



REPERES

Revue électronique du centre de documentation de la
Trésorerie Générale du Royaume

N° 44-décembre 2015

SOMMAIRE

FOCUS

Ouverture internationale : le pari de l'économie marocaine P 2

TRESOR PUBLIC

- Une nouvelle étape dans l'évolution continue de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics P 6
- Le contrôle de l'impôt indissociable de l'acceptation de l'impôt P 12
- La comptabilité pour l'Etat : ne pas oublier l'apport de la recherche P 15
- La procédure de vérification des comptabilités informatisées va entraîner un contrôle sur place virtualisé P 20

FINANCES PUBLIQUES

- Le rôle de la direction du budget et l'impact de la règle d'or sur l'élaboration des lois de finances P 25
- Les cinq défis de l'évaluation P 33
- Pour une gouvernance (financière) publique locale renouvelée : de la gestion de la contrainte au développement d'un projet partagé P 44
- Nouvelle norme IFRS 9 : quels travaux menés à fin 2015 ? quels enjeux avant 2018 ? exemple de la Société générale P 60
- Quelles normes et quels outils pour la qualité de l'audit comptes publics ? P 66

POLITIQUE ECONOMIQUE

- Le gestionnaire public en question : la difficile réconciliation des logiques bureaucratique et managériale P 72
- Appréciations CMC des performances de l'économie marocaine P 83
- Politique économique - priorité à la stabilisation du cadre macroéconomique P90

BANQUE

- Le Maroc prépare une réforme ambitieuse du droit des sûretés mobilières (1/2) : les limites du droit positif P 97
- Pratiques commerciales bancaires : réduire l'asymétrie de l'information P 104
- Secteur bancaire, marché oligopolistique et concurrence notionnelle sont – ils compatibles ? P 107

NTIC – GRH

- Dématérialisation des marchés publics – un bilan mitigé P 110
- Gouverner par les architectures informatiques P 113
- Le cadre dirigeant public entre logique de gestion et logique managériale P 116
- De l'écrit à internet : comment archive t-on l'immatériel ? P 129

VEILLE JURIDIQUE

- Enjeux du projet de modification de la loi organique des Lois de finances P 141

CHRONIQUE

- Le budgétaire et le dépensier
Défense et illustration de la direction du Budget P 146

FOCUS

Ouverture internationale : le pari de l'économie marocaine

Charles BONATI et Ali BENNIS

Maroc pluriel / Opinion internationale - 11 février 2015



Le Maroc a fait un bond de 16 places dans le dernier rapport « Doing Business 2015 » de la Banque mondiale, qui évalue l'environnement réglementaire des affaires pour 189 pays. Focus sur une économie qui a fait le choix de s'ouvrir aux échanges internationaux.

Une croissance élevée

Bien qu'inférieure aux prévisions du gouvernement, la croissance du PIB marocain aura dépassé les 3 % en 2014. Une année relativement timide si l'on compare aux 4,5 – 5 % de croissance annuelle moyenne sur la période 2008 – 2013. Mais dans le contexte des crises des matières premières, sécuritaires et européennes, les chiffres montrent la bonne résistance de l'économie marocaine.

Dans ce cadre général, si la France reste le premier partenaire économique du Royaume, l'économie chérifienne se diversifie. Les grandes entreprises marocaines investissent fortement en Afrique sub-saharienne, notamment les banques. Amel Chevreau, directrice des études et coordinatrice de l'Institut de prospective économique du monde

méditerranéen, et Emmanuel Dupuy, président de l'Institut prospective et sécurité en Europe (IPSE), décrivent le Maroc comme un véritable "hub eurafricain" et soulignent, [dans les colonnes du Monde](#), que le Royaume chérifien "est ainsi devenu le premier investisseur africain dans les zones de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (Cemac) et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), dont les volumes d'échanges commerciaux ont doublé en quatre ans."

En 2013, Singapour et les Emirats Arabes unis étaient les deuxième et troisième investisseurs, en termes de flux d'IDE au Maroc. La Chine y investit également fortement, dans la sidérurgie et le textile notamment. Ceci dit, si le secteur automobile est devenu le premier secteur exportateur du pays, c'est principalement grâce à l'usine Renault de Tanger (180.000 véhicules exportés en 2014) et à la grappe d'entreprises du secteur qui se développent autour de ce « navire amiral ».

De grands travaux restructurent le pays en profondeur : le Port Tanger-Med, un réseau autoroutier très important

(supérieur à 1500 km alors qu'il était à peine de 400 km en 2000), ou encore le futur TGV construit avec les Français (Alstom). Les énergies renouvelables se développent rapidement, notamment avec le parc éolien de Tarfaya (en collaboration avec GDF Suez) et le programme de centrales solaires « Nour » de Ouarzazate : d'ici 2020, 42 % de la production d'énergie devrait être issue d'énergies renouvelables. Les services liés à l'économie numérique se développent fortement. Bref, le Maroc, ce n'est plus uniquement le tourisme et l'agriculture.

L'Etat marocain tente également de se moderniser et d'assainir ses finances publiques. Sous la houlette d'un ministre des finances déterminé et pragmatique, M. Mohamed Bousaid, la réduction des déficits (de 7,3 % en 2012 à 4,2 % en 2014) est en marche, notamment par le jeu de réforme structurelles (retraites, caisse de compensation). La politique de lutte contre l'évasion fiscale est efficace : le dispositif d'« amnistie » fiscale pour les contribuables qui rapatrient leurs avoirs de l'étranger a très largement dépassé ses objectifs (plus de 2 milliards d'euros pour 19.000 déclarations, soit 5 fois plus que prévu). Les deux tiers de la dette publique sont d'origine interne.

Les indicateurs internationaux sur le climat des affaires sont optimistes

Le Maroc a fait le choix d'une ouverture résolue sur l'économie mondiale : des accords de libre-échange ont été signés avec 55 pays dont l'Union Européenne et les Etats-Unis. Des entreprises comme la SNI, le holding royal marocain, sont certes

puissantes mais elles sont comme les autres confrontées à un marché qui s'ouvre de plus en plus à la concurrence...

Est-ce pour cela que le regard de la communauté internationale sur l'économie marocaine est plutôt bienveillant ? Le climat des affaires est perçu comme étant au beau fixe.

Ainsi, dans le dernier rapport, déjà évoqué, « Doing Business 2015 » de la Banque mondiale, qui évalue l'environnement réglementaire des affaires pour 189 pays, le Maroc est classé 71ème. Notons au passage que la France est 31^e dans ce classement international.

Marie-Estelle Rey, directrice adjointe du programme « MENA Investment » à l'OCDE, résume le point de vue des analystes internationaux : « par rapport aux autres pays de la zone MENA, le Maroc possède une bonne stabilité économique. Le Maroc avance lentement mais sûrement. » Le Maroc est devenu en novembre 2009 le 42e signataire de la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales. En outre, élu coprésident du comité consultatif du Centre de la Gouvernance MENA-OCDE, le Maroc affirme sa forte volonté institutionnelle de coopération internationale.

Des chantiers intérieurs structurants

Côté intérieur, le climat des affaires s'améliore aussi. Pragmatisme, simplification et renforcement de la confiance sont les mots d'ordre. Ainsi, la réglementation de l'Office des Changes en matière de transferts de devise s'assouplit d'année en année.

Selon Karim Basrire, un des dirigeants de l'Association Maroc Entrepreneurs, « au Maroc, les cartes sont en train d'être rebattues ! Le climat des affaires s'améliore : lutte contre la corruption, e-administration, simplification administrative et de la réglementation douanière, investissements régionaux, infrastructures aéroportuaires (l'aéroport de Casablanca est devenu un véritable hub) et autoroutières, etc. De même, le statut marocain d'autoentrepreneur, qui va se développer notamment dans les services à la personne, permettra à terme de réduire la taille de l'économie souterraine. »

Face au défi de l'emploi des jeunes, l'économie marocaine est obligée de s'adapter et de réinventer chaque jour de nouvelles perspectives de marchés.

De réels obstacles au développement économique

Quels sont donc les principaux obstacles au développement de l'économie ? La corruption, l'augmentation du coût de la vie, les inégalités salariales, et le système éducatif sont parmi les principaux obstacles au développement de l'économie. Dans un document de recherche publié par l'AFD (Agence Française de Développement) en 2014, Clémence Vergne pointe également le « manque de compétitivité du secteur exportateur manufacturier marocain », et affirme que « l'amélioration de la productivité est indispensable ».

Sur la corruption, Zakaria Fahim, président de la commission « Ethique et bonne gouvernance » de la CGEM (Confédération Nationale des Entreprises du Maroc) en

convient : « au Maroc, la corruption grève fortement le PIB. Ainsi, la lutte contre la corruption (corruption active ou passive) constitue un chantier majeur, une « action collective », et un projet global... encore en gestation ! Ainsi, il faut accélérer la cadence. Il faut arrêter les passe-droits. Il faut protéger le tissu des PME. »

En la matière, des actions ont déjà été menées : renforcement des pouvoirs de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (désormais Instance Nationale de Probité, de Prévention et de Lutte contre la Corruption), dispositifs « stop corruption » et « stop contrefaçon », réforme du code pénal pour protéger les dénonciateurs et les lanceurs d'alerte, importantes actions de sensibilisation (spots publicitaires, messages de sensibilisation affichés dans les administrations publiques). Mais la lutte contre la corruption reste un des grands défis majeurs qui attendent le Maroc.

Autre talon d'Achille, et qui rejoint la nécessité de pousser au développement d'une classe moyenne dans le pays : « les moyennes entreprises sont le « missing middle ». Les efforts sont déployés majoritairement vers les TPE et vers les grandes entreprises, comme le confie Marie-Estelle Rey.

Les inégalités territoriales freinent également le développement du pays, mais le Royaume est engagé dans une vaste régionalisation qui devrait impacter positivement l'économie : par exemple, le Sahara marocain bénéficie de nombreux programmes économiques.

Focus sur la RSE

Les entreprises marocaines s'ouvrent peu à peu aux enjeux de responsabilité sociétale des entreprises (RSE). Depuis 2007, la CGEM (le MEDEF marocain) décerne un label RSE. Aujourd'hui, 69 entreprises sont labellisées. La certification est vérifiée régulièrement, et des entreprises l'ont déjà perdue.

La RSE est un processus "en cours" au Maroc. Pour l'instant, la RSE est majoritairement mise en œuvre par de grandes entreprises. Les labels RSE et certifications anti-corruption constituent des éléments de différenciation pour ceux qui les obtiennent. Comme le dit Zakaria Fahim, « l'objectif est de créer des incitations orientées business ». Mais la tâche est immense.

Vigeo, premier expert européen de l'analyse, de la notation et de l'audit-conseil des organisations, dirigé par Nicole Notat, a salué en 2014 huit entreprises marocaines toutes cotées à la Bourse de Casablanca pour leurs performances concrètes en matière de RSE : BMCE Bank, Cosumar, Lafarge, Lesieur, Lydec, Managem, Maroc-Telecom et la société métallurgique d'Imiter (SMI), filiale du groupe Managem.

Selon Fouad Benseddik, directeur des méthodes et des relations institutionnelles chez Vigeo, la RSE est un thème important, voire une nécessité. « La RSE a fortement progressé au Maroc, le contexte s'y prêtant bien. Elle ne fait pas l'objet d'une forte résistance. Les « parties prenantes » et les marchés sont de plus en plus attentifs à la RSE, ainsi qu'à l'empreinte sociale et environnementale. »

Réformer, toujours réformer

De passage à Paris pour le Forum Franco-Africain pour une croissance partagée, le ministre des finances du Royaume du Maroc, Mohamed Boussaid, résumait bien la problématique de son pays : « le Maroc souffre de phénomènes comme la corruption, nous ne nous en cachons nullement. Mais nous sommes engagés à la fois sur un chemin de stabilité et sur le chantier de nombreuses réformes. Cette politique a permis au Maroc de bien résister aux crises de ces dernières années mais surtout d'amorcer une accélération de notre développement économique que vient prouver notamment le développement des investissements internationaux dans notre pays. »

TRESOR PUBLIC

Une nouvelle étape dans l'évolution continue de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics

Didier MAUPAS Administrateur général des finances publiques honoraire
Gestion et Finances Publiques - 11-12/ 2015

La réforme de 2011 a créé les éléments d'une nouvelle responsabilité des comptables publics. Le mode de calcul des sanctions retenu par le conseil d'Etat et par la cour des comptes n'était pas celui prévu par le législateur. La notion de «manquement» devient centrale dans le «procès financier» fait au comptable.

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics reste un principe fondateur de nos finances publiques, périodiquement conforté par le législateur ou la jurisprudence.

Cette tendance permanente à son renforcement tranche d'ailleurs avec le prudent statu quo qui caractérise la mise en jeu de la responsabilité managériale des gestionnaires publics, toujours promise mais rarement concrétisée, sauf dans quelques cas marginaux ou médiatisés.

La décision du Conseil d'Etat du 27 mai 2015, qui s'ajoute à celle du 21 mai 2014, confirme en tout cas cette tendance car elle renforce l'effet de la réforme introduit par la loi de finances rectificative de 2011.

La réforme apaisée

La réforme du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics introduite par la loi de finances

rectificative de 2011 a mis surtout l'accent et les débats parlementaires le montrent bien, sur le renforcement de l'effectivité de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, par une nouvelle limitation du pouvoir de remise du ministre notamment par la création d'un mécanisme fixant un seuil en dessous duquel la remise d'un débet ne peut pas s'opérer.

De ce point de vue la loi a écrit un nouvel épisode de la vieille querelle opposant le juge financier au principe de la «justice retenue».

Par ailleurs, la réforme de 2011 a introduit une distinction qui, de prime abord, semblait apaiser la distinction entre les débetés relatifs à des préjudices financiers imputables à l'action ou à l'inaction du comptable et les autres cas où le comptable a commis une irrégularité formelle mais sans conséquences patrimoniales particulières. Cela répondait à une polémique ancienne visant à mettre un terme aux «débetés sans préjudice». La note de service de la DGFIP du 12 décembre 2012 insiste d'ailleurs bien sur ce point puisque son premier paragraphe s'intitule significativement : «la limitation du champ de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire».

Cependant, bien peu ont vu alors que cette réforme pouvait aboutir paradoxalement à la création d'une nouvelle incrimination et la sanction du manquement du comptable.

Un nouveau régime de responsabilité ?

Le terme même de « manquement », qui a été pesé et sous pesé alors qu'il ne figurait pas dans la loi de 1963, démontre que la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public se place désormais dans un nouveau registre. Il ne s'agit plus de juger les comptes mais bien le comportement du comptable et cela même en l'absence de préjudice financier qui lui serait imputable. Le Vieil adage « la Cour juge les comptes et non les comptables » a bien vécu !

Certes on objectera avec raison que cela faisait longtemps que le juge financier s'efforçait d'apprécier aussi les diligences du comptable en matière de recouvrement des recettes. Voire en matière de dépense, afin de vérifier l'effectivité des contrôles effectués en mode facturier par exemple. On rappellera aussi que la loi du 23 février 1963 contenait elle-même dans son article 60-101 une référence à la notion de faute du comptable. Mais cependant, on se rattachait toujours à la sanction d'un déficit, d'un paiement effectué à tort ou d'un préjudice provoqué dans la gestion de l'organisme en causer. En d'autres termes, l'appréciation de cette faute conservait un support mesurable à hauteur de la somme payée non recouvrée ou de l'indemnisation versée.

La réforme de 2011 permet au juge financier de sanctionner un comptable même en l'absence de préjudice financier. Cela peut certes s'analyser comme un progrès par rapport à l'automatisme d'un débet sans préjudice puisque la 101 emploie le verbe pouvoir, ce qui suppose que le fait d'infliger au comptable une pénalisation financière en l'absence de préjudice n'est pas obligatoire. Mais la loi peut aussi être lue comme autorisant le juge financier à ajouter à la sanction habituelle des débits portant préjudice financier la sanction du manquement à la lettre des obligations contenues dans l'article 60 de la loi de 1963.

Le caractère nouveau de l'incrimination de manquement se trouve d'ailleurs inféré par deux dispositions particulières:

- la somme mise à la charge du comptable dans ce cas échappe au pouvoir de remise du ministre,
- le juge financier fixe cette somme « en tenant compte des circonstances de l'espèce ».

Alors que le débet peut, lui, toujours faire l'objet d'une remise, même désormais plus encadrée, le manquement sans préjudice, lui, ne le peut pas, ce qui est pour le moins paradoxal, même s'il est plafonné et optionnel. Et avec l'analyse des circonstances de l'espèce, le juge financier dispose désormais clairement du pouvoir de contrôler à cette occasion le comportement du comptable et le fonctionnement de son service, faculté qui n'appartenait jusqu'alors en principe qu'au seul ministre au moment de la remise.

La notion de manquement sans préjudice introduite par la loi du 28 décembre 2011

peut donc ouvrir la voie à un régime supplétif de responsabilité du comptable.

Une évolution qui interroge

Cette évolution conforte à l'évidence l'effectivité de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, même si elle pose question dans ses modalités.

En effet, le manquement sans préjudice correspond à une incrimination aux contours non détaillés ni dans la loi ni dans le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Par ailleurs, la somme infligée au comptable au vu des circonstances de l'espèce. Ressemble beaucoup à une amende qui ne dit pas son nom, mais sans barème - ce qui est quand même Juridiquement original. Il s'agit donc d'une «peine» modulable au gré des circonstances, comme l'a d'ailleurs bien souligné le rapporteur devant le Conseil d'État en vue de ses conclusions du 21 mai 2014.

En d'autres termes, le comptable se trouve sur ce plan entièrement dépendant de l'appréciation que le juge fera des «circonstances de l'espèce». La sanction de ce manquement permet donc seule au Juge financier de s'affranchir totalement de la «justice retenue». Elle devient donc dans ses mains, de ce simple fait, un outil puissant.

Une approche différente de la loi de 2011

On aurait pu en rester à ce stade de la novation si la juridiction financière n'avait

pas fait de la notion de charge retenue à l'encontre du comptable le déterminant essentiel de la mise en jeu de sa responsabilité. Car tel était bien l'enjeu des deux décisions du Conseil d'État du 21 mai 2014 et du 27 mai 2015.

La loi semblait pourtant claire puisqu'elle précisait que le juge des comptes «peut l'obliger (le comptable) à s'acquitter d'une somme arrêtée pour chaque exercice». Les débats parlementaires allaient clairement dans ce sens puisque le 23 novembre 2011 un projet initial qui visait à l'associer et le laisser à charge au nombre d'irrégularités relevées à l'encontre d'un comptable avait été rejeté en commission. C'est d'ailleurs pour cette raison que dans sa circulaire du 12 décembre 2012, le directeur général des finances publiques écrivait que la somme laissée à charge du comptable en cas de manquement sans préjudice ne sera «prononcée qu'une fois par exercice contrôlé, même s'il y a plusieurs manquements par exercice»,

En effet, cette analyse était non seulement cohérente avec la lettre de la loi et la volonté du législateur qui avait bien vu que procéder autrement aurait conduit à une extrême sévérité vis-à-vis des comptables. Elle était aussi cohérente avec la pratique de la remise effectuée jusque-là par le ministre qui était globale car elle consistait à prendre en considération l'ensemble de la gestion du comptable - et non les seuls faits qui lui sont reprochés par la juridiction financière - pour apprécier ce qui doit en définitive être mis à sa charge effective.

Cependant, le Juge des comptes a raisonné différemment en considérant

que le mécanisme du calcul de la somme non rémissible ou la sanction du manquement devait s'entendre charge par charge qu'il s'agisse des cas où un préjudice financier a été constaté (arrêt TPG des Bouches-du-Rhône du 20 novembre 2013) ou non (arrêt Conservatoire du Littoral du 29 janvier 2013).

Saisi en Cassation par le ministre du Budget à deux reprises - ce qui démontre qu'il y avait bien un désaccord de fond en la matière entre l'autorité hiérarchique des comptables publics et la Cour des comptes - le Conseil d'Etat a considéré - même si c'était au terme des considérants finalement assez cursifs - que ce faisant, la Cour des comptes n'avait commis aucune erreur de droit.

Les conséquences paradoxales de la jurisprudence

Il serait certainement inadéquat à ce stade de contester l'analyse convergente de la juridiction financiers et du Conseil d'État.

Par contre, il est légitime de s'attacher à cerner les conséquences possibles de cette jurisprudence.

D'abord, désormais, c'est le nombre de charges et non le montant des débits qui tend à devenir le déterminant principal des sommes qui seront effectivement mises à la charge du comptable. Dans la mesure où l'on juge désormais plus l'action des comptables que leurs comptes, cette approche a sa logique.

Cependant le montant des manquements sans préjudice n'étant pas rémissible, il la différence des débits. Il devient théoriquement possible qu'un comptable qui n'est à l'origine d'aucun préjudice financier réel, soit finalement plus

sanctionné financièrement que son collègue qui, s'étant vu infligé un débet, bénéficie d'une remise qui lui laisse un montant inférieur à sa charge. Cela correspond peut-être à un cas limite, mais il heurte le sens commun.

Cela heurte au surplus l'équité car compte tenu des conditions d'exercice réelles des fonctions comptables de nos jours, plus grande l'étendue de la gestion, plus forts les risques d'injonctions et finalement de charges. Le mode de calcul du plancher du laisser à charge renforce ce risque, qui se fonde non sur le montant du préjudice, mais sur celui du cautionnement du comptable. Pour cette raison ? un gros débet chez un comptable doté d'un cautionnement plus faible ne risque-t-il pas d'être moins sanctionné qu'un petit débet chez un comptable doté d'un cautionnement plus élevé ? La même question se pose évidemment pour la sanction des manquements sans préjudice.

Cette progression de la sanction non pas en proportion du préjudice constate ou de la faute commise mais de la catégorie - c'est-à-dire principalement du grade - du comptable revêt un caractère inégalitaire. Ce qui n'est pas le moindre des paradoxes pour une réforme qui se voulait républicaine.

Le risque que certaines catégories de comptables se trouvent plus soumises à laisser à charge que d'autres, pose aussi évidemment la question de la pérennité de leur système d'assurance mutualisé. Il s'agit donc d'un risque systémique, même si on n'en mesure pas encore toutes les conséquences à ce jour.

Responsable ou coupable ?

Plus essentiellement on peut se demander si, avec la première mise en œuvre effective de la réforme de 2011, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public ne va pas perdre son caractère de « responsabilité sans faute » pour devenir la recherche attentive et punitive de ses manquements.

La procédure devant les juridictions financières s'inspirant de plus en plus des régies du procès équitable en outre, le jugement des comptes devient une sorte de procès financier fait au comptable, comparable à celui de l'ordre judiciaire, notamment civil. Un procès financier qui « bénéficie » déjà d'ailleurs de la médiatisation, comme en matière judiciaire.

Cependant, une telle approche punitive de la responsabilité personnelle et pécuniaire néglige le fait que pour l'essentiel, les "fautes" reprochées au comptable ne sont ni personnelles - car le temps où un comptable public pouvait tout voir personnellement est révolu depuis longtemps - ni réelles : elles sont principalement formelles parce que souvent la bonne pièce n'a pu être produite ou la bonne procédure n'a pas été employée. Dans certains cas, même le comptable se trouve sanctionné parce qu'il a obéi à son ministre.

Tout cela était bien connu des spécialistes et accepté des comptables publics parce que le mécanisme de la remise compensait l'automatisme, sinon la brutalité du débet. Au contraire, la réduction du pouvoir de remise du ministre, laisse évidemment de plus en plus le comptable public seul face à son

juge. Les comptables publics vont devoir s'adapter à ce nouvel ordre des choses qui correspond peut-être à la judiciarisation croissante des rapports sociaux.

Cela modifiera nécessairement la nature des relations du comptable public avec son ministre, dès lors que celui-ci n'est plus en mesure de lui assurer que les directives qu'il lui donne le protégeront à fortiori si les ordonnateurs persistent à ne pas vouloir réquisitionner les comptables.

Dans l'attente

Il est sans doute encore trop tôt pour apprécier définitivement la portée des changements introduits par la façon dont les juges financiers entendent appliquer la réforme de 2011. Notamment pour voir quel usage sera fait de la sanction des manquements.

Il faut aussi que la jurisprudence de la Cour des comptes et des Chambres régionales évolue pour tirer toutes les conséquences de la distinction désormais légale entre les agissements qui conduisent à des préjudices financiers réels et les autres, sinon la réforme de 2011 perdra de sa portée.

Il aura suffi d'un peu plus d'un an par rapport au vote de la loi, pour que la notion de somme non rémissible par exercice qui semblait acquise tant pour le législateur que pour la DGFIP, se transforme en somme non rémissible injonction par injonction par le jeu de la jurisprudence. Souhaitons donc que la nouvelle donne résultant de la réforme de 2011 et des décisions du Conseil d'État ne soit pas remise en cause dans la précipitation car l'instabilité nuit à la sérénité de la justice.

Les comptables publics, qui restent attachés au principe de leur responsabilité personnelle et pécuniaire, attendent en tout cas avec intérêt la réponse qu'apportera leur administration de tutelle, à cette nouvelle donne.

TRESOR PUBLIC

Le contrôle de l'impôt, indissociable de l'acceptation de l'impôt

Lyne LATULIPPE

Revue Française de Finances Publiques n°132/ novembre 2015

Cet avant-propos situe la thématique du contrôle de l'impôt dans la continuité des travaux des colloques France-Québec antérieurs (sur la justice fiscale et sur la lutte contre l'évitement fiscal et l'évasion fiscale), puis présente l'acceptation de l'impôt comme assise de l'élaboration et de l'efficacité du régime fiscal. En ce qui concerne le consentement à l'impôt des particuliers, le lien est relativement facile à établir entre conformité fiscale. La relation entre le consentement et l'impôt des sociétés afin d'accroître la conformité fiscale et de mieux cibler le contrôle de l'impôt est beaucoup plus complexe à établir.

Le contrôle de l'impôt est un élément central de la politique fiscale et le défaut de mettre en œuvre un contrôle efficace a des répercussions sur l'ensemble du processus fiscal, à partir de son fondement jusqu'à son application. Cet avant-propos situe la thématique du contrôle de l'impôt par rapport aux travaux des colloques France- Québec antérieurs, puis donne quelques éléments de réflexion en ce qui concerne le consentement au soutien tant de l'impôt personnel que de l'impôt des sociétés.

Consentement et impôt

Il ne peut être question du contrôle de l'impôt sans se préoccuper dans un premier temps du consentement comme assise de l'élaboration et de l'efficacité du régime fiscal. Le consentement de l'impôt est basé sur la reconnaissance de nécessaire financement de l'Etat et constitue ainsi l'acceptation que des impôts soient prélevés pour assurer le financement de l'Etat et de ses fonctions dans un système démocratique. Le consentement à l'impôt est, quant à lui, l'acceptation individuelle de payer des impôts selon un régime fiscal existant. Le consentement à l'impôt par le plus grand nombre de citoyens favorise la conformité fiscale et, par conséquent, l'efficacité du régime fiscal.

Dans ces circonstances, l'imposition n'est soutenable qu'avec une représentation qui suppose que ce sont les élus qui prennent les décisions concernant les revenus et les dépenses de l'Etat et que ceux-ci font preuve de transparence et se conforment à une reddition de comptes quant aux revenus perçus et aux dépenses engagés. En retour, le régime fiscal et les autres sources de revenus auxquelles a recours le gouvernement, de même que les décisions sur les dépenses de l'Etat, peuvent influencer sur ce consentement à l'impôt. Le

consentement est associé à la perception qu'ont les contribuables de l'utilisation des recettes fiscales, mais également de différentes caractéristiques du régime fiscal.

Les fondements du consentement de l'impôt au Canada et au Québec se trouvent dans la constitution canadienne.

Consentement et contrôle administratif

A l'instar de plusieurs autres pays, le Canada et le Québec ont créé une agence pour administrer de façons plus autonome le régime fiscal en 1999 pour le Canada et en 2011 pour le Québec.

L'administration du régime fiscal à une entité plus autonome cherchait à améliorer la gestion dans son ensemble en permettant une plus grande flexibilité, cette fonction demeure sous la responsabilité du gouvernement. La ministre du revenu national est responsable des activités de l'agence du revenu du Canada (« ARC ») devant le parlement du Canada et le ministre des finances du Québec est responsable des activités de l'agence du revenu du Québec (« revenu Québec ») devant le parlement québécois.

Consentement et impôt des sociétés

Comme le régime d'imposition touche à la fois les particuliers et les sociétés, le contrôle fiscal et son impact sur la conformité fiscale doivent être analysés tant pour les particuliers que pour les sociétés. Les éléments de consentement et d'impôt évoqués jusqu'à maintenant

sont plus facilement associés aux particuliers qu'aux entreprises constitués en personnes morales distinctes. Qu'en est-il de l'impôt de ces entreprises et du consentement ? L'analyse embryonnaire de quelques minces indices pour trouver des réponses.

D'une part le consentement de l'impôt passe par une représentation dans un système démocratique. Qui est concerné par le consentement de l'impôt des sociétés ? L'impôt des sociétés est utilement pris en charge par des individus, mais aucune relation claire et unique n'a été établie avec un type d'individus précis : actionnaires, clients ou employés. Qui doit consentir à l'impôt des sociétés ? Le consentement de l'impôt des sociétés peut-il être présumé du fait que les citoyens élisent des représentants qui, dans un parlement décident des sources de financement de l'Etat, lesquelles comprennent tant l'impôt personnel que l'impôt des sociétés ?

D'autre part, les sociétés elles-mêmes, en tant que personnes morales, doivent-elles être représentées pour justifier qu'elles soient imposées par l'Etat ? Peuvent-elles être représentées autrement que par le vote des citoyens, comme par le lobby par exemple ? Une perspective critique amène certains à dire qu'en ce qui concerne les entreprises multinationales, il aurait représentation sans imposition. De plus, comme les sociétés ne détiennent pas de citoyenneté (et que le concept de résidence qui est flexible et malléable est de peu d'utilité dans ces circonstances), dans quels pays devraient-elles être représentées le cas échéant ?

En ce qui concerne la relation entre l'impôt des sociétés et le consentement à l'impôt, le contrôle de cette source de recettes fiscales de l'Etat peut toucher indirectement le consentement à l'impôt des individus. Un individu peut considérer comme inapproprié qu'un même revenu qui est imposé lorsqu'il le gagne ne soit pas imposé lorsqu'il est gagné par une entreprise constituée en société, ce qui peut générer un comportement de non-conformité fiscale. Toutefois, la complexité du régime d'impôt des sociétés sur le plan national est international nuit probablement à la compréhension requise pour éclairer la perception des contribuables. Mais est-il pertinent de savoir si cette perception est fondée ou non ? Cette perception ne devient-elle pas la réalité sur laquelle le consentement à l'impôt se fonde ?

Par ailleurs, peut-il être question de consentement à l'impôt par les sociétés elles-mêmes ? Étant donnée que les sociétés détiennent une personnalité morale distincte, le concept de consentement à l'impôt est-il approprié pour analyser leur niveau de conformité fiscale tant selon la lettre que l'esprit de la loi ? Une analyse fondée sur le consentement à l'impôt par ces sociétés. La mondialisation des sociétés sont elles responsables et dans quel régime fiscal ? Le manque d'information sur l'impôt effectivement payé par les sociétés constitue un obstacle majeur qui se dresse entre le consentement et l'impôt. En effet sur quelle base peut-on évaluer, d'une part, s'il est approprié ou non d'imposer les entreprises constituées en société est

approprié ou non d'imposer les entreprises constituées en société (ou et comment ?) et, d'autre part, une fois un régime en place, comment l'imposition peut-elle être contrôlée ? Certaines initiatives internationales récentes visent d'ailleurs à améliorer l'accessibilité à des renseignements sur l'impôt des sociétés, comme les déclarations pays par pays ou encore l'élaboration d'une certification dite de «*fairTax*» Marc.

Malgré toutes ces interrogations, il est essentiel d'inclure l'impôt des sociétés dans l'analyse générale du contrôle de l'impôt étant donné la pertinence de protéger l'intégrité du régime fiscal et les recettes fiscales qui en découlent.

TRESOR PUBLIC

La comptabilité pour l'Etat : ne pas oublier l'apport de la recherche¹

Stéphane LEFRANKO, maître de conférences, CNAM.

Nicolas PRAQUIN, professeur, université paris- sud.

Isabelle CHAMBOST, maître de conférences, CNAM

Revue Française de Comptabilité n° 487/ Mai 2015

Dans un contexte de recherche de réduction des dépenses publiques et de débat récurrent sur son budget, l'État est sommé d'accroître son efficacité. Pour accompagner cet effort, le recours aux instruments de gestion, perçus comme éprouvés car utilisés par les entreprises, constitue une réponse possible à cette injonction. Au premier rang des outils utilisés par le secteur privé, la comptabilité financière s'est ainsi immiscée dans la gestion publique. Et pourtant, en dépit de son irruption dans le management et du discours tenu sur son efficacité, les limites et les inconvénients d'acculturation ne doivent pas être oubliés. Pour les comprendre, et tenter de les surmonter, il paraît nécessaire de ne pas se limiter à voir dans la comptabilité un outil, mais aussi, et peut être surtout, de s'appuyer sur la recherche comptable pour penser son articulation avec les spécificités de l'action publique.

RESUME DE L'ARTICLE

Les contraintes budgétaires pesant sur l'État ont conduit à l'introduction de dispositifs de gestion issus des entreprises. La comptabilité publique a ainsi évolué sous l'effet des normes privées. Cette évolution ne va pas sans poser de difficultés et les apports de la recherche comptable peuvent participer à une meilleure articulation des outils comptables avec les besoins du secteur public.

Comptabilité financière et management public : quelques éléments sur un rapprochement

La réduction des coûts de l'action publique et l'optimisation de l'allocation de ressources devenues plus rares sont un des aspects centraux du débat sur le rôle et la place de l'État dans la société. Le pilotage par indicateurs serait dans cette perspective un levier pour atteindre l'idéal d'un État efficace, démarche qui s'est imposée dans la plupart des pays l'OCDE sous le nom de "Nouveau management Public" (New Public management dans sa version anglaise) et il occupe encore l'actualité à l'occasion du retour récurrent sur le devant de la scène, des difficultés de financement de certains pays européens.

1. Cet article s'appuie sur des travaux ayant fait l'objet d'une publication dans la Revue Française de Gestion, n° 245, novembre-décembre 2014.

Emblématique de la gestion privée, l'introduction des outils de la comptabilité financière incarne bien les conséquences de ces demandes sur les pratiques de l'État. Deux dimensions nous semblent particulièrement révélatrices de ce mouvement : les tentatives de consolidation dans le secteur des collectivités territoriales, étudiées en particulier par Rocher (2011) d'une part, la refonte de la comptabilité et de la gestion budgétaire qu'a consacrée la loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) de 2001 d'autre part.

La consolidation au sein des collectivités territoriales

Ainsi que le présente Rocher (2011), la consolidation dans le secteur des collectivités territoriales n'est pas à proprement parler une démarche récente, puisque elle aurait été pratiquée dès 1973 par la ville d'Orléans. Elle n'a toutefois véritablement pris son essor que dans les années 1990, concomitamment aux difficultés financières rencontrées alors par ces communes, et avec le soutien de la Cour des Comptes qui soulignait en 1991 la difficulté d'apprécier la situation financière d'une collectivité sans agréger les entités déléguées. Cette consolidation budgétaire est rendue obligatoire dès 1992 pour les communes de plus de 3 500 habitants².

La portée de cette obligation peut paraître respectueuse des spécificités de la gestion publique puisqu'elle porte sur les documents budgétaires, au cœur du processus financier public. Mais elle fut considérablement amplifiée dans la pratique, sous l'influence d'un document de l'Ordre des Experts-Comptables (1992), qui prescrivait l'extension aux collectivités de l'essentiel des notions à l'œuvre pour la consolidation des entités

2. Ce qui représente près de 70 % de la population.

privées, et en particulier de celles concernant la nature du contrôle ou les méthodes de consolidation. Cette démarche d'élaboration d'états consolidés a cependant peu à peu reflué, le modèle proposé apparaissant globalement inadapté au fonctionnement des collectivités. En particulier, les documents étaient peu utilisés par les élus, pour des raisons à la fois organisationnelles (répartition des responsabilités au sein des collectivités) et de pertinence, dans la mesure où le suivi des entités périphériques ne s'appuyaient pas sur ce reporting, mais plutôt sur une approche par politique publique (Rocher, 2011). En outre, si pour une entreprise, la consolidation reflète la logique de l'articulation financière d'un groupe, la maison-mère centralisant les risques et le résultat, il n'en va pas de même au sein du secteur public, où la perspective est plutôt descendante, la collectivité de tête irriguant les entités périphériques (Lande et Rocher, 2008). Ces difficultés, accentuées encore par le coût et les délais considérables requis pour la production des états, ont conduit à l'abandon progressif de la consolidation, même si elle continuait à être pratiquée au sein de certaines collectivités (Rocher, 2011).

Au-delà des obstacles de mise en œuvre et d'utilisation, une inadéquation du Modèle apparaît donc en filigrane : la transposition des outils de gestion utilisés par le secteur privé ne peut pas être transparente, en raison des spécificités de la sphère publique. Cette hétérogénéité des modèles de gestion et de reporting entre secteur public et privé a été mise en évidence à l'occasion du déploiement de la LOLF.

L'État au prisme de la LOLF

Ancrée dans un processus qui débute bien avant sa promulgation en 2001, la LOLF porte d'emblée l'ambition d'aller au-delà du seul processus budgétaire de l'État, puisque l'objectif affiché est de transformer les

modalités de l'action publique et son évaluation. Comptablement, cette rupture est consacrée par le passage d'une comptabilité de caisse au profit d'une comptabilité d'engagement. Cette bascule reflète l'abandon de la priorité donnée au suivi de l'exécution et au contrôle des dépenses au profit d'un suivi des engagements pérennes de l'État, requérant ainsi une vision d'ensemble pour en mesurer la portée et en vérifier la pertinence. Ce changement de modèle se double d'un renversement de perspective sur la place de la comptabilité privée, qui devient la règle, les spécificités de l'État n'étant traitées que comme des cas particuliers d'un cadre plus général ainsi que le stipule l'article 30 de ce texte :

« Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action ». Cette révolution, dans tous les sens du terme, incarne avec puissance l'irruption des paradigmes de la gestion privée dans la sphère publique, dont ils deviennent l'étalon. Le bouleversement des pratiques comptables publiques fut aussi l'occasion pour les tiers de porter un autre regard sur l'État et d'examiner son bilan patrimonial. La publication du bilan de l'État sous une forme apparemment familière a alors alimenté un discours reprenant les injonctions d'efficacité et l'appel à une réduction de la dette publique. Ces propos, tendant à représenter l'État en équivalent public d'une entreprise proche du redressement judiciaire, acquerraient une crédibilité nouvelle, soutenus par l'évidence comptable de la nécessité de " rééquilibrer le bilan de la France " (Maridet, 2006).

Cette familiarité apparente du reporting faisait cependant peu de cas des spécificités de l'État, de ses ressources et de son patrimoine. De fait, faute de pouvoir rendre compte de la valeur de certains actifs, incommensurables (Le droit à lever l'impôt) ou

incomparables (les biens dits "spécifiques", tels que le musée du Louvre et ses collections par exemple), son bilan n'avait pas, et de loin, la même portée que celui élaboré par une entreprise. L'absence d'une vision d'ensemble de l'État et de ses rapports avec ses entités périphériques conduisait par ailleurs à rendre compte de la dette publique dans ce compte général, alors même que les actifs qu'elle finançait ne figuraient pas au bilan : la dette sans l'actif financé, situation inhabituelle pour une entreprise.

Le problème de la transposition des outils de la sphère privée vers la sphère publique ne tient donc pas seulement à des enjeux techniques, susceptibles a priori d'être résolus, même s'ils peuvent s'avérer redoutables, mais également à l'impossible neutralité de leur acculturation. Au-delà de l'évolution des pratiques de gestion publique, et indépendamment de toute considération sur leur adéquation, l'utilisation d'un modèle adossé pour l'essentiel à la comptabilité privée a pour conséquence de modifier le regard porté sur l'État; il incite à appliquer des catégories intellectuelles et des critères de jugement qui ne peuvent pourtant être transposés directement sans tenir compte des spécificités de son fonctionnement et de son financement. L'argument pourrait être avancé qu'une connaissance adéquate des limites du modèle et des détails de son application, tels qu'ils ressortent par exemple des travaux ayant présidé à l'élaboration du recueil des normes comptables de l'État (2013) permet d'échapper à ce déport et à ces approximations. Néanmoins, les outils de gestion sont fréquemment saisis par les praticiens et cabinets de conseil en tant que produit fini, et le glissement de catégories entre secteur privé et public, avec les risques d'approximation qu'il emporte, ne semble que difficilement pouvoir être évité. La publication d'articles témoignant de telles transpositions rapides dans la presse économique en

témoigne. La question se pose alors de savoir comment prendre en considération l'idéologie et la portée de ces outils de gestion lors de leur déploiement dans la sphère publique. En la matière la recherche comptable illustrerait l'apport potentiel des sciences de gestion au champ politique.

Quelles relations entre comptabilité privée et comptabilité publique?

Devant les difficultés soulevées par cette transposition, il serait possible de reconnaître l'incommensurabilité des sphères publiques et privées et de défendre l'idée d'une inadaptation essentielle des dispositifs utilisés par la seconde aux exigences de la gestion publique, non du fait de leur imperfection mais de leurs fondements conceptuels mêmes. Cette posture semble néanmoins problématique, devant le succès rencontré par ces outils, ainsi qu'en témoigne par exemple la diffusion progressive des normes IPSAS, destinées au secteur public et très inspirées des normes IFRS.

A cet égard, l'évolution du cadre conceptuel de l'IASB entre 2001, désignant les investisseurs comme les seuls destinataires privilégiés, et 2010, moment où cette catégorie est étendue aux créanciers en général, pourrait souligner la capacité progressivement acquise de la comptabilité privée à permettre une reddition de comptes pertinente pour les entités publiques. Plus généralement, la question des conditions de transposition des catégories comptables du secteur privé vers le secteur public mérite d'être posée, en raison des conséquences potentielles d'une inadéquation de l'information financière. De fait, le risque est de favoriser un discours appauvri parce qu'approximatif sur la gestion publique que l'application de concepts familiers, quoique inadaptés, rendrait crédible. Loin de faciliter

l'action de l'État et de rendre possible son suivi, la comptabilité contribuerait alors à l'obscurcir en raison de ce décalage entre objet et représentation. Il paraît dans cette perspective nécessaire de s'interroger sur les prolégomènes à toute utilisation des catégories de la comptabilité privée pour le management public.

Sans prétendre répondre ici à une question aussi ample, il faut souligner la longue tradition de réflexivité sur les pratiques de la comptabilité et les conditions de leur exercice, illustrée en particulier par les travaux du courant de recherche dit "critique". Celui-ci vient interroger les fondements théoriques, le déploiement ou les sources de légitimité d'outils comptables dont la neutralité n'est qu'apparente (Cf. Encadré n° 1).

Encadré n° 1 : Les courants de recherche critiques

Les approches théoriques réunies sous le nom de "critiques" ou "sociocritiques" sont nombreuses et variées. Probablement les plus connues, les théories interprétatives soulignent la contingence de la comptabilité, les conditionnements pesant sur les pratiques et le processus de normalisation. Elles se situent à la croisée de la comptabilité, de l'histoire et de la sociologie.

Elles sont souvent considérées comme "holistiques", dans la mesure où elles ne placent pas tous les facteurs des choix comptables entre les mains des dirigeants, mais tiennent compte des facteurs (forces) extérieurs. Bernard Colasse (2000) a proposé une description intermédiaire, soulignant que si les choix sont le fait des dirigeants, ils sont également déterminés par des facteurs externes (historiques, économiques et sociologiques).

Ces approches critiques ont développé des travaux mettant en évidence les interactions entre agents privés et publics dans l'élaboration des outils de gestion. Dans un article de 1985, Stuart Burchell, Colin Club et Anthony Hopwood ont ainsi étudié l'émergence de la notion de valeur ajoutée au Royaume-Uni, mettant en évidence une "constellation comptable", liant les enjeux de productivité et d'efficacité avec la question de la participation des salariés.

Les apports potentiels de ces courants de recherche pour comprendre le déploiement actuel des dispositifs de gestion dans le champ public et ses limites, paraissent réels. Nous proposons de l'illustrer au travers d'un article récent d'Alain Burlaud et Bernard Colasse (2010), étudiant les sources de la légitimité de l'IASB et le socle théorique du dispositif normatif que cette instance a élaboré. Ayant servi de point de départ à un débat nourri, ces travaux permettent de souligner les hypothèses encapsulées dans les normes privées et les limites qu'elles constituent pour leur application par l'État.

Les auteurs posent avec acuité la question des sources de la légitimité du normalisateur. Ils estiment que, dépourvu de légitimité politique, l'IASB cherche à s'adosser à des éléments organisationnels (qualifiés de procéduraux) et au cadre conceptuel pour asseoir sa position. Organisation privée intervenant dans le champ de la normalisation privée sur délégation de l'Union européenne, cette question de la légitimité et de ses sources apparaît essentielle lorsque les normes sont reprises au sein de la sphère publique, où la légitimité est d'abord d'origine politique.

Au-delà de cette question, pouvant paraître éloignée des préoccupations poursuivies lors de la transposition des outils de gestion, la mise en évidence du socle théorique implicite, découlant du statut privilégié accordé aux apporteurs de capitaux, souligne l'épaisseur historique et les hypothèses implicites des normes importées dans le champ public. Les paradigmes de l'efficacité des marchés et de théorie de l'agence dans lesquels les normes s'inscrivent sont ancrés dans un moment particulier de l'histoire économique et méritent d'être reconnus comme tels au moment de leur transposition, en raison des valeurs qu'ils portent implicitement. Cette inquiétude n'est pas récente, et Jacques Chirac s'en était ouvert lors du processus REPERES N°44/ TRESOR PUBLIC

d'adoption des normes internationales au niveau européen, rappelant le modèle social qu'elle véhiculait et posant la question de son adéquation au projet européen. Ce constat nous invite à nous souvenir que la comptabilité ne doit pas être limitée à son dispositif technique, mais qu'il convient de la remettre en perspective pour connaître les conditions de sa validité.

L'évolution des conceptions du rôle et de la place de l'État dans la société contemporaine a conduit à l'introduction des outils de gestion de l'entreprise au sein de la sphère publique. Cela a été en particulier le cas en matière de comptabilité, avec le déploiement de techniques ou dispositifs directement ou indirectement issus des pratiques privées (consolidation, LOLF). Leur transposition plus ou moins réussie et leurs conséquences soulignent que ces outils ne sont pas neutres. Les apports des sciences de gestion, ou tout au moins de certains courants permettent de mettre en perspective leurs conceptions sous-jacentes et leurs implications. La mobilisation de ces travaux est en mesure de conditionner la qualité de la contribution de la comptabilité financière à la sphère publique et à sa gestion.

TRESOR PUBLIC

La procédure de vérification des comptabilités informatisées va entraîner un contrôle sur place virtualisé

**Didier URY magistrat de l'ordre administratif
Gestion et Finances publiques 11-12/2015**

Lorsque la comptabilité est tenue au moyen de systèmes informatisés, les agents de l'administration fiscale peuvent effectuer la vérification sur le matériel utilisé par le contribuable. La notion de comptabilité informatisée a été précisée par la jurisprudence, ainsi que celle du contrôle d'un tel système. La présente étude vise à rappeler les éléments déterminant la définition d'un contrôle fiscal opéré au moyen de traitements informatiques puis s'attache à démontrer que le contrôle informatisé va déboucher sur un contrôle virtualisé.

Le contrôle fiscal d'une comptabilité informatisée est celui qui porte sur un logiciel au moyen duquel est tirée une analyse sur les éléments qui participent à la détermination du rendu de l'activité

Ce n'est pas parce que le vérificateur examine une comptabilité tenue au moyen de systèmes Informatisés qu'il réalise un contrôle informatique de cette comptabilité. La notion de comptabilité tenue au moyen de systèmes informatisés (A) a été dégagée par la Jurisprudence administrative, comme celle du contrôle de la comptabilité (B).

A. Une comptabilité informatisée est tenue au moyen

d'un logiciel qui permet la détermination du résultat d'exploitation

C'est par un dispositif Introduit de l'article 103 de la loi n° 89-936 de finances pour 1990, que les dispositions de l'article L.13 du livre des procédures fiscales (LPF), qui autorise le vérificateur à procéder dans les locaux de l'entreprise au contrôle des documents comptables, ont été modifiées pour introduire la notion de comptabilité tenue au moyen de systèmes informatisés. Ce texte autorise la vérification de l'ensemble des informations, données et traitements informatiques qui concourent directement ou indirectement à la formation des résultats comptables ou fiscaux et l'élaboration des déclarations rendues obligatoires par le code général des impôts, ainsi que sur la documentation relative aux analyses, à la programmation et à l'exécution des traitements, l'article L. 47 du même livre détermine les droits et obligations du vérificateur et du contribuable dans le cadre de l'engagement d'un contrôle portant sur des éléments comptables informatisés, alors que l'article L. 102 du livre précité arrête le délai de conservation de ces documents, et que l'article L 74 de ce

même livre autorise le service à évaluer d'office les bases d'imposition en cas d'opposition au contrôle fiscal informatisé. Précisons que lorsque la documentation informatique est détenue par un tiers, celui-ci doit la tenir à la disposition de l'administration.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L 47A du LPF précise trois possibilités à la discrétion du contribuable pour procéder au contrôle, soit deux choix plus un. Le contribuable peut choisir entre deux options de contrôle sur plateau moyen de son environnement Informatique. Soit c'est lui qui procède aux traitements demandés par le vérificateur. Soit c'est le vérificateur qui réalise lui-même les manipulations informatiques. Troisième choix, le contrôle se déroule hors des locaux du contribuable par le vérificateur, éventuellement aidé d'un expert en informatique, selon des modalités précises portées à la connaissance du contribuable. L'article précité détermine les normes de présentation des fichiers Informatiques par le contribuable dans le cas d'un contrôle hors de ses locaux.

Il est important de signaler immédiatement qu'un contribuable ne saurait utilement se prévaloir des dispositions de l'article L 47 A du livre des procédures fiscales, relatives aux modalités de contrôle des comptabilités tenues au moyen de systèmes informatisés, des lors qu'il est constant que les redressements ne procèdent d'aucun traitement informatisé.

Une comptabilité se définit de manière générale comme un système d'information qui permet d'enregistrer des données chiffrées sous une forme

ordonnée, permettant de restituer les résultats d'une activité de manière régulière, Sincère et probante. Les comptes annuels doivent donner une Image fidèle du patrimoine de la situation financière et du résultat. Ni la loi, ni le règlement n'ont donné une définition de la comptabilité tenue au moyen de systèmes Informatisés ; or, une telle définition présente un enjeu certain au motif qu'elle gouverne l'application du dispositif de contrôle des résultats et chiffres d'affaires déterminés par un tel système, et notamment, l'éventuelle évaluation d'office des bases imposables.

C'est la Jurisprudence administrative qui a déterminé le contenu de cette qualification. Il résulte des décisions de Justice, qu'une comptabilité tenue au moyen d'un logiciel ou de fichiers qui permettent de saisir les éléments d'exploitation de l'activité et participent directement ou indirectement à la détermination des résultats comptables ou fiscaux au sens de l'article L.13 du LPF constitue un tel système.

Ainsi, la comptabilité d'une Société tenue au moyen d'un logiciel de comptabilité sur lequel sont reportées les recettes Journalières des différentes activités de la société et d'un logiciel Informatique de caisse, doit être regardée comme étant tenue au moyen de systèmes informatisés au sens des dispositions du deuxième alinéa de l'article L 13 du LPF, sans qu'y fasse obstacle la seule circonstance que ce dernier logiciel n'est pas connecté au logiciel de comptabilité. La comptabilité d'une société qui ne dispose pas d'un logiciel de comptabilité pour l'établissement de ses documents

comptables et qui, bien qu'étant dotée des équipements qui le lui permettent, ne procède à aucune centralisation de ses recettes journalières de manière informatiques, n'est pas tenue au moyen de systèmes Informatisés au sens des articles L.13 et L.47 A du LPF. S'agissant d'une activité de restauration sur place et de ventes à emporter, l'utilisation par l'entreprise d'un ordinateur de gestion qui intègre les différents paramètres de la commande et délivre un ticket utilisé pour la gestion de la cuisine et pour l'encaissement des recettes, ne constitue pas une comptabilité informatisée » au sens des articles L.13, L.47 A et LI 02 B du LPF. A contrario les informations contenues dans un logiciel qui permet notamment de facturer et d'encaisser les ventes et de gérer les stocks et comprend l'ensemble des recettes journalières de l'activité de la Société, concourent à la formation des résultats comptables et entrent donc dans le champ du contrôle des comptabilités tenues au moyen des systèmes informatisés sans qu'y fasse obstacle la Circonstance que ce progiciel n'était pas connecté au logiciel de comptabilité ; Mais une caisse enregistreuse d'un restaurant offrant comme fonctionnalité la gestion des stocks, ainsi que la possibilité de connexion de divers périphériques et d'une unité de sauvegarde, dont l'utilisation est limitée à l'enregistrement des données brutes se rapportant aux prises de commandes et aux encaissements et qui est dépourvue d'une interface informatique avec un logiciel de comptabilité permettant la confection de documents comptables, ne peut être

regardée comme faisant partie intégrante d'un système informatisé au sens du deuxième alinéa de l'article L 13 du livre des procédures fiscales. La comptabilité d'un restaurant tenue au moyen d'un ordinateur permettant d'enregistrer les commandes et d'éditer les factures clients, éléments qui concourent à la détermination des résultats des l'exploitation, dispose d'une comptabilité au moyen de systèmes informatisés.

La vérification des comptabilités informatisées va déboucher sur des contrôles sur place virtualités

C'est afin de tenir compte de l'évolution technologique que l'administration a été autorisée à vérifier les comptabilités informatisées au moyen de procédés particuliers. Le vérificateur peut ainsi emporter un exemplaire de la comptabilité de l'entreprise et engager seul des investigations, soit sous une forme classique, soit au moyen d'un traitement informatisé. Ainsi. Sans respecter le formalisme prévu au § de l'article L.47 A du LPF, le vérificateur peut effectuer sur le matériel comptable informatisé des opérations simples comme la vérification de la concordance entre les éléments déclarés et les données comptabilisés, des tris, des calculs de cohérence il peut aussi opérer des traitements informatisés qui impliquent une information préalable du contribuable sur les investigations ainsi opérées.

Le contrôle fiscal des comptabilités informatisées est généralisé depuis le 1^{er} janvier 2014

En vertu de l'article 54 du code général des impôts (CGI) les contribuables

imposés à l'impôt sur les sociétés et à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfiques industriels et commerciaux (BNC) et des bénéfiques agricoles (BA) selon un régime réel, sont tenus à l'obligation de tenir et de présenter des documents comptables. En vertu des dispositions combinées de l'article L 102 B du LPF et de l'article 54 précité, lorsque l'original de chaque document d'une amende, pour les contrôles engagés à compter du 1^{er} janvier 2014 par l'évaluation d'office des bases d'imposition (article L 74 du LPF).

B - L'examen facilité au vérificateur de fichiers informatiques lors d'une vérification de comptabilité va entraîner le déroulement normal du contrôle hors de la présence du contribuable

La vérification de comptabilité qui consiste à contrôler sur place la sincérité des déclarations fiscales souscrites par un contribuable en les comparant avec les écritures comptables ou les pièces justificatives dont le service prend alors connaissance, et dont il peut remettre en cause l'exactitude, se déroule sur place en vertu des dispositions de l'article L13 du LPF, c'est-à-dire au lieu du siège social de l'entreprise. Cependant, le juge admet que le vérificateur puisse emporter les documents comptables hors de l'entreprise et/ou procède à la vérification hors des locaux de l'entreprise, le débat oral et contradictoire est présumé avoir lieu, sauf s'il est démontré que le vérificateur s'est refusé à tout échange. D'ailleurs, qu'il ne s'est ni déplacé ni fait

représenter, de simples échanges de lettre ou téléphoniques peuvent suffire à regarder l'exigence d'une procédure orale et contradictoire comme satisfaite¹⁶. Dans ces conditions, la remise de fichiers informatiques au vérificateur qui lui permet de prendre connaissance de la comptabilité et de réaliser des contrôles de cohérence entre les déclarations souscrites et la comptabilité fournie, et d'éventuels traitements informatiques sur celle-ci hors de la présence du contribuable, va alléger son temps de présence dans les locaux de l'entreprise. Pour peu que le contribuable ou de son conseil. Le vérificateur reste tenu de respecter les droits et garanties offertes au contribuable, c'est-à-dire de lui offrir la possibilité d'un échange sur les anomalies détectées lors de la consultation des fichiers des écritures comptables. Lesquelles doivent être débattues avec le contribuable, préalablement à toute rectification éventuelle. Cependant, dès lors que le dialogue peut se tenir en n'importe quel lieu et circonstance, le contrôle sur place de la comptabilité du contribuable va devenir une exigence virtuelle.

En dix ans, le nombre d'entreprises a nettement augmenté en France, alors que sur cette même période le nombre de vérifications de comptabilité est demeuré stable aux alentours de 48000 contrôles. Dans un contexte de restrictions budgétaires, et animé par un souci de rentabilité de son action, l'administration cherche à simplifier la réalisation des contrôles externes tout en maintenant leurs nombres et les droits rappelés, sinon à les augmenter. Pour se faire, elle

imagine une nouvelle stratégie de contrôle fiscal présentée aux contribuables comme entraînant un allègement de la charge du contrôle fiscal. Il s'agit d'une stratégie gagnant-gagnant. La généralisation de l'obligation de présenter au vérificateur une comptabilité informatisée peut lui permettre d'exercer son contrôle à distance depuis son bureau, sans déranger le fonctionnement de l'entreprise, ce qui simplifie l'exercice du contrôle fiscal sur place, tant pour le contribuable que pour le service.

FINANCES PUBLIQUES

Le rôle de la direction du budget et l'impact de la règle d'or sur l'élaboration des lois de finances

Sophie MANTEL chef de service adjointe du directeur du budget au ministère de l'Économie et des finances

Gestion et Finances Publiques 1-2/2015

Dès 2012, la France a mis en conformité son droit national avec les exigences découlant du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG, entre en vigueur le 1^{er} Janvier 2013), en adoptant la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Ce faisant, elle a également anticipé l'adoption du règlement n° 473/2013 du 21 mai 2013, faisant partie du «two pack», alors en discussion et dont l'entrée en vigueur est intervenue le 30 mai 2013.

Cette deuxième loi organique a entraîné des changements importants dans le pilotage des finances publiques. Elle accentue l'ancrage du pilotage des finances publiques dans un cadre européen, renforce l'articulation entre le cadre National et européen, instaure une pluri annualité obligatoire via la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et enfin, elle crée un Haut conseil des finances publiques (HCFP) indépendant qui s'assure de la cohérence de notre trajectoire de finances publiques et de leurs sous-jacents macroéconomiques.

Les éléments de procédure et de contenu de nos textes de finances publiques ont

ainsi été substantiellement modifiés. Cet article se propose alors de revenir en deux temps sur ces évolutions, D'abord, il se propose d'évoquer la transcription de ce nouveau cadre et à travers elle, le rôle qu'a tenu la direction du budget, puis il dressera un retour d'expérience, un an et demi après l'entrée en vigueur de ces textes.

La mise en œuvre du TSCG : les enjeux de sa transcription en droit français et le rôle de la direction du budget

Le 2 mars 2012, les chefs d'État ou de gouvernement de tous les États membres de l'UE, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque, ont Signé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'union économique et monétaire (communément appelé «Pacte budgétaire», le contenu du traité devant être intégré dans le droit de l'UE dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur. Dès 2012, la France a donc mis en conformité son droit national avec les exigences découlant du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG, entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013), en adoptant la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative

à la programmation et il la gouvernance des finances publiques. Ce faisant, elle a également anticipé l'adoption du règlement n° 473/2013 du 21 mai 2013, faisant partie du «two pack», alors en discussion et dont l'entrée en vigueur est intervenue le 30 mai 2013. Les enjeux de la rédaction de ce texte étaient alors nombreux.

L'enjeu principal était de transposer la régie dite de l'objectif à moyen terme (OMT) qui est considérée comme respectée si " le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays. tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0.5% du produit intérieur brut aux prix du marché», Les parties contractantes du TSCG devant alors veiller à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif, Le calendrier de cette convergence doit alors être proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays, Les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif doivent faire l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé.

Par ailleurs, un autre enjeu fondamental de ce texte de transposition est la transposition du mécanisme de correction, notamment concernant sa nature, son

ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles.

La France, tout comme ses partenaires européens, avait l'obligation de transposer cette «règle d'équilibre budgétaire » dans son système juridique national au moyen de dispositions «contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon». Dans sa décision du 9 août 2012 sur le TSCG, le Conseil constitutionnel ayant jugé possible la transposition de cette stipulation par une norme de niveau organique, le Gouvernement a préféré adopter cette option, plutôt que de procéder par une révision constitutionnelle.

Enfin, un autre enjeu était de définir le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées. Le poids de ce conseil indépendant devait en effet être important. La question de son rattachement auprès de la Cour des comptes s'est posée dans la mesure où il pouvait introduire une confusion des rôles vis à vis de cette institution qui donnerait un avis ex ante alors qu'elle Juge ex post, l'autre enjeu résidait dans le fait que le Conseil constitutionnel, dans sa décision sur la loi organique, a estimé que le Conseil d'État devait recevoir l'avis de ce conseil indépendant pour se prononcer sur la loi de finances, ce qui a conduit à modifier le calendrier de la procédure parlementaire, alors que ce calendrier était déjà très contraint.

La direction du budget avait à cœur de bâtir un texte contraignant respectant l'esprit du traité, une vision que partageait la Cour des comptes, Les enjeux juridiques étaient alors importants pour bâtir une telle loi de niveau organique.

En conséquence, le texte a d'abord été écrit au niveau politique (cabinet du ministre) pour le cadre juridique global, puis le texte a été adapté par les services avec beaucoup d'itérations entre les différentes directions, pour aboutir en août 2012 il des échanges avec la Commission à Bruxelles.

La direction du budget avait déjà été associée, en amont de la loi de transposition, à la négociation sur le "two pack" puis sur le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) au même titre que la direction du Trésor, avec qui elle partage les compétences du ministère des Finances et des Comptes publics sur les enjeux de finances publiques, dans le cadre européen. Le rôle de la direction du budget, de manière conjointe avec la direction du Trésor, était alors de plusieurs ordres, à la fois expert, conseil, et d'impulsion des consultations et de la rédaction, Les deux directions devaient aussi défendre le texte auprès du Conseil Constitutionnel et suivre les débats parlementaires.

Le texte de la loi de transposition a donc été coécrit avec le Trésor, cette rédaction a été rapide (en août 2012) car un climat d'urgence prédominait alors - rappelons-nous que le TSCG a aussi eu pour vocation

de rassurer les partenaires financiers des Etats de la zone euro dans un climat de défiance inédit qui présentait des risques systémiques. Précisons enfin que la transposition qui a été menée conjointement par la direction du budget et la direction du Trésor ne s'est pas inspirée d'autres textes européens car la France était alors un des premiers pays il transposer le traité en Europe.

Les contraintes de rédaction de ce texte étaient nombreuses et de plusieurs ordres, Il fallait. En premier lieu, articuler les nouveautés induites par ce texte avec l'environnement des finances publiques français à la fois d'un point de vue juridique, politique et institutionnel et l'insérer dans le subtil jeu d'acteurs régulant les finances du pays : le binôme Gouvernement et Parlement mais aussi l'Union européenne.

Il convenait également de prendre en compte les contraintes matérielles du calendrier budgétaire, celui-ci étant déjà très chargé et avec des jalons fixes qu'il apparaissait difficile de modifier substantiellement.

Par ailleurs, une des contraintes majeures de ce texte résidait dans le respect de la Constitution, En effet, dans une loi organique, il n'est pas juridiquement possible d'inclure des éléments de contenu mais seulement des éléments de procédure, Les mêmes contraintes ont encadré la rédaction de la LOLF et supposaient alors la même vigilance pour respecter la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. Dans ces conditions, il n'a

pas semblé opportun de modifier la loi organique sur les lois de finances (LOLF) et la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS).

La loi organique du 17 décembre 2012 complète les normes nationales existantes par des dispositions procédurales pour respecter les obligations du TSCG

Le projet de loi organique porte essentiellement sur le contenu des lois de programmation des finances publiques et sur des régies de procédure transversales communes aux lois de programmation des finances publiques (LPFP) et aux projets de lois financières annuelles.

La loi organique encadre donc les lois de programmation des finances publiques, en leur imposant un contenu cohérent avec les exigences de la directive sur les cadres budgétaires du 8 novembre 2011, Ainsi, les lois de programmation des finances publiques doivent définir des objectifs budgétaires pluriannuels sur un horizon supérieur à 3 ans et présenter des projections de finances publiques à politique inchangée. La loi organique assure également la conformité des lois de programmation aux règles issues du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

Elle a par ailleurs introduit dans les lois de programmation, qui doivent désormais fixer un objectif d'équilibre à moyen terme (OMT) et une trajectoire de soldes structurels pour y parvenir, une nouvelle régie portant sur le solde structurel des

administrations publiques. La loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 fixe l'équilibre structurel des finances publiques comme objectif de moyen terme, respectant ainsi le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance qui prévoit que l'objectif à moyen terme est supérieur ou égal à un solde structurel de -0,5% du P18. Il en découle une trajectoire de soldes structurels définie pour chaque année de la programmation. Les lois de finances de l'année, les lois de finances rectificatives, les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale (article 7 de la loi organique) ainsi que les lois de règlement (article 8) comportent désormais un nouvel article, dit « article liminaire », présentant la prévision de soldes structurels et effectifs de l'année sur lesquelles elles portent.

Cet article en projet de loi de finances (PLF) présente les soldes effectif et structurel pour l'année à venir et les deux années passées pour l'ensemble des administrations publiques, Les hypothèses utilisées pour le calcul du solde structurel y sont détaillées. Le projet de loi de finances rectificative (PLFR) présente les soldes actualisés pour l'année en cours, S'agissant de la loi de règlement, l'exposé des motifs du projet de loi indique, le cas échéant, l'écart aux soldes prévus par la loi de finances de l'année et par la loi de programmation des finances publiques

Comme prévu par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance et le « Two pack », le respect de cette trajectoire de solde structurel est soumis au contrôle du Haut conseil des finances publiques qui est chargé de vérifier le respect des règles

énoncées au niveau national. Son indépendance est garantie car il est placé auprès de la Cour des comptes et présidé par le premier président de la Cour des comptes, Son rôle est également précisé dans la loi organique, Il doit émettre des avis publics sur les hypothèses macroéconomiques retenues dans les projets de textes financiers (PLF, PLFR, PLFSS, PLFRSS Et PSTAB), ainsi que sur le respect de la trajectoire de finances publiques, ex ante au moment de l'élaboration des lois de finances et ex post une fois que les chiffres de l'année exécutée sont connus. Il doit également alerter publiquement le Gouvernement et le Parlement sur la nécessité de déclencher le mécanisme de correction en cas d'écart important à la trajectoire constaté lors du débat sur la loi de règlement.

L'identification par le Haut conseil des finances publiques (HCFP) d'un écart important entraîne l'activation du mécanisme de correction. La loi organique définit un écart important comme une déviation d'au moins 0,5% du produit intérieur brut (PIB) sur une année donnée, ou de 0,25 % du produit intérieur brut en moyenne sur deux années consécutives, conformément aux principes européens. Lorsque le mécanisme de correction est activé, le Gouvernement est dans l'obligation de tenir compte de l'écart au plus tard dans le prochain projet de loi de finances ou du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année et devront être détaillées dans une annexe ces projets de lois.

Ces mesures de correction doivent permettre de retourner à la trajectoire de solde structurel fixée dans la loi de programmation dans le délai maximal de deux ans, fixé par la loi de programmation des finances publiques, à compter de la fin de l'année au cours de laquelle l'écart est constaté.

Enfin, le HCFP doit également se prononcer sur «les prévisions macroéconomiques" et «l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur lesquelles repose le projet de loi de programmation des finances publiques ». Pour l'instant, le Haut conseil n'a pas encore eu l'occasion de le faire, la LPFP 2012-2017 ayant été déposée avant l'entrée en vigueur de la LO. Il doit également se prononcer sur la « cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France» (article 13), sur les «prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année », ainsi que sur «la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances de l'année au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques» (article 14), sur « les prévisions macroéconomiques » et «la cohérence de l'article liminaire» avec la LPFP des projets de lois de finances rectificatives et des projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (article 15). Sur les « prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité» (article 17), et enfin le cas

échéant, sur l'existence éventuelle de circonstances exceptionnelles telles que prévues par le TSCG et qui permettent de s'écarter temporairement de la règle de solde structurel (article 23).

Quel retour d'expérience de la direction du budget sur la première application de ces nouvelles dispositions?

Ce retour d'expérience de la direction du budget intervient après que le HCFP, qui a été mis en place début 2013, a rendu sept avis sur les projets de loi de finances du gouvernement et que celui-ci a examiné cinq articles liminaires.

Si nous nous concentrons en premier lieu sur ce nouvel article liminaire, celui-ci apparaît représenter un progrès car il incite à suivre l'ensemble des impacts sur les administrations publiques des discussions PLF, PLFSS, ce qui constitue une incitation supplémentaire à la cohérence dans l'exercice de prévision et de programmation budgétaire. Il renforce également la meilleure coordination toutes APU confondues pour le pilotage des différents sous-secteurs des APU puisqu'il ouvre un texte concernant l'Etat à la gouvernance des APU et accroît alors l'acuité de la recherche des leviers de maîtrise pour les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO). Ensuite, concentrons-nous sur les nouvelles relations qui se sont construites entre la direction du budget et le HCFP et qui ont eu plusieurs conséquences substantielles sur la façon dont la procédure budgétaire est abordée par la

direction du budget. Dès ses premiers avis le HCFP s'est imposé dans le paysage des finances publiques par son professionnalisme mais aussi par son indépendance avérée, comme le démontrent les réserves formulées, notamment concernant l'optimisme des prévisions macroéconomiques du programme de stabilité ou les prévisions d'emplois en 2014 spécifiées dans le projet de loi de finances pour 2014. Le contrôle du HCFP incite le Gouvernement à retenir des prévisions de croissance en rapport avec le consensus des économistes, et donc plus prudentes, moins optimistes.

La nouvelle procédure issue de la création du HCFP a également profondément modifié la préparation des lois de finances. En effet, celle-ci a induit une accélération importante du calendrier des arbitrages budgétaires, notamment début septembre dans le cadre du projet de loi de finances, une semaine avant son examen par le Conseil d'Etat. Une transparence accrue sur les données publiques, au-delà du Parlement, est obtenue par le caractère public des avis du HCFP, avec pour contrepartie un travail de préparation important pour les administrations (cinq audits du directeur du budget en 6 mois). Dans le cadre de ce travail on note une meilleure coordination toutes APU (administrations publiques) confondues du pilotage des différents sous-secteurs qui les composent avec des échanges accrus entre la direction du budget (DB), du trésor (DGT), de la sécurité sociale (DSS) et des collectivités locales (DGCL). Enfin, en matière de prévision de croissance, cette

nouvelle procédure incite le gouvernement à retenir celle qui est la plus cohérente avec le consensus des économistes.

Parmi les dispositions importantes de ces premiers avis, retenons le 15 avril 2013 : avis sur le programme de stabilité 2013-2016 (PSTAB). Le scénario pour les années 2013 et 2014 est entouré d'un certain nombre d'aléas qui, dans leur ensemble, font peser un risque à la baisse sur les prévisions, Un léger recul du PIB en 2013 et une croissance sensiblement inférieure à 1,2 % en 2014 ne peuvent pas être exclus.

- 23 mai 2013 : avis sur l'article liminaire du PLR pour 2012 : le HCFP a constaté que sur un déficit effectif total de 4,8% du PIB, la part structurelle s'élevait à 3,9%, Soit 0,3 point de plus que prévu par la LPFP (-3,6%). Inférieur à 0,5 point, cet écart ne constitue pas un «écart important» au sens de l'article 23 de la LO ;

- 20 septembre 2013: avis sur l'article liminaire du PLF pour 2014, le HCFP a jugé « plausible" la prévision de croissance du PLF, mais la prévision de déficit structurel de 2014 (-1,7%) lui paraît optimiste;

- 5 novembre 2013 : avis sur l'article liminaire du PLFR pour 2013, le HCFP réitère son jugement sur les hypothèses du PLF 2014 (croissance plausible), et indique qu'il sera amené à constater un "écart important" par rapport au solde structurel 2013 de la LPFP, «conduisant à la mise en œuvre du mécanisme de correction»;

- 22 avril 2014 : avis sur le programme de stabilité 2014-2017 (PSTAB), le HCFP considère que pour l'année 2014, la

prévision de croissance du Gouvernement de 1,0% est «réaliste et que le scénario sur lequel elle repose n'est affecté d'aucun risque baissier majeur», mais que pour l'année 2015", l'hypothèse d'une croissance de 1.7% n'est pas hors d'atteinte, mais que le scénario macroéconomique du Gouvernement repose sur la réalisation simultanée de plusieurs hypothèses favorables. Ensuite le HCFP estime que les effets, positifs de ces mesures pourraient ne pas se matérialiser aussi rapidement que l'anticipe le Gouvernement, et ne pas suffisamment atténuer les effets à court terme de l'ajustement budgétaire. Enfin, il juge optimiste le scénario macroéconomique du Gouvernement pour 2016-2017, car il repose sur des hypothèses favorables tant pour le soutien apporté par l'environnement international que pour le dynamisme de la demande intérieure. En particulier, le contexte de faibles marges des entreprises françaises pourrait conduire à une croissance moins dynamique de la masse salariale marchande et de l'investissement productif :

- 23 mai 2014 : avis relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013, le Haut conseil constate qu'il existe un écart de 1,5 point de PIB entre le solde structurel exécuté en 2013 et celui fixé par la loi de programmation. Cet écart est supérieur à la limite des 0,5 point de PIB fixée par la loi organique du 17 décembre 2012 et doit être qualifié d' «important" au sens de l'article du II de l'article 23 de cette loi. Il

déclenche le mécanisme de correction prévu au même article.

S'agissant du mécanisme de correction, son déclenchement vient d'être activé par le HCFP dans son avis rendu public le 28 mai dernier portant sur la loi de règlement pour 2013. En effet, le Haut conseil a constaté un "écart important" par rapport aux orientations pluriannuelles de solde structurel de la LPFP. A la date de la rédaction de cet article, il est encore difficile de faire un retour d'expérience sur ce déclenchement.

Dès lors, et sauf à reporter la date de retour à l'équilibre structurel au-delà de 2016 et à modifier à cette fin la loi de programmation, le Haut conseil note donc que la mise en œuvre du mécanisme de correction nécessitera de réaliser en 2015 et en 2016 des efforts plus importants que ceux prévus dans cette loi.

Le bilan de la transposition par la Commission européenne

En vertu de l'article 8 du TSCG la Commission doit présenter un rapport sur la transposition des stipulations du traité par les Etats membres. Ce rapport n'a pas encore été présenté, mais la commission a regardé de près notre transposition et nous, a posé à plusieurs reprises certaines questions. Elle est très attentive la réalité de nos relations avec le HCFP.

La Commission n'a pas encore rendu son rapport sur la transposition des stipulations du traité en France. En revanche, elle a publié en février 2013 une évaluation à mi-parcours de la directive

sur les cadres budgétaires du six pack (2011/85), qui sans porter de véritable jugement, a fait le point sur les éléments de transposition dont nous disposons concernant plusieurs points. En matière de comptabilité et de statistiques, l'INSSEE, la LOTF, le GBCP (décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique), et le RESF (rapport économique social et financier) remplissent les dispositions nécessaires. En matière de prévisions, celles-ci sont évaluées par un organisme indépendant (le HCFP), conformément au two pack. Pour le cadre budgétaire pluriannuel : LPFP et budget triennal, la commission s'interroge simplement sur le caractère non contraignant de la LPFP pour les autres sous secteurs que l'Etat, car si l'information est présentée, notamment dans le RESF, il n'existe pas encore de véritables règles d'or contraignantes concernant les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO), hors ONDAM (Objectif National des Dépenses d'Assurance Maladie).

Même s'il apparaît alors difficile de se prononcer sans la parution du rapport complet de la commission, il apparaît donc que celle-ci dans ses avis et recommandation n'a pas indiqué que la transposition de la France était incomplète même si certainement des points d'amélioration existent encore (tout comme dans les autres pays) et permet alors de conclure à un bilan globalement positif de la transposition de la règle d'or des finances publiques par la France.

FINANCES PUBLIQUES

Les cinq défis de l'évaluation

**Didier MIGAUD : premier président de la cour des comptes
Gestion et Finances Publiques 3-4/2015**

Ce texte dresse un panorama des progrès réalisés en France en matière d'évaluation des politiques publiques. Il souligne le besoin et l'utilité de l'évaluation pour une triple raison de transparence, d'exigence accrue des citoyens quant à la qualité de leurs services publics et de complexité accrue des politiques publiques. Prenant des exemples parmi les évaluations réalisées par la cour des comptes, il mesure le chemin parcouru et ce qu'il reste à faire, en particulier quant à l'approfondissement du changement culturel amorcé à cet égard : cela dans un contexte de fortes contraintes sur les finances publiques. Cette évolution doit relever cinq défis majeurs : la question des normes et de l'évaluation ; le positionnement des évaluateurs, notamment leur indépendance ; le niveau et la diversité de leur expertise ; la question des moyens et du temps nécessaire ; et, enfin, le lien entre évaluation, appropriation par les acteurs de la politique et prise de décision politique.

Le domaine de l'évaluation des politiques publiques est en constante évolution. Il est aujourd'hui important de faire le point sur les transformations qu'elle connaît, mais aussi sur ses enjeux.

Le besoin et l'utilité des évaluations

Avant tout, Il est utile de rappeler brièvement pourquoi, quel que Soit le contexte, Il est indispensable de donner une place importante à l'évaluation. Trois raisons militent pour une installation durable de l'évaluation dans nos pratiques.

La première est que l'évaluation participe d'un souci de transparence dans l'usage des fonds publics, qui est l'une des composantes de la démocratie. Cette exigence figure à l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose que « la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Cela impose de s'intéresser aux résultats de toute action publique.

La deuxième raison, les citoyens ont une exigence accrue quant à la qualité de leurs services publics. Ils en attendent toujours davantage d'accessibilité, de simplicité, d'efficacité, de fiabilité, de célérité, et de capacité de s'adapter aux situations individuelles. Cela impose une interrogation constante sur l'organisation et les moyens des services publics pour que leur performance puisse être en permanence améliorée. Il s'agit de faire en sorte qu'action publique rime avec efficacité.

Enfin, les politiques publiques sont de plus en plus complexes' elles font intervenir un nombre toujours croissant d'acteurs on peut d'ailleurs le regretter. Les interventions économiques et sociales génèrent, pour la plupart, des effets d'aubaine dont la mesure est essentielle pour apprécier l'efficacité et l'efficience d'une politique. La Cour constate souvent que des politiques publiques sont mal ciblées, faute d'une analyse préalable et d'une réflexion suffisante. Une approche par politique publique est nécessaire pour identifier tous les acteurs impliqués dans celle-ci et mesurer ses résultats sur la société et l'économie.

Ces trois exigences, conjuguées avec la nécessité de mieux justifier chaque denier public, rendent durablement nécessaire un recours beaucoup plus généralisé aux évaluations de politiques publiques. Michel Rocard, premier ministre, évoquait dans sa circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public - texte qui est resté d'une remarquable modernité - un « devoir d'évaluation ». Le recours à l'évaluation doit renouveler en profondeur les modes de conception et de conduite de l'action publique.

Un changement culturel encore nécessaire

Le développement de l'évaluation ne va pas de soi : il suppose un changement de nos pratiques et de nos mentalités. L'existence de ces controverses, souvent anciennes sur l'évaluation et qui, aujourd'hui, peuvent toutes être dépassées, montre que le fonctionnement de nos administrations demeure encore

marqué par une culture qui met trop l'accent sur les moyens et s'intéresse moins aux résultats. Cette approche est difficilement conciliable avec une approche d'évaluation. Trop souvent en effet, le réflexe, lorsqu'il s'agit de régler un problème, de répondre à une demande sociale, consiste à apporter des moyens nouveaux. Des dispositifs s'ajoutent aux anciens sans que ces derniers ne soient supprimés. Ce fonctionnement laisse par ailleurs peu de place à des libertés de gestion, à des innovations, à des expérimentations et n'incite donc pas les Gestionnaires à la prise de responsabilité. Je crois que la place encore insuffisante des évaluations dans notre pays tient pour une grande partie à la méfiance que celles-ci suscitent encore chez de nombreux décideurs politiques. Il est vrai que la publication d'évaluations les met devant leurs responsabilités, en les obligeant à faire des choix explicites, à réformer des dispositifs, et à définir des priorités.

Il est fréquent de constater que notre pays consacre des moyens équivalents voire supérieurs à nos voisins pour une politique publique donnée, sans que les résultats obtenus soient à la hauteur des moyens investis : nous sommes le deuxième pays de l'OCDE pour le niveau de la dépense publique rapportée à la richesse nationale, mais nous sommes bien plus rarement parmi les premiers lorsque les résultats sont mesurés. C'est particulièrement le cas pour le logement, la formation professionnelle, l'éducation nationale.

En mai 2013, la Cour des comptes a publié un rapport thématique sur la

gestion des enseignants. Alors que le nombre d'élèves se réduit et que l'effort budgétaire en faveur de l'éducation nationale a été maintenu, le niveau de nos élèves baisse dans les enquêtes internationales et le métier d'enseignant perd de son attractivité. L'absence de corrélation constatée entre les moyens mobilisés et les résultats de cette politique démontre que le levier des effectifs est peu opérant pour améliorer la performance du système scolaire. D'autres solutions existent selon nous, elles passent par un renouvellement de l'ensemble des règles de gestion des enseignants, Des recommandations détaillées figurent dans notre rapport.

L'exploration de nouvelles solutions est d'autant plus envisageable, que les français sont de plus en plus réceptifs à la logique selon laquelle les politiques publiques doivent être évaluées, La qualité d'un grand nombre de services publics en France ne doit pas faire oublier les marges de progrès considérables qui existent pour réformer les politiques publiques, sans remettre en cause la qualité du service rendu ni remettre en cause les principes du modèle social français.

Depuis plusieurs décennies, des mesures parfois proches se sont sédimentées. Il existe une vaste zone grise de dispositifs peu suivis et dont l'étude révèle souvent qu'ils sont insuffisamment ciblés. Ceci traduit un travail insuffisant dans la conception des politiques publiques. La tolérance envers ces effets d'aubaine, pour peu que l'objectif principal soit à peu près atteint, a longtemps empêché un nécessaire travail de rationalisation.

La Cour le constate fréquemment et deux exemples tirés du rapport public annuel de 2013 en attestent les aides publiques de la presse et le soutien aux buralistes. Les premières apportent davantage d'aide à des magazines de programmes télé rentables que de nombreux journaux d'information qui pourtant, concourent bien davantage à l'intérêt général et sont en plus grande difficulté financière. Les buralistes font quant à eux l'objet d'une politique de soutien massif qui profite à tous sur le territoire alors que les bénéficiaires de la profession connaissent, dans la plupart des cas, une augmentation régulière.

C'est dans l'étude des niches fiscales et sociales que sont également constatés des ciblage inefficaces. La Cour a soulevé les insuffisances manifestes des niches fiscales, en faveur de l'investissement en outre-mer, dites Girardin, dont le coût il quasiment double de 2005 à 2010, passant de 0,7 à 1,2 millions d'euros. La Cour a observé que les effets obtenus sont souvent contraires à ceux recherchés. L'Etat s'en remet aux choix d'investissements des contribuables, lesquels ne répondent pas toujours à l'intérêt économique des territoires d'outre-mer. Des surcapacités hôtelières, des flottes inutilisées de bateaux de plaisance ont été relevés. D'autres modalités d'action plus ciblées et bénéficiant davantage aux économies locales existent. Les niches fiscales représentent en 2012 des moindres recettes de 71 millions d'euros en 2012. 193 dispositifs représentant la moitié de ce coût ont été créés avant 1993. La TVA réduite en faveur de la restauration, a été mise en place sans évaluation préalable alors que son

coût annuel est de plus de trois millions d'euros.

Un travail important d'évaluation doit être mené pour veiller à ce que les dispositifs atteignent bien leur cible et elle seule. La contrainte sur les finances publiques devra inciter notre pays à un effort sans précédent d'évaluation de ses dépenses.

Jusqu'à présent, le chemin parcouru vers le redressement de nos comptes publics est très majoritairement passé par la hausse des recettes. Ce levier atteint ses limites, car le niveau des prélèvements obligatoires, est plus élevé que celui de nos principaux partenaires, et la multiplication des mesures fait peser un aléa sur le niveau des recettes effectivement perçues. Le volet dépenses doit désormais jouer un rôle prépondérant dans le redressement des comptes. Une telle amplification de l'effort sur la dépense doit porter sur les dispositifs les moins utiles, selon des choix de priorités explicites et assumées. A défaut, le recours à la méthode du rabet indifférencié sur toutes les dépenses viendra dégrader la qualité de l'ensemble des politiques publiques. Cette logique est injuste et contraire à la nécessité d'effectuer des choix. C'est ici qu'intervient l'évaluation, en mettant en évidence les dispositifs inefficaces, inefficients, ou peu pertinents. L'Etat finance plus de 1300 dispositifs d'intervention ainsi que 500 dispositifs de dépenses fiscales et 180 niches sociales, qui peut croire que chacun est utile? Cette utilité doit être évaluée en sachant à qui le dispositif bénéficie, quels sont ses résultats réels et comment il faudrait le rectifier voire le supprimer, si besoin est.

Une fraction suffisante de chaque dépense, en fonction des enjeux, devrait être investie dans son évaluation. Ce n'est pas encore, le plus souvent, le cas. La loi RSA devait être conditionnée au résultat d'une évaluation. Or, cette décision politique est intervenue alors que les résultats définitifs de l'évaluation n'étaient pas encore connus. Cet épisode montre que le besoin d'évaluation se fait sentir, mais que la culture et les dispositifs de l'évaluation sont encore faibles.

Des premiers pas encourageants

Il faut néanmoins constater qu'un changement de mentalité est l'œuvre. L'adoption et la mise en pratique de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 permet aux acteurs publics de passer progressivement d'une logique de moyens à une logique de résultats. La nouvelle structure budgétaire qu'elle a instaurée permet d'identifier les politiques publiques et rend visible les moyens affectés. C'est déjà un progrès considérable : bien délimiter les politiques publiques, expliciter leurs objectifs, justifier les différents dispositifs dès le premier euro dépensé, sont autant de préalables indispensables à l'évaluation.

Des étapes importantes ont été franchies pour que l'évaluation joue un rôle plus important. D'abord, la reconnaissance du rôle du Parlement dans l'évaluation des politiques publiques, avec l'assistance possible de la Cour des comptes, comme le prévoit l'article 47-2 de la Constitution dans sa nouvelle rédaction issue de la révision de 2008. L'implication de la représentation nationale est

essentielle, car pour que les évaluations soient suivies d'effet, il convient de les rapprocher du pouvoir de décision. Les Assemblée consacrent désormais une semaine sur quatre de leur ordre du jour aux missions de contrôle et d'évaluation. L'Assemblée nationale a mis en place un comité d'évaluation et de contrôle qui, depuis 2011, commande deux évaluations à la Cour des comptes par an. Elles prennent la forme de rapports remis au plus tard un an après la demande.

Le Gouvernement a choisi à son tour de s'engager sur la voie de l'évaluation. Il prolonge une tendance de long terme, qui trouve ses origines dans la «rationalisation des choix budgétaires», puis dans la circulaire sur le renouveau du service public du 29 février 1989 citée plus haut, et, plus récemment dans la révision générale des politiques publiques, la mise en place du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, placé au près du Premier ministre, vise à permettre, entre autres, que toutes les politiques publiques puissent faire l'objet d'une évaluation avant la fin du quinquennat. D'autres acteurs gouvernementaux, dont les garanties d'indépendance sont plus ou moins fortes, s'engagent dans des démarches d'évaluation, par exemple les inspections générales interministérielles.

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable, le Haut conseil de la santé publique. La création, en avril 2013, du Commissariat général à la stratégie et à la prospective chargé notamment de participer aux évaluations de

politique publique témoigne du renforcement de la préoccupation d'évaluer les politiques publiques.

De plus en plus de collectivités territoriales évaluent les politiques publiques qu'elles conduisent, soit indirectement, en faisant appel à des cabinets de consultants, soit directement, en mettant en place des services dotés du niveau d'expertise nécessaire.

Les enjeux d'une généralisation de l'évaluation et de ses pratiques

Ces initiatives, portées par une pluralité d'acteurs, sont encourageantes et permettront des progrès rapides dans la diffusion de la culture de l'évaluation. Elles soulèvent en même temps des questions, La Société française de l'évaluation, forte de la réflexion qu'elle a déjà menée et de son ouverture, est un lieu privilégié d'échanges sur ce sujet tout comme les différents laboratoires de recherche qui ont investi l'étude de l'évaluation et de ses pratiques. Les questions que l'on peut se poser se déclinent en cinq défis majeurs qu'il convient de relever.

Premier enjeu : les normes et la définition de l'évaluation

Le premier enjeu est la réponse à apporter à la question : qu'appelle-t-on une évaluation? Il faut constater qu'il n'existe pas encore, à ce stade, de définition entièrement consensuelle de ce terme. La discipline -car c'en est indéniablement une est encore en quête d'identité. Les textes nationaux mentionnent de plus en plus l'évaluation, en particulier la Constitution depuis

2008. Il est donc naturel que la Cour des comptes contribue à animer les discussions entre institutions supérieures de contrôle des différents pays, au sein de l'organisation professionnelle internationale que constitue l'International Organisation of Supreme Audit Institutions, sur ce sujet. Les institutions supérieures de contrôle ignorent le plus souvent les évaluations de politiques publiques, hormis certaines, très avancées sur ce sujet, tel que le Gouvernement Accountability Office aux Etats-Unis. La Cour des comptes pilote un groupe de travail qui réfléchit à l'élaboration de critères communs.

Pour cette discipline, en fixant ses contours et la méthodologie à employer, Ce groupe s'inspire naturellement des réflexions existantes, en particulier la Charte de l'évaluation de la Société française d'évaluation. Par ailleurs, une instruction Interne à la Cour des comptes est en cours d'élaboration, Elle fixe les principes d'organisation et de méthode retenus par la Cour pour conduire ses propres évaluations.

Je souhaite insister sur trois caractéristiques d'une évaluation qui me paraissent essentielles pour garantir leur qualité et auxquelles la Cour porte une grande attention pour ses propres travaux.

La première caractéristique est le caractère systémique, global, de l'évaluation: il s'agit avant tout d'appréhender une politique publique dans la diversité des résultats qu'elle produit et des acteurs qui y contribuent. Cela suppose d'identifier l'ensemble de ces acteurs, de recueillir leur point de vue et de

mesurer l'impact, sur ces derniers des dispositifs étudiés, afin notamment d'identifier les bénéficiaires finaux. Cela suppose également le recours à une expertise pluridisciplinaire sur laquelle je reviendrai.

La deuxième caractéristique est l'impartialité et l'indépendance, critères essentiels. En outre, l'évaluateur n'est ni un juge, ni un contrôleur, car il est à la recherche de voies concrètes de progrès, après avoir souligné les aspects négatifs mais aussi positifs des dispositifs évalués. L'évaluation n'est pas là pour prononcer des sanctions ni prôner des économies, elle peut, si nécessaire, appeler au contraire à de nouveaux moyens pour tout ou partie d'une politique ou découvrir de nouvelles façons de faire, c'est même sa force. Vous le constatez - et je ne cherche pas à dissimuler cette difficulté, cela suppose pour le juge et le contrôleur qu'est la Cour de se positionner différemment lorsqu'elle est dans cette démarche Celle-ci sait s'adapter, elle l'a montré en assimilant le métier de certificateur, lui aussi bien distinct des fonctions traditionnelles de la Cour.

La troisième caractéristique est la transparence, nécessaire à l'acceptabilité des conclusions, elle permet que l'évaluation soit opérationnelle et tournée vers la prise de décision. L'évaluateur doit oser donner son appréciation de la politique étudiée et formuler des recommandations L'évaluation doit être rendue publique, y compris sa méthodologie et les hypothèses retenues. Elle doit être présentée aux citoyens et aux décideurs publics.

Ces trois caractéristiques, globalité, objectivité et transparence, font de l'évaluation un instrument utile pour permettre un débat de fond, élaborer une vision partagée et, si possible, faire émerger des consensus, sans lesquels, souvent, les réformes peinent à être votées et surtout correctement et complètement appliquées.

Ces trois caractéristiques réunies sont exigeantes et conduisent à considérer que de nombreux travaux, indépendamment de leur qualité intrinsèque, ne sont pas il proprement parler des évaluations. Celles-ci sont bien différentes des rapports que la Cour publie habituellement, et qui rendent compte, pour la plupart d'une série de contrôles et d'enquêtes. Ces rapports n'ont pas le caractère global et partenarial d'une évaluation. Les revues de programmes ou audits de performance sont parfois assimilés, à tort, à des évaluations. Or, ces travaux sont réalisés à partir des indicateurs existants et de façon moins approfondie que ne l'est une évaluation et, surtout, sans impliquer tous les acteurs. La Cour recommande, dans son rapport sur le bilan sur la mise en œuvre de la LOLF, de réaliser de tels audits pour passer en revue l'ensemble des politiques publiques tous les trois ans. Si cet exercice peut s'appuyer sur les évaluations existantes, il ne peut aboutir à des conclusions aussi étayées que les évaluations elles-mêmes. Mais il peut aider, lui aussi, à mieux définir, concevoir et faire évoluer les différentes politiques.

Deuxième enjeu: le positionnement

J'en viens maintenant au deuxième enjeu: celui du positionnement de l'évaluateur, autrement dit la question: « Qui fait quoi? ». On ne peut que se réjouir de l'appétence croissante pour l'évaluation et de la mobilisation croissante des acteurs dans ce domaine. Mais il est nécessaire de garantir la qualité des travaux, d'éviter le morcèlement et la Dispersion des efforts. Des progrès doivent être faits pour clarifier le contexte institutionnel dans lequel les évaluations sont conduites, afin de respecter les exigences de neutralité et d'indépendance.

Deux conceptions peuvent s'opposer, toutes deux excessives. La première, stricte, impose une séparation rigide entre évaluateur et évalué, ce qui interdit toute forme d'évaluation par l'administration, ou sous l'égide de celle-ci, de politiques publiques relevant de son champ d'action. Cette logique interdit de considérer de nombreuses évaluations de la Modernisation de l'action publique (MAP), impliquant les administrations et non des prestataires indépendants, comme de véritables évaluations.

Mais il me semble que l'on a trop regretté l'absence d'implication des administrations dans l'évaluation pour opposer une telle objection de principe à ces travaux. Les administrations disposent des informations sur la mise en œuvre des politiques et doivent être convaincues des problèmes mis en évidence pour mieux les rectifier: elles doivent donc être impliquées.

A l'inverse, il ne faut pas davantage, selon une seconde conception trop libérale, accueillir tout travail qui se définit comme une évaluation comme telle, sans s'interroger sur sa nécessaire objectivité. En effet, il ne faut pas ignorer les risques d'une évaluation trop soumise au pouvoir exécutif qui peuvent déboucher sur une absence de publication ou sur des évaluations insatisfaisantes du point de vue méthodologique. Dans un autre registre, il est arrivé souvent que les évaluations du rendement financier et socio-économique des infrastructures publiques, par exemple les lignes à grande vitesse, soient surestimées, parfois dans d'importantes proportions, l'évaluateur étant lui-même l'opérateur et sous la dépendance de son administration.

En s'écartant de ces deux conceptions des évaluations aux critères trop stricts ou trop lâches, il convient de s'assurer que toutes les évaluations sont assorties de garanties déontologiques suffisantes pour ne pas se prêter à la critique, et ce dans l'intérêt de l'évaluation elle-même. Il convient également de prendre en compte la sensibilité croissante du public aux questions d'impartialité.

J'ai la conviction que des modalités d'organisation peuvent être trouvées afin de permettre à l'administration de participer à des évaluations, tout en garantissant la pluralité et l'objectivité des analyses ainsi que le caractère sérieux des travaux, il convient également que les acteurs de l'évaluation se dotent des outils déontologiques nécessaires, qui concernent avant tout la prévention des conflits d'intérêts ainsi que la

transparence des méthodes qui sous-tendent les travaux.

J'entends parfois dire que la cour pourrait jouer un rôle « d'évaluateur des évaluations », ou de « maître d'ouvrage de l'évaluation en France », dans cette dernière hypothèse, suggérée récemment par Alain Trannoy, la cour serait automatiquement saisie des dispositifs les plus coûteux, ou au cas par cas, par le parlement et le gouvernement, et elle mettrait à disposition les données à des équipes de chercheurs, et s'appuierait sur l'administration.

Troisième enjeu : l'expertise

J'en viens maintenant au troisième enjeu celui de l'expertise. L'évaluation pose des questions méthodologiques exigeantes. Afin d'établir un lien causal entre un dispositif et un résultat, elle doit se prémunir des erreurs d'interprétation, des causalités inverses, des interactions de la politique étudiée avec d'autres, ainsi que des effets multiples, directs et indirectes, la politique en question. Ces difficultés peuvent pour partie être surmontées par le recours à des techniques économétriques, statistiques et de sciences sociales parfois complexes, afin d'étudier ces causalités. Je rejoins le constat déjà dressé selon lequel l'état de l'art de l'évaluation a progressé, et que les méthodes disponibles sont plus variées et plus robustes.

La mise en œuvre de ces méthodes pose des questions différentes aux institutions qui s'engagent dans l'évaluation. La cour des comptes, par exemple, a peu de difficultés d'accès aux données que possèdent les

organismes publics, mais elle doit former ses personnels de contrôle en économétrie, en statistique et en sciences sociales, recruter des experts ou faire appel à des prestataires, par exemple pour effectuer des modélisations macro-économiques.

La Cour est consciente de ce besoin et de la nécessité de le combler, ce qu'elle a déjà engagé. En plus de s'entourer de groupes d'experts qui suivent ses travaux d'évaluation, ce qu'elle fait presque systématiquement, la Cour peut certainement aller plus dans sa collaboration avec des acteurs, spécialisés, en particulier des instituts universitaires. Ces derniers, de leur côté, disposent souvent de l'expertise scientifique, mais n'ont pas encore un accès satisfaisant aux données utiles à l'évaluation. Il me semble que notre pays peut faire des progrès dans la mise à disposition de données aux chercheurs, dans des conditions sécurisées et confidentielles.

Au-delà de l'exploitation scientifique des données existantes et de celles produites à l'initiative de l'évaluateur, il convient de ne pas négliger, dans l'évaluation des politiques publiques, la dimension qualitative. La rigueur des chiffres a ses limites : toute donnée quantitative doit être interprétée et complétée par des appréciations qualitatives face à des réalités économiques et sociétales complexes, une bonne connaissance de l'administration, des circuits d'action et de décision, d'interaction avec les bénéficiaires est nécessaire.

Quatrième enjeu : les moyens et le temps

Le quatrième enjeu concerne les moyens à mettre en œuvre et le temps disponible. La conduite d'une évaluation nécessite et le temps disponible. La conduite d'une évaluation nécessite du temps et consomme des moyens humains et financiers substantiels. Ces moyens peuvent parfois paraître excessifs, mais ils doivent être comparés au coût des politiques publiques elle-même, dont ils ne représentent le plus souvent qu'une part infime.

La Cour estime compte tenu de ses moyens et de la nécessité d'assurer l'ensemble de ses missions, être en mesure d'assurer quatre à cinq évaluations chaque année. Chaque évaluation sera précédée d'une étude de faisabilité visant à déterminer si la politique publique concernée est bien évaluable.

La Cour s'est engagée à répondre aux demandes d'évaluation venant du parlement et du gouvernement en une année. Cette durée semble suffisamment longue pour conduire le travail, et suffisamment courte pour s'inscrire dans les préoccupations et l'agenda de décision des commanditaires.

Retenir des durées trop courtes ou trop longues aurait constitué un écueil. Trois ou quatre mois sont insuffisants pour appréhender la globalité d'une politique, recueillir et exploiter des données, et consulter tous les acteurs. Il faut prendre le temps de l'évaluation et savoir résister à l'impatience que peut exprimer le décideur. Inversement, des

évaluations qui se déroulent sur plusieurs années peuvent perdre leur caractère opérationnel. Ce qu'il convient d'inscrire dans le temps long, ce n'est pas l'évaluation, c'est le recueil des données nécessaires. C'est pourquoi il est essentiel que celui-ci soit organisé dès la conception de dispositifs à fort enjeu, notamment financier.

Cinquième enjeu. L'appropriation de l'évaluation par les parties prenantes, et la proximité avec la décision

J'achèverai mon propos par un enjeu tout aussi essentiel que ceux qui précèdent : l'appropriation de l'évaluation par les parties prenantes et la proximité entre évaluation et prise de décision. Les travaux de la cour sont destinés tant à l'information du citoyen qu'à la prise de décision. La cour effectue un suivi systématique des recommandations qui figurent dans ses rapports publics, pendant les trois années suivant leur publication. Ce suivi révèle que trois recommandations sur quatre sont, partiellement ou totalement, suivies d'effets. Les évaluations produites par la cour seront soumises à cette vérification. La cour entretient des relations de plus en plus étroites avec les parlementaires. Je suis auditionné de plus en plus fréquemment par les commissions parlementaires. Les évaluations qui sont livrées au comité d'évaluation et de contrôle de l'assemblée nationale sont reprises par deux parlementaires, l'un de la majorité et l'autre de l'opposition. Ceux-ci élaborent un rapport parlementaire qui trouve souvent une traduction législative.

Au cours des 18 derniers mois, la cour a produit des huit premières évaluations, sur des sujets très divers : la médecine scolaire, l'hébergement des personnes sans domicile, l'aide aux biocarburants, l'assurance-vie, les relations entre l'administration fiscale et les usagers, la sécurité des navires, la lutte contre le tabagisme et les aides à la création d'entreprises.

Certaines ont connu un fort écho médiatique, comme celle sur le tabac, en décembre 2012. L'évaluation par la cour des relations entre l'administration fiscale et les contribuables a déjà donné un nouvel essor aux démarches d'amélioration antérieurement engagées par cette direction. L'évaluation sur les biocarburants a participé à la prise de conscience des doutes sur la valeur écologique des biocarburants de première génération, le rapport parlementaire sur l'épargne longue, produit par Karine Berger et Dominique Lefebvre, s'inscrit dans certains des recommandations de la cour sur l'assurance-vie.

Je conclurai en évoquant, en guise d'ouverture, l'exemple australien qui montre jusqu'où on peut aller dans la place donnée à l'évaluation dans la décision publique. Tous les dispositifs mis en place par le législateur doivent être évalués tous les trois à cinq ans et ne peuvent se maintenir que si leur efficacité est démontrée. Il pourrait être proposé en France de rendre réversibles les dispositifs entraînant des dépenses publiques supérieures à un certain montant, au regard d'évaluations conçues dès la conception du dispositif. Au bout de quelques années, au vu des résultats

de l'évaluation, le Parlement pourrait voter –ou non – la prolongation du dispositif. Cette proposition mérite réflexion.

Il faut que chacun soit conscient des défis qui sont encore posés pour que l'évaluation progresse dans notre pays, mais il faut constater des progrès et une tendance encourageante. Les évaluations sont essentielles dans une démocratie pour que le pouvoir politique soit en mesure de faire des choix et apprécier de façon régulière l'efficacité des dispositifs publics les plus importants. Cet exercice, qu'il s'appelle RGPP ou MAP, est indispensable. Il faut donc en finir avec les controverses de principe sur les évaluations et s'engager pour démultiplier, quantitativement et qualitativement, les évaluations dans notre pays, et la Cour des comptes est prête à apporter toute sa contribution dans cette entreprise.

FINANCES PUBLIQUES

Pour une gouvernance (financière) publique locale renouvelée : de la gestion de la contrainte au développement d'un projet partagé

Pascal BELEMIN

Revue Française des Finances Publiques n°132/ novembre 2015

Les collectivités territoriales sont aujourd'hui confrontées à une contrainte financière d'une ampleur inédite.

Après trois décennies au cours desquelles elles ont appris, fortes de la liberté d'agir qui leur avait été conférée, à construire une action publique répondant aux besoins de leurs territoires et se forger légitimité opérationnelle, elles se trouvent désormais en prise avec une réduction majeure de leurs marges de manoeuvre, liée à une contraction exceptionnelle des concours financiers de l'Etat et à une progression de leurs dépenses alimentée par un environnement économique et social défavorable.

La mutation profonde que connaissent les finances publiques locales ne peut, à l'évidence, donner lieu à un changement timoré et superficiel tant de l'action que du fonctionnement des collectivités territoriales. Elle suppose la mise en œuvre de stratégies et de plans d'optimisation sectoriels couvrant les différentes dimensions de la gestion locale mais aussi une interrogation organisée, méthodique et approfondie de l'action publique poursuivie.

Cette évolution structurelle, qu'on ne saurait limiter à une mauvaise passe budgétaire, doit en effet amener les collectivités à renouveler leur gouvernance financière en cherchant tout à la fois à optimiser leur gestion de la contrainte et à piloter par la performance un projet local redéfini.

I. L'INDISPENSABLE QUETE D'UNE GESTION OPTIMALE DE LA CONTRAINTE FINANCIERE

Le traitement de la contrainte financière implique la définition par la définition par les collectivités de stratégies d'optimisation ambitieuses à partir d'une information utile, prospective et de qualité.

A. une condition : la maîtrise d'une information utile et fiable

Les démarches d'optimisation doivent pouvoir s'appuyer sur une connaissance approfondie de la situation financière de la collectivité et de son fonctionnement courant.

1- L'importance accrue d'une information financière fiable et prospective

Les collectivités doivent disposer d'une information comptable et financière fiable, rétrospective et prospective.

Une information comptable et financière fiable

La comptabilité publique locale a connu, depuis une vingtaine d'années, des évolutions majeures, destinées à en rapprocher les caractéristiques de celles de la comptabilité privée.

La plupart des collectivités ont alors découvert, au-delà d'une nomenclature rénovée, le rattachement des charges et des produits à l'exercice, censé leur garantir une connaissance précise des dépenses et des recettes de fonctionnement propres à l'exercice concerné, l'amortissement obligatoire des immobilisations ou encore le provisionnement pour risque ou pour dépréciation. Une révision de la forme et du contenu des documents budgétaires a également été opérée, qui a notamment pour finalité d'intégrer ces nouvelles comptabilisations.

Ces évolutions, finalement assez récentes, ont permis aux collectivités de disposer de nouvelles informations, utiles à la définition de leur stratégie... mais dont la qualité demeure perfectible.

Les instructions comptables ont ainsi elles-mêmes prévu nombre d'exceptions aux principes qu'elles édictent, notamment

pour matériel qu'historique, est partiel. En outre, les collectivités n'ont pas toujours fait de ces Obligatoires une application extrêmement rigoureuse, ôtant ainsi à ces nouvelles exigences une part de leur utilité. Il convient toutefois d'observer que d'autres sont engagées dans des dispositifs de contrôle comptable interne approfondi, destinés à renforcer la qualité de leurs comptes et qu'une expérimentation de la certification des comptes des plus grandes collectivités est prévue par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Il est donc important, pour bâtir une stratégie budgétaire adaptée au nouveau contexte, de disposer d'informations comptables fiables non seulement sur les charges et les produits ou les flux d'investissement, mais aussi sur la valeur des actifs comptabilisés et leur amortissement, ou leur possible dépréciation, sur l'endettement et sur les risques pour lesquels un provisionnement paraît nécessaire, etc...

Une analyse financière rétrospective et prospective

Une telle information, essentiellement comptable, doit naturellement être complétée par une connaissance rétrospective de la structure financière de la collectivité et de ses évolutions possibles.

Cette analyse doit, de manière « schématique, permettre aux dirigeants et gestionnaires de connaître l'évolution des

charges et des produits et de leur poids, mais aussi celle de la capacité d'autofinancement, particulièrement affectée ces dernières années par la progression de certaines dépenses d'intervention (dépenses d'action sociale, par exemple) ou du rendement atone de certaines recettes, Elle aussi leur fournir une information sur le mode de financement investissements et la part qui y ont pris l'autofinancement, les aides extérieures et l'emprunt.

Elle doit par ailleurs s'inscrire dans une logique prospective et offrir à l'Exécutif et à l'assemblée délibérante des éléments de cadrage l'évolution probable de la structure financière de la collectivité au des cinq années il venir, voire, tout en mesurant les limites, au-delà.

Il est essentiel, dans un environnement aussi fortement contraignant que soient analysées non seulement l'évolution tendancielle dépenses et des recettes mais aussi, et surtout, la sensibilité des comptes de la collectivité à des mouvements moins favorables sur les dépenses (moindre rendement de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises ou des droits de mutation, par exemple) ou sur les dépenses (accroissement plus rapide des dépenses de revenu de solidarité active par exemple) ou à une progression du ou des taux d'imposition.

Ces analyses de sensibilité doivent permettre de mesurer les effets induits par l'évolution de la variable ou des variables, concernées sur la capacité d'autofinancement de la collectivité et,

partant, sur sa capacité d'investir ou d'emprunter.

Conjuguées ultérieurement aux scénarii budgétaires envisagés par l'Exécutif, elles fournissent aux responsables une information essentielle pour la formulation de leurs choix stratégiques.

La détention d'une information comptable de qualité servant une analyse financière approfondie, trospective et prospective, conditionne donc la qualité de la politique budgétaire mise en œuvre, Fondamentale, elle non demeure pas moins insuffisante, pour bâtir une stratégie globale de gestion de la contrainte financière.

2. Le développement indispensable d'une connaissance affinée du fonctionnement courant de la collectivité

Une connaissance approfondie des centres de coûts est indispensable à la définition des stratégies d'optimisation.

La comptabilité analytique

Très souvent, les collectivités ont une lecture des seules charges directes de leur action (prestations, versées à des bénéficiaires, subventions allouées à des associations, travaux de bâtiments ou de génie civil) et ne relient pas charges indirectes (frais de personnel et charges courantes, notamment) et dépenses directes d'intervention.

Or, la connaissance du volume des moyens humains et matériels mobilisés pour la mise en œuvre d'une action ou

d'un dispositif rend possible une analyse plus objective et pertinente de son coût total, en particulier dans un contexte où la ressource est plus rare.

La comptabilité analytique peut aussi permettre de connaître le coût d'un bâtiment ou d'un site et de procéder à des comparaisons, souvent claires et de nature à mettre en évidence des anomalies dans la consommation de fluides, par exemple.

Un exercice équivalent peut être conduit en répartissant les charges indirectes entre services afin d'observer et de justifier des différences de coût a priori inexplicables.

Les sources de dépenses

Il est également utile, au-delà, de mieux appréhender les différentes sources sectorielles de dépenses de la collectivité.

La connaissance par les collectivités de leur patrimoine mobilier et immobilier est ainsi souvent partielle et, en tout état de cause, insuffisante pour alimenter une réflexion préalable à l'adoption d'une stratégie immobilière de rationalisation. Un inventaire du patrimoine immobilier, bâti et non bâti, doit dès lors être réalisé afin d'offrir une connaissance fiable et précise des biens le constituant en ce concerne leur superficie, leur statut (propriété, location, etc ...), leur valeur, leur usage, leur état de vétusté, les travaux y ayant été réalisés. Les recettes qu'ils génèrent, etc. ... un rapprochement entre l'actif physique et l'actif comptable doit aussi

contribuer à fiabiliser les comptes de la collectivité et à en favoriser l'exploitation.

Il est tout aussi essentiel de disposer d'une information détaillée sur les effectifs de la collectivité, notamment leur composition, leur répartition entre sites et services, leur coût, leurs caractéristiques statutaires ainsi que sur leurs évolutions passées (nombre de départs annuels, etc...).

L'élaboration d'un échéancier prévisionnel des départs en retraite au cours des toutes stratégies de maîtrise, voire de réduction de la masse salariale.

La maîtrise de données fiables et adaptées, comptables, administratives et techniques, sur l'ensemble des composantes de l'activité et du fonctionnement des collectivités constitue donc une condition essentielle à la construction de stratégies de gestion et d'optimisation.

B. Une méthode : la définition et la mise en œuvre de stratégies d'optimisation

Les collectivités doivent inscrire leur stratégie financière au cœur de leur gouvernance et développer, dans le cadre de référence qu'elles édictent. Des stratégies sectorielles d'optimisation.

1. Une stratégie financière au cœur de la gouvernance de la collectivité

La stratégie financière doit fixer le cadre dans lequel s'inscrit l'action de la

collectivité. Elle doit être formalisée et imprégner la gouvernance de l'institution.

Un cadre financier stratégique

La collectivité doit définir une stratégie financière, c'est-à-dire la manière d'atteindre des objectifs financiers qu'elle se fixe.

Forts d'une connaissance approfondie des évolutions passées de la structure des comptes et de l'endettement de la collectivité, ses dirigeants doivent analyser la manière dont ses finances pourraient évoluer, compte tenu des priorités politiques de l'Exécutif et des principes de financement préétablis tant en ce qui concerne le levier fiscal que le recours à l'emprunt. Complétée d'analyses destinées à mesurer la sensibilité des comptes à une évolution différente de tel ou tel paramètre (dépense ou recette), l'analyse prospective ainsi réalisée fournit le cadre dans lequel devra s'inscrire la trajectoire budgétaire de la collectivité et permet, en conséquence, la formulation d'une stratégie financière pluriannuelle.

Cette stratégie peut porter sur les trois grandes composantes d'une politique budgétaire et financière territoriale, à savoir :

- Le mode de financement de la collectivité, et plus particulièrement l'articulation à trouver entre fiscalité et dette et autofinancement ou externalisation du financement des investissements.
- Les principes généraux d'allocation des ressources au budget de fonctionnement et au budget d'investissement, permettant

ainsi de se fixer l'objectif et le plan d'actions, par exemple, pour geler à un horizon donné les dépenses de fonctionnement au bénéfice d'un montant minimal annuel d'investissement.

-La structure financière, notamment caractérisée par la fixation de garde-fous relatifs à l'autofinancement (taux d'épargne minimum) ou à l'endettement (capacité de désendettement à préserver).

L'ensemble des composantes de la stratégie financière proposée peut être exprimé sous la forme d'un arbre d'objectifs, propre à la politique financière, décliné en objectifs stratégiques et opérationnels eux-mêmes reliés aux différentes opérations et leviers d'actions constituant la politique financière de la collectivité (au sens d'une segmentation stratégique).

Une référence interne pour la gouvernance

La stratégie financière ainsi arrêtée, qui conditionne l'action de l'institution, doit donc être débattue et, idéalement, formalisée.

Il est en effet indispensable que le débat d'orientations budgétaire de la collectivité soit l'occasion d'une véritable réflexion collective sur l'évolution de sa situation financière et la stratégie à retenir pour assurer la réalisation de son action. Les éléments présidant à la Proposition de stratégie formulée par l'Exécutif doivent être expliqués et objectivés dans le rapport présenté à cette occasion et avoir

préalable alimenté la réflexion de l'ensemble des commissions sectorielles.

Cette stratégie est alors entérinée ou amendée à l'occasion séance d'examen et cl' adoption du budget. Sa mise en œuvre fait en l'objet d'un suivi annuel et de modifications éventuelles à l'occasion des étapes budgétaires ultérieures.

Ainsi formalisée, elle constitue en quelque sorte le référentiel financier de la collectivité, colonne vertébrale de son action. Elle fixe un cadre général et pluriannuel, qui transcende finalement la se technique financière et qui est complété de stratégies sectorielles spécifiques, visant il optimiser la gestion des moyens de l'institution.

2. Des stratégies sectorielles d'optimisation au service de l'actioll de la collectivité

Les stratégies d'optimisation, qui s'inscrivent dans le cadre arrêté par la stratégie financière et la servent visent, schématiquement, d'une part, à maîtriser, voire à réduire les dépenses de la collectivité et d'autre part, accroître le rendement de ses recettes.

L'optimisation de la dépense

Les stratégies d'optimisation de la dépense peuvent concerner les différentes natures de charges.

La maîtrise voire la réduction de la masse salariale constitue une voie explorée par nombre voie explorée par nombre de

collectivités, cette démarche exigeante, doit s'appuyer sur une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, s'inscrire dans une politique de ressources humaines et conjuguer justesse et universalité des efforts à accomplir, priorités et opportunités, etc., et tenir compte. Naturellement, des enjeux humains qui y sont liés, et notamment les implications de telles évolutions sur les conditions de travail et les risques psychosociaux attachés. Elle suppose, de manière générale, une gestion du changement induit par cette mutation de l'organisation, intégrant ses effets sur les relations individuelles et collectives et les régulations internes qui peuvent être bouleversées.

Les collectivités ont par ailleurs intérêt à définir une stratégie d'entretien et de gestion de leur patrimoine afin de ne plus le subir et de passer ainsi, en ce domaine, de la réaction à l'anticipation, Insuffisamment développée, une gestion patrimoniale active suppose l'établissement de schémas directeurs, visant notamment à optimiser l'utilisation des locaux existants et inscrire la politique patrimoniale dans une dimension pluriannuelle. Elle consiste aussi dans l'organisation da la fonction immobilière et la prise de mesures diverses permettant la cession de biens devenus inutiles ou trop coûteux. L'externalisation et la mutualisation d'actifs, le développement d'une maintenaneéventuelle et l'optimisation des coûts d'entretien et d'assurance et de charge fiscale afferente ou encore la max imixation des recettes tirés patrimoine.

La définition d'une politique d'achats constitue également un axe d'optimisation à privilégier. Il s'agit, En s'appuyant sur une cartographie une segmentation des achats tenant compte, non pas seulement des contraintes juridiques de computation des seuils mais aussi des enjeux économiques et techniques s'y attachant, de définir une stratégie d'achat plus efficace et génératrice d'économies budgétaires, au vu de l'environnement économique dans lequel s'inscrivent les besoins de la collectivité et du niveau de qualité qu'elle peut raisonnablement exiger, l'intégration, dans les équipes, d'un ou de plusieurs agents formés à l'analyse du marché, aux techniques d'achat et à la négociation constitue alors un investissement humain indispensable et souvent rapidement rentabilisé.

Une analyse stratégique de la gestion, directe ou déléguée, des services publics locaux doit aussi être menée, à partir d'un examen des choix antérieurs, des résultats obtenus et des enjeux pour les années à venir. Elle doit amener à comparer les modes de gestion et à questionner la rentabilité du service, les moyens humains et techniques ses équilibres. Elle doit également porter sur la qualité des prestations offertes aux usagers et son éventuelle adaptation.

Une attention particulière est par ailleurs à réserver aux relations nouées par la collectivité avec ses partenaires, notamment associatifs, et à la possibilité d'optimiser les financements leur étant apportés. La réflexion doit naturellement porter sur la nature des actions ainsi soutenues et leur intérêt local ainsi que sur la recherche par les partenaires eux-

mêmes d'une rationalisation de leurs moyens et la mobilisation de leur trésorerie disponible. Les conventions d'objectifs et de moyens doivent alors constituer un outil du pilotage de ces relations, prévoyant, outre les financements accordés, les objectifs poursuivis et les conditions de leur évaluation périodique dans le cadre d'un dialogue de gestion dynamique.

Enfin, et naturellement, les collectivités doivent continuer, dans un environnement financier et bancaire désormais apaisé, de gérer activement mais raisonnablement leur dette, afin d'optimiser le coût de leurs financements externes et leur positionnement au regard du risque de taux.

L'optimisation des recettes

Les stratégies d'optimisation des recettes publiques locales portent essentiellement sur la fiscalité, les produits issus de la tarification des services publics et les produits du domaine.

Au-delà de l'accroissement des taux d'imposition, le renforcement du rendement des ressources fiscales passe par le contrôle, en partenariat avec les directions départementales des finances publiques et, souvent, avec l'appui d'un prestataire spécialisé, de l'assiette des impositions directes. Un tel exercice peut aussi s'accompagner d'un passage en revue des allègements fiscaux accordés par la collectivité par le passé afin d'en assurer les conséquences financières et de s'assurer de leur pertinence dans un environnement bien différent.

Conduite, le cas échéant, à l'occasion de l'analyse des modes de gestion des services publics, une réflexion sur la tarification des prestations délivrées est également à envisager, au vu des équilibres du service et de sa rentabilité. Un tel examen doit aussi porter sur le niveau de la redevance versée à la collectivité.

Une vérification de la bonne valorisation des redevances pour occupation du domaine public et plus généralement des locaux loués ou mis à disposition peut aussi permettre à la collectivité d'engranger quelques recettes supplémentaires.

De manière générale, un passage en revue exhaustif des ressources peut favoriser l'identification de pistes nouvelles de financement ou d'optimisation des recettes (financements européens, mécénat, etc.).

La contrainte budgétaire doit donc conduire les collectivités territoriales à renforcer la connaissance de leur situation financière de leur fonctionnement et à développer des stratégies d'optimisation sectorielles servant une stratégie financière centrale, clé de voûte leur gouvernance. De telles pratiques, indispensables, ne sauront dans ce contexte inédit, suffire à restaurer leurs marges de manœuvre et, finalement, leur autonomie dans la conduite de leur action. Elles doivent plus que jamais s'inscrire dans une démarche de pilotage par la performance d'une action redéfinie.

II. L'OPORTUNITE DU PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE D'UN PROJET LOCAL REDEFINI

Bénéficiant des marges de manœuvre dégagées par les stratégies sectorielles de gestion optimale de la contrainte financière, collectivités territoriales doivent s'engager dans la conception le pilotage par la performance d'un projet politique et d'un projet d'administration adaptés au nouvel environnement de leur action.

A. Du pilotage de la performance externe au projet politique

La performance de l'action de la collectivité s'apprécie à l'aune l'atteinte des objectifs qu'elle poursuit mais aussi, et d'abord, de sa pertinence et de son utilité pour la population et le territoire.

1- Une action publique locale efficace, c'est bien

Nomhre de démarches de performance, engagées par les collectivités locales dans le sillage de la loi organique relative aux lois de finances, ont pour objet la mesure de l'efficacité de l'action publique. Elles méritent, particulièrement dans le contexte actuel, d'être conjuguées avec le processus traditionnel de préparation budgétaire.

Un pilotage stratégique par les objectifs

Souvent opposé à une approche par les moyens, le pilotage par les résultats consiste en effet à mesurer

périodiquement l'efficacité d'une action ou d'une politique, c'est-à-dire le niveau d'atteinte des objectifs lui ayant été assignés, il analyse les écarts entre les résultats obtenus et les résultats escomptés et il en déduit les mesures correctrices requises. Cette approche, qui s'inspire naturellement des pratiques en vigueur dans le secteur privé, peut permettre, à l'issue de la revue d'objectifs opérée, une prise de décision normalement éclairée, pouvant conduire à la confirmation de l'action, sa réorientation ... ou son abandon.

Sa mise en œuvre suppose la définition préalable d'une segmentation dite stratégique, c'est-à-dire d'un découpage de l'action de la collectivité en diverses politiques et à l'intérieur de chacune d'elles, en programmes et actions ou opérations.

Elle induit également la définition d'objectifs, déclinés en objectifs politiques, stratégiques et opérationnels et assignés aux différentes composantes de la segmentation stratégique préalablement arrêtée. Porteurs du sens donné à chaque segment de l'action de la collectivité, ils doivent être exprimés, de manière simple mais précise et comporter une cible, souvent quantifiable, à atteindre, cible qui correspond logiquement au résultat attendu de la mise en œuvre du dispositif concerné.

La formulation des objectifs constitue une étape déterminante, qui implique en effet une relecture approfondie des délibérations, schémas et documents stratégiques de la collectivité et une réflexion sur le sens de l'action poursuivie et les buts assignés aux dispositifs mis en

œuvre quotidiennement par les élus et les services. De la qualité de la formulation desdits objectifs dépend assurément celle de l'analyse opérée et des décisions de pilotage prises.

La revue des politiques peut alors être opérée et l'analyse des résultats obtenus permettre aux élus et aux services d'envisager la mise en œuvre d'actions de gestion (affectation de moyens, etc.) visant à favoriser l'obtention des résultats escomptés ou la réorientation de dispositifs n'ayant pas atteint les buts assignés.

Cette démarche est assurément vertueuse, en ce qu'elle conduit la collectivité à s'interroger sur les finalités de son action politique et, de manière périodique, sur les résultats qu'elle obtient. Pour être utile qu'elle soit au pilotage des politiques publiques, elle pourrait pâtir, si elle constituait l'unique outil d'aide à la décision dans la conduite de l'action locale, de son approche simplifiée d'une réalité locale fort complexe et réservant une place vraisemblablement excessive aux indicateurs quantitatifs - dont le choix, imprégné des jeux de pouvoirs et des représentations de ses auteurs, ne garantit pas l'objectivité supposée de la démarche. De nombreuses voix s'élèvent en effet désormais pour condamner l'omniprésence des grilles d'évaluation et un rationalisme normatif et normalisateur dans la gestion de l'action publique, qui ferait de la quantité la marque de la valeur d'une action et même sa finalité, et qui conduirait la machine numérique à confisquer le savoir-faire du professionnel comme la décision politique.

Un tel outil de pilotage stratégique doit avant tout viser à détecter l'inefficacité potentielle de tel ou tel dispositif, au vu d'indicateurs agissant tels des capteurs repérant telle ou telle possible défaillance...et à envisager, après analyse des anomalies ainsi détectées, une étude plus approfondie du dispositif, une évaluation de la politique ou de l'action concernée, devant offrir une place bien grande, voire majeure, à la réflexion, à l'analyse qualitative, aux échanges entre parties prenantes, à la créativité dans l'identification des pistes de révision de l'action et à l'appréhension de l'environnement dans lequel s'inscrit la mise en œuvre du dispositif.

2- Un pilotage budgétaire par objectifs

Il peut être opportun, dans le contexte inédit de tensions financières que connaissent les collectivités territoriales, de chercher à relier plus étroitement construction du budget et efficacité des actions.

La période financièrement favorable qu'a connue le secteur public local jusqu'à la fin des années 2000 a en effet permis l'engagement régulier, par chaque collectivité, de politiques nouvelles, s'ajoutant le plus souvent à des politiques antérieures non remises en cause, notamment pour des raisons politiques et culturelles. La réduction, parfois drastique, des marges de manœuvre budgétaires ne permet plus cet empilement d'actions, parfois incohérentes, et à l'efficacité variable. Lorsque la ressource est plus rare, le droit à l'erreur est moindre... et les

moyens disponibles doivent être affectés aux actions et aux dispositifs d'intervention les plus efficaces.

Aussi, d'aucuns promeuvent légitimement la mise en œuvre de budgets de performance, dont la construction privilégierait, de manière finalement assez naturelle, les dépenses représentatives d'actions jugées performantes, et notamment efficaces, au détriment d'actions dont la mise en œuvre n'a pas permis l'atteinte des objectifs assignés.

Une telle préonisation est opportune dans l'environnement financièrement hostile que connaissent les collectivités, sous réserve que l'efficacité des dépenses soit appréhendée, lorsque cela est nécessaire, à partir d'une évaluation plus approfondie de la politique qu'elles servent que celle, par nature limitée, offertes par les résultats de quelques indicateurs. Cette précaution, exigeante, doit aussi préserver la collectivité de l'automatisme technocratique de décisions qui seraient prises à l'aune de quelques données chiffrées, que certains auteurs condamnent fort légitimement, redoutant la substitution « d'automatismes budgétaires » à la décision politique ou gestionnaire », voire le développement « d'une autorégulation des finances publiques ». Bien au contraire, un tel mariage entre préparation budgétaire et pilotage stratégique doit nourrir la réflexion et favoriser l'enrichissement du dialogue budgétaire.

Le pilotage par objectifs des politiques publiques a donc vocation à favoriser une

allocation des ressources aux actions ayant fait la preuve de leur efficacité, c'est-à-dire contribuant effectivement à l'atteinte des objectifs fixés. Bien qu'essentiel, il ne garantit aucunement le bien fondé des objectifs poursuivis, ni leur compatibilité avec les moyens disponibles de la collectivité ou encore l'utilité de la politique mise en œuvre, enjeux dont la contrainte budgétaire ne fait qu'accroître l'importance.

Une action publique locale pertinente et utile, c'est encore mieux

Une action publique est performante si elle est pertinente, réaliste et utile, si elle participe d'un projet adapté au territoire et qui lui soit profitable.

La recherche de la pertinence et de l'utilité

Avant de définir une politique et de lui fixer des objectifs, il paraît indispensable d'identifier et d'analyser les problèmes qu'elle est censée résoudre ou les attentes qu'elle a vocation à satisfaire. Étape déterminante, cette phase d'analyse est trop souvent - mais bien heureusement pas toujours - tronquée ou réduite au constat de réalités apparentes ou de symptômes de problèmes plus profonds dont la résolution conditionne la réussite de l'action et son utilité.

La réalisation d'un diagnostic approfondi des problèmes à traiter, de leurs causes et de leurs effets mais aussi des intérêts en présence et des jeux d'acteurs, doit permettre aux élus de la collectivité de décider en connaissance de cause l'action à mettre en œuvre. Les choix et

priorités qu'ils pourront alors arrêter, naturellement et légitimement imprégnés des orientations et valeurs politiques qui sous-tendent leur engagement, le seront après une réflexion et des échanges, nourris des apports du diagnostic opéré.

Une telle approche a pour objet non seulement d'identifier les actions le mieux à même de répondre aux enjeux du territoire mais aussi d'offrir aux décideurs la matière requise pour un débat nourri et réfléchi, donnant la possibilité de s'affranchir de vérités toutes faites et de fausses bonnes idées, et d'appréhender la réalité locale, riche et complexe, sous un prisme distinct de celui des seuls indicateurs quantitatifs d'efficacité.

Elle peut amener à la mobilisation d'outils multiples d'observation et d'analyse des caractéristiques territoriales et au développement, dans l'idéal, d'évaluations dites ex ante, devant permettre de se projeter et d'appréhender, autant que faire se peut, les effets et impacts prévisibles des dites actions et, partant, leur utilité pour le territoire.

Dès lors, les causes des problèmes étant identifiées et les résultats des politiques étant envisagés, la détermination des objectifs poursuivis par la collectivité peuvent être formalisés et intégrés aux outils de pilotage mis en place. La maturation ayant présidé à leur détermination doit alors assurer une certaine pertinence, sans la garantir totalement, tant la réalité est complexe,

aux buts poursuivis par les politiques arrêtées.

La fixation des objectifs des actions locales doit aussi être guidée par la recherche d'une cohérence réelle avec les moyens disponibles pour leur mise en œuvre, rien ne servant de poursuivre des objectifs dont on peut dès la formulation mesurer le caractère inatteignable et déconnecté des possibilités de la collectivité.

La construction d'un projet politique

La gouvernance de l'action publique doit dès lors s'appuyer non pas seulement sur un, trop souvent technocratique, pilotage par objectifs, mais sur une approche plus qualitative et discutée des fondements des actions à conduire, susceptibles de constituer le projet politique de l'institution.

Une action publique performante est d'abord une action qui résout les problèmes identifiés sur un périmètre d'intervention et qui s'inscrit dans une dynamique réaliste. Elle n'est qu'ensuite un ensemble de dispositifs et de moyens, à piloter de manière optimale mais sans en oublier les finalités premières. Aussi, paraît-il opportun d'asseoir la gouvernance financière non plus seulement sur des pratiques traditionnelles d'optimisation des ressources et des charges de personnel ou d'entretien du patrimoine, par exemple, mais sur la construction d'un projet pour le territoire, qui soit pertinent, cohérent et utile. La

construction des budgets locaux peut alors s'appuyer sur des outils de pilotage et de planification de l'action locale, dont la vocation première n'est pas budgétaire mais dont les enseignements peuvent favoriser la pertinence des arbitrages financiers.

Cette manière de procéder est cependant ambitieuse et pour évidente qu'elle puisse paraître, n'en est pas moins difficile à mettre en œuvre, tant elle suppose de remises en cause, parfois profondes, des habitudes internes à chaque institution. La contrainte financière devrait néanmoins amener progressivement le secteur public local à une redéfinition en profondeur de son action, y compris dans des domaines d'intervention réglementés où la part d'initiative locale est finalement assez résiduelle, et à l'intégration, dans sa gouvernance et son cycle de décision, d'une évaluation régulière de son action.

L'aboutissement d'une telle démarche doit, toutefois, inéluctablement amener à composer avec la réalité sociologique d'organisations auxquelles participent élus et services, dirigeants et agents, aux rationalités et intérêts différents, voire divergents. Elle suppose donc une gestion réfléchie et intelligente de la construction d'un projet dans laquelle chaque acteur doit s'impliquer et trouver intérêt.

La conception et la mise en œuvre d'un projet politique pour le territoire doit aussi trouver son pendant dans celui de l'Administration, la performance interne contribuant à la performance externe de la collectivité.

3- du pilotage de la performance interne au projet de l'administration

La finalité d'une collectivité territoriale est le service qu'elle rend à sa population et à son territoire. Son fonctionnement interne, au service de son action, n'en demeure pas moins essentiel. La mesure de sa performance suppose alors l'appréhension de son efficacité, qui ne se résume pas aux gains générés par la mise en œuvre de stratégies sectorielles d'optimisation, et de l'engagement de son administration.

1- Un besoin d'efficacité, c'est indiscutable

Stratégies d'optimisation des moyens et pilotage par les processus doivent contribuer à l'efficacité de l'action publique, sans omettre la corrélation étroite existant entre la réalisation du projet politique et l'activité des services de la collectivité.

L'efficacité par l'optimisation des moyens

Réduction des effectifs, limitation des charges courantes, optimisation patrimoniale, etc.... constituent, on l'a vu ci-dessus, les axes souvent prioritaires d'une démarche de réduction des coûts. La chasse au gaspillage, désormais consacrée par l'anglicisme le management, et le non-remplacement d'agents au gré des départs en retraite, mutations ou restructurations internes, constituent en effet une composante majeure des plans d'action déployés par les collectivités aujourd'hui confrontées à l'évaporation de leur

autofinancement.

La recherche d'une plus grande productivité et d'une plus grande rigueur dans les dépenses courantes est indéniablement justifiée.

Il est cependant important de rappeler que l'efficacité suppose non pas une diminution sans limite des moyens mobilisés mais un équilibre, parfois délicat et difficile à appréhender, entre résultats obtenus et moyens mobilisés. Autrement dit, une entité est performante si ses réalisations (services rendus, etc.) sont produites moyennant une sollicitation raisonnable de moyens au regard de la teneur même desdites réalisations. Des résultats satisfaisants obtenus grâce à une débauche de moyens ne sont assurément pas la marque d'un fonctionnement efficace. De même, un sous dimensionnement manifeste des moyens mobilisés peut aussi être annonciateur de difficultés futures, la mise en tension de l'organisation étant susceptible, à terme, de générer un véritable essoufflement des équipes en place.

Le bon dimensionnement des moyens doit donc s'apprécier au regard des résultats obtenus ... mais aussi des objectifs poursuivis et des résultats attendus. La cohérence qui doit exister entre objectifs et moyens doit en effet préserver la collectivité de l'illusion des buts inatteignables et hors de portée, notamment financière, mais aussi de la démesure de moyens affectés à des actions peu déterminantes et peu stratégiques. S'il faut avoir les moyens de son ambition, il

faut aussi avoir l'ambition de ses moyens ...

L'optimisation des ressources mobilisées doit donc être appréhendée à l'aune de la relation existant entre objectifs, moyens et résultats, relation souvent peu intégrée au processus de construction budgétaire et dont la prise en compte paraît, ainsi qu'on l'a démontré plus haut, essentielle en période de disette budgétaire

L'efficience par les processus

La recherche d'économies budgétaires est donc étroitement liée aux ambitions du projet politique de la collectivité.

L'approche par les processus doit permettre de préserver cette corrélation essentielle et à l'apparente évidence.

Notion bien connue du monde de l'entreprise et de la certification, le processus est une succession d'activités et de tâches au cours de laquelle sont mobilisés des moyens de tous ordres aux fins de produire un bien ou un service. Le fonctionnement d'une collectivité s'appuie naturellement sur nombre de processus, qu'il s'agisse de processus de réalisation (délivrance de services aux usagers, réalisation d'ouvrages, etc.), de processus de management et de pilotage ou de processus fonctionnels (fonctions support, telles les finances, les ressources humaines, etc.).

Chaque processus poursuit des objectifs (qualité de service, coût, délai de délivrance, etc.), au profit de ses bénéficiaires, et contribue à la mise en

œuvre du projet politique de la collectivité, lui-même décliné, on l'a vu, en finalités politiques, stratégiques et opérationnelles. Le processus d'allocation de subventions au titre d'un dispositif d'intervention culturelle s'analyse ainsi comme un enchaînement d'activités mobilisant des moyens humains matériels et financiers, au service de l'exécution d'une composante de la politique culturelle.

Dès lors, la cartographie des processus, l'examen régulier de leur organisation et des moyens qui leur sont affectés, la recherche permanente de voies d'amélioration, en termes de coût ou de qualité de la prestation offerte, ou la gestion des risques de tous ordres rencontrés à chacune de leurs étapes, sont de nature à favoriser l'efficience de la collectivité.

Une telle démarche, qui doit être conçue de manière participative et engageante, contribue alors à la construction d'un véritable projet de l'administration directement lié au projet de l'institution.

2. Un projet collectif, partagé et engageant, c'est indispensable

Un tel projet de performance interne doit vivre, être partagé et impliquer l'adhésion et l'engagement des agents en charge de sa conception et de sa mise en œuvre.

Une pratique nécessairement institutionnalisée

Ainsi dotée d'un projet politique, assis sur

une segmentation de son action et des objectifs qui lui sont assignés, et d'une structuration en processus de son activité, la collectivité doit veiller à faire vivre les outils utiles à leur pilotage et à les intégrer à sa gouvernance, notamment financière. Sources de réflexion, les dispositifs de pilotage ainsi définis doivent en effet être utilisés ... et ne pas avoir pour seules productions des arbres d'objectifs figés ou des cartographies inexploitées, établies pour les seuls besoins d'une communication interne ou externe avide d'actions d'apparence innovantes. Ils doivent au contraire imprégner la gestion quotidienne de l'institution et de ses services.

Peuvent ainsi être périodiquement organisées des séances dites de dialogue de gestion au cours desquelles sont abordées et discutées, au vu d'états et de tableaux de bord, toutes les questions utiles à la performance externe et interne de l'institution. Ces séances, qui peuvent être annuelles ou plus fréquentes, peuvent ainsi associer la direction générale, les directions fonctionnelles et chaque direction opérationnelle (séparément) et comporter plusieurs séquences, telles que le passage en revue des objectifs et des résultats des politiques menées ainsi que celui de l'activité de ladite direction et des processus auxquels elle prend part. Elles peuvent alors aboutir à des préconisations, transformées le cas échéant en objectifs à atteindre et à examiner au cours des séances suivantes.

Un travail équivalent peut être envisagé, en particulier en ce qui concerne la

performance externe, avec l'Exécutif ou les commissions thématiques d'élus.

En outre, à l'instar, au moins sur le principe, de ce que pratique l'État depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, il peut être intéressant d'établir chaque année un projet annuel de performance, recensant objectifs et résultats attendus, et un rapport annuel de performance, dressant un état des lieux des résultats obtenus et répondant, dans son contenu et de manière encore plus approfondie et dynamique, à l'obligation faite par le Code général des collectivités territoriales de produire annuellement un rapport dit d'activité.

Enfin, les collectivités engagées dans ce type de démarche peuvent aussi structurer les rapports faits par l'Exécutif à l'assemblée délibérante en fonction de la segmentation stratégique adoptée ou encore intégrer aux rapports stratégiques, tels ceux relatifs au débat d'orientations budgétaires, au budget ou aux grandes politiques de l'institution, le rappel des objectifs poursuivis et des principaux résultats obtenus.

Un projet partagé et engagement

Pour qu'une telle démarche réussisse, il est cependant fondamental, lors de sa conception et de son implantation, de tenir compte des caractéristiques de l'institution, de sa culture, de son histoire et des relations existant entre les différents acteurs qui la constituent.

Il est alors important de comprendre ces relations complexes et leurs implications sur le déploiement de la démarche, de les anticiper et de les gérer. Le responsable du projet doit alors donner le sens de ce nouveau pilotage aux agents de la collectivité, leur en expliquer les enjeux et l'intérêt sur un plan collectif comme individuel, et les associer largement, quand cela est souhaitable et possible, afin de susciter l'engagement de chacun dans la réussite du projet et de rappeler la part de responsabilité qu'a chacun dans le bon fonctionnement et la performance de l'institution.

Enfin, la conception même des outils et méthodes de travail induites par une telle démarche doit intégrer la nécessité, en particulier pour la gestion interne, de trouver un équilibre entre définition formelle d'objectifs ou de processus et marges de manœuvre ou liberté d'action laissée aux agents et aux services. S'il est légitime et nécessaire, en particulier dans un contexte budgétaire difficile, de se fixer un cadre financier et des buts à atteindre, il est tout autant indispensable, pour ne pas brider les bonnes pratiques et démotiver les équipes, de ne pas emprisonner l'organisation dans un carcan sclérosant.

La contrainte budgétaire exceptionnelle à laquelle s'efforcent de faire face les collectivités locales doit les amener à optimiser et à rationaliser leur gestion courante mais aussi, et peut être davantage encore, à imaginer un nouveau projet pour leurs territoires, leurs, leurs populations et leurs personnels. La mutation que sont en train de connaître

les finances publiques locales appelle en effet une réaction adaptée, qui ne peut être conotée dans des ajustements ponctuels ou des révisions marginales des dispositifs d'intervention mis en œuvre. Les collectivités doivent définir une action locale nouvelle, répondant aux besoins et aux attentes de leurs territoires, pilotée dans un souci de performance... et, avant tout, compatible avec les ressources dont elles disposent. Elles doivent, non pas, au risque de faire perdre toute cohérence à leur action, faire entrer au forceps un ensemble composite d'interventions, parfois anciens, dans une enveloppe et performant, adapté au nouveau cadre financier qui leur est imposé, et suscitant au mieux l'engagement et l'adhésion des parties prenantes.

La mutation financière du secteur public local impose une transformation de ses modes traditionnels de gouvernance.

Elle invite, surtout, à une action publique locale renouvelée et performante.

FINANCES PUBLIQUES

Nouvelle norme IFRS 9 : quels travaux menés à fin 2015 ? Quels enjeux avant 2018 ? Exemple de la Société Générale

Marie-Laure Troupel Projet IFRS Groupe Société Générale Administratrice ADICEF
Véronique Mathaud / Direction de Programmes IFRS 9 phase 2 Société Générale
Revue Banque n°791-792- Janvier 2016

La nouvelle norme IFRS9 Instruments financiers, applicable au 1^{er} janvier 2018 (sous réserve de son adoption par l'Union européenne) est une norme très structurante, avec des enjeux stratégiques. Pour mémoire, cette norme composée de trois volets concerne :

- la classification et évaluation des actifs & passifs financiers (phase 1). Sous IFRS 9 phase 1, la classification des actifs financiers est fonction de leur stratégie d'utilisation et de leurs caractéristiques spécifiques ; la juste valeur par résultat devenant le traitement comptable par défaut ;
- la dépréciation liée au risque de crédit des instruments de dette (y compris les encours sains), et ce dès l'organisation des transactions (phase 2) ;
- les opérations de micro-couverture (hors macro-couverture). La norme a pour objectif d'élargir les possibilités de couvertures comptables définies par IAS 39 pour refléter de manière plus fidèle les pratiques de gestion des risques (phase 3).

Conscientes des enjeux opérationnels ainsi que des impacts significatifs et transversaux de cette nouvelle norme, les banques, dont le groupe Société Générale, ont organisé dès 2014 leurs projets de

mise en œuvre. Où en est le groupe Société Générale à fin 2015 ?

I. La structuration des projets de mise en œuvre d'IFRS 9

Le groupe Société Générale a organisé ses projets de mise en œuvre en fonction du découpage en phases de la norme, au regard des filières impactées (filière finance, filière risques). Le groupe a ainsi structuré :

- d'une part, un projet relatif à la phase 1 et phase 3 ;
- et d'autre part, un projet relatif à la phase 2.

Toutefois, si les projets de mise en œuvre d'IFRS 9 sont scindés en fonction du découpage en trois phases de la norme, la gouvernance mise en place au niveau du groupe associe, quant à elle, les filières finance et risques compte tenu des interactions et de la forte dépendance vis-à-vis des données «risque».

Outre la gouvernance commune et le pilotage rapproché des projets IFRS 9 phases 1 et 2, il convient également de souligner que la mise en œuvre de ces projets s'inscrit dans un environnement de forte évolution réglementaire et dans un contexte d'adhérences fortes avec d'autres projets ; ce qui implique une

coordination rapprochée entre les projets, voire des chantiers de mutualisation.

Au regard de la date d'application de la norme à compter du 1^{er} janvier 2018, le groupe Société Générale a défini un calendrier de mise en œuvre. L'année 2015 a été consacrée au cadrage des projets.

Sur 2015, les travaux ont ainsi été menés en priorité sur le classement et l'évaluation des actifs financiers et sur la dépréciation liée au risque de crédit compte tenu des enjeux opérationnels ainsi que des impacts significatifs et transversaux de ces deux phases (rappelons que l'application de la phase 3 n'est pas obligatoire, et qu'il est possible de conserver les dispositions actuelles d'IAS 39 relatives à la couverture).

II. Projet IFRS 9 phase 1 : les travaux menés en 2015 et les enjeux identifiés

Plus concrètement, dans le cadre du projet IFRS 9 phase 1, l'année 2015 a été consacrée aux travaux de cadrage afin d'identifier les enjeux sur les chantiers bancaire et process & SI.

Chantier bancaire

Dans le cadre du diagnostic métier mené cette année, nous avons ainsi été amenés à revoir les actifs financiers impactés par IFRS 9 phase 1 afin d'estimer et de documenter leur classement en application des dispositions de la norme (pour mémoire, les dispositions relatives aux passifs financiers ne sont en revanche pas modifiées, à l'exception du traitement du risque de crédit propre sur les dettes en juste valeur sur option).

En termes de périmètre du diagnostic, il convient de souligner l'ampleur des travaux d'analyse dans la mesure où les actifs potentiellement impactés par IFRS 9 phase 1 représentent environ 50 % des actifs du groupe et où l'ensemble des entités du périmètre de consolidation du groupe Société Générale ont été concernées par ce diagnostic (notamment les entités publiant localement en normes IFRS).

Classement

Pour mémoire, le classement des actifs financiers sous IFRS 9 phase 1 repose sur l'analyse de deux critères cumulatifs : d'une part les caractéristiques intrinsèques de l'instrument (instrument répondant ou non à la définition de SPPI « Solely Payments of Principal and Interest ») ; d'autre part le business model mis en œuvre.

Ainsi, selon l'analyse combinatoire des caractéristiques de l'instrument et du business model, les actifs financiers seront dorénavant classés dans l'une des trois catégories comptables IFRS 9 : coût amorti, juste valeur par OCI ou juste valeur par résultat.

Sur l'année 2015, la revue des caractéristiques des instruments a représenté un important travail d'analyse et de documentation et a par ailleurs nécessité la mobilisation et l'interaction de plusieurs équipes tant dans les directions fonctionnelles (département normatif...) que dans les métiers.

Analyse des caractéristiques intrinsèques de l'instrument (qualification « SPPI » ?)

Les problématiques et enjeux rencontrés dans un groupe comme Société Générale proviennent d'une part des divers produits traités avec leurs caractéristiques et spécificités (prêts retail, prêts corporate...) et d'autre part de la diversité et de la multiplicité des entités à l'international. À titre illustratif, les enjeux normatifs rencontrés dans le cadre de l'analyse des prêts ont été notamment les suivants :

- prêts corporate à taux fixe : prêts comportant une clause de remboursement anticipé occasionnant des pénalités ; cette problématique est un sujet de Place, pour toutes les banques françaises, a minima ;
- prêts à taux variable : prêts avec une révision non corrélée sur l'index (par exemple : prêt à Euribor 3 mois avec une révision annuelle du taux). En application d'IFRS 9, les prêts présentant un déphasage entre la périodicité du taux d'intérêt variable facial et la périodicité de refixation de ce taux variable ne peuvent pas être nativement qualifiés d'instruments « SPPI ». En conséquence, des travaux d'analyse normative et de documentation ont dû être menés pour ces instruments afin de démontrer leur caractère basique. Selon les dispositions de la norme, deux approches sont envisageables : une approche qualitative ou une approche quantitative via la construction d'instruments benchmarks, ce qui implique de ce fait la mobilisation d'équipes d'actuaire.

Business models

Un autre enjeu de la nouvelle norme IFRS 9 phase 1 concerne les business models pour lesquels il est important d'avoir une vision prospective. En effet, dans le cadre de l'analyse du classement des actifs financiers, il convient de prendre en compte les business models actuels mais également de suivre l'évolution de futurs business models de type « titrisation » afin d'anticiper leurs impacts en termes de classement et d'évaluation.

D'un point de vue opérationnel, la phase 1 a nécessité, et nécessitera encore, un important travail d'analyse normative et de documentation des actifs financiers. Sous réserve de la finalisation des analyses normatives, IFRS 9 phase 1 ne devrait pas induire un changement massif dans la catégorisation des actifs financiers ; étant précisé qu'à ce jour des incertitudes existent encore (cf. les discussions de Place en cours, notamment sur les options de remboursement anticipé).

Compte tenu de la complexité et de la transversalité des sujets, les travaux menés dans le cadre de ce projet se sont inscrits en 2015, et continueront à s'inscrire, dans une vision partagée et des échanges réguliers avec les acteurs de la Place ainsi qu'avec les commissaires aux comptes.

Chantier process & SI

Outre un important travail de documentation mené dans le cadre du chantier bancaire, la mise en œuvre d'IFRS phase 1 aura un impact significatif sur les

systèmes d'informations (SI) et sur l'adaptation des process. La mise à niveau significative des SI provient des reclassements d'actifs financiers identifiés dans le cadre du diagnostic métier mené, mais également de la forte interdépendance des SI en amont et en aval de la consolidation groupe :

- SI en amont : systèmes d'opérations, moteurs de valorisation, référentiels plan de comptes, schémas et interpréteurs comptables, etc. ;

- SI en aval : SI dédiés à d'autres reportings (notamment les reportings réglementaires et prudeniels), la communication financière...

III. IFRS 9 phase 2 : les travaux menés en 2015 et les enjeux identifiés

Les travaux menés en 2015 s'articulent aussi autour de deux chantiers, un chantier bancaire et un chantier processus et système d'information. Le démarrage des deux chantiers n'a pas été simultané pour laisser le temps au chantier bancaire de poser les bases de la méthodologie de calcul et pouvoir ainsi livrer des bases solides pour le chantier processus et système d'information.

Le chantier bancaire entre 2013 et mi 2015 est passé par les étapes suivantes :

- une nécessaire appropriation de la norme ;
- la définition d'un cadre méthodologique théorique pour permettre de disposer de bases solides avant l'implémentation ;

- l'identification des périmètres concernés.

Le cadrage du chantier processus et système d'information a démarré courant 2015 ; l'ensemble sera cadré pour la fin de l'année 2015.

Chantier bancaire

Une nécessaire appropriation de la norme

La première étape nécessaire était de s'assurer que la norme comptable dans tous ses aspects avait été correctement comprise et assimilée. Les grands principes de suivi du risque de crédit ont été réaffirmés au regard des exigences de la norme comptable ; certains tels que l'évaluation de la dégradation du risque de crédit au fil du temps ont été questionnés en séparant les problématiques retail et non retail.

En effet la norme comptable pose plusieurs types de problèmes :

- la mesure du risque : comment calculer la provision à un an ou à maturité ?
- la définition des critères de transferts entre le provisionnement à un an et à maturité ;
- l'intégration de la dimension prospective ;
- la définition du défaut.

La définition d'un cadre méthodologique de calcul

Tous les termes de la formule de calcul de l'Expected Credit Loss ont été normés :

- définition des critères de transfert : un processus d'évaluation de la dégradation du risque de crédit homogène dans le groupe pour les corporates et pour le retail dès lors que les sociétés du groupe disposent de suffisamment d'historique de risques ;
- définition des concepts de probabilité de défaut ;
- définition et différence des taux de provisionnement à l'entrée en défaut comparé au taux de perte bâlois.

Des principes généraux ont aussi été édictés :

- utilisation des notations internes identiques à celles utilisées pour le calcul du RWA ;
- définition du cadre normatif pour l'utilisation du principe de contagion ;
- utilisation et généralisation de la liste des noms sous surveillance ;
- création d'un lien entre le passage en surveillance et le montant du provisionnement.

La mesure de la provision

Les probabilités de défaut doivent être à la fois prises à date de clôture et projetées à maturité. Au-delà du modèle de projection qui utilise des techniques utilisées pour les stress-tests, l'enjeu est d'identifier les facteurs macroéconomiques qui sont pertinents pour une telle projection.

Plusieurs éléments entrent alors en jeu ; les scénarios à retenir, la segmentation des portefeuilles pour ne retenir que les variables pertinentes et la capacité à modéliser ou non ces indicateurs de risques.

L'identification des périmètres

Une fois la méthodologie établie, reste à mesurer la faisabilité de son implémentation périmètre par périmètre. Si la faisabilité sur des périmètres déjà soumis au calcul bâlois ne présente qu'une difficulté moyenne, l'implémentation sur des périmètres standards est plus délicate. En effet le périmètre bâlois dispose déjà d'historiques de notation et de perte. La construction de nouvelles courbes est donc facilitée. Sur le périmètre en standard, la première tâche à réaliser est de s'assurer de la généralisation des pratiques de notation pour le non retail ou d'équivalent scoring pour le retail, dispositif ensuite à compléter par des historiques de perte. Si ces données existent pour le suivi du risque, elles ne sont pas forcément regroupées et ne se présentent pas toujours sous une forme homogène.

Chantier Process& SI

Les enjeux de système d'information sont majeurs dans la mesure où il faut passer d'un processus de provisionnement en mode expert sur une petite partie des encours à un processus de provisionnement qui concernera l'intégralité du portefeuille de crédit. Le processus de provisionnement va donc se rapprocher du processus de calcul du RWA avec une nuance forte : la nécessité de comptabiliser dans chaque entité du groupe le résultat du calcul de provisionnement et ceci dans les délais d'une clôture comptable. Il est donc nécessaire d'industrialiser le processus, de s'assurer de la conformité du calcul à la

fois en local et en central et de centraliser le résultat pour l'établissement des comptes consolidés.

Un autre aspect de l'industrialisation consiste en la centralisation des données a minima et du calcul si possible pour faire face aux impératifs d'IFRS7. En effet compte tenu de l'aspect hautement subjectif des paramètres, que ce soit le transfert entre étapes de provisionnement ou les anticipations macroéconomiques, il est pratiquement impossible de comprendre le calcul sans explications qualitatives et quantitatives.

Il est par ailleurs presque certain que les reportings réglementaires seront aussi extrêmement exigeants en termes de données.

Quelles sont les prochaines étapes pour le Projet ?

Travaux de mise en œuvre et de développement SI

Les choix structurants seront achevés fin 2015, ce qui permettra de démarrer les phases de développement SI dès le début de l'année 2016. Les développements sur 2016 concernent à la fois les systèmes opératoires pour la phase 1 et les systèmes risques et opératoires pour la phase 2, sans oublier les phases calculatoires. Les deux phases imposent ensuite des développements sur des périmètres quasi équivalents sur les chaînes comptables et réglementaires au même moment.

Une nécessaire convergence des 2 projets
Les travaux des 2 phases doivent se retrouver en 2016 et 2017.

En 2016 :

- pour coordonner les développements sur les chaînes comptables (plan de comptes, schémas comptables, détermination des périmètres etc.) ;
- pour identifier les nouveaux besoins réglementaires ;
- pour ajuster le reporting interne et la gestion des risques.

En 2017 :

- pour coordonner et optimiser les travaux d'homologation bancaires ;
- être en mesure de disposer des impacts financiers de cette nouvelle norme ;
- pour assurer la cohérence dans les états financiers consolidés

Un démarrage unique en 2018

Les années 2016 et 2017 seront clés pour la mise en œuvre d'IFRS 9. Il reste un certain nombre d'inconnues notamment pour déterminer la frontière entre les actifs qui resteront au coût amorti et les actifs qui passeront en juste valeur.

Sur le provisionnement, il reste à déterminer le poids entre les données historiques et les données prospectives dans le calcul de la provision ; le poids respectif de chacun variant d'un portefeuille à l'autre. La gouvernance des différents processus nécessaires à l'industrialisation de l'évaluation du risque, du calcul et de la comptabilisation est un élément clé du dispositif.

Enfin, seule la réunion du résultat des deux phases permettra d'avoir une vision d'ensemble de la modification du bilan et de l'impact final sur les capitaux propres comptables.

FINANCES PUBLIQUES

Quelles normes et quels outils pour la qualité de l'audit des comptes publics?

**Marine PORTAL /Maître de conférences /IAE de Poitiers - mportal@iae.univ-poitiefs.fr
Gestion et Finances Publiques -N° 7/ Juillet 2012**

L'audit est en effet perçu comme un mécanisme qui garantit la confiance. Il ne constitue pas pour autant une solution mais une aide, un cadre support qui accompagne chaque réforme ou la structuration des pratiques gouvernementales, l'ambition de réglementer présuppose nécessairement la possibilité d'un audit efficace. (Power, 2003, p. 50).

L'audit financier s'intéresse donc à la qualité de l'information comptable. Mais qu'en est-il de la qualité de l'audit financier? C'est la question au cœur de cet article qui s'attache à détailler les normes

Le référentiel de l'IFAC est composé des normes ISAS (International Standards on Auditing) qui ont été élaborées pour le secteur privé, mais qui définissent des principes de base, pratiques et procédures utilisables pour tous les audits financiers. L'IFAC souhaite notamment étendre aux organismes publics le champ d'application de ses normes, ce pourquoi elle bénéficie de la collaboration de l'INTOSAI qui a entrepris de réviser ses normes de contrôle et de publier des guides pratiques (Practice Guides) destinés à compléter les normes ISA. Par ailleurs, une analyse du référentiel des normes ISA a été étendue au secteur public. En effet, dans les cas où les modalités d'application contenues dans

et les outils au cœur de la qualité de l'audit financier.

Une approche normative de la qualité de l'audit des comptes publics

Il est faux de dire que la qualité de l'audit financier n'existe qu'au travers des normes d'audit. Toutefois ces dernières permettent de caractériser ce concept difficile à définir. Pour appréhender cette qualité normative, les référentiels normatifs qui font autorité dans le monde de l'audit (le référentiel de l'IFAC et de l'INTOSAI, organisme regroupant les institutions supérieures de contrôle) vont être présentés.

une norme ne sont pas applicables au secteur public ou lorsque des modalités d'application supplémentaires sont appropriées au contexte du secteur public. Des commentaires spécifiques édictés par le Comité du Secteur Public de l'IFAC sont indiqués dans un paragraphe relatif au Point de vue du Secteur Public. (Public Sector Perspective - PSP).

Les normes ISA s'intéressent à toute la démarche d'audit et posent un ensemble de régies propres à garantir le bon exercice de la mission de certification via un ensemble codifié de normes (standards) de contrôle qualité, d'audit, de missions d'assurance et de services connexes et de

recommandations (standards) afin de définir les fondements d'une mission d'audit.

Au sein du référentiel ISA, on distingue une norme se rapportant directement à la qualité de l'audit, il s'agit de la norme ISQC1 «international Standards on Quality Control». La norme ISA 220 «Contrôle qualité d'un audit d'état financier» est complémentaire de la norme ISQC1 car elle reprend en fait les principes de cette norme pour les appliquer au cas particulier de l'audit financier.

La norme ISQC1 du référentiel ISA

La norme ISQC1 dispose que le certificateur « doit mettre en place un système de contrôle qualité destiné à fournir au cabinet l'assurance raisonnable que ce dernier et son personnel se conforment aux normes professionnelles et aux obligations légales et réglementaires, et que les rapports émis par le certificateur sont appropriés en la circonstance.

Le système de contrôle qualité est défini selon deux processus distincts: le contrôle qualité (engagement Quality control review) et le suivi du contrôle qualité (monitoring, également désigné par les termes assurance qualité ou surveillance du contrôle qualité).

Le contrôle qualité désigne les politiques et procédures formalisées et mises en œuvre afin de couvrir chacune des composantes suivantes:

- le leadership et la responsabilité;
- l'éthique;
- l'acceptation et le suivi des missions et des relations auditeurs- audités ;
- les ressources humaines;
- la réalisation de la mission;

- la revue du contrôle de qualité et le suivi du système.

Ces points servent de socle à la définition des procédures et des principes fondamentaux composant le système de contrôle qualité d'un audit financier et recourent les notions de compétence et d'indépendance.

Le référentiel de L'INTOSAI

L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) est l'organisation parapluie du contrôle externe des finances publiques.

L'organisme publie des Documents relatifs au contrôle qui constituent le résultat final du travail des commissions, sous-commissions et groupes de travail (Task Forces) et qui ont été adoptés par l'INTOSAI comme étant les normes de contrôle reconnues à l'échelle internationale relatives au contrôle externe des finances publiques.

Cette organisation internationale a également édité un référentiel normatif établi à l'image du référentiel d'audit de l'IFAC et constitué des normes ISSAI (international Standards on Supreme Audit Institutions). Ces normes constituent les pré-requis et bases pour le fonctionnement correct et la conduite professionnelle d'une institution supérieure de contrôle les normes ISSAI sont présentées selon un cadre de travail visant à faciliter la compréhension et la pratique du référentiel normatif, ce cadre de travail comprend les textes des normes selon une hiérarchie préétablie ainsi que les documents nommés Guidance on good governance qui sont des guides pratiques sur le contrôle interne ou la comptabilité

par exemple, il destination des autorités administratives.

En ce qui concerne la qualité de l'audit, l'INTOSAI a adopté les normes ISSAI 40 « Contrôle qualité pour les ISC », ISSAI 1220 « Contrôle qualité d'un audit d'états financiers » et ISSAI 200 « Principes généraux de contrôle des finances publiques ». La norme ISSAI 1220 est l'exacte retranscription de la norme ISA 220 alors que la norme ISSAI 40 est une application adaptée de la norme ISQC1 pour prendre en compte le mandat des institutions supérieures de contrôle plus vaste que celui des cabinets. Cette norme reprend donc tous les principes détaillés par ISQC 1 pour détailler ce qu'elle nomme «le cadre d'un système de contrôle qualité pour les ISC» Pour chaque élément, ISSAI 40 cite la norme ISQC1 puis en propose une adaptation pour les institutions supérieures de contrôle (ISC) accompagnée de directives d'application. La norme ISSAI 40 préconise par exemple aux ISC de s'assurer que les cabinets auprès desquelles elles sous-traitent leurs travaux possèdent bien des systèmes de contrôle qualité efficaces. la norme revient également sur une spécificité des institutions supérieures de contrôle: leur manque de latitude dans le choix des travaux qu'elles doivent effectuer, ceux-ci étant prévus par la loi ou par mandat.

Suite à cette présentation des référentiels d'audit majeurs sur la scène internationale et européenne, la seconde partie propose une étude de leur retranscription dans les institutions supérieures de contrôle. Pour ce faire, deux études de cas sont présentées: l'étude des outils de la

politique qualité de l'audit financier au Royaume-Uni et en France. Ces deux cas permettent d'appréhender des institutions supérieures de contrôle de type. Cour des comptes. (France) et de type «cabinet d'audit» (le National Audit Office, NAO, au Royaume-Uni).

Une approche par les outils, deux études de cas

La qualité de l'audit des comptes publics au Royaume-Uni, le National Audit Office

La politique qualité du NAO est décrite dans un chapitre de son guide sur l'audit financier, « Chapter 2. Quality Assurance ». Pour organiser la présentation de sa politique qualité, le NAO a fait le choix de suivre la présentation de la norme internationale d'audit ISQC1 en détaillant pour chaque point l'application pratique au sein de son institution. On retrouve ainsi les notions de leadership, de responsabilité, d'éthique, d'acceptation et de suivi des missions et des relations auditeurs-audités, de ressources humaines, de réalisation de la mission et enfin de revue du contrôle de qualité et de suivi du système.

En ce qui concerne le contenu de la politique qualité de l'audit, sa première composante, le contrôle qualité, peut se détailler selon trois points : une procédure de revue des travaux en deux étapes (intitulée «revue à chaud»), une revue par les pairs interne et un processus de revue particulier pour les audits à risques.

Le premier niveau de la procédure de revue est la revue détaillée réalisée par un membre de l'équipe d'audit considéré comme étant le manager de l'équipe. Cette revue concerne tous les dossiers d'audit et

procédures d'audit afférents à la mission d'audit sous revue.

La deuxième étape ou second niveau de revue à chaud est la revue globale des travaux réalisée par le directeur de l'audit et consistant à s'assurer que l'audit a permis d'obtenir suffisamment de preuves et d'éléments probants pour formuler l'opinion d'audit.

La revue par les pairs en interne n'est en fait qu'un troisième niveau de la procédure des revues puisqu'elle est réalisée par un membre du NAO externe à la mission d'audit et devant être indépendant, elle fait partie du système d'assurance qualité au sens des normes internationales. On note que la particularité du NAO est d'impliquer dès la phase de planification de l'audit, le responsable de cette revue.

Enfin, la quatrième et dernière composante du contrôle qualité est une nouvelle étape de revue des travaux intrinsèquement liée à la revue par les pairs en interne puisqu'il s'agit d'une revue particulière intitulée «revue des normes d'assurance». n'intervenant que si le responsable de la revue par les pairs en interne identifie un risque particulier pour l'Auditeur général ou un domaine sensible concernant la mission d'audit. Cette revue des normes d'assurance ne correspond pas à une revue des travaux classique et n'engage pas la responsabilité du directeur d'audit. Il s'agit plutôt pour le responsable nommé d'évaluer le jugement et les conclusions émis par les auditeurs. L'ensemble des quatre revues détaillées et constituant le contrôle qualité pour le NAO est regroupé sous le terme «Whole of Office Procedures» car cette hiérarchie des

revues s'applique également à l'audit de gestion par exemple.

Le deuxième pilier de toute politique qualité, l'assurance qualité comporte également une revue par les pairs externe particulière car réalisée par un organisme professionnel et non par une autre ISC ou un cabinet d'audit. L'ICAEW est l'organisme responsable de cette revue intitulée cold review par le NAO car intervenant après la mission d'audit. Cette revue est annuelle, ce qui représente une nouvelle caractéristique pour le NAO, et se déroule selon les mêmes méthodes et critères que pour le secteur privé. Le département d'assurance qualité de l'ICAEW émet chaque année un rapport suite à la revue effectuée au sein du NAO sur un échantillon des dossiers de travail de l'audit financier. Ce rapport est diffusé sur internet et est accessible au public.

Les documents mobilisés par le NAO pour servir sa politique qualité sont le guide d'audit financier et le code de conduite professionnel. Cette politique qualité est spécifiquement marquée par une succession de revues de travaux qui dépassent les recommandations normatives internationales. En effet, la revue par les pairs est déclinée. Dans une version interne et externe et se déroule annuellement, à cela se rajoute la revue des travaux spécifiques en cas de risques élevés ou de sujets sensibles. le NAO affiche enfin deux procédures supplémentaires pour sa politique qualité: la constitution d'une équipe support de l'audit pour les questions comptables techniques ou les domaines particuliers de l'audit comme les systèmes d'information et l'existence d'un groupe de

développement propre à l'audit financier comprenant des directeurs d'audit et destiné à utiliser les conclusions des revues des travaux pour faire évoluer les pratiques d'audit.

La qualité de l'audit des comptes publics en France, la cour des comptes

À l'image du NAO, la Cour des comptes présente sa politique qualité en se référant directement aux normes internationales, c'est-à-dire en déroulant point après point l'application des principes prônés par la norme ISQC1 au cas de la Cour des comptes. Ainsi, la partie du guide d'audit financier réservé à la qualité développe les notions d'éthique, de ressources humaines, d'indépendance, de maintien de la relation avec l'audité, et enfin de définition et partage des responsabilités. En conformité avec les pratiques relevées pour les autres institutions supérieures de contrôle, la Cour distingue deux principaux axes pour sa politique qualité, le contrôle qualité et l'assurance qualité explicitement intitulé «le suivi du contrôle qualité».

La principale composante du contrôle qualité est la revue des travaux. Les étapes successives des revues des travaux s'organisent selon le schéma suivant à la Cour des comptes :

Le responsable de cycle constitue un échelon du système de contrôle qualité, compte tenu de son rôle de supervision des travaux et de revue des dossiers et documents produits. Le responsable de sous-cycle assure un second niveau de revue des travaux portant sur les observations d'audit et les rapports de synthèse. Tous ces acteurs de l'audit, y compris les experts, participent de plus,

aux revues des travaux en souscrivant chaque année à une auto-évaluation par le biais d'un questionnaire dont l'objectif est de permettre aux équipes de sous-cycle de procéder à une première revue de leurs travaux préalablement au processus de revues successives des travaux. Le responsable de la certification est également un acteur de la revue des travaux intervenant tout au long des missions. Le contre-rapporteur de l'acte de certification intervient en fin de campagne par la réalisation d'une revue de contrôle qualité dont il présente les résultats dans son contre-rapport devant la formation inter-chambres" lors du processus d'adoption du rapport d'audit faisant intervenir la Chambre du Conseil" et le CRPP alors que le Parquet général" est un acteur central du contrôle qualité tout au long de la campagne de certification, compte tenu des observations qu'il formule sur les différents documents émis et des conclusions qu'il rend lors de l'examen en formation inter-chambres des rapports. Comme mentionné précédemment, en sus de la revue des travaux, la formalisation des connaissances et des procédures et leur documentation sont des étapes essentielles dans la réalisation du contrôle de la qualité à la Cour des comptes. Finalement le contrôle qualité se compose de deux derniers éléments, la procédure de contradiction et la collégialité. La procédure de contradiction telle que décrite dans l'article R.137-3 du chapitre VII du code des juridictions financières prévoit que le projet de rapport en vue de la certification et le compte-rendu des vérifications soient adressés aux autorités administratives

compétentes qui adressent une copie de leurs réponses directement aux directeurs chargés du budget et de la comptabilité publique. Il s'agit ainsi d'un droit de réponse accordé de manière systématique et normée à l'audité, Le principe de collégialité joue également un rôle dans la revue des travaux et plus généralement dans le contrôle qualité de la mission de certification, car il prévoit que la mise au point des observations se fasse sur la base de la délibération de plusieurs membres de la Cour en une formation délibérante.

Avec son organisation du contrôle qualité et du suivi du contrôle qualité; la Cour des comptes présente la spécificité de mettre en œuvre une double chaîne de revue qualité assurée via le Parquet et via les responsables de cycle et le contre rapporteur.

La deuxième composante de la politique qualité de la Cour des comptes est présentée sous l'intitulé de «suivi du contrôle qualité» mais se rapproche en réalité de l'assurance qualité telle qu'elle est détaillée pour les autres institutions supérieures de contrôle. La politique qualité de la Cour ne comporte cependant pas encore de procédure de revue par les pairs externes. Le suivi du contrôle qualité est assuré, selon l'instruction n° 627 du 25 juillet 2008, par le Procureur général qui s'assure de la conformité du système de contrôle qualité mis en œuvre pour les travaux de certification aux dispositions du code des juridictions financières et des normes internationales d'audit. Il présente ses observations sur l'efficacité du contrôle qualité en chambre du Conseil.

Les différents documents sollicités par la Cour des comptes dans le cadre de sa politique qualité sont organisés de manière pyramidale: le code des juridictions financières et les normes internationales d'audit auxquelles se réfère la Cour; le guide d'exercice de la certification - commun à l'ensemble des sous cycles et les guides d'audit de chaque sous-cycle, document opérationnel qui présente l'ensemble des informations clés concernant le sous-cycle.

Si les politiques qualités mises en œuvre par les institutions de contrôle sont diverses, il existe toutefois des éléments récurrents communs.

Pour conclure, on observe que le besoin croissant d'assurance qualité prôné par les normes et les pratiques modifie directement les structures d'audit via un développement du «contrôle du contrôle et de la régulation.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Le gestionnaire public en question La difficile conciliation des logiques bureaucratique et managériale

**Bachir Mazouz : Professeur titulaire à l'École Nationale d'Administration Publique
Revue Française de Gestion- n° 250/2015**

Dès ses origines, le nouveau management public a mis au cœur de sa doctrine l'importance de faire émerger un gestionnaire public doté d'un véritable pouvoir de décision, d'une autonomie de gestion et de processus de reddition de comptes permettant de définir l'imputabilité des dirigeants publics (Hood 1991). Pratiquement, les nombreuses réformes administratives, qui en ont découlé notamment dans les pays de l'OCE ont fortement interrogé les institutions sur la notion de « résultats » des organisations publiques (Pettigrew, 1997) et suscitent des débats passionnés sur la gestion par résultat et enquête de performance publique, sur les rôles, fonctions, et responsabilités des gestionnaires publics (Peters, 1987 et 2008).

En effet, durant trois décennies d'expérimentation la « gestion par les résultats » est hissée au rang de Cidre officiel de gestion dans plusieurs pays comme les États-Unis où le Government Performance and Results Act entre en vigueur en 1993, le Québec avec la Loi sur l'administration publique entrée en application en mai 2000 et la France avec la Loi organique relative aux lois de

finances votée en 2001 (Mazouz, 2012), Ce dispositif : qui institutionnalise dans le secteur public la « direction par objectifs » telle qu'elle a été développée dans les grandes entreprises américaines du début du 20 siècle (Drucker, 1954) vise à rendre la gestion publique plus efficace, en favorisant la responsabilisation des équipes de gestion, la motivation des employés du secteur public et l'autonomie des managers à tous les niveaux organisationnels, le tout autour de la valorisation des prestations fournies aux citoyens (Mazouz et Leclerc, 2008) Ce cadre officiel de gestion doit permettre l'articulation de trois dimensions de la performance publique, la qualité des services aux citoyens, l'optimisation des ressources et des moyens disponibles et la transparence des décisions de gestion à travers l'imputabilité des dirigeants publics envers les citoyens et leurs représentants (Facal et Mazouz, 2013)

II/ DES TENSIONS ENTRE LOGIQUE BUREAUCRATIQUE ET LOGIQUE MANAGÉRIALE

Au fil des programmes engagés par des États et des gouvernements des pays de l'OCDE, dans le but de transformer les systèmes nationaux de gouvernance

publique, de nombreuses recherches universitaires menées selon des perspectives de la gestion du bien commun, de l'intérêt général et du service public, ont montré les difficultés de la mise en œuvre de ces réformes, centrées sur l'identité professionnelle ainsi que les rôles, fonctions et responsabilités des managers publics ; des synthèses récentes attribuent ces difficultés des « tensions de gouvernement publique ». Celles-ci se manifestent quand les dirigeants des organisations publiques tentent de reconfigurer leurs fonctions rôles et responsabilités pour s'ajuster à « la dynamique inéluctable des valeurs publiques, l'inertie des structures wébériennes d'organisation, le formalisme des cadres administratifs en vigueur, la difficile appropriation des nouveaux ou de gestion » (Hudon et Mazouz, 2015). Autrement dit, considérant la complexité des systèmes nationaux de gouvernance publique, la reconfiguration des fonctions rôles et responsabilités des dirigeants publics rend la mise en œuvre des réformes ardue à faire aboutir. Cette difficulté est certes due à des clivages idéologiques et politiques et à la multiplicité des structures d'offres en services publics, mais aussi aux tensions entre des logiques institutionnelles concurrentes.

D'abord, les réformes engagées dans les pays de l'OCDE impliquent de passer d'une logique « d'administration publique » basée sur la légitimité légale, des contrôles formels a priori, l'autorité hiérarchique et la stabilité des structures à une logique de « management public »

dont la légitimité repose sur une recherche de rationalité procédurale, mettant l'accent sur les contrôles a posteriori, la décentralisation de l'autorité et l'adaptation des structures d'offres en services publics au changement (Laufer et Burlaud, 1980) sur une base de résultats de l'action publique. Ainsi, l'institutionnalisation d'un cadre de gestion axé sur les résultats questionne les idées et les valeurs que représente le service public aux yeux des gestionnaires et employés des secteurs publics.

Ensuite, d'un point de vue instrumental, la formulation des objectifs et le choix des indicateurs que stipule la gestion de la performance dans les organisations publiques s'avèrent souvent problématique (Pollitt, 2013). La place qui doit être accordée aux indicateurs de gestion est ainsi devenue une préoccupation centrale à la fois pour les gestionnaires et les autres dirigeants publics, notamment parce que ces indicateurs impliquent des parties prenantes plus diverses que dans les autres organisations, parce que les objectifs des gestionnaires publics sont (ou paraissent) parfois difficiles à définir et parce que leurs effets secondaires potentiels sont nombreux (Bevan et Hood, 2006...).

Enfin, ces transformations introduites par les réformateurs aux niveaux des institutions, des structures d'offres en services, du cadre officiel de gestion et de l'instrumentation managériale visent à améliorer l'efficacité et l'efficience des systèmes nationaux de gouvernance publique. Ce faisant, elles mettent les

gestionnaires publics dans une situation ambiguë. Leurs actions doivent à la fois relever des logiques administrative et managériale. Dans la première, ils sont gardiens des processus et doivent agir dans l'intérêt général, alors que dans la seconde ils sont imputables des résultats de l'action publique. Cela étant dit, le pilotage de l'action publique par les résultats ne remet pas nécessairement en cause les valeurs du service public mais suscite des tensions en matière d'éthique, d'identité et de valeur des gestionnaires publics (Bartoli et al., 2011...). Cela implique donc de repenser la place des gestionnaires publics face aux élus (Mazouz, 2008...), face aux groupes professionnels appartenant au secteur public, notamment dans le secteur de la santé, de l'enseignement, de la recherche ou de la justice (Bezes et al., 2011...) et face aux multiples acteurs publics et privés impliqués dans la mise en œuvre des politiques publiques (Marty, 2011).

II/ LA GOUVERNANCE PUBLIQUE, UNE APPROCHE PAR QUATRE NIVEAUX D'ANALYSE

Pour étudier ces tensions inhérentes à la coexistence des logiques administrative et managériale au sein des organisations publiques, nous distinguons les quatre niveaux d'analyse des systèmes nationaux de gouvernance publique entendus comme la « susperposition durable et compatible des institutions, des structures d'offres en services publics, des cadres officiels et des outils de gestion mobilisés à des fins légitimes et des besoins solvables d'une nation » (Mazouz

et al 2012 : Mazouz et Hudon, 2015). Ce dossier (publié dans les numéros 250 et 251 de la RFG) réunit sur cette base, huit travaux inédits de recherche afin d'explorer, en particulier, les questions relatives à la gestion des tensions que pose aux gestionnaires publics la diffusion des logiques managériales au sein des systèmes nationaux de gouvernance publique.

En théorie, la stabilité et la cohérence sont garants de l'efficacité et de l'efficience des institutions (North, 2005). L'institutionnalisme appliqué aux systèmes nationaux de gouvernance publique, les employés du secteur, les citoyens et toutes les parties prenantes facilitent la structuration de l'action publique, soutiennent la prise des décisions, guident le choix des moyens, balisent l'allocation des ressources, assurent le bon déroulement des activités et l'aboutissement des projets, et aident à une juste appréciation des résultats escomptés (Fairweather, 1996). Or, en pratique, depuis la première moitié des années 1970 tous les systèmes nationaux de gouvernance publique des pays de l'OCDE sont sous le coup de la réforme qu'elle soit administrative, économique, étatique, sectorielle ou territoriale. Cette réforme signifie une remise en question de l'ordre établi. L'ambiguïté et les frictions causées par des questionnements portant sur la nature même du bien commun et de l'intérêt général ont provoqué des tensions inéluctables. Elles se traduisent, entre autres, par des préoccupations de conciliation entre une logique bureaucratique, traditionnellement

admise par les employés et leurs hiérarchies dans les organisations publiques, et une logique managériale inspirée du nouveau management public. Ce dossier se propose d'explorer ces préoccupations selon les quatre niveaux d'analyse distincts issus de la définition retenue ci-avant des systèmes de gouvernance publique :

1. Niveau des institutions
2. Niveau des organisations
3. Niveau du cadre officiel de gestion
4. Niveau des outils et instruments de gestion.

Cette distinction entre les quatre niveaux d'analyse des systèmes de gouvernance publique permet d'apprécier les apports de chacun des huit travaux de recherche retenus. En effet pour explorer la nature des questionnements et préoccupations ressenties et formulées par les gestionnaires publics, nous avons choisi de qualifier les facteurs de friction et de tension, les processus de leur atténuation et les actions de mitigation que s'ingénient à développer des gestionnaires publics pour faire face à la transformation des systèmes nationaux de gouvernance publique dans lesquels ils opèrent.

III/LES GESTIONNAIRES PUBLICS FACE AU MALAISE ETHIQUE

Destinée à provoquer des mutations importantes au sein des systèmes de gouvernance publique, la montée en puissance d'une doctrine néolibérale et sa diffusion grâce à une rhétorique articulée autour de la performance publique et un meilleur rendement des organisations de l'Etat a provoqué des mutations importantes (Davis et West, 2009). Ces

dernières se sont manifestées d'abord par des préoccupations d'ordre éthique ; opposant les valeurs et le sens attribué à l'action publiques aux modes opératoires que prône la gestion de la performance (Bartoli et al., 2011). En effet, perçues sous l'angle idéologique, des mutations éthiques se sont essentiellement traduites par des questionnements profonds et déstabilisants tant pour les employés et les gestionnaires que pour les structures d'offres en services publics et les citoyens-usagers. Afin d'illustrer (empiriquement) la nature, les facteurs, les processus et les actions de mitigation des tensions que suscite une telle opposition, les articles de Marie Tsanga Tabi et Dominique Verdon, apportent respectivement des éléments conceptuels et opératoires nouveaux issus de recherches sur la « remunicipalisation des services d'eau » au sein des services urbains en France et de l'institutionnalisation de la dualité « des logiques médico-économiques » dans les hôpitaux français.

Tsanga Tabi et Verdon mettent l'accent sur l'importance de l'activation des valeurs comportementales pour à la fois atténuer les tensions générées par les conséquences de la marchandisation des services d'eau et relever les défis sur le plan managérial et de la gouvernance de l'accomplissement du bien commun.

Pour Corine Grenier et Johan Bernardini Perinciolo, la capacité des institutions et des acteurs à légitimer la nouveauté des logiques, des compétences, des acteurs, des fonctions, des pratiques ou de la gouvernance hospitalière est également avancée comme un facteur de conciliation

des logiques dominantes et en émergence.

Pour Marie Tsanga Tabi et Dominique Verdon comme pour Corine Grenier et Johan Bernardini-Perinciolo, les réponses que les gestionnaires publics apportent aux questionnements que génère la cohabitation des logiques bureaucratiques et managériales ou des logiques professionnelle et managériale sont respectivement d'ordre éthique et interface. Le premier renvoie à des tensions générées par les débats sur la dynamique des valeurs intrinsèques à l'objet (pour l'utilisateur-citoyen, le gestionnaire ou le politique). Le second renvoie à des tensions entre des corps de métiers oeuvrant au sein des structures d'une même organisation publique, mais obéissant à des logiques d'action professionnelles différentes (administration et médecins, médecins et équipe soignante, équipe soignante et administrateurs).

IV/LE LEADERSHIP DES GESTIONNAIRES PUBLICS A L'ÉPREUVE DES STRUCTURES PARTENARIALES

La rhétorique du nouveau management public favorable aux pratiques créatives ou innovantes dans le secteur public a encouragé la multiplication de formes organisationnelles nouvelles pour améliorer l'efficacité de l'action publique. En pratique de la structure d'organisation inédites mises en place par des administrations publiques nationales, territoriales ou sectorielles dans le cadre de projets conjoints ou de projets pilotes impliquant des entités publiques et

d'autres de la société civile ou du marché, continuent à susciter des questionnements complexes chez les gestionnaires. En effet, souvent justifiées par des besoins spécifiques d'apprentissage collectif, de flexibilité, de créativité de leadership ou d'entrepreneuriat, des formes organisationnelles (ou structures d'organisation) conçues par référence à des logiques différentes des bureaucraties administratives ont été introduites dans l'espace d'action publique dès la fin des années 1970. Cependant, « eu égard au caractère sensible de la question à l'heure des remises en cause profondes des modèles de gouvernance par résultats il a été (et est encore) difficile de réaliser des études concluantes quant à leur efficacité (Mazouz et Belhocine, 2003).

Deux études présentées dans ce dossier illustrent la nature complexe des questionnements auxquels font face des gestionnaires publics qui sont engagés en particulier dans des projets administratifs nécessitant des apprentissages collectifs ou dans des projets urbains mobilisant des acteurs habitués à évoluer dans des activités à forte teneur en créativité et en innovation.

L'étude menée par Sébastien Chantelot et Youssef Errami, dont les résultats sont présentés ici, démontre clairement la pertinence de mettre en place une organisation - frontalière et de faire preuve de leadership intégrateurs pour assurer le développement de la dynamique créative de la ville et du succès des politiques publiques qui ambitionnent de la stimuler.

Ces deux conditions réunies permettent aux gestionnaires publics de développer des comportements hybrides pour faire face aux questionnements d'ordre structurel.

Une hybridation exigée par des contraintes d'imputabilité administrative et de performance publique des projets impliquant aussi des acteurs privés ; remédiant ainsi aux sentiments de méfiance traditionnellement exprimés par les acteurs privés eu égard aux managers publics, de la crainte d'institutionnalisation de leurs activités, des problèmes de communication et d'incompréhension des deux côtés et du réflexe interventionniste de la part des acteurs publics. Ce faisant, Chantclot et Errami contribuent à une meilleure connaissance quand aux « capacités de l'acteur public à co-construire son territoire, particulièrement au niveau des nouveaux modes du copilotage des stratégies ou encore des tiers lieux et des risques de perte de contrôle sur les politiques mises en œuvre ». Plus particulièrement, leur apport porte sur les conditions favorables au développement « des mécanismes des écosystèmes créatifs et de leur gouvernance » en contexte de gestion des structures urbaines qui évoluent de plus en plus vers des logiques partenariats « créatives des apprentissages techno scientifiques jugés insuffisants.

À partir d'une étude menée par Etienne Maclouf et Muriel de Fabrègues, on réalise la complexité des questionnements et des apprentissages collectifs auxquels les gestionnaires publics doivent faire face

lors de projets de restructuration. En illustrant leur propos à partir d'un projet découlant de la modernisation de l'Etat décidé à un niveau politique du ministère de la Justice en France dans la foulée des mouvements de « désagrégation structurelle », de « création de structures spécialisées » ou d'« agencification »- les auteurs démontrent que, face à des « logiques contradictoires », les gestionnaires recourent à des « tactiques raisonnées ». Ce faisant, ils privilégient la logique administrative, articulée autour d'un socle rationnel, aux « raisonnements circulaires » que véhicule la logique managériale ou que le projet aboutisse ; il aurait fallu que les managers publics acceptent de laisser une proposition de questions résolues, en utilisant la confiance. Propriétés émergentes des organisations, il s'agit là d'un cas d'étude empiriquement vérifié qui montre comment les questionnements laissés à la réponse induisent des tensions structurelles qui finissent par bloquer des projets visant la transformation de la gestion et des organisations publiques.

V – LES COMPORTEMENTS ET PRATIQUES INEDITS DES GESTIONNAIRES PUBLICS A L'EPREUVE DES PRINCIPES CANONIQUES

Au niveau des cadres officiels de gestion les tensions que vivent les gestionnaires publics tiennent aux différences entre un cadre de gestion bureaucratique (traditionnel), axé sur les moyens et procédures, et celui plus entrepreneurial de la gestion par résultats. De ce point de vue, les travaux de recherche faisant

l'objet de ce dossier invoquent les tensions inhérentes à ces cadres de gestion face à l'innovation, la créativité et l'intuition. Ce faisant, ils questionnent les principes que la nouvelle gestion publique emprunte à la logique bureaucratique à savoir l'universalité, la primauté de la rationalité, la neutralité politique et la standardisation de l'utilisateur/administré. La contribution d'Emanuel Coblence et Frédérique Pallez met particulièrement en exergue, à l'aide d'un cas d'étude portant sur le concept de résidence tel qu'implémenté autour de Cluny en Bourgogne, le fait que, face à un environnement de moins en moins stable, dans le contexte d'une proximité plus forte des usagers / bénéficiaires dont les besoins et attentes sont en constante évolution, les gestionnaires publics doivent faire preuve de créativité pour résoudre les situations auxquelles ils ne manquent pas de se trouver confrontés. Les travaux de Marius Bertoluce et Jean David Pinzon quant à eux, interrogent, à l'aide d'une recherche exploratoire de réseaux territorialisés, la place de l'intuition dans les processus décisionnels des gestionnaires publics. La logique bureaucratique prône le respect de la hiérarchie et de la planification stratégique. Les formes d'action publique de proximité/territorialisées se multipliant, la créativité, l'innovation et l'intuition occupent désormais une place centrale dans le chef du gestionnaire public confronté à des cadres de gestion orientés résultats / impacts. Comme le soulignent ces auteurs « l'intuition comble les limites de la rationalité limitée (Prietula et Simon, 1989) dont les conditions

d'effectivité sont de moins en moins réalisables (Eisenhardt et Zbaracki, 1992) ». La préoccupation d'un ancrage local, le souci de la prise en compte des vécus des parties prenantes (« l'expérience sensible », « l'émotion relationnelle ») ainsi qu'un certain militantisme humaniste portés par les gestionnaires de ces initiatives locales/territorialisées heurtent de plein fouet les principes des cadres de gestion de gestion public confrontant le gestionnaire public à des tensions managériales.

Face à ces tensions inhérentes à la légitimité des modes décisionnels, les gestionnaires publics endossent un rôle de traducteur (Callon et Latour, 1981), construisant un sens localisé aux cadres de gestion globalisés. Ils assurent ainsi la création de sens des cadres de gestion auprès des bénéficiaires de services publics de proximité (Weick, 2015). A ce niveau, les bénéficiaires ne sont dès lors plus appréhendés comme des « consommateurs standard » dans une logique bureaucratique mais bien désormais comme les co-concepteurs des services publics. Coblence et Pallez soulignent de ce point de vue l'apport des approches issues du design de services (Thackara, 2006 ; Mulgan, 2014), mettant ainsi en exergue « le besoin de recentrer les politiques sur leurs résultats pour leurs destinataires ».

Cette hybridation de la figure de l'utilisateur, ni administré ni client, (Ragaigne, 2012) est le fruit de la construction des gestionnaires publics faisant face aux

tensions managériales liées aux cadres de gestion.

Il est intéressant de noter les résultats soulignés par Coblenz et Pallez mettant en exergue le fait que ces manières de faire face aux tensions managériales se différencient selon les catégories d'agents publics. Ainsi, ces auteurs distinguent les agents de « proximité » implantés sur le territoire des responsables nationaux de ces initiatives. Confrontés aux mêmes types de tensions managériales, les premiers cherchent à créer un sens local là où les seconds s'accrochent aux principes d'une rationalité organisationnelle et économique. Si l'intuition distribuée discutée par Bertolucci et Pinzon et les nouvelles formes d'innovation publique explorée par Coblenz et Pallez apparaissent au terme de ces travaux de recherche exploratoires, comme des pistes prometteuses pour les gestionnaires publics confrontés aux tensions entre logiques bureaucratique et managériale c'est la construction même d'un modèle alternatif d'évaluation de l'action publique ainsi que sa légitimité qui sont ici posées, ouvrant des perspectives intéressantes tant du point de vue du chercheur que de celui du praticien. Le constant renouvellement des pratiques évaluatives et de ses méthodes est une réalité pointée par de nombreux travaux contemporains (Chanut et Lamarque (2014). Cadres de gestion et action des gestionnaires publics se façonnent mutuellement. En ce sens, les approches inhérentes au leadership, transformationnel (Wright et Pandey. (2010) qui y est lié sont autant de pistes pour les gestionnaires « publics confrontés

aux tensions managériales relatives aux réformes.

VI- LES GESTIONNAIRES PUBLICS ET LA DIFFICILE APPROPRIATION DE L'INSTRUMENTATION MANAGERIALE

Les instruments de gestion prennent une place fondamentale dans la transformation de l'action publique. Ils doivent faciliter la mise en place des réformes et constituent souvent, en eux-mêmes, le but de ces réformes. On attribue, en effet, bien souvent les problèmes d'efficacité du secteur public à l'absence (ou aux insuffisances) des instruments disponibles.

Comme le souligne dans son article Jérôme Dupuis, ces instruments de gestion sont d'abord empruntés au monde marchand. Ils traduisent une certaine volonté de mimétisme par rapport aux pratiques des entreprises. Au début du 20^e siècle, le mouvement était inverse, les grandes entreprises s'inspirant des instruments de gestion publique. La gestion publique classique n'est ainsi pas dépourvue d'instruments. Cependant, comme le rappelle Amira Dahmani dans son article, les outils de gestion n'y ont pas la même finalité : ils renvoient à la rationalité bureaucratique inspirée de « l'idéal type wébérien » dans une logique égalitariste et impersonnelle tandis que la nouvelle gestion publique met au cœur du dispositif de gestion la logique de performance (Biondi et al. 2008 ; Pollit, 2013), celle-ci devenant en quelque sorte le « critère du juste et du vrai » (Avare et Sponem. 2008)

Dans cette logique de performance les instruments de gestion doivent permettre d'améliorer l'efficacité (atteinte des objectifs) et l'efficience (la minimisation des ressources pour atteindre les objectifs). Certains instruments sont formels (la comptabilité financière et de gestion, le plan stratégique, la finance, le calcul des coûts, la gestion prévisionnelle des emplois et compétences, la qualité totale ...). D'autres s'apparentent à des techniques sociales (la direction par objectifs, la participation...) Ces dispositifs formels et informels ne permettent pas, la plupart du temps, de s'interroger sur les objectifs :

« le problème des fins est la plupart du temps entièrement subordonné à la question des moyens.(...) Le comment l'emporte aisément sur le pourquoi et le pour qui » (Chanlat 1998 p.96)

Les instruments qui s'inscrivent dans la perspective managériale ne permettent pas, la plupart du temps de penser le sens de l'action, ni même de s'assurer de l'impartialité et de l'égalité des actions entreprises. L'introduction de ces dispositifs au sein du secteur public peut ainsi générer des tensions artefactuelles (Mazouz 2012) entre des Instruments qui mettent l'accent sur le résultat - dans la logique managériale - et des instruments qui encadrent les règles et les moyens- dans la logique bureaucratique (Laufer et Burlaud, 1980).

Amira Dahmani se penche sur les modalités et dispositifs de la motivation dans le service public tunisien. Les entretiens qu'elle a réalisés auprès de ces gestionnaires publics montrent bien que l'attachement au service public, l'utilité

sociale et la recherche de l'intérêt général sont des moteurs essentiels de leur motivation. Elle parle ainsi de « fonctionnaire citoyen et souligne que la « motivation managériale semble se heurter à une certaine résistance dans la sphère publique ». Cependant, elle constate que le manque d'impact sur l'environnement professionnel, le manque d'autonomie et l'inefficacité qui en résultent ont un effet contraire et démotivant. Elle décrit ainsi des gestionnaires publics à la recherche d'un « modèle de motivation composite» mêlant logique administrative et managériale, la logique managériale devant s'appuyer sur la logique administrative pour être efficace. Dans cette perspective les instruments managériaux doivent être repensés. Pour s'appuyer sur la logique bureaucratique.

Jérôme Dupuis arrive à des résultats très similaires dans son article sur le retard porté par les cadres français sur la décentralisation et la mise en place de la réforme territoriale de 2010. A partir de 65 entretiens réalisés à deux reprises en 2012 et 2014 auprès de cadres dirigeants des collectivités locales il étudie les rôles, positionnements et postures de managers territoriaux eu égard à trois de de leurs missions exercées : comme assistant à maître d'ouvrage, représentant du maître d'ouvrage et maître d'œuvre, respectivement dans la conduite des politiques publiques, des projets de territoire et des organisations. Il explore les tensions pouvant naître des différents registres d'action territoriale en étudiant le vocabulaire employé par les dirigeants territoriaux. Il montre ainsi que « le

nouveau management territorial est fait d'une combinaison de registres », superposés et sédimentés ». Il suggère que dans ce contexte les gestionnaires publics doivent jouer un rôle de traduction et de médiation afin de limiter les tensions qui résultent de l'introduction d'instruments à visée managériale dans le secteur public. Cette contextualisation par les acteurs, qui conduit à des réponses diverses selon les contextes dans lesquels un dispositif est introduit, peut être appelée allomorphisme (Lippi, 2000). Elle se traduit par une forme d'hybridation instrumentale (Meyer et Hammerschmid, 2006). Ces travaux viennent en complément de travaux antérieurs mettant en évidence des phénomènes de résistance et de rejet des instruments managériaux (Townley, 1997), de mimétisme et de détournement instrumental, par le découplage ou la déviance (Bévan et Hood, 2006). Ils suggèrent que les tensions artefactuelles (Maazouz et al., 2012) issues de la diffusion des « instruments managériaux » peuvent être limitées par divers types d'hybridation, notamment du fait de l'ambiguïté des techniques managériales (Dambrin et al, 2007) et de leur flexibilité interprétative (Pinch et Bijker, 1987)

EN GUISE DE CONCLUSION

En situant les phénomènes liés à la transformation de la gouvernance publique à quatre niveaux d'analyse distincts (Maazouz et al, 2012), nous proposons d'aborder la portée systémique des questionnements/tensions auxquels

les gestionnaires publics sont confrontés aujourd'hui. C'est par référence (1) à leur nature, 2) aux facteurs qui les génèrent, (3) aux processus par lesquels ils se propagent d'un niveau à l'autre d'un même système de gouvernance et (4) aux actions de mitigation que développent les acteurs publics, que nous tentons de saisir les effets systémiques de la conciliation des logiques bureaucratiques et managériales dans la sphère publique.

En ce qui concerne la nature des tensions de gouvernance publique, elle peut être éthique, opposant des valeurs publiques à des structures d'offres, des cadres officiels de gestion ou des instruments managériaux « nouveaux ». Quant aux facteurs de tensions de gouvernance publique, l'analyse porte sur ce qui les génère. Une institutionnalisation hâtive des outils de gestion traditionnellement associés à l'entreprise privée. Pour ce qui est des processus de propagation des tensions au sein d'un système de gouvernance publique, l'analyse renvoie à la dynamique par laquelle des questionnements spécifiques, après des efforts de conciliation plus ou moins soutenus, se traduisent par des confrontations plus ou moins conflictuelles des logiques bureaucratiques et managériales. Enfin, les actions de mitigation des tensions de gouvernance publique renvoient à l'analyse des stratégies, des pratiques ou des comportements développés par les gestionnaires pour intégrer, défier ou dévier les questionnements que leur lancent la transformation de la gouvernance publique. Les recherches regroupées dans ce dossier, permettent

de mieux comprendre la manière dont les gestionnaires publics font face aux tensions de gouvernance publique résultant de logiques contradictoires. À cet égard, l'enjeu ici n'est pas de remettre en cause les valeurs publiques, l'existence de nouveaux types de structure de nouveaux cadres officiels de gestion ou d'une nouvelle instrumentation managériale mais, au contraire, de mieux cerner leurs dynamiques et légitimités afin de les rendre visibles et actionnables. Intégrer réflexivité des gestionnaires publics dans la conception et la dynamique des structures, des cadres officiels de gestion et des instruments permet en effet de se rapprocher de la complexité des situations et de montrer la variété des réponses possibles qui s'offrent aux gestionnaires publics.

L'hybridation semble être une des réponses possibles. Les travaux rassemblés dans ce dossier permettent de voir les différentes formes qu'elle peut prendre. Une catégorisation plus systématique de ces formes d'hybridation et de leur base théorique reste cependant à construire.

La question se pose aussi de savoir si ce phénomène d'hybridation est temporaire ou si l'hybridation peut se stabiliser dans le temps (Denis et al, 2015) et par quels processus.

Par ailleurs, les travaux soulignent que l'hybridation n'est pas la seule réponse. Les processus de légitimation ou d'apprentissage peuvent aussi favoriser la mitigation des tensions de gouvernance qui apparaissent.

Les recherches à venir pourraient offrir une meilleure compréhension des

contextes dans lesquels ces différentes réponses apparaissent, les mécanismes sous-jacents à ses hybridations légitimations ainsi que les conditions de leur (in) stabilité dans le temps. Autant de pistes pour la recherche en management public qui intéresse tout autant le gestionnaire public confronté au quotidien à ces diverses tensions. Sortir d'une vision pas trop manichéenne, prendre en compte la complexité des systèmes à l'œuvre et la réflexivité des acteurs qui les agissent est bien ce à quoi invitent les chercheurs de ce dossier.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Appréciations CMC des performances de l'économie marocaine

Centre Marocain de Conjoncture - juin 2015

À travers le comportement de quelques agrégats, le CMC propose une appréciation de l'économie nationale et de certaines de ces subdivisions, selon une échelle décroissante de trois valeurs A, B et C afin d'aider les décideurs à une meilleure compréhension de l'économie nationale. Cette évaluation repose sur les données du tableau de bord, régulièrement publié par le CMC et qui synthétise la situation économique, financière, monétaire, budgétaire, sociale et de gouvernance.

Croissance dépendance agricole et subordination extérieure (B+)

Une bonne année agricole porte l'espoir d'une bonne croissance, l'année 2015 marque un bon départ de l'économie nationale et escompte une croissance autour de 5%. Il faut toutefois préciser que la structure, en volume, du PIB dépend encore, pour près de 14 % de la valeur ajoutée d'un secteur primaire qui occupe près de 40 % de la population active. Les activités non agricoles, sans faire preuve de grandes performances, se maintiennent avec de faibles fluctuations autour d'une tendance moyenne, de l'ordre de 4 %. Le secteur tertiaire, des services marchands et non marchands, qui avoisine les 60% du PIB en volume,

fortement mité par le secteur informel, ne présente guère de signes distinctifs de relance.

Le modèle de croissance basé sur l'impulsion de la demande interne largement approvisionnée par les importations, va transférer une grande partie de l'effet multiplicateur vers l'étranger tout en aggravant le déficit.

De la balance commerciale et en menaçant l'équilibre budgétaire, l'urgence de la mise en place d'une stratégie de croissance inclusive se fait plus ressentir pour développer les mesures d'incitation aux investissements novateurs et à forte productivité, à travers l'amélioration du climat des affaires, d'un système fiscal rassurant, la consécration de l'Etat de droit et l'éradication de l'économie de rente.

Marché du travail en mal d'une politique de dynamisation (C-)

Toute politique économique se veut basée sur une croissance économique forte et créatrice. C'est d'ailleurs ce qui explique que les défis des politiques économiques restent étroitement tributaires de la maîtrise de la dynamique. Ainsi, en plus des efforts qui doivent être pour une mise à niveau de l'économie nationale promotion de l'investissement productif,

un particulier doit être porté sur la valorisation des humaines facteur important dans l'ascenseur social et surtout dans la réduction des disparités sociales. Toutefois, les déséquilibres du marché de travail ne être atténués que par la promotion de l'investissement privé et l'incitation à la mise en place de mode d'amélioration des compétences, d'intermédiation et de formation insertion.

Avec l'arrivée de quelques 190 000 nouveaux demandeurs d'emploi par an, le Maroc souffre d'un taux de chômage élevé. La programmation des mises à niveau multisectorielles a révélé au grand jour l'inadéquation entre les besoins en qualifications appropriés aux nouveaux métiers et une offre disponible matérialisée par les chômeurs de l'enseignement supérieur en augmentation.

Actuellement, peut-on dire que nous assistons soufflement de la politique d'emploi? Cela se traduit t-il par un environnement peu favorable à la politique de l'entreprise? (voir article chômage et exclusion).

Echanges extérieurs allégement du déficit de la balance commerciale (B+)

Le Maroc porte l'ambition de maîtriser son déficit commercial et considère être habilité à jouer un rôle moteur dans la redynamisation du continent africain, voire de la région méditerranéenne. Il estime disposer d'atouts non négligeables pour la promotion de son commerce extérieur. Il s'agit particulièrement de l'exploitation des investissements

importants réalisés en matière d'infrastructures pour favoriser la compétitivité hors-prix, avec comme points saillants, le port de Tanger-Med, considéré désormais comme l'un des plus importants hubs du commerce mondial, capable de rivaliser avec les infrastructures portuaires chinoises et coréennes. Il peut, à cet égard, compter sur des secteurs clés, notamment la chimie, le textile et l'agroalimentaire et sur le maintien de taux d'investissement nourris pour améliorer significativement ses richesses. Pour ce faire, des mesures de soutien du tissu entrepreneurial doivent être renforcées, en termes d'assouplissement des procédures administratives et de mise en place de modes appropriés de financement des entreprises. Une attention particulière doit être portée à ce dernier aspect pour surmonter les difficultés qui ont entraîné un ralentissement du crédit bancaire et pour faciliter l'absorption du coût salarial induit par la révision du SMIG. La Balance commerciale du Maroc à fin mars 2015 marque une progression de 6% des exportations par rapport à la même période en 2014 (52,702 milliards de dirhams contre 49,708 milliards de dirhams).

Les exportations ont connues un fort dynamisme, des principaux secteurs, à savoir les ventes de phosphates et dérivés (+20%), le secteur de l'automobile (7,1%), les secteurs de l'agriculture et agroalimentaire et celui du textile et cuir (respectivement 6,6% et 0,3%). Toutefois, les secteurs de l'aéronautique et de l'électronique ont connus des baisses (2,8 et de 2,2%).

Les échanges commerciaux du Maroc avec le reste du monde ont été marqués par une forte dynamique du taux de couverture des importations par les exportations évalué à 61% contre 49,4% un an auparavant. Le déficit commercial diminue pour se chiffrer à 33,750 milliards de dirhams contre un déficit de 50,858 milliards de dirhams à fin mars 2014, soit une amélioration de 33,6% gagnant ainsi 17,108 milliards de dirhams. Aussi, cet allègement du déficit commercial s'explique par une augmentation de la valeur des exportations couplée à une baisse notable de celle des importations. Dans ce sens, les importations de marchandises ont enregistrées une baisse de 14% qui concerne quasiment l'ensemble des groupes de produits. Il faut dire que la Réduction de la facture énergétique contribue, à elle seule, pour 73,4% de la baisse totale des importations. A noter toutefois que même hors énergie, les importations enregistrent également un recul de 5,1% se chiffrant à 70,555 milliards de dirhams contre 74,312 milliards de dirhams à fin mars 2014.

La dette extérieure publique défiez-vous de votre optimisme (C)

La dette extérieure publique du Maroc, qui représente la totalité des engagements de l'Etat (administrations centrales et locales) est le fait, pour l'essentiel, du Trésor à hauteur de 50,8% et des établissements et entreprises publics (EEP) dont la part s'est établie à 48,9%; les banques et les collectivités locales n'interviennent que pour une quotité négligeable de 0,3%. En 2014, l'encours de cette dette, qui correspond à la somme des déficits annuels successifs

de l'Etat, a connu une envolée spectaculaire pour atteindre 277,7 milliards de DH après avoir été de 234,7 milliards de DH en 2013, marquant ainsi une hausse de 18%.

Force est de constater que le Maroc est lourdement endetté à fin 2014. Toutefois, la posture officielle reste porteuse d'optimisme. Banque Al Maghrib estime qu'une stabilisation de la dette publique est prévisible à très court terme; il est même possible d'enregistrer une baisse à compter de 2017. Le Ministère de l'Economie et des Finances chargé du budget estime pour sa part que la dette pourrait être régulée à partir de 2016 sous l'effet de l'amélioration des équilibres macroéconomiques, dans le cas où la conjoncture internationale serait favorable. En fait, on semble faire peu de cas de l'absence d'une réelle stratégie de l'endettement, à partir du moment où l'important semble être la maîtrise technique du mécanisme de gestion de l'endettement. Le risque reste toutefois présent qui pousserait l'Etat, en exploitant la confiance dont jouit le Maroc auprès de la communauté des affaires, des agences mondiales de notation et sous la conviction que les réalisations en matière de réformes des régimes de subventions, à céder à la solution de facilité pour s'adresser au marché financier international, par émission obligataire ou par emprunts directs, pour résoudre les besoins en financement des années à venir.

Climat des affaires des résolutions... le tout est les tenir ! (C+)

L'appréciation de l'attractivité du Maroc se fait à travers un certains nombres

d'indicateurs qui affectent la vie de l'entreprise et que les organes internationaux prennent en considération pour le classement des différents pays" Ces indicateurs retenus pour juger de la facilité de faire des affaires, offrent une perspective suffisante pour permettre aux décideurs de se prononcer sur le degré d'attractivité du pays" Ils sont nombreux et variés et vont des procédures de création de l'entreprise à l'acquittement des taxes, en passant par les conditions de commercialisation et de libre concurrence... Toutefois, d'autres éléments sont non moins importants et permettent d'apprécier l'attractivité d'un territoire. Il s'agit principalement de la qualité du service du système fiscal, dans sa capacité à conjuguer proximité, célérité et efficacité, qui, tout en répondant au souci, de l'Etat, à enrayer la fraude fiscale et à contenir les déficits, permet de déployer les mesures d'équité attractives de l'investissement" Par ailleurs, de nombreux dysfonctionnements restent liés à l'insuffisance de qualification de la main-d'œuvre qui aujourd'hui encore pénalise le marché du travail dans sa vocation à favoriser l'équilibre entre l'offre et la demande d'emplois. Ce, sans oublier les déficiences liées à l'instabilité de certains facteurs macroéconomiques ou à la fragilité et aux tourments qui ne cessent d'ébranler le marché financier ...

Une feuille de route, formant Plan d'action 2015, pour encourager l'entrepreneuriat, a été adoptée, en début d'année, par le Comité national de l'environnement des affaires (CNEA), présidé par le Chef du gouvernement et auquel ont pris part, outre certains ministres, des banquiers et

des représentants du monde des affaires. Ledit Plan vise à faciliter les procédures administratives notamment au niveau des modalités d'accès des entreprises aux marchés publics, par la mise en œuvre d'une vingtaine de projets. Ces derniers ont trait à la promotion du leadership entrepreneurial, au partenariat international, au transfert de la propriété et de l'urbanisme, au droit des affaires, aux marchés publics et au commerce extérieur. Il reste à espérer que ce programme puisse contribuer à ébranler, un tant soit peu, une apathie judiciaire récurrente. à enrayer une corruption tentaculaire, à restructurer un secteur informel déstabilisateur et à combler un déficit en ressources humaines affligeant..

Les investissements directs étrangers (IDE) tirent leur épingle du jeu (B+)

Le Maroc a connu, au cours des dernières années, un flux notable en investissements directs étrangers, à travers la mise en œuvre d'un programme entretenu de privatisations, les sollicitations de la conversion de la Dette extérieure en investissements et l'élargissement des opérations de concession de services publics. Ces programmes ont été relayés par des incitations sectorielles localisées particulièrement au niveau de l'industrie, du tourisme, de l'énergie et des activités bancaires et plus généralement, encouragés par la volonté de modernisation économique que reflète, par exemple, la place financière de Casablanca, qui ambitionne de s'affirmer comme plateforme internationale.

Après la pause, au cours de la période 2008-2010, provoquée par la crise

mondiale, les IDE ont retrouvé une embellie à partir de 2011, pour atteindre un niveau jamais égalé, en 2013, avec plus de 39,5 milliards de DH. Cette reprise a été confortée par le classement relativement avantageux (87^{ème} sur 189 pays), en 2014, attribué par la Banque Mondiale (Doing Business) récompensant les quelques efforts entrepris pour l'amélioration du climat des affaires et surtout, par la stabilité du Maroc qui a su, jusqu'alors, neutraliser les différents projets de déstabilisation qui traversent la région.

Industrie une compétitivité à la recherche du droit chemin (B-)

Le concours du secteur secondaire est faible. Avec 12% de la population active, le secteur industriel reste préoccupant et ne contribue qu'à moins de 12% au PIS; part quasi immuable depuis des dizaines d'années. Une contre performance qui tient tant, voire davantage, à une productivité du travail faible qu'à un manque d'investissement technologique sans parler des 55% de l'effectif des entreprises qui sont, soit analphabètes, soit ont le niveau du primaire. Cette situation ne permet pas à la force de travail d'améliorer son aptitude à utiliser" les technologies disponibles. Il en découle le cumul d'une incapacité structurelle à convertir la croissance tendancielle en croissance effective. Cette situation est d'autant plus inquiétante et demande un traitement de choc, que ce secteur souffre d'une précarité inhérente à sa structure formée essentiellement (près de 95 %) de petites et moyennes entreprises souvent familiales, à la faiblesse de la qualification de sa main-d'œuvre, aux contraintes

financières, à l'insuffisance de la recherche-développement et à la rareté des entreprises engagées dans l'innovation et enfin à la forte présence d'un secteur informel qui s'accapare entre 20 et 30 % du tissu de ce secteur.

En effet, il ya lieu de rappeler que la baisse du volume des investissements manufacturiers, enclenchée depuis déjà un certain nombre d'années, témoigne d'un changement dans la structure sectorielle de l'économie.

Dans la mesure où de plus en plus d'entreprises préfèrent investir dans les services et le bâtiment jugés plus rentables. Plusieurs unités industrielles ont même fermé ou changé d'activité.

Tourisme une vision sans rupture mais aussi sans éclat ! (B-)

Depuis 2011, le Maroc semble bénéficier d'une rente de situation que lui procure la stabilité dont il jouit, eu égard aux événements géopolitiques qui marquent les pays, de la région, à offre concurrente. Parallèlement la vision 2020 semble être en état de maintenir le cap d'une croissance correcte avec l'arrivée de 10,3 millions de touristes au cours de l'année 2014 contre 4.4 millions à fin 2001, en progression en moyenne annuelle de 6,8%. Les performances en termes de recettes sont moins éloquentes, pour être passées, au cours de la même période, de 29 milliards de Dirham, en 2011, à quelques 58 milliards de Dirham en 2014 avec un taux de croissance annuel moyen de 5,5%. La durée de séjour moyenne est estimée à près de 19.8 millions de nuitées pour 2014, soit une augmentation annuelle de 3,5% en moyenne annuelle depuis 2001. Ce qui revient à dire que si

les visiteurs arrivent en nombre considéré comme important, le taux de remplissage se fait selon un rythme deux fois moins important, ce que traduit la performance également bridée des recettes touristiques.

Le bémol s'explique par les nombreuses difficultés qui altèrent les réalisations des grandes stations balnéaires au niveau des étapes majeures du cycle de ces projets: élaboration, programmation, et mise en œuvre. Situation d'autant plus pénalisante qu'elle subit les aléas de la conjoncture internationale marquée par une succession de crises profondes depuis 2008.

S'agissant du positionnement international, le rapport du World Economic Forum (WEF) sur la compétitivité touristique classe le Maroc au 62ème rang sur 141 pays et 4ème en région MENA, derrière les Emirats arabes unis (24ème), le Qatar (43ème) et Bahreïn (60ème). Le classement est fondé sur 14 critères fondamentaux, parmi lesquels le Maroc compte de nombreux maillons faibles, particulièrement au niveau de compétitivité des prix, du marché du travail et de la durabilité environnementale ...

Agriculture pluviométrie favorable et rendements prometteurs (B+)

La campagne agricole marocaine 2014-2015 s'avère être des plus généreuses en raison, essentiellement, des conditions climatiques favorables. Le cumul pluviométrique moyen national qui a dépassé 320mm, en hausse de 50% par rapport au niveau des précipitations de la campagne précédente, a été relevé par une bonne répartition dans le temps et à

travers le territoire. Les barrages, à usage agricole, ont emmagasiné, de ce fait, plus de 11 milliards de mètres-cubes, enregistrant ainsi un taux global de remplissage de 78%, contre 72% l'année d'avant. Ce stock, en retenue, permet de couvrir les besoins en irrigation de l'année en cours, tout en sécurisant, au minimum, ceux des deux campagnes agricoles à venir.

Le rendement végétal s'en trouve donc amélioré, favorisé, en cela, par une mobilisation de plus de 1,5 million de quintaux de semences certifiées, en accroissement de 12%. Les emblavements couvrent plus de 5 millions d'hectares, dont 42%, en blé tendre, 33% en orge et 22% en blé dur ... Les autres cultures ne sont pas en reste, c'est ainsi que la production fourragère promet de larges disponibilités alimentaires pour un cheptel, qui affiche une situation sanitaire franchement satisfaisante. Les légumineuses alimentaires d'automne s'étendent sur près de 300 000 ha et concernent pour l'essentiel les fèves (57%(1), les lentilles (17%) et les petits pois (17%) ... Enfin, la betterave à sucre, principale culture industrielle, occupe, dans des conditions propices quelques 55.000 hectares.

Dans ce contexte, le Plan Maroc Vert, ravive ses ambitions pour réaliser les objectifs fixés pour la période 2015-2020. Il s'agit particulièrement, dans le pilier I, de doubler les investissements orientés vers l'aval à l'horizon 2020, doubler les exportations agricoles et porter- la valeur ajoutée des terres irriguées à plus de 4000DH/ha contre 3500 OH/ha actuellement. Au niveau du Pilier II, le

Département de tutelle vise à pérenniser les acquis ; à travers le lancement de nouveaux projets, visant à multiplier par deux les revenus et les rendements des projets initiés dans le cadre de l'agriculture solidaire.

La situation rassurante évoquée ci-haut ne doit pas nous faire oublier les défis auxquels ce secteur est tenu de répondre. La question est de limiter sa dépendance aux aléas climatiques, notamment par l'accélération de la modernisation des techniques de production, la promotion de nouveaux métiers agricoles, le renforcement de l'encadrement et la valorisation de la recherche et des ressources humaines. Ce, en rappelant que ladite question s'inscrit dans un cadre délimité par l'effet de la mondialisation, l'impératif de la sécurité alimentaire, la menace du réchauffement climatique et la profondeur d'une pauvreté fortement soutenue par la précarité.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Politique économique : priorité à la stabilisation du cadre macroéconomique

Centre Marocain de Conjoncture – juin 2015

La restauration des équilibres des comptes publics et la réduction des déficits externes constituent depuis plus de trois années les principaux objectifs qui président aux orientations de la politique macroéconomique. Les marges de manœuvre en matière budgétaire se sont fortement réduites avec une impasse budgétaire qui dépassait ces dernières années les normes habituelles et tendait même à se stabiliser à des niveaux insoutenables sur le long terme. Cette situation est devenue d'autant plus préoccupante pour la stabilité du cadre macroéconomique dans sa globalité qu'elle résulte principalement de chocs externes, totalement indépendants des développements conjoncturels au plan national.

De part la structure de la dépense mais aussi du poids que représentent les charges de compensation, le déficit des comptes publics s'alimente de déséquilibres extérieurs engendrés, notamment, par les fluctuations des marchés internationaux de l'énergie et des matières premières. La dégradation continue des soldes budgétaires au cours des dernières années en donne une parfaite illustration. Le déficit public qui avait oscillé entre 5 et 7 % du PIB au cours de la période 2012-2014 s'explique en

grande partie par l'explosion des dépenses de compensation à la suite de la flambée des cours du pétrole. Cette forte détérioration de la situation des finances publiques s'est par ailleurs accompagnée d'une hausse importante du déficit des paiements extérieurs pour les mêmes raisons. L'effet déstabilisateur de ces deux déficits étroitement liés a poussé les pouvoirs publics à chercher à en atténuer l'incidence sur les équilibres économiques et financiers. C'est dans ce but que la politique budgétaire été fortement infléchie au cours des dernières années de façon à contenir le volume des dépenses à travers la double opération indexation-décompensation ainsi que la réduction de l'effort d'investissement de l'Etat. S'agissant des déséquilibres externes, le risque d'aggravation, toujours présent compte tenu de l'instabilité des marchés au plan international, a été partiellement couvert par l'accord conclu avec le FMI au titre de la Ligne de Précaution et de Liquidité (LPI). Les engagements pris dans le cadre de cet accord ont renforcé davantage le caractère restrictif de la politique budgétaire et limité le rôle qu'elle peut jouer en tant qu'instrument de soutien à l'activité. Le budget en cours d'exécution s'inscrit globalement dans le cadre de ces orientations comme il ressort de l'examen

des principales dispositions budgétaires aussi bien du côté des dépenses que du côté des recettes et de leur incidence sur la dynamique économique.

Comme précisé dans les documents de présentation de la loi de finances la programmation budgétaire pour l'année 2015 se fixe comme objectifs prioritaires la relance de l'économie nationale à travers le soutien à l'entreprise privée, la promotion de l'investissement et la consolidation des facteurs de compétitivité. Au plan social, le budget vise la réduction des disparités socio-économiques, le renforcement des programmes sociaux et la promotion de l'emploi. Le budget considère par ailleurs que la réalisation des objectifs visés en termes de croissance, d'emplois et de cohésion sociale peut être difficilement envisagée dans un contexte économique marqué par d'importants déséquilibres financiers tant au plan interne qu'externe. La restauration des équilibres macro-économiques qui ont été fortement affectés ces dernières années par les retombées de la crise de croissance au plan international et le renchérissement des matières premières et de l'énergie constitue ainsi une condition déterminante pour la programmation budgétaire en 2015. Le projet de budget se fixe comme objectif à ce propos le retour progressif à un déficit de l'ordre de 3% à l'horizon 2016.

Politique budgétaire un effet multiplicateur limité

Les impératifs de discipline budgétaire qu'impose un contexte conjoncturel

encore hésitant montrent qu'au-delà de l'annonce des objectifs et des programmes de politique économique qu'ils sous-tendent, le niveau d'engagement du budget se mesure par les voies et moyens qu'il compte mettre en œuvre pour leur mise en œuvre. L'analyse des principaux agrégats budgétaires et leur répartition par secteur permet de mieux apprécier le degré de compatibilité entre ressources prévues et les objectifs mis en avant. D'un point de vue global, le montant total des charges projetées au titre de l'exercice budgétaire 2015 s'établissent à 383 Milliards de DH, en hausse de 4,3% par comparaison à l'exercice précédent. La prise en compte de la hausse prévisible du déflateur des dépenses publiques qui devrait se situer autour de 2% au terme de l'exercice en cours, conduit à une hausse des charges totales du budget, exprimées en termes réels, limitée à 2,3%. Cette perspective qui dénote un net ralentissement par rapport à la tendance moyenne des dernières années recouvre cependant des évolutions assez différenciées selon les rubriques de dépenses. On relèvera en particulier que les allocations budgétaires de fonctionnement fixées à 195 Milliards de DH en 2015 sont en baisse de 2,3% par rapport à l'exercice précédent.

Cette contraction sensible des dépenses de fonctionnement résulte principalement de la forte baisse des crédits prévus au titre des charges communes suite à la double opération d'indexation-décompensation. On relèvera en effet que les dépenses au titre des charges communes devront se réduire de 15,2% avec la baisse importante des dépenses de

compensation. Les dépenses de personnel devront, en revanche, s'accroître de 1,8% suite aux répercussions financières de la création prévisible de plus de 22500 postes budgétaires et de l'avancement normal des personnels de l'Etat. Il en est de même des dépenses de matériel qui devront, pour leur part, progresser à un taux nettement plus élevé par rapport à l'exercice précédent.

La contraction sensible des crédits de fonctionnement qui ressort des agrégats budgétaires prévisionnels devrait par ailleurs s'accompagner par une faible progression des dépenses allouées à l'investissement. Le montant des crédits de paiement retenu pour l'exercice à venir s'établit à 54 Milliards de DH, en hausse nominale d'à peine 4,5% Milliards de DH par rapport à l'exercice précédent. Cette tendance qui, en termes réels, marque une nette décélération des dépenses en capital de l'Etat comparativement aux années précédentes contraste avec les objectifs annoncés dans le cadre de la loi budgétaire visant le soutien de l'activité économique et la création de conditions plus favorables à la croissance. L'essoufflement de l'effort d'investissement de l'Etat qui ressort de ces données semble affecter aussi les autres acteurs du secteur public, tels que les collectivités locales et les établissements publics. Le volume consolidé des investissements publics incluant l'ensemble des acteurs du secteur se situerait selon les prévisions du budget à 189 Milliards de DH. Rapporté au PIB, le ratio des investissements publics s'établirait à 19,3% au terme de l'exercice en cours, en baisse de 0,3 point par

rapport à l'année précédente. Cette évolution de l'investissement public apparait, dans un contexte conjoncturel particulièrement contraignant tant au plan interne qu'externe, semble nettement insuffisante pour constituer un facteur d'impulsion significatif pour l'activité économique.

La programmation budgétaire pour l'exercice en cours doit par ailleurs être appréciée sur la base des effets multiplicateurs des principales dispositions du budget. Outre l'impulsion initiale des mesures introduites dans le projet de budget, la dynamique du multiplicateur met en évidence les effets induits sur la configuration de l'équilibre des biens et services à partir d'une évaluation de l'incidence sur les agrégats de consommation, et des investissements extérieurs. Les nouvelles dispositions budgétaires peuvent être réparties en deux catégories de mesures de nature exogène selon leur incidence sur les comportements des agents, la première catégorie regroupe toutes les dispositions fiscales et/ou financières adressées aux entreprises et concernant, notamment, les mesures relatives à la TVA et à l'IS, les dispositions prévues à ce titre dans le budget en cours qui visent, dans certains cas, à soutenir les activités productives et, dans d'autres cas, à améliorer la compétitivité à l'export, se révèlent de portée limitée, la deuxième catégorie constituée par les mesures introduites dans le projet de budget ayant un impact sur les ressources des ménages. Il s'agit plus précisément des répercussions sur les dépenses de personnel de la création de

plus de 22000 postes budgétaires ainsi que les revalorisations des régimes indemnitaires et les reclassements des personnels de l'Etat. Le surcroît de dépenses de personnel devant profiter aux ménages doit être diminué par ailleurs par la baisse des dotations réservées au soutien des prix des produits de base suite à l'opération de décompensation intéressant les produits pétroliers liquides. L'effet total sur les ressources des ménages devrait par ailleurs prendre en considération l'incidence des réajustements à la hausse des taux de la TVA appliquée à certains produits de consommation.

L'impact des différentes dispositions budgétaires devrait, par ailleurs, être complété par les effets découlant des variations des dépenses de l'Etat aussi bien au titre des dépenses de matériel que de l'investissement. La consolidation de l'ensemble apparaît, à l'examen, relativement réduit avec un coefficient multiplicateur de l'ensemble des mesures budgétaires atteignant à peine 0,4 % du PIB.

Décompensation des répercussions sensibles sur les coûts, les prix et le niveau de vie

L'autre trait saillant des orientations de la politique budgétaire depuis plus d'une année concerne la réduction des charges de compensation. Les mesures prises à cet effet depuis le début de l'année 2014 ont porté essentiellement sur la réduction puis la suppression totale du soutien aux prix des produits pétroliers liquides. Si ces mesures ont eu un effet positif sur le

budget et ont permis d'améliorer de façon substantielle les conditions de soutenabilité du déficit public, le coût correspondant a été supporté essentiellement par les entreprises et les ménages même si la détente des marchés internationaux a contribué à en alléger les charges. Le système de compensation qui était conçu initialement pour soutenir la compétitivité des entreprises et protéger le pouvoir d'achat des catégories sociales les plus vulnérables s'est complètement départi de cette mission devant le coût devenu difficilement supportable par le budget. A l'objectif stratégique de réforme globale et complète du système de compensation garantissant la préservation du pouvoir d'achat des catégories les plus vulnérables, s'est substitué une approche beaucoup moins ambitieuse visant uniquement la réduction des charges avec la mise en place du dispositif d'indexation puis l'élimination progressive des subventions bénéficiant aux produits pétroliers liquides. Le volet important concernant les mesures d'accompagnement visant l'atténuation des effets de la décompensation sur le pouvoir d'achat, en particulier pour les populations démunies, semble avoir été définitivement écarté. L'impact de la décompensation ne s'en trouve que plus accentué au plan social comme il ressort des évaluations de l'incidence de l'élimination totale ou partielle des subventions des produits pétroliers liquides sur les prix et le coût de la vie.

La suppression de la subvention sur le supercarburant, le gasoil et le fuel N 2 a donné lieu à une réévaluation des prix de

l'ensemble des produits pétroliers estimée à une moyenne de 9,6 % depuis le début de l'année 2014. Cette hausse dont le rythme a été quelque peu atténué avec le système d'indexation à la faveur de la détente sur les marchés pétroliers se répercute de façon directe et indirecte sur les coûts de production et les prix à la consommation. Les données portant sur les structures de production permettent de repérer les branches d'activité qui sont les plus affectées par les hausses du prix intérieurs des produits pétroliers. On relève que, suivant les structures de production les activités de transport, de l'électricité, des industries manufacturières et de construction sont les plus exposées aux variations des cours des produits pétroliers.

L'évaluation de l'impact total prenant en considération les effets indirects successifs qui apparaissent, notamment, à travers la consommation d'inputs à forte intensité énergétique permet par ailleurs une meilleure appréciation de l'impact sur les coûts et les prix à la production. Les résultats qui ressortent d'une telle évaluation se révèlent très significatifs tant d'un point de vue macroéconomique que par branche d'activité. L'effet cumulé direct et indirect est, toutes choses étant égales par ailleurs, estimé à une hausse des prix à la production de 1 %. En dépit des particularités de la structure des dépenses des ménages par comparaison à la structure de production, l'incidence sur les prix à la consommation devait se situer à un niveau comparable à celui des coûts de production. Le surcroît de hausse des prix au niveau de la consommation finale devait, là aussi, s'établir autour de 0,9

point comparativement à la tendance moyenne. Cette estimation suppose évidemment une répercussion mécanique des hausses des prix à la production sur la consommation finale.

Il s'avère cependant, au vu des données remontant à plus d'une année et demie, que la répercussion de la décompensation sur les prix à la consommation est demeurée très limitée, voire insignifiante. L'indice des prix à la consommation fait état d'une hausse d'à peine 0,4 % au terme de l'année 2014. Ce résultat quelque peu paradoxal compte tenu de la hausse significative des coûts de l'énergie depuis le début de l'exercice ne peut s'expliquer que dans un contexte conjoncturel marqué par l'affaiblissement de la demande et la déflation. Seule la forte contraction de l'activité en 2014 avec la perte de plus de 2 points de croissance par rapport à l'exercice précédent semble expliquer le paradoxe de la quasi-stabilité des prix dans un contexte de hausse des coûts de l'énergie. La reprise amorcée depuis le début de l'année en cours annonce une légère inflexion de la tendance des prix, l'indice des prix à la consommation établi au terme du premier semestre affiche déjà une hausse atteignant 1,7 % par rapport à la même période en 2014 et ce, en dépit de la détente que connaissent les marchés internationaux de l'énergie et des matières premières, l'effet de la décompensation sur les prix se trouve actuellement presque en totalité amorti.

Politique monétaire : détente des taux d'intérêt et contraction du crédit

Au plan monétaire et financier, les orientations pour l'année 2015 semblent s'inscrire globalement dans la continuité des années précédentes avec, toutefois, une vigilance plus grande quant au risque de déflation. Le souci d'apporter un soutien accru à l'activité économique a cependant conduit les autorités monétaires à procéder à la baisse du taux directeur de 25 points de base à deux reprises en moins de trois mois d'intervalle pour le ramener actuellement à 2,5 %. La baisse du taux directeur a été par ailleurs appuyée par le maintien de la réserve monétaire à un niveau très réduit. Ces différentes initiatives particulièrement accommodantes pour les opérateurs ont induit une relative détente sur le marché monétaire et les opérations du crédit reflétée notamment par le reflux significatif des taux d'intérêt dans différents segments de marché. Les statistiques établies par Bank Al Maghrib font état d'une baisse significative au cours du premier semestre de l'année aussi bien du taux interbancaire que des taux débiteurs appliqués au crédit d'équipement, de l'immobilier et même de la consommation.

Cette détente constatée à travers les taux d'intérêt n'est cependant pas reflétée au niveau des volumes de crédit, l'évolution des indicateurs monétaires sur la période couvrant les douze derniers mois, loin de se conformer aux orientations de l'activité, dissimule une contraction préoccupante du crédit qui constitue le pendant de la

dynamique économique. Le rythme de progression du crédit bancaire s'est en effet réduit de moitié en glissement annuel passant de 4,5 % à fin Mai 2014 à 2,1 % à fin Mai 2015. Cette inflexion de tendance apparaît encore plus marquée s'agissant des grandeurs en flux. Le montant global de crédit bancaire octroyé durant les douze derniers mois qui n'a pas dépassé 15 Milliards de DH est en baisse de moitié ; cette baisse a concerné plus particulièrement les crédits à l'équipement, les crédits aux promoteurs immobiliers et les crédits à caractère financier. Par secteur institutionnel, la contraction des financements de l'économie semble affecter de façon plus prononcée l'entreprise privée comparativement à l'administration et ses démembrements.

Le décalage entre activité réelle et sphère monétaire qui se manifeste à travers une croissance en hausse et une activité de crédit en contraction est significatif d'une conjoncture atypique qui traduit les difficultés réelles qu'affrontent les phases les plus dynamiques de l'activité. Une telle situation dissimule, au-delà du simple indicateur de croissance et de son rythme plus ou moins marqué, de multiples déséquilibres traduisant les fragilités de la dynamique économique et de ses principaux ressorts. Le faible contenu de la croissance en emplois, le maintien du chômage et du sous-emploi à des niveaux élevés, la détérioration des niveaux de vie des populations les plus vulnérables et la persistance des déficits sociaux malgré les efforts entrepris en constituent autant de signes de ces fragilités.

Réajustement du panier de cotation du Dirham

Signe de plus de flexibilité ?

S'agissant de la politique de change, l'option prise pour un régime de change intermédiaire de parité fixe, avec un rattachement de la monnaie nationale à un panier de devises, vise prioritairement la stabilité du Dirham et l'atténuation des fluctuations des marchés de change sur la monnaie nationale. Il semble au vu des observations portant sur la dernière décennie que la politique ne s'est pas beaucoup écartée de l'objectif visé. L'évolution divergente et mécaniquement opposée des deux principales devises constituant le panier de cotation, à savoir

le Dollar US et l'Euro, a largement contribué à assurer une certaine stabilité monétaire depuis le début de la décennie. L'affaiblissement de l'Euro face au Dollar US observé depuis le début de l'année et qui semble s'inscrire dans la durée a conduit les autorités monétaires à procéder à un réajustement des pondérations appliquées à ces deux monnaies dans la cotation du Dirham afin d'assurer une plus grande stabilité de la monnaie nationale. Le Dollar Us compte désormais dans le nouveau panier de cotation pour 40 % contre 60 % pour l'Euro. Cet ajustement a permis d'atténuer de façon significative l'impact des fluctuations des cours de référence sur la valeur du Dirham.

BANQUE

Le Maroc prépare une réforme ambitieuse du droit des sûretés mobilières (1/2) : les limites du droit positif

Mustapha Mourahib Associé Clifford Chance
Ouns Lemseffer Collaboratrice Clifford Chance
Revue Banque 789 - 27/10/2015

Le droit des sûretés constitue au Maroc un facteur clé en matière d'accès au crédit pour les TPE et PME, dont la situation financière ne permet pas à elle seule de sécuriser les créanciers. Mais il comporte des difficultés de mise en œuvre, qu'analyse ce premier article. Une vaste réforme, qui sera présentée dans une seconde partie, a été lancée pour améliorer la situation.

Dans le cadre de la stratégie du Royaume du Maroc pour devenir une Place financière répondant aux meilleurs standards internationaux, ce dernier a entrepris depuis un certain nombre d'années plusieurs réformes d'envergure dans le secteur bancaire et financier, visant à doter la Place marocaine d'un arsenal juridique et institutionnel comparable aux places financières les plus sophistiquées.

Dans ce contexte, le Royaume du Maroc a décidé de lancer une vaste réforme de son droit des sûretés mobilières, avec l'objectif de faciliter le crédit aux petites et moyennes entreprises et le financement de projets stratégiques au Maroc.

Un accès des entreprises au crédit freiné par un droit des sûretés obsolète

L'accès des entreprises au crédit est un élément fondamental de la croissance économique des pays émergents. Celui-ci est étroitement lié au niveau de risque que présente pour les banques le financement des entreprises. Ainsi, le droit des sûretés constitue un facteur clé en matière d'accès au crédit, en particulier pour les petites et moyennes entreprises dont la situation financière ne permet pas à elle seule de sécuriser les créanciers.

Le Maroc est particulièrement impacté par cette situation, dans la mesure où les banques marocaines, qui sont aujourd'hui impliquées dans le financement des petites et moyennes entreprises, sont confrontées aux limites du droit marocain des sûretés mobilières. Un groupe de travail a été constitué à l'initiative du ministère de l'Économie et des Finances ayant pour mission de proposer une réforme globale et innovante, tout en tenant compte de certains acquis positifs du droit marocain. C'est ainsi qu'un avant-projet de loi portant réforme du droit des sûretés mobilières a été publié le 18 mars

2015 sur le site du Secrétariat général du Gouvernement pour consultation publique. Le groupe de travail constitué dans le cadre de la réforme a établi un diagnostic listant l'ensemble des difficultés posées par le droit marocain des sûretés mobilières, dont les principales sont exposées ci-dessous.

Une pluralité de textes... source de confusion

En droit marocain, les sûretés mobilières sont régies par une pluralité de textes dont les dispositions sont souvent très semblables à celles qui étaient en vigueur en France avant la réforme de 2006. Ces principaux textes sont le Code des obligations et des contrats (DOC), qui traite du régime général du gage (ou nantissement mobilier) et le Code de commerce (DCC) qui traite du gage commercial, du nantissement de fonds de commerce, du nantissement de l'outillage et du matériel d'équipement, du nantissement de certains produits et matières et de la cession de créances professionnelles.

S'ajoutent à ces deux codes des textes spécifiques portant sur le nantissement de biens déterminés, parmi lesquels il convient de citer les Dahir du 27 août 1918 et du 27 juin 1923 régissant le nantissement des produits agricoles, le Dahir du 21 août 1941 régissant le nantissement des produits miniers, ou encore la loi n° 112-13 relative au nantissement des marchés publics.

L'analyse des modalités de réalisation des sûretés nécessitera enfin de se référer au Code de procédure civile.

En l'absence d'un texte unifié regroupant les conditions de constitution, d'opposabilité et de réalisation des sûretés mobilières quelle que soit la nature de l'actif donné en garantie, prêteurs et emprunteurs doivent se référer à une multitude de règles en fonction de la nature de l'actif en cause, ce qui peut s'avérer être source d'illisibilité et d'insécurité juridique.

Une utilisation erratique des termes « gage » et « nantissement »

La terminologie utilisée par les textes est peu rigoureuse et souvent source de confusion. Ainsi, les notions de « gage », de « nantissement », de « créancier nanti » ou encore de « privilège » peuvent revêtir, selon leur utilisation, des significations différentes. Cette situation nuit à la clarté et à la lisibilité du régime juridique du droit des sûretés mobilières.

Ainsi, si le terme « gage » ou « nantissement mobilier » est utilisé lorsqu'il y a dépossession du débiteur, le terme « nantissement » est, quant à lui, utilisé lorsqu'il n'y a pas dépossession du débiteur, étant précisé que le terme générique regroupant ces deux catégories, reste toutefois le terme « nantissement ». Les termes de l'article 336 du DCC sont une illustration de cette incohérence. En effet, celui-ci dispose : « Il y a deux sortes de nantissement : le gage qui suppose la dépossession du débiteur et le nantissement sans dépossession ». Par

ailleurs, les règles prévues dans le DOC relatives aux sûretés mobilières avec dépossession se trouvent sous un Chapitre II intitulé « Du nantissement mobilier ou gage ».

L'exigence de dépossession au cœur du droit des sûretés mobilières

Sous réserve de quelques exceptions, le droit marocain des sûretés mobilières se caractérise par l'exigence de dépossession. La dépossession est une condition essentielle non seulement à la constitution du gage, mais également à son maintien : la dépossession doit être initiale et perdurer pendant toute la durée de la sûreté.

L'exigence de dépossession initiale est posée par l'article 1188 du DOC qui dispose : « Le gage est parfait par le consentement des parties sur la constitution du gage et en outre, par la remise effective de la chose qui en est l'objet au pouvoir du créancier ou d'un tiers convenu entre les parties. » Cette règle est reprise par l'article 339 du DCC qui ajoute une exigence de permanence de la dépossession. Ainsi, aux termes de cet article : « Dans tous les cas, le privilège ne subsiste sur le gage qu'autant que ce gage a été mis et est resté en possession du créancier ou d'un tiers convenu entre les parties. » Ainsi, la dépossession n'est pas une simple condition d'opposabilité aux tiers du gage mais la condition même de son existence.

La restitution volontaire du bien gagé au constituant fait en principe disparaître le droit de gage et constitue une cause

d'extinction propre au gage. Ceci est expressément affirmé par l'article 1235 du DOC qui prévoit que la renonciation au gage résulte de « tout acte par lequel le créancier se dessaisit volontairement du gage entre les mains du débiteur, du tiers bailleur du gage, ou d'un tiers indiqué par le débiteur ».

Toutefois, il convient de noter que l'article 1206 du DOC permet au débiteur de remplacer le bien gagé par un autre bien, dans le cas où le bien gagé menace de se détériorer. Si cet élément de flexibilité présente un avantage certain pour le créancier, celui-ci reste toutefois d'application limitée, dans la mesure où il ne s'étend pas à d'autres cas que celui de la détérioration du bien gagé, tels que celui de la diminution de la valeur du bien. Dans certains cas, cette faculté de remplacement peut également s'avérer utile pour le débiteur qui peut avoir besoin de libérer un bien donné en gage en le remplaçant par un autre de ses biens.

L'exigence de dépossession exclut de facto du champ des sûretés les biens nécessaires à l'activité du débiteur et fait porter au créancier (ou, le cas échéant, au tiers détenteur) un risque de conservation du bien gagé. Cette exigence est par ailleurs difficilement compatible avec certains meubles incorporels qui, par nature, ne peuvent faire l'objet de dépossession et pour lesquels le législateur n'a pas défini de régime spécifique, tels que les parts sociales de sociétés qui ne sont pas établies par un titre, les droits de propriété intellectuelle

ou encore les créances non monétaires (droits contractuels).

Lorsque l'objet du gage est une créance mobilière, celle-ci ne peut pas, par définition, faire l'objet d'une remise matérielle. En conséquence, l'article 1195 du DOC remplace l'exigence de la remise effective de l'objet du gage par la remise du titre constitutif de la créance et la signification du nantissement au débiteur de la créance objet du gage ou son acceptation par un acte ayant date certaine. Ces conditions sont particulièrement lourdes et inadaptées en faisant expressément obstacle au nantissement de créances non constatées par un titre et notamment au nantissement de créances qui pourraient résulter d'un acte à intervenir.

L'impossibilité de recourir à des modes de réalisation non judiciaires

À l'exception de quelques modes de réalisation spécifiques à certains types d'actifs (tels que les créances), la seule voie de réalisation des sûretés mobilières prévue par le droit marocain est la vente publique qui permet au créancier gagiste ou nanti de faire ordonner par un juge la vente du bien gagé ou nanti et de se payer sur le prix de cette vente.

Il est essentiel de noter que ce mode de réalisation des sûretés mobilières est exclusif de tout autre mode de réalisation. Ainsi, l'article 1226 du DOC prévoit qu'est nulle et non avenue toute stipulation, même postérieure au contrat, qui autoriserait le créancier, faute de paiement, à s'approprier le gage ou à en

disposer, sans les formalités prescrites par la loi.

La vente publique comme unique mode de réalisation n'est pas compatible avec un droit moderne des sûretés mobilières. En pratique, les établissements de crédit souhaitent pouvoir vendre ou s'attribuer l'actif donné en garantie sans passer par une procédure judiciaire. L'incertitude et le risque qu'entraîne cette procédure sont une contrainte que les banques marocaines subissent depuis trop longtemps, ce qui se reflète certainement dans le prix de leur financement. En ce qui concerne les banques internationales, celles-ci dépensent beaucoup d'argent en frais d'avocats pour trouver une structure acceptable permettant d'atténuer ce risque. Ces frais sont nécessairement répercutés sur le coût du crédit.

Une absence de règles claires pour définir un ordre de priorité des créanciers

En droit marocain, il existe peu de règles permettant de déterminer de manière claire l'ordre de priorité des créanciers bénéficiaires des sûretés mobilières par rapport aux créanciers bénéficiaires d'un privilège ou d'un droit de rétention. Il existe donc en la matière un important degré d'incertitude auquel la réforme propose de remédier.

Des règles inadaptées au transfert des sûretés

Dans le cadre de financements syndiqués, les sûretés sont constituées, le plus souvent, au nom et pour le compte de chacun des prêteurs existants, même si les

documents de sûretés prennent généralement le soin de préciser que :

- les sûretés sont constituées non seulement au profit des prêteurs existants mais également au profit de leurs cessionnaires et ayants droit ;
- le bénéfice de ces sûretés sera transmis à tout cessionnaire de la créance.

À cet égard, il est important de noter que l'article 200 du DOC prévoit que si la cession d'une créance comprend les accessoires qui font partie intégrante de la créance, elle ne comprend les gages, hypothèques et cautions que s'il y a stipulation expresse.

Cette restriction au transfert des sûretés, que l'on ne retrouve pas en droit français, a pour effet de restreindre la faculté pour un créancier de transférer tout ou partie de sa créance garantie par une sûreté dont le transfert n'aurait pas été contractuellement prévu par les parties. En effet, il est peu probable qu'un créancier parvienne à céder sa créance si les cessionnaires ne sont pas assurés de pouvoir bénéficier des sûretés qui en garantissent le paiement.

Par ailleurs, les formalités d'inscription applicables aux sûretés sans dépossession (telles que le nantissement de fonds de commerce et le nantissement de l'outillage et du matériel d'équipement) requièrent systématiquement que soit désigné chacun des bénéficiaires des sûretés. En cas de transfert de la créance (et de donc des sûretés qui y sont attachées), rien n'est prévu quant aux

formalités d'inscriptions modificatives devant être opérées.

Les aspects délicats de la réforme

L'analyse du droit marocain des sûretés mobilières révèle que celui-ci est, à plusieurs égards, relativement sophistiqué. Dans ce contexte, réformer le droit marocain des sûretés mobilières s'est révélé être une tâche délicate, dans la mesure où celle-ci requiert d'adopter une approche à la fois pragmatique et équilibrée. En effet, si le projet de réforme s'inspire des meilleures pratiques internationales en la matière, celui-ci tient également compte de certains acquis du droit marocain qu'il convenait de conserver et d'aménager. La seconde partie de cet article aura pour objet de présenter les points clés de la réforme.

des surprises aux bénéficiaires. Ainsi, les intérêts débiteurs qui varient peu d'une banque à l'autre dépendent du taux pratiqué qui est très rarement négocié, du montant du découvert et de sa durée. A ces intérêts s'ajoutent d'autres commissions trimestrielles généralement justifiées par la couverture du surplus de gestion généré par un compte à découvert ainsi que des commissions sous forme de frais forfaitaires prélevés suite à l'utilisation d'un moyen de paiement, chèque, carte, virement, etc.) à découvert ou au-delà de l'autorisation du découvert. Enfin, les crédits logement restent certes, l'un des rares segments où les banques font jouer la concurrence et ce, en raison d'un comportement des clients qui tend à ne contracter le crédit logement qu'après une étude approfondie des différentes offres. Toutefois, les différences entre opérateurs restent très faibles et bien souvent les contrats signés réservent des surprises et des coûts non révélés lors de la négociation tel que les pénalités en cas de remboursement anticipé qui peut aller d'un mois d'intérêt du capital restant dû à trois mois (il n'est pas rare que les banques ne recourent pas à cette condition dissuasive). Même en cas de paiement de cette pénalité, les banques rechignent à délivrer les mains levées rapidement car les contrats signés ne comportent aucun engagement dans ce sens.

En conclusion et malgré les efforts faits par quelques institutions pour se démarquer sur certains segments de marché, notamment sur le crédit logement, les professionnels du secteur doivent passer d'une situation actuelle, de

gestion commune des parts de marchés, à une démarche qui fasse jouer la concurrence pour la pérennité du secteur dans un environnement marqué par une ouverture imminente sur les géants de la finance. Dans ce cadre, deux recommandations s'imposent. Le développement de l'information sur les prix et les prestations est le premier impératif pour permettre aux clients de pouvoir comparer les prix des prestations comme pour tout autre produit ou service sur un marché libre. Le recours aux nouvelles technologies de l'information faciliterait grandement l'accès des consommateurs aux plans tarifaires préalables disponibles sur la toile. Ensuite, l'élaboration d'un guide des services avec une nomenclature standardisée et des dépliants spécifiques irait dans le sens du renforcement du droit à l'information des consommateurs et services bancaires: afficher n'est pas synonyme d'une bonne compréhension des informations disponibles notamment lorsqu'elles sont présentées différemment d'une banque à l'autre.

des surprises aux bénéficiaires. Ainsi, les intérêts débiteurs qui varient peu d'une banque à l'autre dépendent du taux pratiqué qui est très rarement négocié, du montant du découvert et de sa durée. A ces intérêts s'ajoutent d'autres commissions trimestrielles généralement justifiées par la couverture du surplus de gestion généré par un compte à découvert ainsi que des commissions sous forme de frais forfaitaires prélevés suite à l'utilisation d'un moyen de paiement, chèque, carte, virement, etc.) à découvert ou au-delà de l'autorisation du découvert. Enfin, les crédits logement restent certes, l'un des rares segments où les banques font jouer la concurrence et ce, en raison d'un comportement des clients qui tend à ne contracter le crédit logement qu'après une étude approfondie des différentes offres. Toutefois, les différences entre opérateurs restent très faibles et bien souvent les contrats signés réservent des surprises et des coûts non révélés lors de la négociation tel que les pénalités en cas de remboursement anticipé qui peut aller d'un mois d'intérêt du capital restant dû à trois mois (il n'est pas rare que les banques ne recourent pas à cette condition dissuasive). Même en cas de paiement de cette pénalité, les banques rechignent à délivrer les mains levées rapidement car les contrats signés ne comportent aucun engagement dans ce sens.

En conclusion et malgré les efforts faits par quelques institutions pour se démarquer sur certains segments de marché, notamment sur le crédit logement, les professionnels du secteur doivent passer d'une situation actuelle, de

gestion commune des parts de marchés, à une démarche qui fasse jouer la concurrence pour la pérennité du secteur dans un environnement marqué par une ouverture imminente sur les géants de la finance. Dans ce cadre, deux recommandations s'imposent. Le développement de l'information sur les prix et les prestations est le premier impératif pour permettre aux clients de pouvoir comparer les prix des prestations comme pour tout autre produit ou service sur un marché libre. Le recours aux nouvelles technologies de l'information faciliterait grandement l'accès des consommateurs aux plans tarifaires préalables disponibles sur la toile. Ensuite, l'élaboration d'un guide des services avec une nomenclature standardisée et des dépliants spécifiques irait dans le sens du renforcement du droit à l'information des consommateurs et services bancaires: afficher n'est pas synonyme d'une bonne compréhension des informations disponibles notamment lorsqu'elles sont présentées différemment d'une banque à l'autre.

BANQUE

Pratiques commerciales bancaires : réduire l'asymétrie de l'information

Revue Banque n° 272- 2015

Les banques jouent-elles le jeu de la concurrence au niveau de leur offre de services : frais de gestion du compte, cartes de paiement, virements et prélèvements, banque à distance, commissions diverses, découvert, prix du crédit, incidents de paiement, etc. ? Les usagers de ces services disposent-t-ils d'assez d'informations pour discriminer entre les différentes offres? Les autorités de régulation font-elles assez pour réguler convenablement le marché?

Comme tout autre commerçant, une banque offre à sa clientèle des produits et services moyennant une tarification donnée. Il est ainsi légitime de procéder à une comparaison des offres commerciales de plusieurs banques avant de choisir la mieux appropriée. Pour cela, le point de départ est de pouvoir disposer des informations nécessaires. Or aussi bien la lisibilité de la tarification en vigueur que l'information disponible suscite des interrogations du point de vue de la clientèle.

Plans tarifaires lisibilité à améliorer

En général, les établissements de crédit proposent, en contrepartie de leurs services, des tarifications dont la compréhension par le client moyen relève de la pure gageure et ce pour de multiples raisons.

La première raison consiste en la généralisation de la politique de répercussion facile par l'ensemble des institutions de crédit sur les usagers de toute une autre panoplie de frais (frais liés aux incidents de paiements ou en rapport avec le rejet des chèques ou d'opposition Pour des motifs autres que le vol ou la perte; frais liés à la délivrance d'un chèque certifié, à l'usage d'un chèque de banque, au retrait déplacé par chèque personnel ou par chèque de banque; frais induits par le retrait déplacé d'un compte sur carnet, par la délivrance de tout document ou attestation ayant trait au relevé de compte, au solde, à l'obtention d'une attestation d'intérêt ou de tableau d'amortissement, etc.).

La deuxième raison tient en l'absence d'une nomenclature standardisée, revêtant la forme d'un guide élaboré par le GPBM- en tant que représentant de la profession sous la supervision des autorités compétentes- accessible en format papier ou disponible en ligne pour les clients. L'absence d'un tel support indispensable à tout travail comparatif laisse une grande latitude à la banque de pratiquer des facturations jugées excessives au regard des services proposés. En effet, certains produits ou services sont commissionnés en

pourcentage du montant concerné ou assujettis à un forfait. Parfois, il s'agit d'un compromis entre les deux, avec un minimum et un maximum. De plus en plus, le tarif varie en fonction de certains critères tels que le solde, le nombre d'opérations réalisées sur le compte durant la période de facturation, etc. Or la multiplication de ces plans tarifaire est de nature à désorienter les usagers.

Enfin, la montée en puissance des pratiques tarifaires discrétionnaires. En effet, le calcul du prix du crédit dépend pour partie des éléments objectifs (coût de l'argent, des coûts techniques, le coût du risque et le coût des fonds propres) et pour une autre partie des éléments intéressant la marge du banquier sous forme de commissions dont le seuil dépend du paramètre concurrentiel et de la clientèle visée (particulier, PME, grande entreprise, PME, TPE, etc.), la tendance étant à l'amenuisement de la gratuité. Ainsi, la gestion du compte est rémunérée moyennant des frais de tenue de compte sous forme de forfait annuel appliqué à l'ensemble des clients, sans distinction, ou d'un forfait sous certaines conditions et de la nature de la clientèle M R E ou résidents.

Transparence bien informer pour mieux apprécier et faire jouer la concurrence

La banque est certes, au plan de la gestion, une entreprise comme une autre et à ce titre tout service doit être payé mais à son JUSTE PRIX. Autrement dit, le principe de l'équilibre entre les acteurs économiques (banques d'un côté, usagers de l'autre) nécessite une réglementation allant dans le sens d'une plus grande transparence des pratiques commerciales

des banques. Car bien informés, les clients auraient la possibilité d'opérer des choix en toute connaissance de cause. Or tel ne semble pas être tout à fait le cas. Plusieurs exemples emblématiques.

D'abord, l'obtention d'une carte de paiement est génératrice de beaucoup de frais: cotisations annuelles qui varient en fonction des fonctionnalités de ce moyen de paiement, frais d'utilisation de la carte lors des retraits et paiements et éventuellement des frais d'opposition en cas de perte ou vol. Globalement, il est quasi impossible de pouvoir évaluer avec certitude ce que peuvent coûter les moyens de paiements électroniques et encore moins la comparaison entre institutions bancaires.

Ensuite, la différenciation du coût des virements et prélèvements se joue essentiellement au niveau des décalages entre les dates d'opérations et les dates de valeurs. On distingue globalement les virements nationaux occasionnels effectués aux guichets. Pour chaque opération, le client doit s'acquitter d'une commission d'une dizaine de dirhams. Quant aux virements nationaux permanents, ils sont facturés lors de leur mise en place ou à l'unité. Les virements internationaux sont, quant à eux, soumis à des commissions qui varient en fonction des montants transférés. Le recours à la banque à distance n'est pas encore une pratique courante au Maroc en raison de sa jeunesse mais surtout en relation avec les frais d'abonnement eu égard à l'utilité d'un tel service (généralement la consultation du solde).

En troisième lieu, La rémunération du découvert bancaire réserve bien souvent

des surprises aux bénéficiaires. Ainsi, les intérêts débiteurs qui varient peu d'une banque à l'autre dépendent du taux pratiqué qui est très rarement négocié, du montant du découvert et de sa durée. A ces intérêts s'ajoutent d'autres commissions trimestrielles généralement justifiées par la couverture du surplus de gestion généré par un compte à découvert ainsi que des commissions sous forme de frais forfaitaires prélevés suite à l'utilisation d'un moyen de paiement, chèque, carte, virement, etc.) à découvert ou au-delà de l'autorisation du découvert. Enfin, les crédits logement restent certes, l'un des rares segments où les banques font jouer la concurrence et ce, en raison d'un comportement des clients qui tend à ne contracter le crédit logement qu'après une étude approfondie des différentes offres. Toutefois, les différences entre opérateurs restent très faibles et bien souvent les contrats signés réservent des surprises et des coûts non révélés lors de la négociation tel que les pénalités en cas de remboursement anticipé qui peut aller d'un mois d'intérêt du capital restant dû à trois mois (il n'est pas rare que les banques ne recourent pas à cette condition dissuasive). Même en cas de paiement de cette pénalité, les banques rechignent à délivrer les mains levées rapidement car les contrats signés ne comportent aucun engagement dans ce sens.

En conclusion et malgré les efforts faits par quelques institutions pour se démarquer sur certains segments de marché, notamment sur le crédit logement, les professionnels du secteur doivent passer d'une situation actuelle, de

gestion commune des parts de marchés, à une démarche qui fasse jouer la concurrence pour la pérennité du secteur dans un environnement marqué par une ouverture imminente sur les géants de la finance. Dans ce cadre, deux recommandations s'imposent. Le développement de l'information sur les prix et les prestations est le premier impératif pour permettre aux clients de pouvoir comparer les prix des prestations comme pour tout autre produit ou service sur un marché libre. Le recours aux nouvelles technologies de l'information faciliterait grandement l'accès des consommateurs aux plans tarifaires préalables disponibles sur la toile. Ensuite, l'élaboration d'un guide des services avec une nomenclature standardisée et des dépliants spécifiques irait dans le sens du renforcement du droit à l'information des consommateurs et services bancaires: afficher n'est pas synonyme d'une bonne compréhension des informations disponibles notamment lorsqu'elles sont présentées différemment d'une banque à l'autre.

BANQUE

Secteur bancaire, marché oligopolistique et concurrence notionnelle sont-ils compatibles ?

Lettre du CMC / août – septembre 2015

Si la réglementation oblige les banques à ouvrir un compte à tout demandeur et assure la protection de la clientèle face aux situations liées à la liquidation, des interrogations subsistent quant à l'effectivité de la concurrence entre ses membres. Or, dans le contexte actuel, marqué en particulier par le renforcement des prérogatives du Conseil de la Concurrence, la problématique du fonctionnement du marché selon les règles de l'offre et de la demande revêt une acuité particulière. Cependant, que valent ces déclarations de principe au niveau d'un secteur à structure fortement oligopolistique et où les clients se trouvent, très souvent, face à des offres similaires peu différenciées en termes de coût et de contenu ?

Le système bancaire marocain compte dix-neuf (19) institutions où sont présents aussi bien les capitaux privés que publics, nationaux qu'étrangers. En fait, et en dépit de cette abondance du nombre des institutions, une forte concentration semble caractériser l'activité de ces banques, concentration qui ne serait pas, semble-t-il, synonyme de concurrence. Autrement dit, les consommateurs en tant qu'usagers des services bancaires seraient-ils «lésés» ? Les conditions bancaires seraient-elles déterminées de

manière asymétrique, en ne tenant compte que du point de vue des banquiers et en faisant peu de cas de celui des consommateurs ?

Toujours est-il sur la foi des données disponibles, la concentration du secteur bancaire marocain peut être mise en évidence en consolidant les activités de dépôts et de crédits par institution financière ou étudiant de manière séparée les dynamiques qui gouvernent deux marchés de dépôt et de crédit. Dans cette perspective, l'activité consolidée (dépôts collectés augmentés des crédits) qui atteint 1529MMdhs à fin décembre 2014, un premier groupe de 3 banques (CPM, AWB, BMCE) s'adjugent 65,26% du total (soit un volume d'activité de 997,83MMdhs) contre 34,74% ou quelques 520M Mdhs) pour les 6 autres établissements de crédits. Cette situation est le reflet de la concentration qui caractérise aussi bien les activités de dépôts que d'octroi de crédits. A la même date en effet, les trois majors du secteur-CPM, AWI drainent plus de 65% du total des dépôts soit un volume de quelques 501,5 Milliards dhs un peu plus de 34% pour les dix-huit autres (266 Milliards dhs). AWB (avec 24,74%) CPM (26,76%) et BMCE Bank (13,83%) enfin, de la répartition de l'encours du crédit, de

constater là aussi que la structure du fortement oligopolistique, les trois première banque s'adjugeant en effet une part dépassant les (25,96%), CPM (24,43%) et BMCE Ban Plus remarquable encore, les cinq première (les trois majors auxquelles se joignent la SGMB) détiennent à elles toutes seules l'encours des crédits recensés à fin décembre 2014.

Limitation de la concurrence résultante des barrières institutionnelles et des stratégies commerciales ?

La concurrence serait victime des barrières imposées par la loi sur les établissements organismes assimilés ou endogènes et inhérentes fonctionnement du secteur lui-même. En et pour rappel, l'exercice de l'activité banc: la conformité aux barrières réglementaires la loi relative aux « Etablissements de crédit et organismes Assimilés» promulguée en 2006 à être remplacée en 2015).

Ils s'articulent autour de l'autorisation qui constitue un agrément accordé par la Banque Centrale qui assure la supervision du secteur. Dans le cadre de l'ouverture sur les capitaux étrangers, la réglementation en vigueur ne prévoit aucune distinction entre les investisseurs marocains et étrangers. Les critères pris en considération concernent l'honorabilité des dirigeants et la solvabilité des actionnaires. Les mécanismes de régulation prudentielle permettent à l'organe de régulation de garantir la stabilité du système bancaire et protéger les dépôts des épargnants.

Ces mécanismes qui peuvent s'apparenter à des règles anticoncurrentielles se déclinent sous forme de plafonnement

des intérêts (taux maximum des intérêts conventionnels: TM 1 C destinés à prévenir l'inflation des taux d'intérêts et protéger les clients à faible pouvoir de négociation contre les abus des banquiers. Les TM 1 C peuvent cependant limiter l'accès des populations à fort risque aux crédits. Les barrières à l'entrée peuvent, en deuxième lieu, émaner des stratégies commerciales des banques qui visent à grignoter des parts de marchés. Deux exemples illustratifs peuvent être présentés. D'abord, de par les conditions prévues dans les contrats liant les banques aux clients, ces derniers se trouvent captifs disposant ainsi d'une faible marge de manœuvre en termes de capacité de mobilité. C'est le cas des durées des engagements très longs dans le cadre des crédits au logement et surtout des coûts directs et indirects liés à la mobilité (cas du rachat des crédits immobiliers qui se traduit par des charges en intérêts sous forme de pénalités de paiement anticipé, charges liées aux transactions sous forme de charges d'enregistrements en notariales, non restitution des primes d'assurance, etc.). Les entraves à la mobilité peuvent également être liées à des contraintes administratives relatives à la constitution des dossiers à titre d'illustration. Ensuite, le mécanisme des ventes groupées de produits connexes aux produits et services bancaires peut constituer, dans certaines situations, un biais anti concurrentiel et une entrave à l'entrée de nouveaux entrants sur le marché. En effet, les banques commercialisent des services d'assurance qui souvent se font dans le cadre d'une intégration verticale reliant une banque à

une assurance relevant du même groupe financier. Ces ventes groupées de produits d'assurance sont liées à des services bancaires de type crédits, sécurisation des cartes de paiement, sécurisation de la perte du chéquier, etc. Les banques qui arrivent à négocier les packages compétitifs risquent d'exercer un effet sur les autres banques et réduire les chances d'installation de nouveaux opérateurs sur le marché.

Au total, il ressortirait de cette présentation que l'activité bancaire est, certes, fortement concentrée tant au plan de la collecte des dépôts que de l'octroi des financements à destination des agents du secteur réel, entreprises non financières et ménages pour l'essentiel. La conduite de ces activités (fortement concentrées) serait-elle optimale au regard des règles du calcul économique qui repose sur le respect strict des règles de la concurrence pure et parfaite appelée à gouverner les rapports marchands entre les offreurs (banquiers en l'occurrence) et demandeurs (usagers des services bancaires). Or, cette analyse est-elle valable pour le secteur bancaire oligopolistique de par sa nature même, et où la réglementation est très pointue à la différence de tous les autres secteurs d'activité économique?

NTIC-GRH

Dématérialisation des marchés publics : un bilan mitigé

Revue des marchés publics n°150- octobre 2015

L'histoire de la dématérialisation s'appuie sur plusieurs dates. Depuis 2001, le Code des marchés publics autorise la transmission des plis par voie électronique. Avec le Code des marchés publics de 2006, l'acheteur ne peut refuser de recevoir les plis électroniques pour une procédure formalisée. Depuis 2010, l'acheteur peut imposer la transmission des plis électroniques pour toutes les procédures.

État des lieux de la dématérialisation

Pour les achats de fournitures de matériels informatiques et de services informatiques de plus de 90000 euros HT, l'entreprise doit transmettre ses plis par voie électronique. Les documents de la consultation doivent être conçus en conséquence. Depuis 2012, l'acheteur doit accepter de recevoir toutes les candidatures et les offres qui lui sont transmises par voie électronique, quel que soit l'objet du marché (fournitures, travaux ou services).

L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics prévoit que les communications et les échanges d'informations effectués en application de l'ordonnance doivent être réalisés par voie électronique selon des modalités et sous réserve des exceptions prévues par voie réglementaire. Ainsi, le choix de l'offre par

un acheteur devra être rendu public et accessible, sous un format ouvert et librement réutilisable. Il faut cependant souligner que les dispositions relatives à la dématérialisation n'entreront pas en vigueur immédiatement au moment de la transposition, mais à une date ultérieure, en octobre 2018.

Une démarche de modernisation de l'environnement de travail

À l'occasion d'une question parlementaire, le ministère de l'Économie a indiqué que la dématérialisation des procédures des marchés publics permet, en plus de faire des économies immédiates, de favoriser l'accès des entreprises, d'obtenir une plus grande concurrence et enfin de favoriser la sécurité juridique (1).

Les services du ministre rappellent les différentes mesures déjà prises en matière de dématérialisation, dans les échanges entre les communes et les comptes publics (projet {Hélios}). dans la transmission au contrôle de légalité (projet « Actes »), ou encore pour l'ensemble de la chaîne budgétaire locale (projet « Actes budgétaires »). La dématérialisation des marchés publics s'inscrit dans une démarche plus globale et collaborative de modernisation de

l'environnement de travail de toutes les communes.

Le ministre rappelle que, s'agissant des seuls marchés publics, la dématérialisation des procédures permet en effet de simplifier l'accès des entreprises, notamment les plus petites d'entre elles, à la commande publique, mais également de rendre beaucoup plus visibles les achats de la collectivité, générant ainsi une concurrence, source d'amélioration directe de la qualité de l'achat.

Les échanges électroniques garantissent en outre une plus grande sécurité juridique, améliorée encore par les profils d'acheteurs mutualisés entre collectivités (à l'échelle du département ou de la région) qui pour la plupart offrent, au-delà d'un support de publication électronique des avis de marchés, des fonctionnalités permettant la sécurisation des points clés de la procédure d'achat et la simplification des tâches administratives pour les communes.

Des difficultés liées à la signature électronique

Pour autant, la dématérialisation n'est pas encore généralisée et certaines entreprises, comme certaines collectivités demeurent réfractaires. Les difficultés liées à la signature électronique pourraient justifier ce rejet. En effet, comme le ministère de l'Économie a pu le rappeler plusieurs fois, la signature d'un fichier zip n'est pas suffisante si les documents relatifs au marché public dématérialisé qu'il contient ne sont pas, eux aussi, signés électroniquement.

Le tribunal administratif de Toulouse a indiqué, dans une ordonnance du 9 mars

2011, que la signature de fichiers zip « ne peut pallier l'absence de signature électronique des documents figurant dans ces fichiers ». Ce jugement précise également que « la circonstance que les documents requis, et notamment l'acte d'engagement, aient été signés sur le support papier et scannés avant leur transmission électronique est a fortiori sans incidence sur le bien-fondé de la constatation par le pouvoir adjudicateur de leur absence de signature sous forme électronique, telle que requise par les textes et le règlement de la consultation ». Les règles d'usage de la signature électronique dans les marchés publics sont fixées par l'arrêté du 15 juin 2012 relatif à la signature électronique dans les marchés publics, qui s'est substitué à l'arrêté du 28 août 2006. Il précise les conditions d'utilisation de la signature électronique, quel que soit le signataire (personne publique ou opérateur économique) ou le document à signer.

Mettre en avant les avantages de la dématérialisation et rassurer les acheteurs

La nouvelle directive n° 2014/24/UE sur la passation des marchés publics en date du 26 février 2014, rend obligatoire en 2018 la dématérialisation de l'ensemble de la procédure de passation des marchés supérieurs aux seuils européens. Or, le taux de réponse électronique reste encore faible aujourd'hui. Les acheteurs doivent revoir leurs pratiques et appréhender les techniques de contrôle de la dématérialisation.

Les documents transmis électroniquement sont signés électroniquement dès lors

qu'une signature est requise. La signature peut être prévue par le Code des marchés publics (cas de l'acte d'engagement, pour les marchés formalisés) par les documents de la consultation, ou par le document lui-même (certains formulaires DC, par exemple). Il est recommandé aux acheteurs de mentionner précisément, dans les documents de la consultation, les documents qu'ils veulent voir transmis signés, en rappelant qu'en cas de transmission électronique, la signature électronique est requise sur le document lui-même.

Mais comment vérifier la conformité du certificat de signature à un niveau de Sécurité équivalent au RGS (article 2-II de l'arrêté)? L'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 prévoit que l'autorité administrative détermine pour chaque système d'information, et après étude, le niveau de sécurité requis parmi les niveaux prévus par le RGS.

La démocratisation de la dématérialisation doit passer par un travail de sensibilisation et d'accompagnement des entreprises. Ces dernières doivent comprendre les réels bénéfices de cette procédure, en apprenant à la maîtriser. Parallèlement, les acheteurs doivent en maîtriser la pratique pour mieux appréhender l'évolution du Code des marchés publics.

N.T.I.C - GRH

Gouverner par les architectures informatiques

Magali Nonjon et Guillaume Marrel (dir.), *Gouvernement & action publique*, vol. 04, n° 2, avril-juin, 2015

Lectures [En ligne], *Les comptes rendus*, 2015

L'utilisation de progiciels et de logiciels de gestion intégrée est un enjeu pour l'efficacité des organisations qui ont la charge de l'action publique. Ces dispositifs informatiques peuvent être considérés comme des architectures. L'architecture désigne « la structure générale d'un système informatique, son organisation et les relations entre ses composantes, souvent représentées sous forme de diagrammes dans les différentes étapes de sa "construction" »¹.

Elle permet « la représentation mentale d'une structure informatique uniformisée qui double les structures matérielles (bâtiments, bureau, services...) en les "dématérialisant" et organise la communication et la circulation de l'information dans une institution » (p.11). Cette livraison de la revue *Gouvernement & action publique*, placée sous la direction de Magali Nonjon et Guillaume Marrel, analyse la présence et les effets de l'utilisation des architectures informatiques dans le cadre des organisations publiques qui œuvrent dans les domaines du handicap, de la santé, de l'emploi, du socio-judiciaire et de l'aide sociale.

Les architectures informatiques au sein de ces organisations publiques sont pensées comme des outils de gestion et de planification générale. Elles représentent la concrétisation des intentions gestionnaires et sont donc considérées par Magali Nonjon et Guillaume Marrel comme des dispositifs tangibles et non invisibles. Cependant, les auteurs invitent à observer les effets gestionnaires du côté des « usages appropriés, détournés ou inattendus » émanant des utilisateurs des logiciels, plus que de celui des « intentions et des prescriptions des concepteurs » (p. 13).

Pierre-Yves Baudot analyse le déploiement du système d'information national des personnes handicapées SIPAPH² par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). L'objectif de la CNSA est de collecter des données de pilotage et des données de reporting pour combler le manque de chiffres indispensables à la prise de décision et à la gestion des politiques du handicap. Les données de pilotage sont constituées d'informations recueillies auprès des personnes handicapées et relatives à leurs besoins réels. Les données de reporting des

activités de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) visent à décrire l'activité administrative elle-même, en fournissant des éléments de contexte sur les dossiers instruits. Ces données, collectées au niveau local, doivent alimenter le système national SIPAPH. Le principal défi à relever est de mettre en relation les acteurs publics nationaux et locaux plutôt habitués à une autonomie d'action. De ce fait, l'adoption du système n'a pas été sans réticence au niveau local car le fonctionnement initialement préconisé par le SIPAPH allait à l'encontre des logiques des acteurs. La CNSA a donc dû trouver des moyens pour faire adopter le système informatique par les acteurs locaux et pour faciliter la centralisation des informations. La CNSA a d'abord tenté de contraindre les MDPH à partager leurs données pour alimenter le SIPAPH par des mesures réglementaires et la menace de sanctions financières. Face à l'échec de cette stratégie, le dispositif de communication autour de l'instrument et de son fonctionnement a été revu.

La nouvelle stratégie a obtenu un succès partiel. Mais il a surtout fallu mieux tenir compte des pratiques courantes des acteurs dans le paramétrage du système, pour parvenir à un accord. Comme le suggèrent les enquêtes de Pierre-Yves Baudot, il n'est pas suffisant de repérer les écarts entre les attentes des utilisateurs d'un logiciel et les résultats qu'il a permis d'obtenir. Il est tout aussi important, dans le cadre de déploiement des systèmes d'information dans les organisations publiques, de considérer le contexte

professionnel et les rapports de force entre les acteurs ainsi que leurs relations avec le système informatique mis en place.

À Pôle emploi, deux logiciels ont été installés pour gérer la mise à l'emploi des chômeurs. Il s'agit du Système informatique d'aide à la décision (SIAD) et du Système de rapprochement (SDR). Ces logiciels permettent de comptabiliser le nombre de personnes que l'organisme arrive à mettre à l'emploi et en même temps facilitent le rapprochement entre les offres et les demandes d'emploi. Jean-Marie Pillon propose dans son article un regard sur l'appropriation de ces outils par les acteurs de Pôle emploi. Il a mené une enquête relative à la mise en œuvre et la gestion des politiques du traitement du chômage et a observé des agents sur leur lieu de travail. Les données collectées dans le système de gestion intégré concernent les demandeurs d'emploi et les employeurs, et elles sont nécessaires pour assurer l'appariement entre l'offre et la demande d'emploi. L'utilisation de ces logiciels qui effectuent le travail – « ingrat », selon l'auteur – de croisement des données entre chômeurs et postes vacants est de nature à rendre les équipes plus productives. Le SDR permet aux conseillers de rendre certaines offres visibles à une certaine catégorie de demandeurs et de contrôler la circulation des offres d'emploi.

Les logiciels de gestion implémentés dans les services socio-judiciaires en France et en Belgique orientent la manière dont les

travailleurs effectuent leur travail. Xavier de Larminat et Alexia Jonckheere le montre par leurs enquêtes sur les impacts du processus d'informatisation des services socio-judiciaires entre 1999 et 2010. Les deux chercheurs ont effectué des entretiens avec des acteurs français et belges de la justice ainsi que des observations sur leurs utilisations des logiciels. Le processus d'informatisation intervient dans un contexte institutionnel marqué par l'autonomisation des services socio-judiciaires vis-à-vis de de leurs anciennes tutelles judiciaires ou carcérales. Les logiciels déployés ont pour objectifs une meilleure gestion des ressources, une « homogénéisation des procédures et une standardisation des données » (p.116). L'article relève les difficultés auxquelles sont confrontés les utilisateurs des logiciels : problèmes techniques liés au déploiement des logiciels mais aussi difficultés plus stratégiques, liées à l'architecture de l'information. Les exemples soulignent l'ergonomie « peu attractive » des outils, le trop long délai d'affichage des éléments ou encore, le manque de dispositif de sauvegarde, qui entraîne une perte fréquente de données. Si, comme l'a relevé à juste titre Pierre-Yves Baudot, l'utilisation des logiciels de gestion donne lieu à des jeux de pouvoir entre les acteurs, on repère ici que l'appropriation des outils peut susciter de la part de ces mêmes acteurs aussi bien un engouement et qu'une remise en cause.

Les logiciels et progiciels de gestion intégrés dans les différentes organisations publiques ont pour rôle principal d'appuyer la décision managériale. Selon Magali Nonjon et Guillaume Marrel, « ces architectures informatiques même inabouties peuvent participer à la "mise en gestion" des services dans lesquelles elles "dysfonctionnent" » (p. 153-154). Les contributions soulignent chacune à leur manière la complexité de la prescription de logiciels aux services publics. Comme le recommande Helena Revil, il est important de mettre les acteurs au cœur même du processus d'informatisation afin de connaître leurs attentes et les relations qui existent entre eux mais aussi d'anticiper d'éventuelles réticences.

Pour faciliter la prise en main des outils informatiques par les acteurs, les architectures informatiques ne doivent pas être pensées uniquement comme des outils déployés pour atteindre un but précis. Elles doivent être l'occasion de réflexions approfondies aussi bien sur l'organisation des informations qu'elles sont censées collecter et sur les interfaces des logiciels que sur l'expérience d'utilisation des acteurs dans leur travail quotidien.

Notes

1 Cazes Alain, Delacroix Joëlle, Architecture des machines et des systèmes informatiques, Paris, Dunod, 2011. Cité par Magali Nonjon et Guillaume Marrel p. 11.

2 Système d'information partagé-personnes handicapées.

N.T.I.C-GRH

Le cadre dirigeant public, entre logique de gestion et logique managériale

**Jérôme Dupuis , Maître de conférences en Sciences de gestion à l'IAE
Revue Française de Gestion N° 251/2015**

Cet article se propose d'étudier, dans le contexte caractérisant le nouveau management territorial, les rôles, positionnements et postures de managers territoriaux eu égard à trois de leurs missions exercées; comme assistant à mettre d'ouvrage, représentant du maître d'ouvrage et maître d'œuvre, respectivement dans la conduite des politiques publiques, des projets de territoire et des organisations. En s'appuyant sur une analyse interprétative de 65 entretiens menés à deux reprises en 2012 et 2014 auprès de cadres dirigeants des collectivités locales, l'auteur montre quelles sont les tensions pouvant maître entre ces différents registres.

Les collectivités locales en France ont connu plusieurs mouvements inscrivant gestion et management au centre de leurs stratégies et préoccupations. Le premier, datant des municipales de 1983, pourrait être qualifié d'ère du mimétisme (Trosa, 1989; Kieffer, 1996) dans le sens où l'introduction d'outils de gestion venant du secteur privé devait contribuer à gérer les communes comme des entreprises. Le deuxième, datant des années 1995, concerne non seulement les mairies mais aussi les conseils généraux et s'attache à améliorer la délivrance des prestations et services rendus en combinant logiques et

méthodes du secteur public (processus administratifs garants de l'égalité et de l'intérêt général) et de l'économie des services marchands (qualité, relation «client», marketing); il consacre le temps de «l'hybridation» (Émery, 2010). Le troisième, que l'on peut dater de 2007, intéresse l'ensemble des institutions locales même si l'intensité reste diverse, et cristallise l'introduction des différentes dimensions de la performance (Carassus et Gardcy, 2009 ; Mazouz, 2008) en leur sein: soutenabilité financière, agilité organisationnelle et qualité de vie au travail, valeur des interventions publiques et qualité des services rendus, compétitivité et cohésion territoriales. Enfin, l'univers territorial est désormais marqué ces toutes dernières années par des logiques de gouvernance territoriale (Leroux, 2006) et interterritoriale (Vanier et Leroux, 2011) ; caractérisées par des assemblages à géométrie variable entre dispositifs et échelles territoriales sur les plans vertical (entre collectivités de niveaux institutionnels différents) et/ou horizontal (entre collectivités de même type). Cette généalogie de mouvements apparemment successifs laisse apparaître, dans la réalité de chacune des collectivités, une addition de ces différentes couches pour faire émerger ce

que nous appelions ici un nouveau management territorial (NMT).

Dans ce contexte, nombre de travaux (Maurino et al. 197; Roubieu, 1994; Burlen, 2000; Bremaud, 2003; Carles, 2004) ont fait état de l'importance accrue et de l'évolution des rôles et responsabilités des cadres dirigeants territoriaux, même s'ils sont variables dans le temps et l'espace. Ils montrent, à des moments différents de la montée en puissance des collectivités locales, que l'exercice de la «direction de la mairie» (Hauswirth, 1988) comme directeur général «localiste municipaliste» (Thoenig, 1998) laisse progressivement la place à celui de «conseil de gouvernements locaux» (Bremaud, 2003) comme directeur général «manager des affaires locales» (Bodiguel, 1998). Au-delà de cette dimension générique et des relations étroites qu'ils nouent avec les élus (Moreau et de Champris, 1996), nous introduisons dans cet article l'idée que les dirigeants territoriaux tiennent des postures différentes selon qu'ils privilégient l'une ou l'autre des trois missions qui sont désormais les leurs: l'assistance à maîtrise d'ouvrage dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, la représentation de la maîtrise d'ouvrage dans la conduite et la négociation des projets territoriaux, la maîtrise d'œuvre dans le développement et l'évolution des systèmes d'organisation (Dupuis, 2011).

Notre recherche vise donc à éclairer trois questions: les évolutions internes et externes des collectivités locales sont-elles de nature à consacrer un nouveau management territorial) Celui-ci conduit-il à modifier les rôles et positionnements

des dirigeants territoriaux? Leurs modalités de réponse managériales sont-elles singulières eu égard aux trois registres exposés ci-dessus ?

Pour y répondre, nous mobilisons les résultats de deux séries d'enquêtes que nous avons menées en 2012 et 2014 auprès d'un panel de 65 cadres dirigeants territoriaux, Nous nous sommes attachés à caractériser les contours des mutations de l'univers territorial propre à spécifier le nouveau management territorial et à en pointer les inflexions éventuelles suite aux réformes institutionnelles intervenues entre nos deux temps d'enquêtes, en nous appuyant sur une analyse lexicométrique. Nous avons souhaité aussi étudier les différentes postures managériales des directeurs généraux et; pour ce faire, privilégier une lecture discursive et compréhensive des entretiens sous la perspective des trois registres évoqués pour qualifier les convergences - divergences des propos sans en quantifier les fréquences mais plutôt en donner la congruence à travers une sélection raisonnée de citations. Notre article est structuré en trois temps. La première partie s'attache à revisiter les concepts et cadres d'analyse mobilisés; nous décrivons ensuite, dans deuxième partie, le contexte et la méthode de recherche retenue; puis en troisième, nous détaillons nos résultats pour enfin, en dernière partie, discuter les contributions de notre étude aux stratégies managériales des dirigeants territoriaux, en distinguant ce qui participe du socle commun mis en avant dans les travaux portant sur les managers publics, et ce qui apparaît à travers notre recherche empirique comme spécifique à

l'univers territorial, et aborder quelques pistes de recherche complémentaires.

I - CONCEPTS ET CADRES D'ANALYSE

Nous nous proposons dans cette partie de cerner l'émergence du nouveau management territorial en caractérisant ses aspects les plus singuliers au regard des évolutions constatées en matière de gestion et de management au sein des collectivités depuis trente ans; de spécifier les rôles et positionnements des cadres dirigeants à partir de la littérature et présenter une grille de lecture adaptée aux dirigeants territoriaux.

1. L'émergence du nouveau management territorial

La généalogie du management territorial brièvement exposée en introduction nous invite à penser que les deux premiers temps qualifiés de «mimétisme» et d'«hybridation» sont ceux de l'expérimentation puis du déploiement d'outils de gestion empruntés soit au monde marchand (comptabilité analytique, tableaux de bord), soit au management public de l'État (budgétisation par service, contrats d'objectifs et de moyens ; Deporcq, 1989 ; Marsaud, 1989). En outre, au même moment se sont imposées de nouvelles pratiques de délégation - décentralisation en leur assignant des objectifs de stricte gestion (Gibert et al. 1987). Nous retrouvons là une partie des caractéristiques du New Public Management (Hood, 1991 ; Ferlie et al.

1996) qui met en exergue un modèle recherchant l'efficacité, visant la réduction de la taille des organisations, prenant en compte des idées de gestion venant à la fois des secteurs privé et public. L'apparition sensible d'un effet de ciseau entre les dépenses (pour faire face à une demande sociale toujours forte et à une individualisation des prestations) et les recettes (transferts de compétences partiellement compensés et limite psychologique à la pression fiscale), comme celle d'une prise de conscience de la crise économique et financière de 2008 et de ses effets ont conduit les collectivités au cours de la 3e période à réconcilier management des politiques publiques et modernisation de l'administration des services en recourant aux registres pluriels (prise en compte des caractéristiques des usagers/clients, diversification des modalités d'intervention et efficacité des processus organisationnels, simplification des structures, dynamiques managériales) de la recherche de performances interne et externe (Pollitt et al., 1999 ; Heinrich et Lynn, 2000).

Plus récemment sous l'effet de réformes institutionnelles et initiatives locales (mutualisation et guichets uniques, territorialisation de l'action publique et contractualisations, diminution de l'autonomie fiscale, gel des dotations) ; les collectivités locales, qui traditionnellement marquaient leurs territoires en référence à des secteurs d'intervention, orientent progressivement les processus de collaboration entre acteurs et niveaux institutionnels (Bache et Flinders, 2004) pour contribuer au

développement territorial multidimensionnel et soutenable.

Le management territorial prend désormais une forme hybride (Pollitt et Bouckaert, 2004) combinant « préoccupations marchandes » et « finalités publiques » à laquelle s'ajoutent des registres singuliers au monde territorial : le territoire comme cadre et objet de l'action publique, l'approche de proximité, l'interaction entre les élus/cadres et agents territoriaux, usagers, habitants et citoyens. Le tableau 1 ci-après reprend les différents moments d'évolution (appelés « généalogie ») du management territorial présentés dans l'introduction (mimétisme, « hybridation », performance, gouvernance) auxquels nous avons adjoint une période emblématique de « la gestion bureaucratique au quotidien » (Bodiguel, 1998); il spécifie ensuite pour chacun d'eux, sur la base de la littérature figurant en page 2, les mots clés qui caractérisent les déterminants de l'action publique locale (ligne 1). Ses cadres d'intervention (ligne 2), ses critères d'appréciation (ligne 3), ses cibles (ligne 4) et ses valeurs de référence (ligne 5). Nous pouvons alors faire l'hypothèse que le nouveau management territorial est constitué d'une superposition voire d'une sédimentation (Olsen, 2009) des couches successivement identifiées.

2. Les rôles et positionnements des cadres dirigeants territoriaux

Que l'on considère les rôles des cadres managers à travers leurs fonctions (Fayol, 1916) définies par celles de l'organisation

elle-même, ou leurs activités (Mintzberg, 1973) décrites par leur déclinaison au quotidien: ils se traduisent en deux grandes familles : celle relevant de la gestion (des ressources) et celle relevant du management (faisant référence aux processus de finalisation, d'animation, de contrôle : Bartoli et Hermel, 1986) dont l'objet est de mettre en cohérence les dimensions gestionnaires. Les cadres dirigeants, pour leur part. Assument ces responsabilités en négociant les moyens, développant la coopération entre fonctions, intégrant les évolutions internes et externes : mais ils exercent aussi et surtout celles constitutives de leur spécificité à savoir « une influence sur les décisions stratégiques » (Desmarais, 2003), i.e. celles engageant l'ensemble de l'organisation et son avenir. Les dirigeants territoriaux ne sont pas étrangers à ces caractéristiques: d'autant plus si l'on considère qu'ils sont « partie prenante dans la conception, le pilotage, l'expertise et l'évaluation des politiques publiques supposant pluridisciplinarité, mixité des métiers, diversité des techniques maîtrisées et plurifonctionnalité » (Laurent, 2009).

Dans cet esprit, ils sont conduits à combiner divers aspects de la gestion et du management tout au long du développement des responsabilités locales: gestionnaire de ressources et manager de l'organisation à l'ère du mimétisme, gestionnaire de processus et manager de programmes publics à celle de l'hybridation, gestionnaire de performances et manager de projets territoriaux à celle de la performance, gestionnaire de partenariats et manager

de réseaux à celle de la gouvernance territoriale et interterritoriale.

Dans ce cadre des positionnements distincts mais complémentaires constituent la singularité des dirigeants territoriaux. Ils apparaissent tout à la fois comme managers de politiques publiques de territoires et d'organisations. Une des missions des cadres dirigeants s'inscrit dans leur capacité à traduire le sens et les priorités du projet politique en tant qu'assistants à maîtrise d'ouvrage. À ce titre, ils sont invités à contribuer à la coproduction des politiques publiques en déplaçant le centre de gravité de leur valeur ajoutée vers l'appui à la définition, à la refonte, au redimensionnement et au pilotage des projets des élus. La deuxième facette de leurs responsabilités les portes à concourir à l'élaboration et au déploiement d'un projet de territoire mutilateurs et multi échelles prenant en compte les différentes façons de vivre et les temporalités des habitants. Ils sont alors conduits, à leur niveau comme représentants du maître d'ouvrage dont ils dépendent, à favoriser la plasticité des territoires pour leur donner la flexibilité nécessaire aux recompositions actuellement en mouvement et à faire partager les enjeux, Susciter puis consolider les réseaux et partenariats. Le troisième volet consacre leur implication directe. Comme maître d'œuvre. Dans les choix d'organisation administrative en cohérences avec l'organisation politique métrant les cadres en capacité de se placer en permanence sur plusieurs niveaux de compréhension des problèmes à résoudre, d'opérer des choix non seulement techniques découlant de

procédures bureaucratiques, mais aussi en faisant appel à l'initiative et à la responsabilité. À la lecture de cc schéma, notre hypothèse est que les positionnements des dirigeants territoriaux font appel à une diversité de rôles combinant différents registres.

II - CONTEXTE ET MÉTHODE DE RECHERCHE

Notre analyse empirique prend appui sur les résultats de deux enquêtes menées en 2012 et 2014 auprès d'un panel de cadres dirigeants territoriaux. Après trente ans de décentralisation, il nous a semblé intéressant de pouvoir solliciter des cadres dirigeants (qui pour une grande part d'entre eux exercent ces responsabilités sur cette période) sur leur perception des évolutions de l'environnement de l'action publique locale, les défis qui en découlent comme sur celle de leurs missions et postures.

L'objet du questionnaire mené en 2012 était de prendre la mesure du regard porté par 65 dirigeants territoriaux (sur 100 sollicités) sur dix ans (2003-2012) d'évolutions managériales après le déploiement de l'acte 2 de la décentralisation et la mise en place de la réforme territoriale de 2010 : 20 questions étaient posées regroupées en 7 thèmes [les spécificités du management territorial : les évolutions institutionnelles et sociétales impactant le management territorial : les réponses stratégiques, organisationnelles et managériales apportées à l'évolution des territoires, des politiques publiques et des organisations (3 thèmes) :

Les rôles exercés et principes d'action développés au regard des mutations identifiées (2 thèmes). La synthèse en fut présentée aux dixièmes Universités d'été du management public territorial (Dupuis, 2012).

Celui de 2014 s'est attaché, pour le même panel (62 réponses sur les 65 initiales), à identifier les inflexions portées deux ans auparavant suite aux modifications du contexte institutionnel (loi MATPAM et projet clarifiant l'organisation territoriale de la République, 2014) et au «nouveau» contexte financier (contribution des collectivités à hauteur de 11 mds € sur 3 ans au redressement des finances publiques) ; ainsi qu'à faire part de la façon dont les défis de la gouvernance territoriale viennent (ré)interroger les valeurs sous-tendant la conduite des affaires publiques locales.

Sur le plan méthodologique, le choix du panel est fondé sur une diversité des situations de direction et des types de collectivité (6 DGS/DGA issus des régions, 21 DGS/DGA/directeurs des départements, 38 DGS/DGA directeurs de pôles des blocs communes-intercommunalités de plus de 75000 habitants), et des territoires d'exercice (7 Nord-Picardie, 6 Lorraine-Champagne-Ardenne-Alsace, 4 Franche Comté-Bourgogne, 5 Normandies, 10 Île de France, 4 Centre- Limousin Auvergne, 8 Bretagne-Pays de Loire-Poitou Charente, 7 Rhône-Alpes, 6 PACA-Corse, 8 Aquitaine-Midi Pyrénées-Languedoc Roussillon): sans viser la représentativité mais avec pour objectif de repérer les régularités

dans l'expression des visions et pratiques managériales quel que soit le contexte. Nous analysons les discours des dirigeants territoriaux portant sur les enjeux issus des évolutions du contexte socio organisationnel territorial. Ainsi que sur les responsabilités exercées et leur gestion des exigences managériales qui en découlent. Nous considérons que « le discours établit des modèles de perception, de description et d'interprétation» (Blanc et Huault, 2010): perception des changements avérés ou à faible intensité impactant la gestion et les modes d'action locale: description des activités managériales récurrentes ou en devenir : interprétation en mettant en lumière des concepts constitutifs de réalités des organisations publiques locales et de la place des cadres dirigeants en leur sein.

M ÉTHODOLOGIE

Privilégiant une approche essentiellement qualitative, nous avons opéré un premier repérage des dirigeants territoriaux avec les associations professionnelles prenant en compte 4 critères la durée d'exercice comme cadre dirigeant depuis au moins 1990 pour avoir le recul nécessaire sur la période étudiée, la diversité de strates démographiques et de régions, une proportion significative de DGS (moitié de l'échantillon) par rapport aux DGA ou membres des équipes de direction générale, l'intérêt pour les questions managériales et d'action locale (conforté par le recueil d'interventions de ces directeurs généraux en colloques ou

séminaires). Un premier guide d'entretien a été confectionné et testé lors d'un module du cycle de direction générale de l'INET pour être ensuite finalisé. Les questions ont été adressées à notre panel 2012 et remplies entre janvier et avril; en mai-juin des entretiens complémentaires ont été menés auprès de tous afin de nous assurer que le point de vue exprimé était bien celui du cadre dirigeant et non celui de collaborateurs et approfondir quelques aspects. Pour l'enquête 2014, nous avons renvoyé à nos répondants précédents leurs réponses pour qu'ils les enrichissent; 24 entretiens téléphoniques complémentaires ont été enfin conduits. Nous avons exploité l'ensemble des réponses écrites par chaque cadre dirigeant en procédant à des analyses de contenu par l'approche lexicométrique à l'aide du logiciel Alceste (découpage des textes en différents univers lexicaux afin de déterminer la fréquence des associations de concepts) et par l'analyse thématique (à partir de l'examen de l'énonciation des unités de sens). Cette dernière a été privilégiée en nous attachant à faire une synthèse interprétative (Denzin et Lincoln, 2005) tout en limitant les biais d'éloignement du sens des discours tenus par une sélection de phrases témoins ou de verbatim. Enfin, pour améliorer la fiabilité de l'analyse de contenu, nous avons procédé à une triangulation entre entretiens et propos tenus par nos interlocuteurs lors de conférences ou dans des tribunes et articles parus dans des revues professionnelles.

III - RÉSULTATS DE L'ANALYSE

Cette partie valorise les résultats de nos enquêtes en les ordonnant autour du regard porté par les dirigeants territoriaux sur le management territorial, leurs rôles et positionnements respectifs. Les verbatims venant en appui figurent entre guillemets (certains mots sont en italiques de notre propre initiative).

1. La vision des dirigeants territoriaux sur le management territorial.

Les deux enquêtes, sans différence notable entre elles, mettent en exergue trois évolutions de l'environnement de l'action publique locale : la montée en puissance de la complexité de la gestion publique, la multiplication des expressions d'acteurs, groupes ou individus. Les « vertus » du local Appelé comme bouclier protecteur face aux excès de la « managérialisation » de l'action publique locale. Les citations suivantes en font bien la synthèse : « la complexité est l'essence de l'organisation des territoires de demain. Cela signifie beaucoup de liens entre les acteurs qui s'engagent pour l'intérêt général local » : « la conciliation entre la dimension politique, la dimension citoyenne et la dimension managériale dépend de la clarté des règles du jeu et de la proximité dans la prise de décision ».

En outre, en observant les mots les plus utilisés pour chaque famille (constituant des classes dans Alceste), on peut présenter les composantes du management territorial vues par ces cadres dirigeants. Le tableau 2 en donne une synthèse mais il est à noter qu'aucun

mot relatif à la « gestion bureaucratique » n'est prononcé.

Plusieurs remarques peuvent être faites. Tout d'abord, si le corpus est assez homogène pour les familles « mimétisme » et « gouvernance », les deux autres se chevauchent, voire s'interpénètrent. Ensuite, 5 mots sont dominants quelles que soient les familles : efficacité, qualité du SP, responsabilisation, coopération. Réseau: soit 2 de l'« hybridation », 1 de la « performance » et 2 de la « gouvernance ». Les frontières semblent poreuses entre familles pour laisser penser à un métissage de mots caractéristiques du management territorial. Enfin, si l'on prend les résultats de l'enquête 2014, les différences de fréquence ne sont pas notables sauf sur 2 termes qui rejoignent les 5 précédemment évoqués : résultat venant de l'univers de « l'hybridation » et citoyenneté venant de celui de la « gouvernance ». Cela nous conduit à penser que le management territorial est un puzzle dont les pièces sont emboîtées en fonction des contextes sociopolitiques et que le nouveau management territorial est fait d'une combinaison de registres.

2. Le rôle des cadres dirigeants territoriaux

Sur ce point l'étude empirique met en lumière quatre aspects relatifs aux rôles gestionnaires et managériaux des dirigeants: la négociation et l'adaptation des moyens avec comme mots clés énoncés «qualifier/argumenter/arbitrer/expliciter», le pilotage interne dont les expressions sont «écouter/garantir les règles du

jeu/mobiliser/accompagner», la traduction des commandes politiques avec des termes comme « expliciter/orienter/faire partager/évaluer », la régulation des relations avec les acteurs et partenaires externes qui s'illustrent par « s'informer/anticiper impulser/défendre ». Une inflexion apparaît dans les résultats des deux enquêtes : en 2012. Traduction et régulation sont dominantes pour laisser la place en 2014 à gestion des ressources et pilotage interne. N'est-ce pas là un paradoxe alors que le contexte récent serait celui des gouvernances territoriale et interterritoriale 'La réponse nous est apportée par un DG «Dans les périodes de grands changements, il n'y a rien de pire que de les affronter par une forme de repli sur soi et d'exercice solitaire de ses propres missions. Fabriquer du collectif est donc un vrai défi».

En outre, plusieurs types de tensions entre gestion et management comme principes d'action ont pu être repérés dans nos enquêtes. La première met en exergue :

- Celles entre gestion des ressources et management des organisations consacrant l'opposition pouvant naître entre fructification des ressources et réduction des coûts, d'un côté : compréhension et partage des enjeux par les équipes aux différents niveaux organisationnels, de l'autre. Les dirigeants territoriaux semblent proposer à ce titre une stratégie de réponse managériale que nous qualifierons de confortation de la situation actuelle afin de maintenir la cohésion

interne comme l'énonce un DCIS : « Travailler sur le partage du sens de l'action c'est, en cette période où le service public est interrogé sur son intérêt et ses dépenses, donner à chaque service, cadre ou agent l'occasion de mesurer et de faire comprendre son utilité sociale ».

- Celles entre gestion des processus et management des programmes publics laissant apparaître des conflits entre optimisation et amélioration de la qualité du service rendu aux usagers. Les dirigeants territoriaux recherchent alors des pistes de dégagement pour limiter le périmètre d'intervention comme l'indique l'un d'eux: «La période est à l'optimisation, faire mieux avec moins : ce qui est pour les services un exercice compliqué: il faut réinterroger les politiques publiques, mettre en œuvre autrement, voire abandonner des actions pour se recentrer sur ses missions prioritaires».

- Celles entre gestion des performances et management des projets de territoire pouvant faire naître un risque que les résultats de l'efficience allocative fasse perdre la dynamique territoriale. Nos interlocuteurs initient alors une stratégie de réponse managériale fondée sur le développement des initiatives et innovations qui ne génèrent pas de dépenses supplémentaires. Ainsi, «en adaptant finement nos organisations aux réalités locales et en misant sur l'innovation sociale et territoriale, on peut redonner un sens aux réorientations stratégiques et au désengagement financier ».

Celles entre gestion des partenariats et management des réseaux pouvant

entraîner perte d'identité et influence contrariée au détriment de la compréhension du sens et de la justification de la raison d'être des coopérations et alliances. Ils privilégient pour y répondre une stratégie de réponse managériale conduisant à renforcer les spécificités et les atouts distinctifs de l'institution qu'ils représentent où «adopter une gouvernance des territoires sur le mode horizontal permet de se placer dans une logique de leadership et géométrie variable dès lors que s'est instauré un climat de confiance entre les acteurs : il faut laisser l'intelligence collective émerger et décider qui, du partenariat financier, de l'expertise technique ou de l'ingénierie sera le mode le plus approprié pour mettre en œuvre le projet de territoire: sinon le/ce des acteurs se limite à des rapports de force ». Enfin, dans la dernière enquête, apparaît avec force une ultime famille de tensions dans la collaboration entre dirigeants politiques et dirigeants territoriaux. Ont été repérés des élus investis désormais dans la gestion des moyens et la préservation des ressources de leurs collectivités respectives, des exécutifs devenant «super héros gestionnaires», argument principal devant les électeurs. Ce constat récent est de nature à poser un problème de sens. «Nous sommes désormais mis sous pression et tentés de faire des économies par le haut en regroupant et supprimant des directions et en invitant les cadres les plus employables à partir. Cette solution efficace et rapide pour retrouver des marges de manœuvre financières à court terme peut entraîner fuite des talents et

perte de motivation de celles et ceux qui restent. Cela nous éloigne de la règle de vie en commun qui consistait à ce que l'élu soit le supplément d'âme à la technocratie, nous-mêmes étant le supplément de raison à la politique ».

3. La qualification de leurs positionnements privilégiés

Les cadres dirigeants font tous référence, dans les deux enquêtes et quel que soit le type de collectivité dans lesquelles ils travaillent, aux trois positionnements présentés précédemment. Toutefois, ils donnent moins d'importance pour deux tiers d'entre eux à l'AMO en 2014 mettant en avant leur moindre capacité d'initiative à l'ère du redimensionnement des politiques publiques. L'examen détaillé laisse enfin apparaître la mise en évidence d'une cristallisation de tensions sur chaque dimension qu'il convient d'analyser.

- En tant qu'assistants à maître d'ouvrage dans la conduite des politiques publiques; Ils s'attachent à assurer leur vocation de coproduction avec les élus et de conseil. Ils notent les difficultés à combiner adaptation des prestations à la diversité des situations et contraintes budgétaires : «gestion des moyens et amélioration continue de la vie des habitants deviennent antinomiques d'autant plus que l'on a cédé à l'individualisation des services». Cette situation les conduit à privilégier comme stratégie managériale ; soit l'ancrage dès lors qu'ils donnent la priorité au soutien des élus et des destinataires des interventions menées; soit l'innovation en s'attachant à faire

bouger les lignes et à expérimenter de nouvelles façons de délivrer les services.

-En tant que représentants du maître d'ouvrage dans le déploiement du projet de territoire ; ils mettent la priorité sur leur vocation à défendre leurs institutions, en étant les garants de l'identité de celles-ci dans les négociations interterritoriales. « En tant que DGS, je suis à l'écoute des territoire», j'en saisis la logique, tente de comprendre la légitimité de ma communauté vis-à-vis des communes et autres partenaires; je suis au confluent de plusieurs identités ». Ainsi, peuvent naître des tensions entre partenariats multiples avec un risque de dilution de valeur territoriale tangible ainsi que des rivalités entre acteurs de nature à contrarier la nécessité de coopération propre à la réussite des projets. Pour y faire face, ils sont tentés de s'exprimer dans la médiation ou l'influence en fonction des ressources stratégiques disponibles (compétences, confiance): « Pour ne pas se laisser dépasser par la mode du "multi " (acteurs échelles, parties prenantes), j'identifie avec l'exécutif les interlocuteurs incontournables et je définis ce qui est négociable et non négociable ».

- En tant que maître d'œuvre des organisations, ils sont en responsabilité directe pour favoriser l'amélioration des processus internes, faits générateurs de dépenses; l'adaptation des modes d'action et la mobilisation efficiente des équipes. Malgré leur indéniable marge de manœuvre dans ce domaine, ils soulignent que des tensions issues des transformations organisationnelles apparaissent entre efficience des ressources et maintien des zones de

responsabilité et esprit d'initiative. La stratégie de réponse managériale est alors de sélectionner quelques priorités claires et tangibles, consacrant les logiques de traduction (adéquation entre la stratégie et la structure retenue) ou d'ancrage recherchant le soutien des élus et collaborateurs à la ligne choisie. « De plus en plus, je deviens le gardien de la cohérence des services, je me considère comme un entraîneur dans un sport collectif ».

Enfin, au-delà des tensions pouvant naître pour chaque positionnement, nous avons repéré il l'occasion de la seconde enquête que les arrangements nécessaires il la plasticité des politiques publiques, organisations et territoires pouvaient nuire il la durabilité des comportements et attitudes sans laquelle les parties prenantes perdent confiance. « Les changements étant difficiles il faire passer, il faut parfois biaiser. Différer, reculer; ce qui est souvent mal compris. »

Discussion

Notre travail empirique a montré que le nouveau management territorial n'était pas nouveau par la forme particulière qu'il met en exergue lors de la période la plus récente, celle de la gouvernance territoriale et interterritoriale. Il l'est plutôt par l'assemblage de concepts et de pratiques de gestion et de management qu'il consacre pour répondre aux enjeux et défis internes et externes propres il chaque collectivité. Il puise ainsi dans des registres contradictoires et complémentaires à la fois : compétition - atouts des territoires/coopération-

alliances entre territoires : efficacité - coût, qualité, délai/ utilité sociale valeur générée pour les populations et territoires : gouvernement.

-autorité hiérarchique et légitimité d'un chef de file/gouvernance - leadership à géométrie variable. Cette coexistence de différentes strates ou approches est en résonance avec les travaux de Osborne (2006) sur la New Public Governance et Christensen (2012) sur le post-NPM qui considèrent qu'il n'y a pas, dans la période actuelle, de modèle dominant mais une addition entre « efficacité, marketisation, standards de performance » et « coordination, réseaux et partenariat ».

L'analyse des multiples rôles et positionnements des dirigeants territoriaux met en lumière la perspective d'une « ambivalence » (Basso, 2007) du métier de cadre dirigeant avec un renforcement majeur, sur les périodes étudiées, de la managérialisation faisant écho à Giauque (2003, p. 33) pour qui, « dans ce contexte, le management est soucieux de conserver ou de rétablir des routines, donc des règles du jeu légitimes susceptibles de permettre une coordination, si possible prévisible, des acteurs sur la base de buts communs qui transcendent les différents intérêts individuels ». Mais nos constats nous font partager l'idée d'Émery (2010) citant Forbes et Lynn (2005) et Peters (2009) selon laquelle « la contribution des dirigeants publics est cruciale dans la conduite stratégique des affaires publiques » tout en notant que leur « contrôle des opérations tend à leur échapper » favorisant la prise en compte

accrue d'attentes et d'objectifs d'autres acteurs. C'est ainsi qu'un des dirigeants territoriaux rappelle que «la trop grande complexité du système et de notre fonction implique que la majorité de notre emploi du temps ne soit pas accaparé par le management ... Un tiers dans ce qu'on peut qualifier de régulation management du processus de décision, production, expertise: un autre en représentation : un dernier passé avec les élus ».

Enfin, ces temps incertains (Carles, 2004) aux visages inconnus (complexité, imbrication des causes et effets, rapidité d'évolution et instabilité) nous laissent penser qu'émerge une nouvelle facette du cadre dirigeant territorial, celle de leader. «Dans ce modèle, sa capacité spécifique est d'être attentif aux bifurcations, il ne s'agit plus véritablement d'un talent pour prévoir l'avenir, mais d'une vigilance face aux signaux faibles, d'une imagination suffisamment plastique pour concevoir des alternatives et d'une certaine humilité pour accepter de se remettre en cause». Cette définition de Basso (2007) pourrait être reprise en l'état par les DT si l'on écoute par exemple celui-ci «nous ne savons pas, en choisissant une direction, préjuger de l'itinéraire comme au temps où les objectifs fixés déterminaient les voies et moyens propres à les atteindre» : ou celui-là «on ne sait plus que repérer. Avec difficultés, la voie la plus satisfaisante à suivre et lorsque l'on se rend compte de l'issue mal engagée, on doit pouvoir très vite reconnaître notre erreur et changer de voie».

Toutefois, nous n'ignorons pas les limites de notre travail. La constitution du panel de référence peut apparaître comme

limitée même si les réponses apportées par celui-ci restent très convergentes et récurrentes. Les matériaux mobilisés sont issus exclusivement d'enquêtes qualitatives, C'est pourquoi une enquête auprès d'un panel quantitatif à partir des items de questions fermées mis en exergue dans ce premier travail de recherche pourrait être désormais engagée. De même, une comparaison avec ce que considèrent sur les mêmes registres, les cadres dirigeants des deux autres fonctions publiques en France (État, hôpitaux) et les dirigeants territoriaux d'autres pays (Europe et Canada) pourraient utilement nous aider à qualifier la réelle singularité des rôles, positionnements et postures managériaux des dirigeants territoriaux.

CONCLUSION

Les apports de notre contribution relèvent de trois ordres. Les conclusions que nous avons présentées nous ont permis, en premier lieu, de mettre en relief la montée en puissance de la plasticité des territoires et des organisations, l'exigence d'une énonciation claire de la destination quitte à réviser à certains moments, la volonté de retravailler régulièrement l'itinéraire suivi suite aux retours d'expérience, la nécessaire capacité à anticiper en fonction des enjeux et problématiques, la prise en considération d'une dynamique d'apprentissage collectif avec une création de valeurs pour l'utilisateur/citoyen, l'organisation, les personnels. Ces aspects sont de nature à mieux circonscrire le contenu du nouveau management territorial.

Nous avons, en deuxième lieu pris aussi la mesure des tensions multiples repérées entre gestion et management (ressources, processus, performances, partenariats, organisations, programmes, projets, réseaux) irriguant les rôles exercés par les dirigeants territoriaux questionnés ; entre registres de régulation (traduction, médiation, innovation, ancrage, influence) mis en œuvre par ces cadres dirigeants suivant leurs positionnements respectifs (maître d'œuvre, assistant à maître d'ouvrage, représentant du maître d'ouvrage). Les nécessités managériales du temps présent (Mazouz et al. 2008) les invitent ainsi à comprendre les mutations et faire agir dans des environnements complexes et incertains, à savoir agir en assurant la traduction opérationnelle d'une vision et à être en capacité de décoder les attentes de leurs équipes, à savoir innover dans les façons de faire afin de faciliter l'adaptation de leur organisation à ces environnements.

Enfin, en les observant, Nous avons en troisième lieu interrogé leurs stratégies managériales.

S'éloignant progressivement de celle qui consiste traditionnellement à traduire le projet politique des élus en projet d'administration, ils jouent sur un ensemble plus varié de touches du clavier managérial dont l'intensité de la portée est plus ou moins sensible : la médiation entre parties prenantes internes et externes, la régulation entre attentes souvent contradictoires, l'influence entre interlocuteurs aux multiples échelles. Ces stratégies relèvent alors plutôt du « bricolage de savoir-faire» variant en

fonction des événements et contextes et « valorisant une voie où les valeurs et les principes qui font le cœur de leurs pratiques sont solidement ancrés» (Thoenig, 1998).

N.T.I.C - GRH

De l'écrit à internet- comment archive-t-on l'immatériel

FRANÇOISE BANAT-BERGER

Pouvoirs n° 153 / 2015

Résumé

La révolution numérique en cours est aussi importante que celle qui a conduit, au milieu du XIIe siècle (bien avant l'invention de l'imprimerie donc), à l'avènement de la culture livresque à travers l'apprentissage des technologies alphabétiques. Elle impacte avec force une profession (celle des archivistes) basée depuis le Moyen Âge sur la consignation d'écrits certifiés dont on mesurait la fiabilité et l'authenticité, en passant d'un mode de production stabilisé et durable à des traces numériques volatiles et recomposées sans relâche sur internet. Cet article analyse les réponses apportées à ce redoutable défi, en mesurant les limites et en évoquant les principaux enjeux actuels.

Très souvent on assimile encore l'écrit et le papier alors même que, depuis 2000 en France, une loi consacre la reconnaissance de l'écrit numérique. Le terme de «révolution numérique» est certainement trop utilisé et, pourtant, c'est bien à une révolution qu'on assiste, dont on n'a encore que très peu mesuré les effets. Elle est aussi portante que celle qui a conduit, au milieu du XIIe siècle (bien avant l'invention de l'imprimerie donc), à l'avènement de la culture livresque à travers l'apprentissage des technologies alphabétiques. Elle touche directement et avec force une profession (celle des archivistes) basée depuis le Moyen Âge sur la consignation d'écrits certifiés dont on mesurait la fiabilité et l'authenticité, en passant d'un mode de production stabilisé et durable à des traces numériques volatiles et recomposées sans relâche sur Internet. Dans cet article seront analysées les

réponses apportées à ce redoutable défi tant par la recherche académique que par le droit, les stratégies et nouvelles organisations, ou encore les adaptations archivistiques et technologiques. On en mesurera les limites et on évoquera enfin les principaux enjeux en train de se jouer.

LA RÉVOLUTION «LIVRESQUE»

C'est en 1991 qu'Ivan Illich fait le constat que l'écran, la presse et les nouveaux moyens de communication ont subrepticement remplacé la page, littérature et la lecture : «Le livre n'est plus aujourd'hui la métaphore clé de l'époque: l'écran a pris sa place». La lecture livresque peut dès lors être reconnue comme un phénomène daté. Ce constat amène Ivan Illich, à travers un commentaire qu'il fait de *Didascalicon* de

Hugues de Saint-Victor, à repérer dans ce tournant du milieu du XIIe siècle un moment crucial dans l'histoire d'une technologie, celle de l'alphabet dont le Moyen Âge avait hérité, de même des outils d'inscription et des supports de l'écrit et du codex.

Ce moment s'inscrit dans un contexte particulier : le passage d'une lecture «sonore» à une lecture silencieuse (de la lecture monastique à la lecture scolastique), la fin du monopole du latin dans l'écriture alphabétique, l'apparition d'un nouveau support (le papier) permettant d'alléger le livre et d'en favoriser un usage portatif. Ces nouvelles technologies concernent la structure et la mise en page avec l'apparition de chapitres, de titres, de résumés de chapitre, de découpages en paragraphes, de tables des matières, de l'utilisation de caractères plus petits ou d'autres couleurs pour les commentaires. Elles renvoient particulièrement à l'apprentissage des index alphabétiques, soit une nouvelle volonté de mise en ordre.

Ces innovations introduisent un nouveau rapport au temps dans la mesure où elles permettent de retrouver aisément et rapidement l'information. Elles introduisent également un nouveau rapport au savoir «Après des siècles de lecture chrétienne, note encore Ivan Illich, la page se transforma souvent de partition pour pieux marmotteurs en un texte optiquement organisé pour des penseurs logiques.» Du scribe commentateur, en passant par le compilateur, apparaît ainsi peu à peu un nouvel acteur : l'auteur, tandis qu'on cesse d'entendre le texte

pour appréhender par la vue une structure et une pensée logiques.

Il s'agit en conséquence d'un passage de l'enregistrement de parole à celui de la pensée et finalement de la sagesse à la connaissance permettant un emmagasinage d'un savoir immédiatement réutilisable et peu à peu la réalité écrite devient juridiquement plus puissante que la parole du témoin. C'est cette même révolution qui se poursuit avec l'invention de l'imprimerie, s'appuyant cette fois sur des techniques mécaniques qui autorisent une diffusion jusqu'alors inimaginable de la connaissance.

On passe ainsi d'une Culture de l'oral où l'information est «stockée» dans la mémoire, interdisant de fait la communication à distance ou de longues périodes - ce qui n'est pas retenu par la mémoire a cessé d'exister -, à une culture de l'écrit. Jack Goody interroge ainsi l'écriture comme une technologie de l'intellect, qui n'est pas uniquement une question d'instruments de l'écriture mais également de formations requises, d'acquisition de nouvelles compétences motrices, d'utilisation différente de la vue. Des opérations cognitives ou intellectuelles nouvelles peuvent être menées à bien avec l'écriture - les logiques syllogistiques et la contradiction, par exemple. Ces questions mettent en cause notre compréhension du monde et ont des conséquences sur non seulement notre manière de communiquer mais également sur la nature de ce que nous communiquons, aux autres ou à nous-mêmes. Ce sont les modes de

communication que nos sociétés ont adoptés qui augmentent nos aptitudes à comprendre notre monde et à intervenir sur lui.

LA TRANSFORMATION NUMERIQUE EN COURS ET SES SPECIFICITES

Nous vivons actuellement une révolution dont les conséquences en matière de connaissances et de savoir, ainsi que de nouvelles capacités cognitives, sont au moins aussi importantes que celles que nous venons d'aborder et encore loin d'être totalement mesurées.

L'émergence du document numérique, la convergence entre informatique, téléphonie et télévision, l'apparition d'internet et le succès du web des données semblent refermer ce que Tom Pettitt, cité par Jean Michel salaun, appelle la «parenthèse Gutenberg». La fixité et la relative stabilité de l'écrit obtenu dans un cadre bien particulier (apparition de l'imprimerie, instauration progressive du droit d'auteur, développement des sciences, mise en place d'un ordre documentaire basé sur la classification des connaissances) font aujourd'hui place à de nouveaux modèles (traces instables, dissolution de la notion d'auteur, apparition du concept de «biens communs», transformation incessante de l'information à travers la prolifération des variantes, nouveaux modes de partenariats entre auteurs et les lecteurs avec l'apparition de la " blogosphère », nouveaux modes de lecture, toute-puissance des algorithmes ...).

De même la durabilité et la stabilité des supports sur lesquels les informations étaient enregistrées font-elles place, avec le numérique une dissociation entre support et contenu de l'information. Des risques apparaissent dès lors que le document est transmis dans l'espace (intégrité) et encore plus dans le temps (préservation sur le long terme) Son affichage sur écran résulte en effet d'une convergence entre système d'exploitation, logiciels et périphériques qui, tous, évoluent à des rythmes différents mais de plus en plus rapides en raison de l'obsolescence technologique. Le numérique, s'il est susceptible d'être manipulé, d'effectuer de puissants calculs, d'être transmis et dupliqué, n'a pas de vocation à être conservé sur le long terme: dans l'environnement numérique, un document n'existe plus en tant que tel. L'enjeu essentiel est donc le suivant : le document et son contexte doivent pouvoir être représentés dans un nouvel environnement culturel, social et technologique, un peu comme une composition musicale à partir d'une partition. Comme l'explique Bruno Bâchimont, si on consulte un livre imprimé, dans le domaine audiovisuel, on doit se livrer à un travail reconstruction, tandis que le numérique nécessite une réinvention. Il faut par conséquent combler le fossé technologique lié à la lisibilité technique: un document ou un programme ne peut être lu ou reproduit en l'absence de dispositif de lecture. Mais il convient également de combler le fossé d'intelligibilité qui, lui, renvoie plutôt à la lisibilité culturelle.

LES RÉPONSES APPORTÉES PAR LE MONDE DE LA RECHERCHE

Paradoxalement, ces nouveaux modèles renouent, par certains aspects, avec d'anciens modes de connaissance et de pensée. Ainsi, dans les cultures orales, les limites de la mémoire, le rôle de l'oubli et l'utilisation inventive du langage et de la gestuelle font que les actions humaines sont conduites dans un état de création continue, souvent cyclique plus que cumulative. Le numérique fait en quelque sorte renaître une certaine culture du manuscrit (un contenu toujours en mouvement), Bruno Bachimont souligne que les documents numériques renvoient, de par leur origine incertaine et leur mutabilité, à des difficultés familières aux codicologues et aux philologues étudiant des manuscrits antiques et médiévaux, invitant ainsi à investir les champs d'une codicologie, philologie et herméneutique numériques.

Ces changements ont par conséquent un impact très fort sur l'ensemble des lieux et métiers en charge de la gestion de l'information, notamment bibliothécaires (axés sur la transmission) et les archivistes (qui se basent depuis leur origine sur la notion de preuve écrite et de maintien de l'authenticité et de l'intégrité de l'écrit). Comme le rappelle, par ailleurs Bruno Bachimont, le document porte, a priori ou a posteriori, une intentionnalité, une volonté d'enregistrer pour administrer (décider, gérer, inscrire un événement) et constitue un objet capable de suivre la traçabilité du pouvoir et de l'usage

administratif issu de l'activité d'un organisme ou d'une personne.

C'est la raison pour laquelle des chercheurs du collectif Roger T. Pédaque tentent depuis 2003 de redéfinir ce qu'est un document numérique à travers les trois caractéristiques suivantes : un document doit pouvoir, à travers un contrat de lecture entre l'auteur et le lecteur, vu ou repéré (forme), être lu ou compris (Contenu) et enfin être retenu (médium ou médiation) Y. Jean - Michel Salan propose ainsi un découpage historique: l'âge du livre (de Gutenberg au XIXe siècle), de la presse (XIXe), l'âge de la paperasse (XXe) et la période actuelle, nommée l'âge des fichiers (XXIe), le passage du troisième au quatrième âge passant par une re-documentarisation.

De leur côté, les archivistes sont confrontés à certains paradoxes : comment continuer à assurer leur mission fondamentale alors même que le numérique n'a pas vocation à être conservé sur le long terme qu'il est très aisément falsifiable; et que ses caractéristiques essentielles sont sa volatilité et son instabilité?

Dans le domaine de la recherche, les fondamentaux de la discipline ont été interrogés dans le contexte de l'environnement numérique. Dès la fin des années 1980, Luciana Duranti a appliqué la diplomatique - Sciences des actes et documents officiels - aux documents contemporains et numériques et a défendu l'idée que le records management (gestion des documents d'activité) trouve ses racines dans la diplomatique. Elle a ensuite poursuivi ses

travaux qui ont visé à définir les critères de ce qu'est un objet numérique digne de confiance, autour des notions d'authenticité (identité et intégrité), d'exactitude et de fiabilité.

LES REPONSES JURIDIQUES

Le développement d'internet et du commerce électronique justifiaient une évolution du cadre juridique. Ce fut chose faite en France avec la loi 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique, modifiant le code civil. Depuis cette date, la validité comme preuve juridique d'un écrit numérique est reconnue, au même titre que la preuve écrite sur papier, mais sous deux conditions : pouvoir justifier de l'identité de la personne dont il émane et assurer et garantir l'intégrité du document. Cette loi permet ainsi de fonder la recevabilité devant les tribunaux d'un écrit nativement numérique à titre de preuve témoignant d'un acte juridique (actes authentiques, contrats et obligations engageant l'administration en matière de droit civil). Ce texte est fondateur en tant qu'il soutient ou a inspiré toute une série de textes réglementaires concernant la signature électronique, les dispositifs de certification, ou encore la dématérialisation de processus métier dans tel ou tel domaine.

Dans le secteur public, c'est l'ordonnance 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives

ainsi qu'entre les autorités administratives qui fonde le développement des téléservices et téléprocédures entre l'administration et ses partenaires (entreprises, usagers) et l'élaboration des référentiels généraux structurants de l'administration électronique (accessibilité, interopérabilités et sécurité). De même apparaissent des services ayant pour mission le développement de ce qu'on appelle l'administration électronique à travers la mise en place de plans et programmes ad hoc. La dématérialisation, dans ce cadre, progresse notamment dans les domaines financiers (systèmes comptables de l'État, des collectivités territoriales, marchés publics, déclaration des impôts, hypothèques, cadastre ...), mais également administratif (contrôle de légalité par les préfetures et sous-préfetures, dématérialisation du dossier de l'agent), judiciaire, social. .. Le rythme en est généralement plus lent que ce qui était prévu par les projets initiaux en raison de la complexité des circuits administratifs, qui conduisent à rechercher, du fait de budgets de plus en plus contraints, des moyens de simplification.

Dans ce cadre, les questions afférentes à l'archivage numérique sont apparues autour des problématiques d'intégrité et de conservation des signatures électroniques. Par ailleurs, les textes ont, dès 2005, présenté un lien entre la signature électronique pour les actes authentiques et leur archivage sécurisé. C'est ainsi que la signature électronique d'un document doit nécessairement

entraîner le versement dans un système d'archivage électronique. Ce système garantit une conservation sécurisée durant les délais de conservation requis, avant élimination avec le visa réglementaire de l'administration des archives ou transfert archivage définitif dans les services publics d'archives. Les notaires et les huissiers doivent, pour leur part, enregistrer les actes authentiques établis sur support électronique dans un minutier central établi et contrôlé par leurs instances nationales; s'agissant du domaine pénal (police, gendarmerie, justice), l'obligation d'archivage des actes de procédures signés électroniquement est inscrite en tant que à l'article A53-6 du code de procédure pénale. De même la question de l'archivage numérique a-t-elle fait l'objet de l'élaboration d'une «politique d'archivage dans le secteur public» piloté par l'ancienne direction centrale pour la sécurité des systèmes d'information (DCSSI) en collaboration avec les Archives de France, permettant de définir les critères organisationnels, fonctionnels, archivistiques et techniques pour qu'un écrit numérique ayant une valeur de preuve au moment de sa production la conserve durant les délais de conservation requis.

Pour les écrits qui, dans le domaine administratif, sont dépourvus de signature électronique, le régime de la preuve est libre. La question se pose notamment de la valeur juridique des documents sur support papier qui ont fait l'objet d'une numérisation, s'agissant de la possibilité ou non d'effectuer des éliminations réglementaires des documents numérisés.

L'administration des archives a répondu à cette question en élaborant en 2014 un vade-mecum précisant les conditions nécessaire pour y prétendre - tant au niveau de la qualité des opérations des numérisations que des conditions de conservation et d'archivage des documents numérisés. Autre enjeu juridique crucial: celui de la protection des données à caractère personnel, sachant que la part de ces données constituent une partie écrasante des sources conservées.

C'est durant les années 1978-1979 que les trois lois «archives «données personnelles" et «accès aux documents administratifs » ont été votées, malheureusement sans qu'il y ait concertation lors de leur élaboration. Or les deux législations « archives» et « Cnil » (Commission Nationale de l'informatique et des libertés) poursuivaient des objectifs semblant se contredire. Mais, depuis la loi sur les archives du 15 juillet 2008, les trois dispositifs s'articulent mieux. C'est ainsi qu'il est prévu, à l'expiration des délais de conservation définis pour la finalité première des traitements informatiques de données, une conservation patrimoniale par les services d'archives pour les données présentant un intérêt historique, scientifique ou statistique, ou bien pour celles dont la valeur juridique est permanente (état civil, cadastre). Plus récemment, une convention passée entre l'administration des archives et la Cnil en 2013 vise à mieux articuler les notions de «durées de conservation» et de durée d'utilité administrative », à mieux définir

les rôles et responsabilités de chacune des parties vis-à-vis des administrations et, plus généralement, à améliorer les modes de collaboration.

Cependant, cet équilibre obtenu dans le droit français risque d'être remis en cause par l'actuel projet de règlement européen sur la protection des données personnelles qui, bien légitimement, met l'accent sur la nécessité d'une telle protection dans un contexte de grande crainte vis-à-vis des médias sociaux et du profilage des individus à cet égard. Concernant les archives, il est ainsi prévu dans le projet une exception à des fins de recherche historique, statistique et scientifique, qui comporte toutefois de nombreuses limitations. Cette exception n'est pas suffisante sans la garantie d'autres adaptations : s'il fallait demander leur consentement aux personnes concernées par les traitements, ou bien si celles-ci pouvaient continuer à demander un droit de rectification, voire la suppression de la donnée qui les concerne, les archivistes feraient face à des mesures inapplicables dans la pratique et inacceptables quant leur principe, les critères d'authenticité, de fiabilité, de complétude et d'intégrité des archives étant le fondement de la discipline archivistique et diplomatique. Enfin, l'intérêt général (valeur juridique permanente, intérêt citoyen des données) n'est pas pris en compte : il n'est pas imaginé une finalité administrative autre que la finalité première qui a présidé à la constitution de la donnée. Face à ce projet, une mobilisation citoyenne

S'est fait jour, menée notamment par l'Association des archivistes Français, tandis que la France, dans les discussions au Conseil de l'union européenne, défend la position de l'administration des archives par une grande partie des autres états européens ainsi que parla européenne du Conseil international des archives. Parallèlement, la position adoptée par le Parlement européen le 12 mars 2014 et qui tient compte des finalités archivistiques montre une prise de conscience sur le sujet.

LES RÉPONSES STRATÉGIQUES ET ORGANISATIONNELLES

La révolution numérique a accéléré le mouvement qui pousse l'arc à ne plus seulement se positionner en aval des versements d'archives. En effet, l'information numérique, si l'on veut pouvoir la prendre en charge pour une «représentation» future - quand on ne disposera plus des mêmes périphériques, logiciels, supports, formats, etc. doit être structurée et organisée. L'archiviste doit ainsi être en mesure d'intervenir dès la conception des applications métier, ou lors de leur évolution de manière à définir et mettre en œuvre le cycle de vie des informations gérées ainsi qu'une stratégie d'archivage.

Cette collaboration avec les services informatiques est essentielle ; en effet, comme les archivistes, les responsables des systèmes d'information ont une vue globale de l'ensemble des applications structure concernée, sont des partenaires indispensables en matière de partage des

tâches et, enfin, sont directement concernés par la sécurité des systèmes d'information.

Il s'agit pour l'archiviste d'un déplacement assez radical de son action (Au sein des organisations) qui le place au cœur des métiers de gestion de l'information. C'est bien la première fois dans son histoire qu'il participe ainsi au mode de constitution de l'information et intervient avant même que l'information ne soit créée.

Ainsi l'action menée ne peut-elle se faire qu'en liaison étroite avec les services en charge de la modernisation de l'État. Déjà en 2001, Thierry Carcenac le notait dans son rapport. C'est ce principe qui a prévalu, notamment à travers la collaboration de la direction des Archives de France avec l'ancienne Agence pour le développement de l'administration électronique, intégrée ensuite dans la direction générale de la modernisation de l'Etat, et, actuellement, avec le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Cette convergence des objectifs est encore plus marquée aujourd'hui avec la forte prise de conscience au niveau gouvernemental de l'importance stratégique prise par la « donnée », enjeu essentiel pour le pilotage des politiques publiques au fur et à mesure de l'accélération de la « transition » numérique ». En effet, l'exploitation de gisements de données de Qualité permet d'objectiver dans certains cas les décisions politiques; Ces données de qualité constituent un gage de transparence d'un État démocratique et sont créatrices

d'innovations et de richesses à travers réutilisation. Cette prise de conscience gouvernementale se traduit par le projet annoncé officiellement le 16 septembre 2014 de créer au plus haut niveau un administrateur général des données.

Le contexte est par conséquent favorable aux archivistes qui sont à 'me d'apporter leurs réalisations et réflexions en termes d'authenticité des archives, de référentiels et contextualisation de l'information (métadonnées descriptives, thesaurus, classement et évaluation des archives). C'est ainsi que l'administration des archives a participé à l'élaboration du cadre commun d'urbanisation du système d'information de l'État. Les convergences sont également fortes s'agissant des actions menées en faveur de *l'open data* depuis la création du service Etalab_ aujourd'hui inséré dans le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique - et la mise en œuvre de la plateforme Data.gouv.fr. En effet, une partie des objectifs rejoignent ceux des archivistes : arriver à collecter des données de qualité pour les mettre à disposition. Des synergies évidentes tandis que les méthodes sont en partie similaires: de la même façon que les archivistes doivent identifier en amont des données et documents pour permettre leur archivage, certains doivent-ils être reconnus pour être ensuite exposés au titre de *l'open data*. Et fondamentalement, cette nouvelle mission implique qu'une stratégie soit définie entre ce qui sera exposé sur les plates-formes *d'open data* et ce que les archivistes publient sur leurs sites. De

même peut-on imaginer, à partir des sources d'archives papier, favoriser une recréation de ces archives. Transformation en données (par numérisation et outils de reconnaissance automatique) permettant une nouvelle réutilisation au titre de l'open data.

C'est dans ce contexte qu'une prise de conscience sur l'importance de l'archivage numérique s'est faite au plus haut niveau de l'Etat avec le projet interministériel d'archivage numérique pour les services de l'État - « Valeurs immatérielles transmises aux archives pour mémoire »- (VITAM) -, dont on espère qu'il sera un accélérateur et un levier puissant pour l'ensemble des services publics dans les années à venir.

LES RÉPONSES TECHNOLOGIQUES ET ARCHIVISTIQUES

L'archivage numérique implique de réfléchir sur les fonctionnalités d'un service d'archivage alliant logiciels, infrastructures matérielles, personnels compétents et prestations adaptées. Les spécificités d'un tel service reposent sur l'automatisation du contrôle des objets numériques concernés, sur les fonctions liées à la préservation sur le long terme, enfin, sur l'exigence de non-altération et de non-perte de données induisant une garantie d'intégrité, une duplication des données et métadonnées Sur deux sites distants, une traçabilité des opérations effectuées sur les archives prises en charge et conservées, ainsi qu'une obligation de réversibilité.

Les problèmes posés par la préservation sur le long terme nécessitant d'assurer

une veille technologique, d'anticiper l'évolution des supports et d'assurer leur migration, et surtout d'assurer l'identification, le contrôle, la validation et la migration des formats d'encodage des fichiers sont les plus complexes. Cette complexité est due à la fois à la diversité des familles de formats (textes, images, audiovisuels, 2 D et 3 D, bases de données ...) et à la non-maîtrise très fréquente par les administrations des formats des documents et des données transmis. Elle invite à une mutualisation des compétences et outils par les différentes institutions patrimoniales en charge de ces questions - Archives de France et Archives nationales, Bibliothèque nationale de France, Institut national de l'audio visuel, Centre informatique national de l'enseignement supérieur.

Ces réflexions s'accompagnent depuis le milieu des années 2000 d'un travail considérable accompli sur les normes. Celles-ci sont issues à la fois des acteurs du *records management*, des acteurs des archives patrimoniales (description et évaluation des archives), ainsi que d'autres acteurs patrimoniaux, notamment les bibliothèques. On y trouve aussi bien des normes généralistes que des normes plus techniques, ou encore les normes issues de la gestion des archives courantes et intermédiaires. D'autres normes sont plus spécialisées (sur les formats de métadonnées, sur les supports, sur les formats d'encodage, sur les identifiants...). L'enjeu aujourd'hui est de mieux articuler ces différents corpus normatifs entre eux. À partir de ces réflexions et normes ont été développés,

dans des contextes divers, des outils logiciels pour l'archivage numérique dans le secteur public ainsi que des plateformes d'archivage numérique par les organismes publics.

Par ailleurs, la dématérialisation du processus d'archivage en lui-même a de nombreuses conséquences sur le mode de travail des archivistes: importance accrue de la notion de fonctions au-delà de celle de provenance au fur et à mesure de la constitution de gisements de données alimentés par plusieurs services; réflexions sur les niveaux de granularité de la description (comment donner du sens à l'information que les versements sont effectués en flux); possibilité de récupérer très rapidement (dès validation du document) les archives afin de permettre leur conservation sécurisée au sein d'un système d'archivage numérique ; dématérialisation des modes de recherche et de consultation par l'utilisateur avec la transformation par ce dernier de l' «objet archives».

Les effets sur les modes d'organisation de la gestion des archives sont également importants: pour l'État, les modes d'organisation existants modifiés par le développement de politiques d'archivage nationales la centralisation de l'instruction des processus d'élimination. Cette centralisation questionne l'actuelle organisation archivistique territoriale fondée sur le département. Enfin, la mutualisation des plateformes d'archivage numérique et des compétences devient encore davantage une évidence. De même, la notion de versement aux archives pourrait,

s'agissant des infrastructures matérielles, disparaître à terme pour être placée par la notion de mise à disposition sécurisée dans un *Cloud* 31 que l'on souhaiterait privé et placé sous la responsabilité d'opérateurs publics. À l'inverse, la notion de responsabilité sera essentielle, et dans ce cadre, la rupture que constitue la prise en charge en responsabilité juridique et financière des archives patrimoniales par les institutions patrimoniales reste totalement opérante.

Nous sommes aujourd'hui à la croisée des chemins. Un chemin important a été accompli en matière de politiques, de stratégies et d'archivage numérique. Pour autant, les difficultés et les obstacles restent considérables. Plusieurs types de difficultés peuvent être pointés.

S'agissant de la production numérique dans les administrations, on constate une situation maîtrisée pour les actes authentiques qui revêtent la plus forte valeur probante dans le droit, avec la transmission dans un système d'archivage numérisé sécurisé dès validation de l'acte. Par ailleurs, on peut pointer un «entre-deux» pour d'autres projets de dématérialisation avec, suivant les cas, une intervention variable des problématiques archivistiques et diplomatiques. En revanche, la situation est très médiocre pour le reste de l'ensemble de la production numérique; messageries numériques, productions bureautiques individuelles, voire outils de gestion électronique (GED) de documents ou bases de données «anciennes»; absence de procédures de records

management; données entrées dans les bases de données, de qualité parfois médiocre, non mises à jour, erronées; documents bureautiques produits et reçus hors de toute validation et contrôle; documents capturés dans des GED non sécurisés (numérisation hors de toute procédure et de tout contrôle documenté); manque de temps des archivistes et des informaticiens pour intervenir à temps. Par ailleurs, ces derniers sont souvent démunis lorsqu'il s'agit d'intervenir au sein d'une organisation qui compte plusieurs dizaines voire centaines de systèmes informatiques insuffisamment documentés, pour prioriser les applications stratégiques et dégager des plans d'action raisonnables ... et ce, d'autant plus que la production restera encore durant plusieurs années largement hybride. Les difficultés sont encore plus aiguës dans la période actuelle de reconfiguration d'une ampleur sans précédent des organisations pour lesquelles les impacts en termes de gestion et de circuits de l'information ne sont pas toujours anticipés.

La masse et l'hétérogénéité des ressources posent des problèmes encore largement inédits en termes d'évaluation scientifique des archives numériques, de description et de prise en compte des métadonnées très volumineuses et hétérogènes. Concernant les modes organisationnels, la mutualisation des outils logiciels, des infrastructures ou des services est une réponse pertinente et nécessaire, mais dont les modalités de mise en œuvre, toujours complexes, restent encore à préciser.

Dans ce cadre se pose également la question du positionnement et de la visibilité des archivistes dans les organisations, de collaborations accrues entre archivistes et *records manager*, responsables pour la protection des données à caractère personnel ou pour leur accès, ou encore services informatiques. Les questions juridiques restent cruciales avec les logiques concurrentes de protection des données et de réutilisation des informations publiques. L'articulation entre l'action menée par les gestionnaires de l'information au sein des organisations et celle menée par les responsables des services patrimoniaux d'archives doit également être organisée.

Une autre difficulté concerne la pérennisation sur le long terme de l'information numérique dans un contexte d'obsolescences technologiques s'effectuant à un rythme de plus en plus rapide, de volatilité et de recomposition de traces numériques aux antipodes d'une information stable et durable. Les impasses techniques pour certaines familles de formats qu'il s'agit de pérenniser sont bien réelles. À cela, on ne peut répondre que par la mutualisation des compétences et des ressources entre les grands acteurs institutionnels préoccupés par le long terme.

Toutefois peut être actuellement constatée une évolution forte au sein des services interministériels en charge du système d'information de l'État pour faire face aux enjeux essentiels liés aux données numériques dans le pilotage des politiques publiques. On note ainsi non

seulement le développement de démarches de mise en cohérence des systèmes et services informatiques des organismes avec une attention particulière portée aux référentiels partagés et aux problématiques d'identifiants uniques et pérennes, mais aussi l'essor sans précédent des politiques *open data*. Ces préoccupations convergent avec celles des archivistes et intègrent la dimension de cycle de vie de l'information et de sa conservation maîtrisée. La preuve en est la présence de *VITAM* parmi les grands projets numériques structurants de l'Etat. C'est sur cette note d'optimisme raisonnable que je propose de terminer cet article!

VEILLE JURIDIQUE

Enjeux du projet de modification de la loi organique des lois de finances

Artémis / études - 2015

Lors du forum «les finances publiques au Maroc et en France» tenu les 10 et 11 septembre 2009, le ministre des finances avait annoncé le début de la refonte de la loi organique des finances qui constitue la constitution financière du pays, également plusieurs groupes parlementaires ont annoncé leurs propositions concernant cette loi, et après le discours royal du 9 mars le projet de modification est à l'ordre du jour du travail parlementaire.

L'élément fondamental qui préside la modification de la loi organique des lois de finances **est le passage de la logique de budgétisation par nature ou rubrique à une logique de budgétisation par objectif ou programme.**

1- La budgétisation par objectif

Ce sont des considérations d'efficacité à long terme qui ont inspiré la conception des « budgets par objectifs ». Grâce à l'intégration dans le processus budgétaire d'informations relatives aux actions entreprises par le secteur public, les décisions pourront être basées sur le rapport entre les résultats ou la « production » des administrations et les coûts rattachés aux activités correspondantes. L'un des buts principaux des budgets par objectifs est d'aider les gestionnaires publics à mesurer l'activité

des administrations dont ils ont la responsabilité et les coûts générés par cette activité.

Normalement, un budget par objectifs est structuré par activités. Les propositions de dépenses émanant des services sont associées à des instruments de mesure qui permettent de comparer la « production » (nombre d'élèves scolarisés, nombre de vaccins administrés, etc.) et les coûts qui y sont rattachés, permettant ainsi de s'intéresser à l'efficacité des services dans chacune de leurs activités. La préparation d'un budget par objectifs ne s'opère pas par l'augmentation ou la diminution forfaitaire des postes de dépenses (comme dans les systèmes budgétaires traditionnels), mais par des prévisions et des projets exprimés en termes d'activités au sein des services. En théorie, un gestionnaire peut calculer son budget en multipliant ses coûts unitaires par le nombre d'unités à produire au cours du prochain exercice.

Par exemple, le budget des hôpitaux ne sera pas élaboré en reconduisant les dépenses de personnel, de fournitures, de matériel médical, etc. Il pourra, au contraire, être préparé en fonction du nombre de malades que l'on pense accueillir et du coût moyen d'une journée d'hospitalisation (lui-même fonction de

l'évolution des prix et de la composition de la clientèle par âge, pathologie, etc.).

Au contrôle détaillé a priori des dépenses, le budget par objectifs substitue un système de plus en plus dominé par des objectifs de gestion. Il s'agit moins pour les autorités budgétaires (le ministère des Finances) de se prononcer sur les demandes précises de crédits des ministères gestionnaires que de mesurer les activités de leurs services.

Le débat porte sur les tâches à accomplir et non sur l'utilité relative des objectifs. En fait, l'expérience des budgets par objectifs a rarement été étendue à l'ensemble des choix budgétaires d'un pays ; mais le mérite d'un tel système est qu'il intègre dans le processus d'élaboration et de contrôle du budget des informations sur les activités et la productivité des administrations publiques. C'est une nouvelle orientation qui sera reprise dans le cadre des réformes ultérieures.

Les critiques des budgets par objectifs soulignent que l'efficacité d'un service est un objectif important du processus budgétaire mais n'est pas un bon critère d'allocation des ressources. L'un des principaux atouts des budgets par objectifs – la comparaison des produits et des ressources dans le cadre du budget – est aussi son principal défaut. En effet, les budgets par objectifs négligent l'évaluation des résultats des politiques, qui doit être faite dans un cadre dépassant le cycle du budget annuel. Selon ces critiques, il faut que l'efficacité finale des dépenses publiques soit l'un des objectifs

du système budgétaire. Ce sont de telles considérations qui ont abouti au concept des budgets de programme.

2- La budgétisation par programme

Dès les années 60, la planification de l'emploi des ressources publiques est devenue l'un des principaux thèmes des réformes budgétaires. La plus importante de ces réformes – le budget de programme – est étroitement liée aux efforts entrepris pour introduire le système des « plans, programmes et budgets » (PPBS), sous l'administration du président américain Lyndon Johnson. De nombreux pays ont connu des expériences de ce type ; ainsi, la France a tenté d'introduire la « rationalisation des choix budgétaires » (RCB), qui empruntait beaucoup au PPBS américain. Ce sont les systèmes de ce genre que, dans le présent chapitre, nous appellerons budgets de programme.

À l'inverse du budget par objectifs, le budget de programme organise les choix budgétaires autour de choix de politique publique. Alors que le but du budget par objectifs est d'identifier la méthode la plus efficace pour atteindre un objectif déterminé, les budgets de programme organisent les choix budgétaires autour de la détermination des objectifs. Ils offrent un cadre institutionnel et des techniques permettant de faire des arbitrages dans la poursuite de plusieurs politiques publiques lorsque les ressources disponibles sont limitées : le budget de programme n'est pas un instrument de gestion, mais une méthode d'allocation

des ressources. C'est un mécanisme d'arbitrage très différent des méthodes traditionnelles qui limitent les choix budgétaires à des ajustements marginaux autour du statu quo. Ce sont les coûts et les résultats des programmes que les budgets de programme tentent de comparer. La clé de ce type de budget est donc le « programme », c'est-à-dire un objectif de politique publique auquel sont associés les moyens nécessaires pour l'accomplir.

La classification budgétaire n'est plus basée sur la structure des services (comme dans le cas des budgets par objectifs), mais sur les programmes et donc sur les finalités des politiques publiques. Dans ce système, les programmes ont des objectifs qui ne peuvent pas être limités au cadre annuel traditionnel de l'exercice budgétaire. En outre, le budget de programme nécessite des mesures de l'efficacité, donc des mesures du volume d'activité et des résultats. Les partisans du budget de programme espéraient même que les choix budgétaires pourraient être basés sur une connaissance précise des niveaux de résultats atteignables en fonction d'un niveau de crédits budgétaires donné.

Avec le système traditionnel du budget par nature et par poste de dépense, le budget de programme est la principale réforme budgétaire que les pays développés ont exportée vers les pays en développement. Mais, en pratique, le budget de programme n'a guère réussi ni dans les pays développés ni dans les pays en développement. Les critiques des

budgets de programme se divisent en deux catégories : il y a ceux pour qui le concept n'est applicable en aucune circonstance et il y a ceux qui pensent que les conditions de l'introduction du budget de programme ne sont pas encore réunies dans les pays en développement.

Le principal argument contre le budget de programme est que le système est incompatible avec les traditions budgétaires et ne tient pas compte des caractéristiques des systèmes institutionnels (relations entre le ministère des Finances et les autres ministères, relations entre le Parlement et le gouvernement, etc.) ; beaucoup, en effet, estiment que le processus budgétaire est fondamentalement un processus politique qu'il n'est pas possible de « rationaliser ». Pour eux, structurer l'action d'un gouvernement en programmes, c'est-à-dire en ensembles d'actions visant à poursuivre le même objectif, appelle en soi des choix politiques.

En outre, si l'expérience a souvent échoué, c'est aussi parce qu'il est très difficile de raisonner en dehors des structures administratives existantes, notamment en matière budgétaire. Pourtant, dans bien des cas, plusieurs administrations peuvent concourir au même objectif, et donc au même programme.

Par exemple, si l'on prend le cas de la lutte contre le chômage, le gouvernement peut avoir un « programme » visant à diminuer le nombre de jeunes chômeurs. Ce programme fera appel aussi bien aux services sociaux, à l'éducation, etc. Il est

difficile de trouver dans ces cas le moyen d'inciter les fonctionnaires à dépasser les logiques de leurs propres organisations pour réfléchir à l'efficacité du programme et aux moyens qui doivent lui être alloués. La méthode des budgets de programme a en revanche produit des résultats quand le cadre des programmes était limité à un service ou, tout au plus, à un secteur.

Enfin, de nombreux critiques affirment qu'il est impossible de comparer et de choisir les programmes sur la base de leur efficacité comparée, en raison des difficultés souvent rencontrées dans la mesure chiffrée de l'effet des politiques publiques et des actions financées par le budget de l'État et du fait qu'il n'existe aucun dénominateur commun politiquement acceptable. Par exemple, comment peut-on fonder en pratique des décisions d'allocation de ressources entre les rentrées de devises d'un programme de tourisme et les vies sauvées par un programme de vaccination.

D'autres critiques du budget de programme pensent que le concept est pertinent, mais notent que le succès de l'expérience suppose que soient réunies de nombreuses conditions préalables, au premier rang desquelles figure la possibilité de pouvoir disposer d'informations adéquates sur les actions financées par le budget de l'État et d'indicateurs précis et fiables sur la situation économique, sociale et environnementale du pays. Parce que ces conditions ne sont pas réunies, ces critiques jugent qu'il est impossible d'adopter et de développer la pratique

des budgets de programme dans la plupart des pays.

Enfin, l'un de leurs arguments – dont ils exagèrent souvent l'importance – est que les pays en développement ont rarement le personnel qualifié dont ils auraient besoin pour faire les analyses qu'implique la préparation de budgets de programme. Un argument sans doute plus sérieux est que certains pays n'ont ni la stabilité nécessaire pour programmer l'utilisation des ressources de l'État à long terme, ni la volonté politique indispensable pour mener à bien le processus de réforme de telles critiques peuvent être justifiées.

Plusieurs des problèmes détectés dans les pays en développement sont aussi la cause de l'échec de l'expérience de ces budgets dans les pays développés. Premièrement, l'abondance des données produites par les nouveaux systèmes d'information mis en place, notamment les indicateurs des résultats, peut rapidement compromettre le succès de la réforme.

En effet, il y a un risque que les services centraux soient confrontés à une avalanche d'information inexploitable et que les services qui les fournissent soient perturbés dans l'exercice de leurs missions opérationnelles en raison du travail de collecte de données que le système nécessite.

Deuxièmement, les instruments conçus pour améliorer la performance des programmes et des services ne sont efficaces que s'ils opèrent dans un milieu où les systèmes institutionnels

encouragent la performance (systèmes d'incitation avec liberté de gestion des crédits ou allocation de moyens supplémentaires, suivi régulier des résultats par le ministère des Finances ou la Cour des Comptes).

Troisièmement, les données sur la performance et les résultats des programmes ne sont que l'un des éléments d'information qui influencent les décisions d'allocation de ressources. Trop souvent, les partisans de la réforme ont eu l'espoir irréaliste que les informations sur la performance fourniraient la « réponse » et permettraient une rationalisation totale des choix budgétaires, en les encadrant de manière presque mathématique.

Force est pourtant de constater que même dans les pays où les budgets de programme ont pris racine, la corrélation entre le niveau des allocations budgétaires et les résultats à long terme des politiques n'est pas évidente.

CHRONIQUE

Le budgétaire et le dépensier

Defense et illustration de la direction du Budget

JEAN CHOUSSAT

Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques n°53-1990

Le dossier portait, en grandes lettres noires, la mention : « MENACE : MESURES EN FAVEUR DES HANDICAPÉS ». En ce jour de septembre 1967, je découvrais la direction du Budget, son jargon et son style. J'allais y rester près de vingt ans, en ayant l'honneur de la diriger pendant plus de quatre ans, de 1981 à 1985. Tout au long de ces années, j'ai vécu les relations conflictuelles du budgétaire et du dépensier. Je livre ici l'ABC de cette vie conjugale tumultueuse.

B COMME BONNE CONSCIENCE

J'avais dûment été chapitré par le directeur du Budget de l'époque : « Vous direz non, encore non, toujours non. Vous passerez souvent pour un imbécile. N'en soyez pas affecté. Vous constaterez, au fil des mois et des années, que vous servez utilement l'Etat. La première mission, le premier réflexe du budgétaire est effectivement de dire non. Il ne manque pas d'excellentes raisons de le faire avec la meilleure des bonnes consciences. La direction du Budget est en permanence — l'image est banale — une forteresse assiégée. Les dépensiers ne sont pas mus seulement par le souci légitime de faire face à la pression des besoins. Ils sont

animés par bien d'autres considérations : le souci de faire mieux (c'est-à-dire dépenser plus) que leurs prédécesseurs, la hantise d'obtenir au moins autant que leurs collègues, la nécessité de tenir compte des rivalités entre leurs propres services. Il n'est pas nécessaire d'être grand clerc pour deviner que ces motivations sont fortement Inflationnistes. Peut-être se souvient-on de ce secrétaire aux PTT qui avait cru bon, lors d'une grève, de traiter d'idiot le travail effectué par les agents des centres de tri postal. La maladresse n'avait pu être réparée qu'au prix d'importantes concessions. A peine étaient-elles connues que les principaux directeurs du ministère des finances se précipitaient chez leur ministre pour réclamer au profit de leurs agents : il est impossible de comprendre le budgétaire si l'on ignore que l'une des principales caractéristiques de la dépense publique est d'être contagieuse.

L'expérience enseigne que les demandes des dépensiers sont toujours, année après année, sous tous les gouvernements, de l'ordre du double de ce que les budgétaires sont prêts à accepter. Le souci compréhensible de se ménager des

marges de négociation n'est pas seul en cause. Le malentendu est plus profond. Qui pourrait contester — pour prendre des exemples d'actualité — la nécessité de construire davantage de logements sociaux, d'adapter le patrimoine universitaire au nombre d'étudiants, de renforcer l'effort de recherche, d'améliorer le sort des plus démunis ? Qui ? Mais la direction du Budget, bien sûr ! Son rôle n'est pas d'opérer un tri entre les bons dossiers, qui seraient automatiquement retenus, et les moins bons, naturellement écartés : il est — peu de dépensiers le comprennent — de tailler dans le vif des demandes légitimes, dont l'addition dépasse systématiquement les capacités de financement de L'Etat. Le budgétaire n'étant pas moins intelligent que le dépensier, il ne peut procéder à longueur de journée à de telles amputations qu'en s'adossant à des principes qui lui paraissent supérieurs à ceux de ses interlocuteurs : il croit volontiers que les vertus macro économiques de la maîtrise budgétaire l'emportent sur les inconvénients sectoriels des sacrifices qu'il impose. Il faut bien convenir, au demeurant, que nos partenaires étrangers, les observateurs internationaux et l'opinion publique elle-même sont plus sensibles au respect des grands équilibres qu'au détail de la cuisine budgétaire.

U COMME UKASE

Le budgétaire type ne fait pas dans la dentelle, il n'a pas d'états d'âme. Toute dépense nouvelle, aussi justifiée soit elle aux yeux du dépensier, est a priori une « menace », qui déclenche tout

naturellement un réflexe de légitime défense. Améliorer la situation

des handicapés ? Menace ! Réduire le nombre d'élèves par classe ? Menace ! Augmenter le pouvoir d'achat des fonctionnaires ? Menace !

Le dépensier étant suspect par définition, il n'est pas jusqu'aux mesures d'économie qu'il proposera qui ne susciteront la méfiance des budgétaires les plus retors, qui y verront volontiers un piège. La direction du Budget ne se veut pas seulement la direction du refus, elle se veut la direction du pouvoir. Les instruments utilisés pour asseoir ce pouvoir sont innombrables, des plus triviaux aux plus élaborés. En voici un échantillon.

L'arme la plus ancienne et à vrai dire un peu désuète est le silence : les demandes des dépensiers sont soigneusement classées et « mises à l'étude », si le demandeur s'impatiente, il est invité à fournir des informations complémentaires qui, hélas!, manquent au dossier. Un changement de Gouvernement ou un simple remaniement ministériel est toujours le bienvenu : les dossiers tombent avec les ministres.

Une arme plus subtile consiste, à l'inverse de la stratégie militaire, à montrer sa force pour pouvoir s'en servir. Tous les dépensiers qui ont participé au rite annuel des « conférences budgétaires » en conservent un souvenir exaspéré. Rien n'est épargné pour placer les demandeurs dans la position humble et soumise de quémandeurs. Le cérémonial commence

traditionnellement par une longue attente dans les couloirs de la direction du Budget, où personne n'aurait l'idée de disposer des sièges. Les horaires de passage ne sont pas connus ou, s'ils le sont, ne sont pas respectés. Les dépendiers — toujours nombreux, car chacun tient à défendre son dossier — sont enfin introduits dans le bureau du responsable budgétaire, où ils s'entassent sur des chaises inconfortables, dans une atmosphère moite et enfumée.

Le budgétaire, lui, est confortablement installé dans un large fauteuil, derrière un vaste bureau, flanqué d'un ou deux collaborateurs qui ont la mine de gardes du corps. J'ai connu un directeur de ministère particulièrement impulsif qui, chaque année, à peine assis, laissait tomber à dessein les volumineux dossiers empilés en équilibre sur ses genoux (les tables sont réservées aux budgétaires), ramassait furieusement les papiers éparpillés sur la moquette et se dirigeait vers la porte en jurant qu'on ne l'y reprendrait plus. Je constatais qu'il se refusait à la discussion et qu'il me faudrait donc, à regret, arrêter son budget sans son concours. Il se rasseyait en maugréant, transformant sa rébellion en soumission.

L'arme psychologique joue un rôle non négligeable. La négociation budgétaire n'a rien d'un combat de boxe, où il ne viendrait pas à l'esprit de l'un des pugilistes de laisser l'autre reprendre son souffle. Le bon budgétaire ne cherche pas la défaite de son interlocuteur, mais son accord. Il sait qu'il ne peut espérer obtenir ce résultat s'il laisse la discussion atteindre son point de rupture.

J'ai pu établir une loi quasi statistique selon laquelle le seuil de tolérance du dépendier est de l'ordre de sept ou huit refus successifs : dès que ce seuil est atteint, il est indispensable d'accepter la demande suivante pour faire baisser la tension. Le budgétaire conduisant la réunion à sa guise, il lui suffit d'évoquer au moment propice la mesure qui lui convient et de rendre les armes après une vive discussion, en ayant bien soin d'attribuer le bénéfice de sa défaite au plus influent de ses interlocuteurs, qui n'est pas toujours — loin s'en faut — le fonctionnaire le plus ancien dans le grade le plus élevé.

Le budgétaire expérimenté a une notion aiguë du temps. Il sait qu'il pourra obtenir après huit ou dix heures d'affrontement (les conférences budgétaires se prolongent souvent fort tard dans la nuit) ce qui n'aurait suscité que des haussements d'épaules ou des protestations véhémentes quelques heures plus tôt. Il « réserve » donc, chemin faisant, toutes les demandes qu'il lui paraît difficile de rejeter sans autre forme de procès. Le moment venu, il propose à ses interlocuteurs épuisés un compromis global, un « paquet », tout en se déclarant prêt à reprendre la discussion à son point de départ. Il suffit généralement d'une ultime concession pour emporter l'accord. Le dépendier nourrit peu ou prou, au fond de lui-même, un complexe d'infériorité : le terme même de dépendier n'a-t-il pas une connotation péjorative dans le langage courant ? Le budgétaire, à l'inverse, est dans la position vertueuse du caissier qui défend son coffre face à des malfrats.

D COMME DÉFICIT

Le tonus du budgétaire est inversement proportionnel à la situation du budget. Est-on en excédent ? Le budgétaire est désarmé, ses critères habituels deviennent flous, ses modes de pensée traditionnels sont pris en défaut. Plonge-t-on au contraire dans le déficit ? Il retrouve alors ses réflexes, sa vigueur, sa raison d'être.

La recherche inlassable de l'équilibre budgétaire est évidemment l'objectif permanent de la direction du Budget. Lorsqu'il est atteint, sa défense intraitable l'emporte sur toute autre considération. L'équilibre étant depuis de longues années, et encore aujourd'hui, hors d'atteinte, la politique budgétaire a dû se donner des objectifs de substitution, conçus de telle sorte qu'ils permettent de maintenir sous forte contrainte le dialogue avec les dépensiers. Peu importent les modalités de la contrainte, qu'il s'agisse de limiter le déficit à un certain pourcentage du produit intérieur brut, de réduire le déficit d'une année sur l'autre, de prendre comme référence la situation budgétaire des pays voisins : l'essentiel vital pour le budgétaire est de se doter d'un objectif suffisamment ambitieux pour que les dépensiers passent sous ses fourches caudines.

Le budgétaire n'est à l'aise que dans le drame, dont l'intensité donne l'exacte mesure de son pouvoir : les commissions de la hache jadis, plus près de nous les plans de redressement, les programmes d'économies, les annulations de crédits sans préavis ont pour effet immédiat de mobiliser les énergies et de mettre la

direction du Budget en ordre de bataille. Le budgétaire jouant volontiers les Cassandra, il trouve dans le drame non seulement la justification de ses mises en garde réitérées, mais aussi l'occasion de regagner le terrain qu'il a dû parfois céder aux dépensiers.

Il ne faudrait pas pousser beaucoup les budgétaires pour leur faire admettre qu'ils appartiennent à une institution quasi indépendante auto investie de la mission de défendre les deniers publics.

Il y a du despote éclairé au fond de tout budgétaire. Parmi ses innombrables rôles, le budgétaire joue à merveille celui - indispensable en démocratie - de bouc émissaire. Notre système éducatif est-il dégradé ? C'est la faute du Budget. Les conflits sociaux se multiplient-ils ? C'est encore la faute du Budget. Les prisons sont-elles surpeuplées ? C'est toujours la faute du Budget. C'est faire beaucoup d'honneur aux budgétaires que de leur prêter un tel pouvoir. S'ils reconnaissent volontiers leurs travers, ils revendiquent hautement le bénéfice de quelques mérites.

G COMME GESTION

Contrairement à un cliché complaisamment répandu, le budgétaire n'est pas seulement l'homme de la négation et du court terme. Il se sent investi de responsabilités à la mesure de ses pouvoirs. Principal actionnaire du « holding Etat », dont les différentes administrations sont autant de filiales contrôlées à 100%, il est animé de longue date par la préoccupation constante d'une

plus grande efficacité de la gestion publique. Il y a donc contresens à imaginer que le budgétaire aurait les yeux rivés sur le principe étriqué de l'annualité budgétaire tandis que le dépensier porterait intelligemment son regard sur le moyen et le long terme. La réalité est bien souvent l'inverse. Le dépensier a par définition des « clients » —élus, syndicats, catégories socioprofessionnelles, groupes de pression de toute nature — qui exigent des satisfactions immédiates sans remise en cause, bien entendu, des droits acquis. Le dépensier est au contact, le budgétaire ne l'est pas : retranché dans sa citadelle, il ne reçoit jamais ni syndicats, ni délégations d'aucune sorte. Il n'a finalement à faire, en la personne du dépensier, qu'à un intermédiaire. Il dispose ainsi d'une grande liberté de pensée et de proposition.

Je me souviens que le premier dossier qui me fut confié, à mon arrivée au Budget en 1967 concernait les Charbonnage de France. Il était évident, dès cette époque, que le charbon national était condamné et qu'un plan de fermeture des bassins devait être mis en œuvre. Le budgétaire eut une vision plus prospective que celle du dépensier. Les exemples peuvent être multipliés : le budgétaire a mieux vu que d'autres, ou avant d'autres, l'évolution prévisible des chantiers navals, l'indispensable restructuration du réseau SNCF, la croissance problématique des charges de retraite, les effets cumulatifs de la dette publique, les risques liés aux exportations vers des pays insolubles, etc.

Convenons cependant que le budgétaire, s'il est plus porté sur les vues à long terme qu'on ne veut bien le croire, analyse mieux les risques que les chances : régresser, fermer, renoncer, abandonner sont des notions qui font davantage partie des univers que développer, augmenter, créer, investir. Cette opposition des schémas mentaux est l'une des différences profondes entre le budgétaire et le dépensier. Il y a entre eux toute la distance, incommensurable, qui sépare le pessimiste de l'optimiste. Le budgétaire, qui a une conscience aiguë de la prodigieuse inertie de la dépense qui ne fait que traduire celle des comportements, tente sans relâche de recréer des marges de manœuvre, que le dépensier n'a de cesse de consommer. C'est là que se trouve l'explication de la traditionnelle allergie du budgétaire à l'égard de tout ce qui lui paraît figer l'avenir et anticiper sur l'équilibre toujours aléatoire des recettes et des dépenses, qu'il s'agisse des plans pluriannuels, des lois de programmation ou plus généralement de tous les engagements chiffrés à moyen terme. Il dénonce volontiers dans ce type d'approche — et il est en cela en avance sur le dépensier dans la conception d'une nouvelle problématique budgétaire— l'absence des contreparties tangibles il veut bien signer des contrats, pas des chèques en blanc.

E COMME ÉTAT

Le budgétaire se juge volontiers comme l'ultime défenseur de l'Etat.

Le dépensier a nécessairement une clientèle, des administrés, des usagers. Le

budgetaire se veut le représentant intransigeant et quasi exclusif de l'intérêt général. Il y a toujours en lui un intégriste qui sommeille. Cette vocation austère de moine-soldat (la première femme administrateur civil n'est arrivée au Budget qu'en 1972...) —la porte souvent à des excès. Mais elle lui donne aussi la force d'ébranler les certitudes et de faire vaciller les tabous dont les dépensiers sont souvent prisonniers. Le budgetaire a compris avant d'autres que l'intérêt et la crédibilité de l'Etat lui interdisaient de prôner inlassablement la modernisation de notre économie et de notre société sans entreprendre simultanément un énorme effort de modernisation de la gestion publique. L'arrivée de la gauche au pouvoir a incontestablement favorisé cette prise de conscience au demeurant tardive et facilité le déclenchement d'un processus qui est loin d'avoir atteint son terme. Le renouveau du service public est un thème à la mode. L'administration bouge. L'une des principales origines du mouvement peut être située en 1983-1984 quand, pour la première fois dans l'histoire, à l'instigation des budgetaires, qui défendaient cette thèse depuis des années, la courbe ascendante des effectifs de la fonction publique a été stabilisée, puis infléchie à la baisse. Une telle évolution, une telle révolution, était, il y a peu d'années encore, un sujet tabou. Les dépensiers unanimes considéraient comme allant de soi une augmentation régulière des effectifs, qu'ils ne prenaient d'ailleurs guère la peine de justifier, sinon de façon très sommaire: la complexité croissante de la réglementation, les exigences accrues des usagers, la

réduction de la durée du travail, la nécessité de lutter contre le chômage avaient bon dos. Le budget a mené un long combat solitaire pour convaincre les décideurs que le seul levier permettant de rompre avec l'immobilisme résidait dans la réduction des effectifs. Faute de disposer de l'aiguillon du marché, quel autre substitut mettre en place pour donner l'élan nécessaire à la modernisation des méthodes, à la simplification des réglementations, à l'informatisation des procédures, à la formation continue du personnel, à la déconcentration des responsabilités, au renouvellement du dialogue social ?

Le budgetaire croit, par fonction, à la possibilité d'une gestion publique moderne et compétitive, s'il n'y croit pas, il s'est trompé sur sa vocation. Il n'y a au demeurant nul paradoxe à voir le Budget se placer à l'avant-garde d'un secteur public rénové. Il se fait, là comme ailleurs, l'avocat de l'efficacité et de la performance. Comment s'étonner que ses vues ne convergent pas toujours avec celles des dépensiers, trop souvent convaincus que l'Etat ne saurait rivaliser avec le dynamisme du secteur privé ? Le débat reste ouvert mais le temps est révolu, Dieu merci, où un secrétaire d'Etat sans portefeuille étant apparu dans la composition d'un Gouvernement, on apprenait dans les jours suivants que, n'ayant en effet aucune attribution, il s'occuperait de la Fonction publique.

T COMME TECHNICIEN

Le Budget n'occuperait pas la place qui est la sienne au sein de l'administration

française s'il n'était composé d'excellents techniciens. Le budgétaire est un vrai professionnel des techniques et procédures budgétaires cela va sans dire, mais professionnel aussi des principaux domaines d'intervention de l'Etat professionnel de la négociation, professionnel également des relations souvent complexes entre l'administratif et la politique. Le temps n'est plus (mais a-t-il existé ailleurs que dans la légende ?) où il suffisait que l'adjoint d'un chef de bureau du Budget laisse tomber un « non » dédaigneux en réunion interministérielle pour que l'affaire soit entendue et la séance levée. Si le budgétaire use encore, parfois, de l'argument d'autorité, sa principale force vient de sa parfaite connaissance des dossiers. Il n'est pas rare qu'il les maîtrise mieux que le dépensier. Cette constatation n'empêche aucun jugement de valeur sur la compétence respective des interlocuteurs. Certes, la direction du Budget est plus riche en hommes et en femmes de qualité que beaucoup d'administrations. Mais l'essentiel est ailleurs : dans la bataille qui l'oppose au dépensier, le budgétaire impose son terrain (au sens littéral du terme : son bureau), ses critères, ses délais, ses procédures, et jusqu'à la présentation matérielle des dossiers. Dans ces conditions, la bataille est à moitié gagnée avant que d'avoir commencé. La capacité de travail et la maîtrise des problèmes font le reste, sauf évocation au niveau politique : mais quel dépensier osera soumettre des dizaines de questions techniques à l'arbitrage du ministre des Finances ou du Premier ministre ? Quel dépensier prendra le risque, sauf en enjeu

majeur, d'un conflit ouvert avec son correspondant budgétaire, dont il sait qu'il devra solliciter le concours tout au long de l'année pour régler les mille et un problèmes que pose toujours l'exécution du Budget ? La force budgétaire est celle de toute entreprise performante : une technicité élevée conjuguée à une position dominante. Le jargon budgétaire est à cet égard plus éloquent qu'un long discours : la procédure annuelle d'élaboration du Budget s'ouvre par une « lettre de cadrage », qui détermine les principales orientations pour l'année à venir, et se termine par une « lettre plafond » qui fixe le montant global des crédits alloués à chaque ministère. Dans l'intervalle, le dépensier n'aura pu obtenir une partie — généralement modeste — des « mesures nouvelles qu'il réclame qu'après que son Budget eut été préalablement invité à financer les « mesures acquises » puis les « mesures inéluctables », voire les « transferts de dépenses en provenance d'autres ministères. Est ce la faute du budgétaire si, une fois ces mesures financées, il ne reste guère de place pour les projets qui tiennent à cœur au dépensier ? Il n'y a pas de technique qui vaille sans un bon réseau d'information. Le budgétaire est présent au cœur du dispositif adverse grâce aux contrôleurs financiers implantés dans chaque administration ; il participe à la quasi-totalité des réunions interministérielles et des arbitrages s'il connaît seul, à tout moment de l'année, la situation exacte de l'exécution de la dépense ; il a enfin — last but not least — un accès privilégié aux centres de décision, souvent peuplés d'agents (j'utilise à dessein ce terme

équivoque !) issus de la direction du Budget. Chacun aura compris que j'ai, ici et là, forcé le trait, parfois jusqu'à la caricature. Je ne souhaite pas, cependant, laisser croire (qui le croirait d'ailleurs?) que le budgétaire appartiendrait à une sorte d'espèce supérieure, n'obéissant qu'aux rites et aux règles de sa tribu. La direction du Budget a une conscience aiguë du service de l'Etat et son loyalisme n'a jamais été pris en défaut. Mais elle a appris de longue date qu'elle manquerait gravement à sa mission en faisant preuve de servilité. Peut-être cette indépendance d'esprit la distingue-t-elle d'autres administrations et lui donne-t-elle la force pour mener les combats les plus difficiles. L'image que j'ai donnée des relations du budgétaire et du dépensier pourrait laisser penser, à tort, que c'est un jeu d'enfant pour le premier que d'imposer ses vues au second : ce serait largement sous-estimer la formidable dynamique intrinsèque de la dépense. Les armes dont dispose le budgétaire lui permettent seulement, et dans le meilleur des cas, de rétablir l'équilibre des forces en présence. N'est ce pas moral ?

Résumé. Le budgétaire et le dépensier obéissent à des logiques différentes. Moine-soldat, despote éclairé, intégriste des finances publiques, le budgétaire est un professionnel convaincu d'être le dernier rempart contre le déficit, le gaspillage, l'inflation, bref l'anarchie ! Le dépensier est un homme de terrain, confronté à la montée incessante des besoins, aux pressions de ses propres agents, des usagers, des administrés, des catégories socioprofessionnelles de tous

ordres. Le premier dispose d'instruments redoutables, le second est porté par la dynamique intrinsèque de la dépense. Bref, contrairement aux apparences, un combat à armes égales.