

R E P E R E S

REVUE ELECTRONIQUE DU CENTRE DE DOCUMENTATION N U M E R O 40 – Décembre 2013

SPECIAL
2004-2013

EDITORIAL

FOCUS Dialogue fiscal international : la décentralisation au cœur des débats

TRESOR PUBLIC

- La responsabilité comptable en devenir
- L'évolution des relations de la comptabilité à l'économie et au droit
- La gestion de trésorerie
- L'évolution du régime de responsabilité des comptables publics

R24

Deux siècles de comptabilité publique 1814 - 2008

FINANCES PUBLIQUES

- Quel pilotage des réformes en finances publiques au Maroc et en France ?
- Petites et moyennes entreprises : existe-t-il un open space d'accès à la commande publique ?
- Finances publiques et constitution de 2011 (2ème partie)
- La réduction des dépenses publiques : discours de la méthode
- La nature et l'origine de l'information financière sur les finances publiques
- L'évolution des outils juridiques du contrôle fiscal

R 18

Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde

POLITIQUE ECONOMIQUE

- Budget 2014 : le point de vue des industriels
- Politique de Change quel recadrage face au choc de compétitivité?
- Croissance en 2014 : Perspectives de fléchissement
- Restructuration de la TVA : Un potentiel de recettes important
- Le Taux de Change : De la fixité à la flexibilité: Quelles perspectives?

R 25

Les paradis fiscaux ou l'envers de la mondialisation

BANQUE

- Efficience et efficacité des contrôles : réalité ou utopie ?
- Les banques internationales se replacent
- Système financier : les monnaies virtuelles, nouveaux acteurs du secteur financier

R 32

Les crises financières : comportement des banques ou épuisement du système ?

NTIC - GRH

- Le livre numérique : un objet textuel non identifié
- Le manager public, pivot de la modernisation de l'Etat
- L'entretien d'évaluation sous l'œil de la cité
- Comment sauvegarder les compétences cachées ?

R 32

« Intouchables » : du statut au contrat, l'impossible réforme du statut des fonctionnaires

CHRONIQUE

R 32

● La grenouille, le lapin et la girafe : Les experts-comptables face aux mutations
Une fable héroïque : le chat de Bercy

A LA UNE DES PERIODIQUES

EDITORIAL

La commémoration d'un anniversaire est significative de dénombrement d'années écoulées et recommencement, une simple étape annonçant les suivantes. Faire du numéro 40 de notre revue électronique REPERES un numéro spécial marquant l'accomplissement de dix années d'existence (2004-2013), c'est en fait inaugurer une nouvelle décennie par un retour sur la précédente avec éventuellement un souffle de renouveau et d'amélioration.

Avec plus de 760 articles puisés dans des revues et sites, près de 200 numéros de périodiques exploités et une centaine de sites explorés, REPERES a pu réaliser son objectif, celui de satisfaire les besoins informationnels du personnel de la Trésorerie Générale du Royaume quel que soit son statut administratif, sa fonction, son profil et sa localisation. Rappelons, comme il a été précisé lors du lancement du premier numéro, que cette publication consiste à tenir informés ses lecteurs de l'actualité éditoriale à travers six rubriques, Trésor public, finances publiques, politique économique, banque, NTIC-GRH et chronique en sus du focus. Il s'agit en fait d'une restitution des articles les plus pertinents en la matière qui, une fois compilés et répertoriés, constituent une véritable source d'information et un outil de travail pour nos ressources.

REPERES peut être assimilé, enfin, à un espace à même de favoriser la réflexion et le partage des connaissances, l'ambition étant de satisfaire et de fidéliser davantage ses lecteurs.

Le service de la documentation

FOCUS

Dialogue Fiscal International: La décentralisation au cœur des débats

<http://www.Int.ma> - 6/12/2013

La 5^{ème} Conférence Mondiale du Dialogue Fiscal International (ITD) s'est tenue du 3 au 5 décembre 2013 à Marrakech, autour du Thème : « Fiscalité et relations intergouvernementales ». Elle vient à point nommé au moment où les Etats, empêtrés dans des crises de déficits budgétaires et économiques voient leurs recettes budgétaires s'amoinrir d'année en année, les poussant à jouer davantage sur la variable fiscale en augmentant les taux d'imposition et/ou en introduisant de nouveaux impôts avec à la clé une montée de la grogne sociale dans plusieurs pays. Ainsi, organisée en collaboration avec le Ministère de l'Economie et des Finances du Maroc, cette manifestation internationale a permis aux participants de débattre de plusieurs questions de l'heure. Comme la souligné Mme Nemat Chafik, Vice-présidente du FMI, la crise financière a remis au centre des débats les politiques fiscales et la bonne gouvernance dans la gestion des recettes fiscales avec comme points focaux : l'élaboration des politiques fiscales, l'efficacité au niveau du recouvrement, la problématique de répartition des recettes fiscales entre l'administration centrale et les collectivités locales, etc.

Et les débats se focalisent de plus en plus sur la question de répartition des pouvoirs d'imposition et de perception entre les différents échelons d'administration afin de garantir la responsabilité, l'efficacité et la stabilité économique. Ainsi, en matière de répartition des recettes, M. Rintaro Tamaki, SG de l'OCDE, souligne la nécessité d'une décentralisation des prérogatives fiscales pour un meilleur

développement territorial. Partant, il souligne la nécessité d'offrir aux collectivités locales de larges compétences dans l'élaboration de leurs propres politiques fiscales. Pour lui, « La fiscalité locale et le partage fiscal central/subcentral sont des facteurs puissants d'une décentralisation qui fonctionne. Une part fiscale supérieure accordée aux autorités subcentrales (s'accompagnant d'une réduction des subventions) et davantage d'autonomie fiscale au niveau subcentral peuvent soutenir le développement économique et favoriser le bien-être des citoyens ».

Décentralisation et régionalisation

Sur cette question fondamentale du modèle de partenariat à mettre en place entre l'autorité centrale et l'autorité locale dans le domaine de la fiscalité, de la répartition des recettes et des prérogatives dans le but d'assurer un développement régional et national harmonieux et équilibré, M. Mohamed Boussaid, Ministre de l'Economie et des Finances, a donné l'exemple du Maroc. Il a expliqué que la réforme du système fiscal marocain s'inscrit dans une démarche de décentralisation comme mode de gouvernance à même de dynamiser les efforts de développement et remédier aux disparités territoriales. Dans ce cadre, le ministre a expliqué que le choix de la régionalisation dans la politique de la gouvernance territoriale a permis de faire des entités territoriales des acteurs dynamiques de développement grâce à la législation qui a doté ces régions de

prérogatives importantes pour gérer leur espace territorial. Dans le cas du Maroc, «la nouvelle Constitution de 2011 préconise une régionalisation poussée comme approche stratégique pour les politiques de gestion territoriale ce qui, inévitablement, stimulera la mise à niveau et la modernisation des structures de l'Etat à cet échelon», a souligné le ministre.

Reste que, comme l'ont souligné les différents intervenants, les relations fiscales entre l'administration fiscale et locale demeurent complexes et un bon nombre de pays sont engagés dans le réexamen de ces rapports. Certains pensent qu'il est nécessaire de déléguer la compétence de lever l'impôt à l'administration locale. Toutefois, d'autres intervenants ont mis l'accent sur les considérations administratives et les coûts qui peuvent constituer un frein à l'attribution des compétences fiscales aux collectivités locales. Dans tous les cas, les Etats doivent s'efforcer d'éviter la concurrence fiscale à l'intérieur de leurs frontières. Il faut noter que ces relations sont influencées par plusieurs facteurs : économique, social, culturel, conjoncturel, etc.

En effet, au niveau local, les impôts fonciers représentent souvent la principale source de recettes. Les études réalisées montrent que ces impôts peuvent être à la fois économiquement efficaces et justes. Néanmoins, selon les intervenants, l'impôt sur la propriété est un des impôts les moins populaires et pose d'énormes problèmes aux élus locaux, surtout à la veille d'élections. En plus, la collecte de cet impôt coûte cher aux collectivités locales.

Transferts, cas marocain

Dans tous les cas, ces impôts seront insuffisants pour faire face au développement des collectivités locales. D'où la nécessité de mettre en place des

mécanismes de partage et de transfert des recettes. Au Maroc, dans le cadre de la politique de décentralisation, le pouvoir central a doté les collectivités territoriales des ressources nécessaires pour leur développement. Ainsi, comme l'a expliqué le ministre, les collectivités locales bénéficient de 30 % des recettes de la TVA et de 1 % de l'impôt sur le revenu (IR) et de l'impôt sur les sociétés (IS). Seulement, pour M. Boussaid, les collectivités locales doivent mettre un accent particulier sur le recouvrement de l'impôt et ne pas se focaliser seulement sur les dépenses. En clair, il faut que les collectivités augmentent leur performance en matière de collecte.

A la complexité des relations au sein des différents niveaux de l'administration au sein d'un même pays viennent se greffer les nouvelles tendances mondiales en matière de relations fiscales intergouvernementales et de coopération fiscale régionale. Au niveau régional, des regroupements économiques (UE, Communauté des Etats d'Afrique de l'Est, Communauté de Développement de l'Afrique Australe) obligent les pays à s'entendre sur les politiques fiscales à mener. Dans ce cadre, il faudra apporter des solutions sur les structures fiscales et le niveau de décentralisation, l'affectation d'impôts et l'efficacité économique et le rôle de la fiscalité pour les groupements économiques régionaux. Selon Mme Shafik, « la coordination régionale des politiques fiscales est, elle aussi, de plus en plus importante et est également un domaine dans lequel le FMI apporte à ses membres une expertise technique précieuse. L'expérience européenne a permis de mettre en évidence l'importance potentielle du partage des risques entre états nationaux étroitement liés».

Enfin, signalons que plus de 350 hauts responsables de la politique fiscale et

administrateurs fiscaux de plus de 95 pays participent à cette conférence organisée, sous les auspices du ministère de l'Economie et des Finances du Maroc, par l'ITD, une initiative conjointe de la CE, du FMI, de l'OCDE, de la Banque mondiale, ainsi que de la Banque interaméricaine de Développement (BID) et du Centre Interaméricain des administrations fiscales CIAT.

TRESOR PUBLIC

La responsabilité comptable en devenir?

Michel Lascombe, Professeur Sciences Po Lille, Centre Droits et perspectives du droit,
Université Lille 2

Gestion & Finances Publiques/N° 1-Janvier 2013

Dix ans déjà que la loi organique relative aux lois de finances est votée et cinq ans qu'elle s'applique. Mais dix ans aussi que chacun sait que la LOLF, si novatrice qu'elle soit, ne peut, à elle seule, permettre d'atteindre l'objectif qui était le sien: améliorer la performance de la décision publique.

Pour ce faire - et dès lors en voulant améliorer la performance du support le plus évident de la décision publique qu'est la dépense publique -, il fallait nécessairement modifier la chaîne de décision et de contrôle qui, jusque là, permettait de s'assurer de la régularité de la dépense. C'est tout l'esprit de la LOLF. Pourtant deux interrogations subsistent.

- A-t-on mis en place les moyens de s'assurer de la performance de la dépense? Dès lors que le contrôle de la régularité a montré ses limites et l'impossibilité qui était la sienne d'assurer la performance de la dépense publique, il fallait replacer celle-ci au centre de la décision. Or dès lors qu'on n'a pas substitué au contrôle de la régularité un contrôle nouveau permettant de s'assurer; cette fois, que la dépense est performante, tel n'est pas le cas. L'ancien système de contrôle est « toilé », légèrement modernisé mais il reste encore fondé sur ses bases classiques: la

responsabilité pécuniaire personnelle du comptable et l'irresponsabilité des gestionnaires.

- Peut-on se contenter du seul contrôle de la performance? Si l'on peut facilement admettre qu'une dépense régulière n'est pas nécessairement performante, on ne peut conclure que toute dépense performante est nécessairement régulière. Il faut à la fois l'un et l'autre c'est-à-dire la performance et la régularité. Il ne serait pas tolérable qu'un gestionnaire public puisse justifier n'importe quelle irrégularité affectant une dépense par l'efficacité de celle-ci.

Ces réflexions sont celles qui animaient, dès 2005, le colloque sur « l'autre réforme » Or celle-ci n'a pas encore eu lieu, rendant le mécanisme boiteux.

Le couple logique ancien « Ordonnance de 1959/ Règlement Général sur la Comptabilité Publique de 1962 (RGCP) » est dissout: la LOLF s'est substituée à l'Ordonnance sans que le RGCP soit changé, L'un et l'autre sont donc en « lévitation » juridique. Alors que le fondement de la LOLF est la performance, les contrôles d'exécution des décisions financières restent fondés sur la seule régularité. Dès lors que la LOLF induit un allègement du contrôle a priori, une

simplification de la réglementation et une plus grande liberté des gestionnaires, il faut, en contrepartie, que ces gestionnaires rendent compte de l'usage de la liberté qu'ils ont ainsi acquise. Le Procureur général près la Cour des comptes, Hélène Gisserot, le rappelait :

« Dans le sillage de la LOFL, vecteur fondamental de la réforme de l'État, une culture de résultats est appelée à se substituer à la culture des moyens qui prévalait jusqu'alors. La gestion par objectifs, la globalisation et la fongibilité des crédits, l'allègement de contrôles a priori, la simplification de la réglementation et des procédures accroissent la liberté d'action des gestionnaires mais leur imposent en contrepartie de rendre compte de l'usage qu'ils en ont fait ... L'opinion publique ... supporte d'autant moins qu'irrégularité et mauvaise gestion restent sans suite qu'il s'agit de l'argent public »

Les gestionnaires sont certes responsables devant la CDBF mais cette responsabilité reste largement théorique. On sait que la juridiction est à l'agonie. Quant aux comptables, la loi du 23 février 1963 continue de faire peser l'essentiel de la responsabilité sur eux par l'intervention du juge des comptes pendant que le ministre se charge, lui, de garantir leur quasi irresponsabilité par la remise gracieuse, décourageant le juge des comptes d'exercer ses fonctions juridictionnelles.

Après tant d'année d'atermoiements la situation est entrée dans une zone de turbulences. Comme si l'on avait trop attendu et qu'il faille rattraper le temps

perdu, pouvoir réglementaire et législateur multiplient les propositions de réformes dans notre domaine. Il semble qu'enfin la nécessaire modernisation des contrôles soit prise en compte (1) pour repenser la responsabilité des comptables (II) sans pour autant que la réflexion avance sur la responsabilité des ordonnateurs. Ce dernier point ne sera pas traité ici. On renvoie à la contribution de notre collègue Luc Saïdj qui en fera l'étude. Disons simplement avec D. Migaud, que l'on « pense que la question de la responsabilité des gestionnaires est un vrai sujet et qu'il faudra le traiter à l'avenir ».

I. Une prise en compte de la modernisation des contrôles ...

La mise en œuvre de la LOLF devait générer une réforme. Si, dans la pratique, des nouveaux mécanismes ont bien été mis en place (A), ils n'ont trouvé de fondement juridique (encore partiel) que récemment (B).

A. Une pratique, à l'origine, sans fondement

Dès lors qu'elle était sans fondement juridique, cette modification indispensable des contrôles opérés par le comptable (1) ne pouvait déboucher sur un changement des mécanismes classiques de mise en jeu de la responsabilité et donc sur une modification de la jurisprudence en la matière.

1. Une modernisation indispensable des contrôles ...

Depuis les différentes réformes qui ont affecté le droit public financier et en

particulier depuis la mise en œuvre de la LOLF, la Direction générale de la comptabilité publique d'abord puis, depuis la réorganisation des services de Bercy, la Direction Générale des finances publiques (DGFIP), ont voulu moderniser les contrôles qui pèsent sur l'exécution des dépenses publiques. L'idée qui préside à cette refonte des contrôles est relativement simple. La lourdeur des contrôles anciens étant un frein à l'initiative des gestionnaires publics, elle est une source de renchérissement du fonctionnement des personnes publiques; l'allègement des contrôles devrait améliorer l'efficacité de la dépense et donc être, à terme, source d'économies.

Pour cela deux méthodes se sont développées avec l'entrée en vigueur de la LOFL.

- La première consiste en une approche pragmatique. Certaines dépenses, par leur aspect mineur, ne présentent pas de risque important pour les finances publiques. Dès lors est-il indispensable de faire peser sur l'achat d'une gomme les mêmes contrôles que sur un contrat d'achat de chars d'assaut ou d'avions? Sans doute pas. On en vient donc à « hiérarchiser » la dépense en fonction des risques financiers qu'elle peut faire courir et à limiter les contrôles sur les dépenses mineures pour les améliorer sur les dépenses les plus sensibles. C'est le « contrôle hiérarchisé de la dépense » (CHD). Pour l'essentiel, ce sont les services gestionnaires (de l'ordonnateur) qui assureront le contrôle de la régularité des dépenses de faible montant, le comptable ne contrôlant de manière approfondie que les dépenses importantes. Simplement par

sondage et contrôle inopiné, le comptable s'assurera que le contrôle des dépenses réduites est réellement fait.

- La seconde consiste à confier aux services gestionnaires l'essentiel du contrôle de la régularité de la dépense. Les services comptables, dans ce cas, agissent comme un organisme de certification en s'assurant que les services de l'ordonnateur respectent un protocole précis. Suite à cet audit comptable et financier le comptable détermine s'il est possible de se dispenser d'un contrôle a priori et donc, si l'on peut se contenter d'un contrôle a posteriori sur la base d'un échantillon limité. Cette approche a vocation à s'appliquer en premier lieu à des dépenses répétitives et relativement homogènes en termes de risques et d'enjeux. Certains imaginent pourtant qu'il pourrait s'agir de « l'étape ultime », le comptable pouvant alors renoncer à toute forme de contrôle a priori et se borner à vérifier la pérennité de la qualité des pratiques. Pour ce faire, une « convention » est passée entre le comptable et le gestionnaire, le premier vérifiant la capacité des services du second à respecter le protocole de contrôle déterminé. C'est le « contrôle partenarial » (CP) ou « contrôle allégé en partenariat » (CAP). Les services comptables dans ce cas, vérifient régulièrement, là encore par sondages et contrôles inopinés, le respect du protocole et peuvent à tout moment décider de reprendre en tout ou partie, le contrôle des mandats de dépense en attendant, par exemple, que les services d'ordonnancement se réforment ou améliorent leur processus de contrôle.

Les comptables sont donc invités, par la DGFIP, à pratiquer prioritairement ces types de contrôle et à délaissier le contrôle exhaustif. Hélas, force est de constater que ces contrôles n'avaient pas de base juridique. Le RGCP n'en fait pas mention, la loi de 1963 les ignorait, et les comptables étaient donc toujours juridiquement astreints à effectuer un contrôle exhaustif. Dès lors, la situation des comptables vis-à-vis du juge des comptes était toujours plus délicate.

2. Un contrôle juridictionnel inutile

Le juge des comptes applique les règles qui s'imposent à lui. Comment le lui reprocher? Dans un État de droit, il est normal que le juge applique les lois et règlements. Considérer que le juge aurait pu (dû?) modifier sa jurisprudence sans attendre que le législateur intervienne, c'est admettre le gouvernement des juges. Qui plus est, dans notre matière, la chose est encore moins concevable dès lors que l'office du juge des comptes est à la fois d'ordre public et objectif. Le juge des comptes, n'étant pas saisi d'un litige, il juge tous les comptes et procède en fait à un apurement juridictionnel. Il n'aurait pas été admissible qu'il puisse, par une évolution jurisprudentielle *contra legem*, tirer du seul esprit de la LOLF une modification de son office. Il pouvait d'autant moins le faire que son juge de cassation, le Conseil d'État, est très attentif à ce qu'il reste exactement dans l'épuration que le législateur lui impose.

Dans ces conditions, il était inévitable que s'accroisse le hiatus entre les décisions juridictionnelles et la réalité pratique.

Le juge des comptes se heurtait à trois difficultés:

- le RGCP n'est pas modifié. Le contrôle hiérarchisé et le contrôle partenarial ne sont donc pas prévus par ce texte et ils ne reposent que sur des « pratiques », au mieux issues d'instructions ministérielles;
- la loi du 23 février 1963, qui renvoie au RGCP, n'était pas modifiée et la responsabilité des comptables n'était pas adaptée à ces nouveaux types de contrôle. Le comptable était donc toujours responsable dans tous les cas et devait toujours opérer un contrôle exhaustif de la régularité;
- l'office du juge des comptes n'était pas changé et il devait donc toujours mettre en œuvre la loi de 1963 dans sa rédaction antérieure et mettre en jeu la responsabilité pécuniaire personnelle des comptables qui n'auraient pas effectué le contrôle exhaustif. Dès lors qu'un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs était constaté.

On voit immédiatement le hiatus: le droit était en complet décalage avec la pratique. Les comptables étaient invités, par l'administration centrale, à multiplier les contrôles hiérarchisés et partenariaux ; la mise en place du contrôle partenarial et/ou du contrôle hiérarchisé n'était absolument pas prise en compte par le juge pour lequel le contrôle exhaustif restait le principe. Les comptables étaient donc mis en débet par le juge pour n'avoir pas exercé ce contrôle exhaustif, c'est-à-dire pour avoir obéi aux instructions de leur ministre à qui, justement, ils doivent obéissance; c'était kafkaïen.

Les comptables avaient beau faire et tenter de se réfugier derrière les instructions ministérielles, le juge n'en tenait pas compte :

« Si les ministres et le directeur de la comptabilité publique sont en droit d'interpréter la réglementation à l'usage des comptables, cette interprétation ne peut s'imposer au juge des comptes » (par ex. : C. comptes, 13 septembre 2007, ACCT : Gestion et Finances publiques 2009. 206 et nos obs.).

Dès lors qu'un comptable invoquait devant le juge que la dépense en question ne faisait pas l'objet de son contrôle du fait de la mise en place d'un contrôle hiérarchisé, le juge lui répondait :

Attendu que Mme C. a argué que le contrôle hiérarchisé de la dépense organise un contrôle qui ne porte plus sur toutes les opérations de dépenses ;

Attendu que ces modalités de contrôle de la dépense n'ont pas de conséquence sur la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable qui ne peut se limiter aux seuls mandats qui ont été visés par le comptable dans le cadre du contrôle hiérarchisé, mais porte sur la totalité des opérations de dépenses ;

Attendu que les moyens invoqués par Mme C. ne peuvent être admis par la Chambre ; que l'irrégularité des paiements est établie en l'espèce [CRC Alsace, 21 janv. 2010, CNE de Guebwiller : n° 2009-0026].

Ou encore :

Attendu, en outre, que l'appelant a soutenu à l'audience publique du 28 mai

2009, que les paiements qui lui étaient reprochés résultaient de l'application d'un plan de contrôle organisant un contrôle hiérarchisé des dépenses ; que l'organisation de ce type de contrôle ne saurait en l'état actuel du droit dégager la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable ; que ce moyen est dès lors inopérant [C. comptes, 25 juin 2009, Région Champagne-Ardenne, n° 55364 : Gestion et fin. publ. Juin 2010 à paraître].

B. Vers une solution globale et une résolution du hiatus ?

Un double mouvement devrait permettre de résoudre la difficulté. Il s'agit non seulement d'inscrire ces contrôles sélectifs dans le RGCP (1) mais également d'en faire mention dans la loi du 23 février 1963 (2).

1. La naissance d'un RGBCP

Il fallut attendre 2009 pour que soit annoncée une réforme du RGCP Celle-ci n'a pas encore abouti à la date de rédaction de ces lignes.

Nous connaissons actuellement l'avant projet de décret dans sa version du 21 juillet 2011. Ce nouveau décret, qui prendrait l'appellation de « décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (RGBCP ?) », devrait confirmer le principe d'une séparation organique entre les ordonnateurs et les comptables en reprenant à son article 6, les termes de l'article 20 du RGCP actuel : « Les fonctions d'ordonnateurs et de comptables sont incompatibles ». Mais cette séparation organique se double d'une collaboration fonctionnelle particulièrement en matière

de dépense. En effet, l'article 40 du projet de décret dispose:

« Le comptable public peut hiérarchiser et moduler les contrôles prévus au II de l'article 16 et à l'article 17 en fonction des caractéristiques de la dépense et de la fiabilité des opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnement relevant de l'ordonnateur. A cet effet, il adapte le moment, l'intensité, la périodicité et le périmètre de ces contrôles.

Le comptable peut associer l'ordonnateur à l'exercice de ses contrôles selon des modalités arrêtées par le ministre chargé du budget ».

Le problème de la responsabilité des comptables devant les juridictions financières semble donc pouvoir être réglé par ce texte, l'article 60-VI al. 1^{er} de la loi du 23 févr. 1963 disposant:

« Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique »,

Il faut admettre qu'une fois le nouveau décret en vigueur; le juge des comptes devra tenir compte de ces possibilités de modulations des contrôles pour; à son tour; moduler la responsabilité des comptables. Le hiatus entre réalité et état du droit semble donc pouvoir être comblé.

Restent pourtant deux éléments essentiels qui ne sont pas réglés par ce nouveau décret. D'une part. Les comptables sont toujours responsables, en application de

l'alinéa 3 de l'art. 60-I de la même loi de 1963:

« dès lors qu'un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté, ..., qu'une dépense a été irrégulièrement payée ».

D'autre part, le VI du même article, dispose:

« Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire mise en jeu par le ministre dont il relève, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale, soit au montant de la perte de recette subie, de la dépense irrégulièrement payée ... »,

Ces textes ne réservent pas clairement le cas des contrôles « non exhaustifs » et il convenait de donner une base juridique plus certaine encore au futur RGBCP, et partant, à une nouvelle jurisprudence financière, en indiquant clairement dans la loi de 1963 la possibilité que des contrôles limités existent et peuvent être pris en considération par le juge des comptes.

2. Une réécriture de la loi de février 1963

On vient de le dire, la seule modification du RGCP pouvait être insuffisante. Il est préférable de légiférer. Il est vrai qu'on pouvait se référer au précédent de 1962/1963 (du reste encore une fois appliqué lors de la révision du RGCP intervenue en 1992), écrire la loi après le règlement. Cette méthode présente un avantage: la question de la « légalité » du règlement est réglée par l'absurde dans la mesure où, évidemment, le législateur pourra rédiger

la loi pour qu'elle soit conforme au règlement ... Le législateur a préféré devancer le pouvoir réglementaire, mais il est vrai que le projet de décret semble lui-même tarder. En agissant ainsi, le législateur réglait la question à coup sûr.

Un amendement déposé par M. Bouvard proposait de modifier l'article 60-IX de la loi du 23 févr. 1963. Le texte fut adopté et la disposition se lit désormais comme suit:

« Les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu dans les cas mentionnés au deuxième alinéa du VI ne peuvent obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à leur charge.

Les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu dans les cas mentionnés au troisième alinéa du VI peuvent obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à leur charge. Hormis le cas de décès du comptable ou de respect par celui-ci, sous l'appréciation du juge des comptes, des règles de contrôle sélectif des dépenses, aucune remise gracieuse totale ne peut être accordée aux comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu par le juge des comptes, le ministre chargé du budget étant dans l'obligation de laisser à la charge du comptable une somme au moins égale au double de la somme mentionnée au deuxième alinéa du VI ».

Nous reviendrons ci dessous sur les éléments relatifs à la remise gracieuse. Les termes les plus intéressants, à ce stade, sont: « Hormis le cas (...) De respect par celui-ci, sous l'appréciation du juge des comptes, des règles de contrôle sélectif des dépenses ». Cette formule a l'avantage de « légaliser» la mise en place des contrôles« sélectifs », qui sont les contrôles hiérarchique et partenarial que le RGBCP futur prévoit. Il ne fait plus de doute désormais, que le juge des comptes pourra, dès le texte en vigueur; décharger le comptable ayant respecté ces contrôles même s'il y a un manquant dans sa caisse, dès lors que ces contrôles auront été mis en œuvre de façon satisfaisante.

Mais cette mise en conformité du droit avec la réalité n'est pas le seul élément qui vient modifier la responsabilité des comptables publics dans le cadre de «l' autre réforme» tant attendue.

II.... Débouchant sur une refonte de la responsabilité des comptables

Depuis longtemps déjà, deux questions sont régulièrement soulevées dans le cadre de la mise en jeu de la responsabilité des comptables et ce, indépendamment de la prise en compte ou non des nouveaux contrôles qu'il leur appartient de mettre en œuvre, Il s'agit d'une part de la question des « débet sans préjudice» (A) et d'autre part de celle de la remise gracieuse (B),

A. La question du « débet sans préjudice »

La notion de manquant sanctionné par le juge des comptes est purement

mécanique et distincte de celle de préjudice. Dans l'état ancien des textes, un comptable ne pouvait s'exonérer de sa responsabilité en excipant de l'absence de préjudice financier pour la collectivité publique (1) d'où l'appellation le plus souvent retenue de « débet sans préjudice ». Une nouvelle rédaction de la loi du 23 févr. 1963 change enfin cette situation (2),

1. État de la jurisprudence

L'engagement de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable n'a pas pour objet de réparer le dommage subi par la collectivité mais de sanctionner l'inobservation des contrôles qui, comme on vient de le voir, s'imposent à lui et qui se traduisent par la constatation d'un manquant.

L'existence d'un manquant sans préjudice est suffisante à engager la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public qui doit alors reverser sur ses deniers propres, le manquant dans la caisse de l'organisme dont les comptes ont certes été irrégulièrement tenus mais sans que l'organisme soit lésé, Ce raisonnement permet même d'admettre qu'il puisse en résulter pour la collectivité publique un éventuel enrichissement sans cause. Ce qui, au regard de la Convention Européenne des Droits de l'Homme ne manquerait pas de constituer une violation des dispositions de l'article 1^{er} du protocole additionnel n°1. On imagine aisément que le juge européen ne pourrait pas admettre une telle situation nonobstant l'éventuelle remise gracieuse.

Là encore, il faut remarquer que les comptables invoquent de plus en plus

souvent l'argument selon lequel, la somme payée étant effectivement due au créancier désintéressé, la personne publique n'a subi aucun préjudice financier. Certes, le paiement a été effectué selon une procédure irrégulière (mauvaise imputation budgétaire; paiement d'un service effectivement fait mais en l'absence de certaines pièces, etc.), mais les sommes versées auraient, en tout état de cause, dû l'être, qui plus est parfois avec rappels ou intérêts.

Pourtant le juge répond jusqu'alors toujours de la même manière:

Il est de jurisprudence constante que l'absence de préjudice financier pour l'organisme dont les comptes sont jugés ne s'oppose pas, par elle-même, à la mise en jeu de la responsabilité du comptable public [CRC Lorraine, 4 nov. 2010, Cté de communes d'Epinal Golbey: préc.].

Attendu que (...) que l'argument tiré du fait que les dépenses irrégulières n'ont pas causé de préjudice à la commune est inopérant au regard de l'appréciation objective de l'engagement de la responsabilité du comptable [CRC Midi-Pyrénées, 23 sept. 2009, Cne de Carmaux, n° 2009-0018. CRC Midi-Pyrénées, 10 déc. 2009, Cne de Tounefeuille : n° 2009-021].

Mais, s'il est vrai que le caractère objectif du jugement des comptes semble interdire au juge de faire droit aux prétentions du comptable dans ce domaine, on a déjà des décisions audacieuses. Ainsi le juge a-t-il admis:

« Cons. qu'en l'occurrence, le comptable, en ouvrant sa caisse, s'il a partiellement méconnu l'obligation de vérifier

l'exactitude des calculs de la liquidation, n'a pas occasionné de manquant au détriment du Département» [CRC Haute-Normandie, 29 avr. 2010, Dpt de Seine-Maritime, n° 2009-0387: Gestion et fin. publ. 2011.260, obs. Girardi, Renouard et Rocca].

De même, le juge a estimé que le fait que les paiements erronés aient été réorientés après avoir été payés à une personne autre que celle mentionnée au contrat pouvait décharger le comptable dès lors que la collectivité n'avait pas subi de préjudice. Il s'agissait pourtant et de toute évidence d'une violation du principe selon lequel le comptable doit s'assurer du caractère libératoire du paiement. Ces solutions restaient pourtant exceptionnelles.

Enfin, ne faut-il pas désormais, avec l'apparition de la question prioritaire de constitutionnalité, poser la question sous l'angle de la constitutionnalité? Il semble qu'il soit possible d'invoquer ici la rupture de l'égalité devant les charges publiques protégée par l'article 13 de la Déclaration de 1789. N'est-il pas anormal de faire supporter par le comptable une charge qui est normalement due par la personne publique ou de participer à l'enrichissement de celle-ci? Cela mérite sans doute d'être tenté. Mais on en n'aura peut-être pas le temps.

2. La fin du «débet sans préjudice»

Un amendement, déposé le 9 novembre 2011 au nom de la commission des lois et défendu par MM. Bouvard et de Courson 2 allait dans ce sens et prévoyait

également une forte réduction des possibilités de remise gracieuse du Ministre de finances. Discuté le 15 novembre dernier; il a été retiré en séance à la demande de Mme Péresse. Celle-ci, après avoir fait l'éloge de la remise par la formule suivante:

« Le ministre, qui est le supérieur hiérarchique des comptables publics, doit conserver la possibilité d'effectuer des remises gracieuses. Il doit en tout cas pouvoir moduler ce que devra supporter financièrement le comptable, lorsque l'environnement du dossier fait apparaître que celui-ci a agi au mieux et qu'il a agi dans l'intérêt général. Cela peut arriver. Et il s'agit d'assurer le fonctionnement de l'État en toutes circonstances. »,

a en effet indiqué

« Je vous demande donc, messieurs, de bien vouloir retirer cet amendement. En contrepartie, le Gouvernement s'engage à vous proposer un texte, élaboré en concertation étroite avec la Cour des comptes, dès le collectif budgétaire de fin d'année. Ce texte reposerait sur les trois principes suivants, qui à mon avis respectent l'esprit de votre amendement.»

En fait, c'est de nouveau sous la forme d'un amendement des mêmes auteurs que la question est revenue en débat dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2011 (quatrième du nom). Cet amendement ayant été adopté, l'article 60-VI de la loi du 23 février 1963 se lit désormais de la manière suivante:

« La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue au I est mise en jeu par

le ministre dont relève le comptable, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes dans les conditions qui suivent. Les ministres concernés peuvent déléguer cette compétence.

Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce. Le montant maximal de cette somme est fixé par décret en Conseil d'État en fonction du niveau des garanties mentionnées au II.

Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au 1 a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes, le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante.

On le voit, un paiement irrégulier. S'il n'a pas causé de préjudice, ne conduit plus à constituer le comptable en débet. Si une sanction pécuniaire vient encore frapper le comptable il ne s'agit plus d'obliger le comptable à reverser le montant du manquant. La somme qui viendrait ainsi sanctionner le comptable est fixée par le juge des comptes par exercice en fonction des circonstances de l'espèce dans la limite d'un maximum³, fixé par décret en

Conseil d'État Il s'agit donc cette fois de mettre en place une sanction pécuniaire prononcée par le juge. La nature juridique de la sanction qui sera ainsi prononcée n'est pas clairement définie mais il ne fait pas de doute qu'il ne s'agit plus de rétablir la régularité comptable mais simplement de sanctionner une faute.

Cette sanction est prononcée à titre définitif dès lors qu'elle n'est pas rémissible. Le texte règle ici, les deux aspects de la question.

Mais s'agissant des irrégularités ayant entraîné un préjudice, le comptable continue d'être constitué en débet et donc d'avoir l'obligation de reverser; la question de la remise gracieuse se pose donc toujours.

B. La question de la remise gracieuse

Dans l'hypothèse d'un débet « avec préjudice », donc, la question de la remise gracieuse reste non réglée. Et pourtant. ce n'est pas faute de l'avoir demandé ni du reste de l'avoir tenté à plusieurs reprises. Récemment encore, dans l'amendement du 9 novembre 2011, des parlementaires le proposaient. Ils se voyaient répondre par Mme Péresse ;

« Si vous privez la ministre du budget de tout pouvoir hiérarchique sur les comptables, vous donnez toute liberté à l'administration contre le pouvoir politique! Je ne crois pas que ce soit ce que vous voulez. Il faut donc absolument que vous mainteniez en partie ce pouvoir.»

1. Un procédé laissé pour compte de l'ancien régime

De quoi s'agit-il? Il ne faut pas se le cacher! Il s'agit là du dernier exemple de justice retenue dans notre pays. En fait. Le juge financier n'a en matière de débet qu'un pouvoir consultatif. On nous reprochera cette analyse et ce raccourci. Et pourtant c'est bien de cela dont il s'agit.

Certes, le juge financier peut prononcer un débet et, « au nom du peuple français », émettre une décision exécutoire, revêtue de la formule exécutoire « La république mande et ordonne », Le ministre garde néanmoins la possibilité de dispenser le comptable d'avoir à exécuter la décision juridictionnelle en tout ou partie. En effet, si le juge des comptes juge les comptes des comptables publics (art. L. 111-1 CJP), c'est au ministre qu'il appartient de juger les comptables.

La Cour des comptes, qui est compétente pour juger les comptes des comptables publics, ne peut légalement fonder les décisions qu'elle rend dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle que sur les éléments matériels des comptes soumis à son contrôle, à l'exclusion notamment de toute appréciation du comportement personnel des comptables intéressés; à défaut, elle serait conduite à méconnaître les compétences du ministre des Finances.

Les comptables ne peuvent arguer devant le juge des comptes d'aucun élément pouvant atténuer leur responsabilité ou les en exonérer.

Les circonstances dans lesquelles ont été réalisées les opérations irrégulières, (...), ne sauraient dispenser le juge des comptes de constater le manquant.

Eventuellement admissible s'agissant de la bonne foi, de la situation personnelle du comptable ou encore de son ignorance, cette solution est évidemment aberrante lorsqu'il s'agit, pour le comptable, de justifier par l'insuffisance ou l'instabilité des moyens en personnel du poste ou encore par des difficultés techniques ou par l'inadaptation ou le dysfonctionnement des moyens informatiques. Enfin et surtout, on l'a vu, il n'est pas normal qu'il ne soit pas tenu compte des ordres reçus par son ministère de tutelle.

De deux choses l'une, ou l'ordre donné est légal et il doit permettre l'exonération de la responsabilité du comptable. Ou l'ordre est illégal et le comptable doit pouvoir refuser d'y obéir (théorie des baïonnettes intelligentes). Ici rien de tel. Le comptable n'a pas à refuser. Au contraire, il doit exécuter l'ordre éventuellement illégal du ministre dès lors que le comptable est responsable, non devant un juge mais devant le ministre.

Le juge prononcera le débet? La belle affaire! Si le comptable a obéi à ses ordres, le ministre prononcera la remise gracieuse. En fait la remise est un moyen de faire en sorte que les comptables soient obéissants à tous ordres. Ce n'est plus rien d'autre qu'un élément de la GRH dans le ministère, comme en témoigne les propos précédemment cités de Mme Péresse.

Or. Pourquoi le ministre du budget aurait-il besoin de la remise gracieuse pour que son pouvoir hiérarchique soit respecté, si les ordres donnés étaient réguliers? C'est donc qu'ils ne le sont pas nécessairement.

... La preuve nous en est donnée par le Président de la commission des lois. Il rapporte dans le débat parlementaire les propos tenus par un directeur d'administration centrale lors d'une audition devant sa commission:

«Vous voyez, monsieur le député, il faut que vous me laissiez donner des ordres illégaux à mes fonctionnaires [lorsque] je n'ai aucune base juridique pour leur ordonner de (...) payer. Si je suis poursuivi, je dirai au tribunal que c'est un ordre du ministre, et comme celui ci est irresponsable et qu'il ne peut pas être entendu, l'affaire s'arrêtera là ».

Il n'est pas admissible que de tels propos puissent être tenus dans un État de droit. Voilà donc la réalité de la remise gracieuse. Il faut la connaître et la combattre.

Du reste en proposant de revenir (en partie seulement hélas) sur ce mécanisme, MM. de Courson et Bouvard ne disent rien d'autre. Reproduisons un extrait du débat en commission des finances ce 23 novembre 2011.

M. le rapporteur général. Mais qu'en pensent les comptables?

M. Charles de Courson. J'ai rencontré les représentants de l'association des comptables publics, auxquels j'ai reproché leur conservatisme. L'amendement est éminemment républicain, puisqu'il met fin à la dernière justice déléguée d'Ancien régime.

M. Michel Bouvard. C'est un acte révolutionnaire!

On ajoutera, mais était-il nécessaire de le dire, que cette survivance de la théorie du ministre juge heurte de toute évidence l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme qui stipule que « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue », Par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi ». On a peine à croire qu'un ministre puisse répondre à cette définition,

2. Une réforme encore imparfaite

Evidemment, le ministère ne pouvait valider ouvertement l'explication que nous venons de donner pour justifier le maintien de la remise gracieuse, Il prenait donc, jusqu'alors, prétexte de l'existence du débet sans préjudice pour expliquer qu'il fallait pouvoir rétablir, par la remise, une certaine équité, La disparition du débet sans préjudice aurait donc dû sonner le glas de la remise, Il n'en est rien, Si elle est écornée, elle subsiste néanmoins, laissant entière la question de la conventionalité du mécanisme.

En effet, l'amendement de M, Bouvard/de Courson est encore bien timide. Que propose-t-il 4 ? Référons nous à l'exposé sommaire des motifs de l'amendement:

Lorsque la responsabilité du comptable public a été mise en jeu par le juge des comptes, il est proposé de substituer au système d'avis préalable actuellement rendu par la Cour des comptes, mis en place en 2008 5 par la voie réglementaire, une nouvelle procédure dans laquelle le

pouvoir de remise gracieuse du ministre chargé du budget est ainsi encadré:

- aucune remise gracieuse totale ne peut être accordée, sauf cas prévus limitativement par la loi (en cas de décès du comptable ou de respect d'un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense) ;
- une somme minimale est systématiquement laissée à la charge du comptable par le ministre chargé du budget. Un barème fixe ce montant minimum à hauteur de deux fois le plafond retenu pour une irrégularité n'ayant pas causé de préjudice.

Il en résulte que la remise gracieuse totale est toujours possible dès lors que le comptable respecte, « sous l'appréciation du juge, les règles de contrôle sélectif des dépenses» (Art. 60-IX de la loi du 23 févr. 1963), c'est-à-dire les principes du contrôle hiérarchisé ou partenarial mis en place. On admettra qu'il s'agira de l'hypothèse la plus fréquente.

Dans les autres cas, il est également possible au ministre d'accorder la remise mais il ne peut plus accorder de remise totale. Il doit laisser à la charge du comptable un minimum égal au double de la somme laissée à la charge du comptable lorsque la personne publique n'a pas subi de préjudice.

Dès lors que le comptable commet l'erreur de ne pas exercer son contrôle « sélectif », il ne pourra donc obtenir qu'une remise partielle.

La remise est donc toujours possible y compris si le comptable respecte l'ordre illégal du ministre. Eventuellement, le

comptable y sera de sa poche, mais un peu seulement. Le pouvoir du ministre est presque intact: il peut toujours faire pression sur l'administration.

Il en irait évidemment tout autrement si les ordonnateurs, au premier rang desquels les ministres, étaient eux-mêmes responsables et si, dans ce cas, l'ordre du ministre entraînait également un transfert de responsabilité du comptable vers l'ordonnateur. Or cet aspect de la réforme reste encore vierge de toute proposition de modification: les gestionnaires restent essentiellement irresponsables comme le déplore D. Migaud.

TRESOR PUBLIC

L'évolution des relations de la comptabilité à l'économie et au droit

Yvonne MULLER

Maître de conférences, université Paris Ouest Nanterre Administrateur de la Compagnie des Conseils et Experts Financiers (CCEF)

Gestion et Finances Publiques n°7/juillet 2013

Nous aurions pu ouvrir ce colloque au musée du Louvres où se trouvent les tablettes d'argile de Sumer et le Code d'Hammourabi, qui portent les premières traces écrites de la comptabilité, plus de 2000 ans avant JC.

Nous aurions pu continuer au British Museum où se trouve l'exemplaire de l'ouvrage de Luca Pacioli, publiée à la fin du XVe siècle (1494) « summa di arithmetica », dans lequel ce maître en théologie sacrée et en philosophie, grand ami de Léonard de Vinci, vulgarise dans son ouvrage la technique de la partie double; Considéré à tort ou à raison comme le père de la comptabilité', il en révèle, par cet ouvrage, les ambitions scientifiques, lesquelles seront désormais portées de manière continue par les mathématiciens et les professeurs de comptabilité avant que la matière ne s'ouvre aux autres disciplines: l'histoire, l'économie, la sociologie et le droit.

La comptabilité est aujourd'hui une histoire dense, ancienne; c'est une pensée comptable qui s'étire sur plus de cinq siècles, sur les différents continents comme en témoigne, s'il en est encore besoin, un récent ouvrage sur « Les grands auteurs en comptabilité ».

Parce qu'elle contribue, par ses mesures et ses évaluations, à former notre perception de la réalité économique", la comptabilité - du moins la comptabilité d'entreprise - est dans son histoire étroitement liée aux grandes évolutions économiques et sociales ainsi qu'au système juridique qui l'accompagne. La comptabilité évolue et s'adapte aux besoins des acteurs, de leurs rapports de force, de leurs conflits'. Finalement, l'histoire de la comptabilité se construit bien avant celle de la normalisation comptable qui, même si elle est pensée avant, n'apparaîtra qu'au milieu du XXe siècle.

C'est dire que le débat contemporain sur la normalisation comptable doit se nourrir de l'histoire et pour ceux qui en doutent, citons le philosophe Heinz Wismann : « les modernes sont des nains; les anciens des géants; mais les nains juchés sur les épaules des géants voient plus loin ... ».

Maintenant que nous sommes convaincus de l'utilité de l'histoire, le débat peut s'enrichir des liens anciens qu'entretiennent non seulement la comptabilité et l'économie, mais également la comptabilité et le droit.

Les liens entre la comptabilité et l'économie

Les liens entre comptabilité et économie sont dominés par la controverse, initiée au début du XXe siècle, par Werner Sombart et Max Weber sur le rôle de la comptabilité en partie double dans l'émergence et l'expansion du capitalisme. Des concomitances troublantes, nous dit-on", peuvent suggérer que le capitalisme marchant à secrète, à la fin du moyen-âge, la comptabilité en partie double, technique qui pour la première fois permet d'appréhender en continue le cycle complet du capital.

Rappelons que la science comptable se développe alors dans un monde qui devient plus rationnel, où la mathématique des marchands? S'inscrit dans les relations plus larges de la vie quotidienne. Progressivement, le monde se pense en nombres et quantités pour annoncer la naissance de ce qu'un auteur a appelé l'homme économique.

À l'émergence du capitalisme industriel au XIXe siècle répond un nouveau système comptable qui permet de calculer des prix de revient dans le cadre de comptabilités tenues en partie double. Outil de gestion et d'information, la comptabilité se pose en grand régulateur de la gestion des entreprises. Comme il a été écrit", c'est l'ère de la comptabilité industrielle, née dans les entreprises, créée par des industriels pour leurs propres besoins d'information. Est-ce la comptabilité qui colonise l'économie ou l'économie qui façonne l'outil comptable? Le débat demeure ouvert mais il révèle que économie et comptabilité sont, dans

tous les cas, indissociables. La science comptable, comme le capitalisme, participent d'une modification structurelle de la société; en témoigne le fait que l'enseignement de la comptabilité devient obligatoire en 1887 et se banalise même dans quelques ouvrages du début du XXe siècle.

Les années 1980 marquent un tournant important: c'est le nouvel âge du capitalisme et le début d'une controverse: mondialisation des échanges, révolution informatique et dérégulation financière vont donner naissance à ce que l'on appelle le capitalisme financier". La désintermédiation, qui pousse les entreprises à se financer de plus en plus par le marché au détriment des banques, se traduit alors par la montée en puissance des investisseurs professionnels tandis que le peuple des petits épargnants atomisés est remplacé par des actionnaires actifs et exigeants.

Or, à ce tournant du capitalisme est associée une véritable révolution comptable à travers la normalisation comptable internationale pour les comptes consolidés des sociétés cotées". L'objectif de la comptabilité n'est plus ici de traduire le capital économique de l'entreprise mais son capital financier, représentatif de l'investissement réalisé par les actionnaires; Est ainsi favorisée, dit-on, une vision actionnariale de l'entreprise qui prend notamment appui sur la juste valeur comme principe général d'enregistrement des transactions. Pour de nombreux auteurs, la normalisation comptable internationale porte une vision financière et contractuelle de l'entreprise et de sa gouvernance; l'entreprise, a-t-on

pu écrire", se présente comme un actif économique; elle a pour finalité première la création de valeur.

Or, issue d'un organisme international purement privé, l'International Accounting Standards Board (IASB) la normalisation comptable internationale a pour originalité d'être, pour l'essentiel, déconnectée du droit alors que depuis ses profondes origines, et sans qu'il soit encore question de normalisation, la comptabilité entretient avec le droit des liens étroits.

Les liens entre la comptabilité et le droit

Dès le moyen-âge, le droit est soucieux d'offrir le cadre juridique nécessaire à l'épanouissement de l'économie marchande et contribue, à cette fin, à la diffusion de la comptabilité; ainsi la tenue des comptes par les commerçants est-elle rendue obligatoire dès la fin du XVII^e siècle; De même les commerçants sont-ils tenus de rendre compte de la bonne tenue des affaires afin de prévenir les faillites et maintenir la confiance dans le crédit.

Dans cette « mathématique des marchands, l'obligation comptable de rendre des comptes demeure habillée d'une dimension sinon religieuse du moins morale. Un auteur de la fin du XVII^e affirme en ce sens que: « toute personne ne doit pas ignorer les comptes doubles si elle désire la tranquillité de son âme ».

Avec le capitalisme industriel du XIX^e siècle, le droit se commercialise; empreint de l'esprit du capitalisme naissant, un droit commercial libéral domine la vie civile et, parce que le principe de la libre constitution des

sociétés anonymes à responsabilité limitée a été proclamé et qu'il faut en contrepartie protéger l'épargne investie dans les sociétés, le droit commercial et le droit pénal s'appuient de nouveau sur la comptabilité pour élaborer une véritable responsabilité du capital". Bientôt, du fait des crises et des scandales financiers, la volonté politique de protection de l'épargne et, partant du capital social, devient une préoccupation d'intérêt général. L'union sacrée du droit et de la comptabilité pour la protection du capitalisme prend alors la forme de délits comptables et ce n'est qu'au début de la première moitié du XX^e siècle que s'ouvre le processus de normalisation comptable. Le passage vers une économie dite dirigée s'accompagne d'un objectif politique de contrôle étatique des comptes autant pour des raisons économiques que fiscales. Les juristes ont alors tendance à ramener la comptabilité à une technique et à l'absorber dans une nouvelle branche du droit, on parle ainsi de droit comptable.

Pour autant, la comptabilité trouve encore ses lettres de noblesse, elle est une chose publique; un rapport de la Direction générale des contributions directes de 1940 souligne ainsi que la normalisation répond aux « intérêts généraux de la Nation ». Surtout elle est tournée vers l'ensemble des partenaires de l'entreprise: administration fiscale, propriétaires, créanciers, salariés.

Or, le capitalisme financier va bouleverser ce système, la normalisation comptable étant désormais scindée en deux systèmes: pour les comptes sociaux, la normalisation étatique, guidée par les directives européennes, prend la forme

juridique plus souple de la régulation aujourd'hui confiée à l'Autorité des normes comptables" ; pour les comptes consolidés des sociétés cotées, la normalisation internationale, qui profite de l'échec de la normalisation par l'Europe et s'est affranchie du droit pour la création de la norme, est laissée à une institution privée (IASB, préc.) qui dispose d'une gouvernance indépendante des institutions publiques. Elle produit aujourd'hui les normes 1 FRS ou International Financial Reporting Standard. Certes, en bout de chaîne et pour se mêler à un ordre juridique national, les normes internationales font l'objet d'un règlement européen". Mais le droit est ici détaché de toute référence dogmatique; il n'est qu'un outil, un instrument au service de la dynamique du marché. Peut-être faut-il en chercher la raison dans l'inadaptation du droit qui n'a pas su élaborer une doctrine de l'entreprise, qui ne la connaît pas en tant que telle et ne la fait fonctionner qu'à travers le droit des sociétés, le droit du travail ou encore le droit de la concurrence?

Dès lors, parce que la normalisation comptable internationale est une régulation par le marché, sans mécanisme externe de gouvernance, portée par la croyance de la rationalité économique, mais aussi parce qu'elle a vocation à pénétrer d'autres champs (celui des comptes individuels et des comptes publics), une vive controverse" est née qui pose la question de la légitimité politique de l'organisme normalisateur; d'un côté, se dessine une sorte d'ordre libéral mondial porté un objectif d'intérêt public, de l'autre s'oppose un ordre juridique

régional porté par un objectif d'intérêt général. D'un côté, il est soutenu que « la comptabilité internationale ne relève pas prioritairement du droit mais de l'économie; le postulat selon lequel seuls les États ont le droit de régler est critiquable ». D'un autre côté, il est affirmé que « l'information comptable est un bien public qui participe à la formation de la solidarité organisationnelle et sociale, que la démocratie économique et sociale est battue en brèche à partir du moment où l'information comptable ne fait l'objet d'aucun contrôle politique et social »,

Nul doute que le débat est ouvert et qu'il ne saurait y avoir, d'un côté ou de l'autre, captation du débat public; et parce que ces propos sont placés sous l'égide de l'Académie"; souvenons-nous que l'Académie est la première école de philosophie, de mathématique et de gymnastique fondée à Athènes par Platon. Il y prodiguait un enseignement sous forme de discussion et de débats d'idées. Il reste à souhaiter que les débats à venir demeureront fructueux.

TRESOR PUBLIC

La gestion de trésorerie

<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/> mai 2013

L'obligation de dépôt des fonds libres au Trésor

A la différence de l'emprunt, la gestion de la trésorerie des collectivités locales est marquée par deux règles fortes :

- l'obligation de dépôt auprès du Trésor Public (autrement dit le réseau de la direction générale de la comptabilité publique) ;
- l'absence de rémunération.

La règle d'obligation de dépôt au Trésor des « fonds libres » des collectivités locales a pour la première fois été posée par un décret impérial en date du 27 février 1811. Dans le même esprit, obligation est faite aux départements de déposer l'ensemble de leurs disponibilités par la loi du 18 juillet 1892, en l'assortissant dès lors au principe de non-rémunération des dépôts – principe étendu aux communes par la loi du 18 septembre 1941.

A l'heure actuelle, les fondements juridiques de l'obligation de dépôt sont l'article 26 de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) 1er août 2001, qui a remplacé l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Il dispose dans son 3° que « sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat ».

L'application de l'ordonnance de 1959 est à l'origine d'une jurisprudence qui précise la portée de cette obligation concernant notamment le problème de la distinction entre fonds et disponibilités.

Les fonds sont à la fois les ressources et les charges de la collectivité. L'impôt local fait l'objet d'un recouvrement de l'Etat, puis son produit est transféré du compte de l'Etat sur celui de la collectivité territoriale. Ce même compte est utilisé pour exécuter les dépenses de celle-ci.

Les disponibilités sont les excédents de trésorerie qui peuvent apparaître sur ce compte unique. D'après l'arrêt du Conseil d'Etat du 9 janvier 1995 Préfet de la région Rhône-Alpes, tout placement sur un compte bancaire, y compris de la Caisse des Dépôts et des Consignations, de ces excédents est interdit.

Le principe obéit à la logique d'unité de la Trésorerie de l'ensemble des services publics administratifs : qu'ils soient dotés ou non de la personnalité morale, les services publics doivent déposer leurs fonds auprès de l'Etat.

S'agissant du cas particulier des collectivités locales, ces obligations sont la contrepartie de deux services rendus par l'Etat :

- l'Etat assure le calcul de l'assiette, puis effectue la liquidation et le recouvrement des taxes locales pour le compte des collectivités locales ;
- il verse aux collectivités locales, par douzième mensuel, le produit des impôts locaux sous forme d'avances non rémunérées (il commence à leur verser dès janvier un produit fiscal qu'il ne commencera à percevoir qu'à partir de septembre).

Les emprunts et crédits de trésorerie

Bien que constituant des sources de financement externe pour les collectivités locales, l'emprunt et les crédits de trésorerie obéissent à des régimes budgétaire et comptable différenciés. La circulaire NOR/INT/B/89/007/C du 22 février 1989 relative aux concours financiers à court terme offerts aux collectivités locales et à leurs établissements publics a précisé les règles permettant de distinguer la nature d'un prêt d'argent selon l'affectation budgétaire ou hors budget qui lui est conférée par l'organe délibérant de la collectivité.

Ainsi, les concours financiers externes des collectivités locales s'analysent soit comme des ressources budgétaires inscrites au compte 16, destinées au financement des investissements et relevant de ce fait du régime juridique et comptable des emprunts, soit comme des concours de trésorerie, inscrits dès lors hors budget dans les comptes financiers

de la classe 5 et destinés à la gestion de la trésorerie de la collectivité.

Il découle de cette distinction fondamentale que les crédits procurés par une ligne de trésorerie n'ont pas pour vocation de financer l'investissement et ne procurent aucune ressource budgétaire. Ils ne financent que le décalage temporaire dans le temps entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes. Les collectivités locales se voient cependant proposer par des établissements financiers des produits mixtes, qui peuvent aboutir, sur la base d'un même contrat, à une certaine articulation entre crédits de trésorerie et emprunts budgétaires. Ces produits d'emprunt complexes permettent d'afficher un objectif général de financement des investissements, tout en recherchant une adaptation maximale à la situation de trésorerie de la collectivité.

Ces contrats complexes peuvent permettre de réaliser une gestion active de la dette se traduisant par :

- des choix d'index au moment du tirage des emprunts,
- des arbitrages de taux durant toute la phase d'amortissement,
- des possibilités de remboursement anticipé et de tirage coïncidant avec la situation de trésorerie de la collectivité,
- l'ouverture de disponibilités nouvelles à hauteur des remboursements anticipés réalisés,
- des choix variés de durées et de modalités d'amortissement.

En fonction de leur spécificité, ces différents produits suivent des procédures budgétaires et comptables précises. Les principaux produits mixtes ou complexes proposés aux collectivités permettent soit de consolider des lignes de trésorerie en emprunt, soit de contracter un emprunt offrant des facilités de gestion active de la dette.

La consolidation de lignes de trésorerie en emprunt

Certains concours financiers permettent, dans le cadre d'un même contrat à long terme et à l'intérieur de plafonds annuels dégressifs, de réaliser des opérations de trésorerie à l'intérieur de chaque exercice, consolidâmes en emprunts à long terme destinés au financement des investissements.

Ces concours financiers suivent le régime budgétaire et comptable détaillé par la circulaire du 22 février 1989. Les fonds prêtés sont suivis hors budget, dans les comptes financiers de la classe 5, jusqu'à la clôture de l'exercice budgétaire, puis peuvent être consolidés en fin d'exercice au compte budgétaire 16 « Emprunts ». Cette consolidation doit toujours se traduire par une délibération spécifique de l'assemblée délibérante ou de la commission permanente.

La consolidation de la ligne de trésorerie en emprunt s'effectue à la seule initiative de l'ordonnateur, par l'émission d'un titre de recette sur le compte 16. De même, le remboursement d'une ligne de trésorerie n'est pas une opération budgétaire mais un simple mouvement de trésorerie diligente par l'ordonnateur. Il n'y a jamais

de mandatement d'office pour le remboursement des lignes de trésorerie.

Les emprunts comportant des facilités de gestion de la dette

Pour certains prêts à long terme destinés au financement des investissements, la collectivité définit un plafond d'engagement qui fixe, année après année, le montant maximum qu'elle pourra mobiliser, sur des durées pouvant atteindre vingt ans. Dans la limite de ces plafonds dégressifs annuels, inscrits chaque année au compte 16 du budget primitif, la collectivité peut tirer et rembourser autant de fois qu'elle le souhaite, ce qui doit lui permettre de mobiliser les fonds selon ses besoins ou, au contraire, de les rembourser si elle n'en a pas temporairement l'usage. À tout moment, la collectivité peut également choisir ou modifier le mode d'indexation applicable à l'encours mobilisé, ainsi que la périodicité, la durée et les modalités d'amortissement. A la différence des lignes de trésorerie, ces emprunts sont inscrits préalablement au compte 16 du budget de la collectivité. Les mouvements infra-annuels donnent d'abord lieu à un remboursement du compte 16, puis à des mouvements financiers retracés en classe 5, et plus précisément au compte 519. Au 31 décembre de l'exercice, les tirages infra-annuels sont apurés par inscription du solde créditeur éventuel du compte 519 pour un montant équivalent en recettes du compte 16. Cette dernière opération ne nécessite pas de délibération de consolidation en raison de l'inscription initiale des fonds en recettes d'emprunt au compte 16.

Les crédits de trésorerie

Certains établissements ou conseils proposent aux collectivités locales des lignes de trésorerie dites « optimisées » visant à pérenniser l'existence d'une ligne de trésorerie en prévoyant, en fin d'exercice, le passage d'écritures en sens inverse et dans des délais très courts (48 heures).

La ligne de trésorerie est ainsi consolidée en emprunt à court terme le 31 décembre de l'année N, puis rouverte dès le 2 janvier de l'année N + 1 par remboursement de la dette à court terme. Sous couvert de prêts à court ou moyen terme destinés à financer des investissements, ces produits s'analysent en fait comme des lignes de trésorerie. Les conditions d'emploi et d'affectation budgétaire de ces crédits doivent donc répondre aux règles fixées par la circulaire du 22 février 1989.

Ainsi :

- Les crédits procurés par une ligne de trésorerie n'ont pas pour vocation de financer l'investissement et ne procurent aucune ressource budgétaire.

- La consolidation automatique d'une ligne de trésorerie est prohibée ; la consolidation requiert en effet une délibération préalable de l'assemblée délibérante et un contrat d'emprunt ou un avenant au contrat initial, car il s'agit d'un changement dans le mode de financement du budget (inscription d'une recette au compte 16).

- Le recours à une nouvelle ligne de trésorerie par une commune auprès d'un établissement bancaire est toujours possible après délibération.

- L'opération de basculement du compte budgétaire 16 sur un compte financier par une écriture inverse, ponctuelle et dépourvue de toute préoccupation de consolidation à moyen ou long terme, doit être analysée au regard de la sincérité des écritures telles qu'elle est envisagée par les articles 8 et 9 de la loi du 2 mars 1982.

TRESOR PUBLIC

L'évolution du régime de responsabilité des comptables publics

**Stéphanie DAMAREY, Maître de conférences / HOR - Université de Lille 2
Gestion et Finances Publiques n° 7/juillet 2013**

Les modalités de mise en œuvre de la responsabilité du comptable public ont significativement évolué avec la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011. Jusqu'alors les irrégularités et manquants constatés dans la comptabilité du comptable public se traduisaient par la mise en débet de ce dernier. L'agent comptable était ainsi tenu de verser, au titre de sa responsabilité personnelle et pécuniaire, le montant de la somme ainsi mise à sa charge.

Désormais, le niveau de responsabilité est fixé en tenant compte du préjudice financier subi ou non par l'entité dont le comptable tient la comptabilité.

En cas de préjudice financier, la responsabilité du comptable public demeure engagée au moyen d'une mise en débet. En revanche, en l'absence de préjudice financier, il appartient au juge des comptes de déterminer le niveau de responsabilité du comptable public et, le cas échéant, de CI l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce).

Ce sont ces nouvelles dispositions qui ont trouvé application en janvier 2013 avec deux arrêts de la r= chambre de la

Cour des comptes, rendus publics sur le site internet de cette dernière.

Le premier, en date du 9 janvier 2013, portant examen des comptes de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, identifie pour chacune des huit charges examinées un préjudice financier et prononce la mise en débet du comptable public concerné.

Si cet arrêt n'illustre pas concrètement ce nouveau régime de responsabilité supporté par le comptable public (seul un débet a été prononcé), il traduit néanmoins cette démarche nouvelle du juge des comptes tenu, désormais, de déterminer s'il ya eu ou non préjudice financier avant d'engager cette responsabilité.

Le second, en date du 29 janvier 2013, examine la comptabilité du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres et conclut pour trois des neuf charges à une responsabilité du comptable public engagée en l'absence de préjudice financier.

Un intérêt particulier peut lui être accordé en ce qu'il constitue la première application, pleine et entière, de cette possibilité de mise en cause de la responsabilité du comptable en réclamant de lui le paiement d'une somme dont le

montant est déconnecté de celui des sommes maniées et fixé par le juge des comptes.

Ces premières décisions rendues par le juge des comptes étaient attendues. Elles livrent de premières informations sur ces nouvelles modalités de mise en œuvre de la responsabilité du comptable public.

1 - L'évolution du régime de responsabilité supportée par le comptable public

Le préjudice financier devient, avec les nouvelles dispositions applicables, le critère de détermination de la responsabilité du comptable public. Une évolution majeure de ce régime qui permet de mettre un terme à cette pratique contestée des débits sans préjudice.

A- Le préjudice financier comme critère de détermination de responsabilité du comptable public

C'est désormais en appréciant le préjudice financier causé par les irrégularités commises par le comptable public que le juge des comptes va déterminer son niveau de responsabilité. Ainsi que le distingue très clairement la loi du 28 décembre 2011, « lorsque le manquant du comptable (à ses) obligations (...) n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce.

À l'inverse, « lorsque le manquement du comptable (à ses) obligations (...) a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes, le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante II. En pareille hypothèse, la possibilité pour le juge des comptes de sanctionner le comptable au moyen d'une mise en débet, est maintenue.

L'identification du préjudice financier constitue ainsi l'étape nécessaire dans la démarche de jugement des comptes des comptables publics. C'est en effet en fonction du préjudice financier subi que le niveau de responsabilité du comptable public sera apprécié. C'est donc très logiquement que la Cour des comptes a identifié, pour chacune des charges examinées, leur incidence en termes de préjudice financier. Sans surprise, la Cour des comptes va relever que le non-recouvrement de créances combiné à l'insuffisance, l'absence ou à la tardiveté des diligences du comptable cause un préjudice financier', De même alors que le comptable s'est abstenu de répondre à une demande d'explication du mandataire judiciaire (art. L. 622-27 Code du commerce), la Cour des comptes y voit un manquement du comptable ayant compromis le recouvrement de la créance et occasionné un préjudice financier" En la matière, la Cour des comptes a rappelé que « la responsabilité personnelle et

pécuniaire des comptables se trouve engagée dès lors qu'une recette n'a pas été recouvrée et qu'elle n'était pas tenue « dans son appréciation (...) par les décisions administratives d'admission en non-valeur ».

De manière plus nuancée, le parquet avait proposé que l'absence de recouvrement de recettes constitue dans tous les cas un préjudice financier sauf dans le cas d'une insolvabilité avérée du débiteur antérieure à la prise en charge, par le comptable, des créances qu'il doit recouvrer'. Une nuance qui, telle que, n'a pas été reprise par la Cour des comptes mais qu'elle énonce néanmoins comme une hypothèse au terme de laquelle l'inaction du comptable n'aurait eu aucune incidence sur le recouvrement de la recette dès lors que l'insolvabilité du débiteur s'avère être antérieure à la prise en charge du titre de recette". La Cour des comptes anticipe, ainsi, les éventuelles difficultés qu'il était possible de rencontrer en la matière et qu'ont pu souligner MM. Michaut et Sitbon, dès lors que l'interrogation pouvait ici apparaître dans la détermination du lien de causalité entre le manquement et le dommage.

La Cour des comptes constate également un préjudice financier à propos d'erreurs commises dans la liquidation de dépenses ayant occasionné des trop-pavés.

À l'inverse, la Cour des comptes estime qu'il ne résulte aucun préjudice financier pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres de ce manquement imputable au comptable qui a payé un loyer alors qu'il ne disposait

d'aucun bail en bonne et due forme, ni d'un avenant". En l'espèce, la volonté exprimée du Conservatoire du littoral de poursuivre l'occupation des locaux ne faisait toutefois aucun doute. Même logique à propos de dépenses payées par le comptable public en l'absence de visa préalable de l'autorité chargée du contrôle financier, la Cour des comptes constatant que ce manquement n'a occasionné aucun préjudice financier pour l'établissement". Il faut concevoir qu'en pareilles hypothèses, le préjudice financier ne peut être reconnu dès lors que sur le fond le paiement de la dépense peut s'analyser comme une contrepartie. Plus largement, il faut concevoir que dès lors que la matérialité de la dépense ne peut être remise en cause, le juge des comptes ne pourra que constater l'absence de préjudice financier.

Une identification qui peut toutefois être beaucoup plus malaisée qu'il n'y paraît. C'est ce que révèlent les espèces École nationale des ponts et chaussées et Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres à l'occasion desquelles étaient examinées les incidences d'une absence de recouvrement de recettes en l'absence de production de la créance chirographaire au passif d'une procédure collective". Ainsi qu'a pu le présenter le parquet, deux options pouvaient être envisagées. Une première conduisant à considérer que l'absence de recouvrement de recettes constitue un préjudice financier quelles que soient les circonstances. Une seconde conduisant à préciser ce préjudice financier en fonction des circonstances : en l'espèce, cette perception pouvait

conduire le juge des comptes C(à vérifier, en cas de procédure collective, si, au vu du compte de clôture, l'organisme public aurait, ou n'aurait, pu être désintéressé, ne serait-ce que partiellement dans l'hypothèse où le comptable aurait satisfait à ses obligations déclaratives ».

C'est la solution de simplicité qui a été retenue par la Cour des comptes et il convient de le saluer. Le constat de l'absence de recouvrement de recettes a conduit le juge des comptes à reconnaître un préjudice financier et à mettre en débet le comptable public.

Certes, la tentation pourrait être bien présente pour le juge des comptes d'affiner sa perception du préjudice financier afin de s'assurer du respect dû aux décisions qu'elle rend. Il faut en effet souligner que la loi de décembre 2011 a accompagné cette évolution du régime de responsabilité des comptables publics, de restrictions concernant l'usage par le ministre chargé des finances de son pouvoir de remise gracieuse. Alors que les débits peuvent encore, pour partie, être remisés par le ministre, ce dernier a perdu toute compétence à l'égard des sommes que le juge des comptes met à la charge du comptable public en l'absence de préjudice financier. Il pourrait donc être tentant pour le juge des comptes de positionner sa perception du préjudice financier aux fins de préserver la portée des décisions qu'il rend.

Il faut donc saluer la position qu'a pu retenir la 7e chambre de la Cour des comptes qui a souhaité privilégier cette simplicité dans l'identification du préjudice financier et éviter toute

appréciation hasardeuse. D'autant qu'en l'espèce et ainsi qu'a pu le souligner le parquet C(prétendre que si le comptable avait régulièrement déclaré sa créance, il n'aurait pas reçu de dividende, relève de la spéculation ».

B - la disparition des débits sans préjudice

Distinguer la responsabilité du comptable public selon que peut ou non être constaté un préjudice financier constitue une avancée essentielle dans le régime de responsabilité des comptables publics. Ces nouvelles modalités de mise en œuvre de cette responsabilité permettent de mettre un terme à cette pratique contestable des débits sans préjudice. Ces derniers résultaient du constat d'une irrégularité à constater dans la tenue, par le comptable, de sa comptabilité de nature à engager sa responsabilité mais n'ayant toutefois occasionné aucun préjudice financier. Or en l'état des textes alors applicables, le juge des comptes n'avait d'autre moyen que de mettre en débet le comptable concerné.

Si l'absence de préjudice était souvent invoquée par les comptables publics devant leur juge des comptes, il demeurait toutefois inefficace et n'exonérait par le comptable de sa responsabilité.

Systématiquement, la Cour des comptes a ainsi rejeté le moyen tiré de l'absence de préjudice financier causé par le comptable public" rappelant que « la responsabilité d'un comptable public s'apprécie seulement en fonction des

obligations que lui impose la législation » et que de tels moyens tirés de l'absence de préjudice financier et de l'enrichissement sans cause généré par le prononcé d'un débet devaient être rejetés. Ce raisonnement a même permis d'admettre, a contrario, qu'il puisse en résulter pour la collectivité publique un éventuel enrichissement sans cause.

Selon cette logique, un comptable ayant rapporté la preuve de la régularisation d'une opération ne pouvait obtenir du juge des comptes que sa responsabilité ne soit pas engagée. Tel a été le cas à propos d'un acte de renouvellement d'un bail daté de mai 2004, pour une durée commençant à courir en novembre 2003 que le juge des comptes s'est refusé à prendre en considération en soulignant que « la responsabilité des comptables doit être appréciée à la date du paiement (et quel le moyen tiré de la régularisation rétroactive du bail doit être considéré comme inopérant II. Le comptable public a été mis en débet à hauteur de 3 963,85 euros.

Même cause, même effet à propos du paiement d'une dépense effectuée sur la base d'un acte d'engagement dépourvu de la signature de l'ordonnateur. Alors même que le comptable arguait, devant le juge des comptes, de ce que ce défaut de signature n'avait entraîné aucun préjudice pour l'établissement, la Cour des comptes a rejeté l'argumentation selon une formule consacrée: « cet argument ne peut être pris en compte dans la mesure où la responsabilité du comptable s'apprécie par rapport au respect des obligations qu'imposent la législation et la

réglementation au moment du paiement II et a mis le comptable en débet pour un montant de 47 883, 41 euros augmenté des intérêts de droit.

C'est avec une semblable rigueur que la Cour des comptes a engagé la responsabilité d'un comptable ayant payé des mandats de dépenses aux fins de subventions en les imputant sur les crédits d'investissement alors que ces dépenses, compte tenu de leur nature et de leur objet, devaient être imputées en section de fonctionnement. Une solution difficilement compréhensible alors que par ailleurs le comptable avait régularisé ses opérations comptables avant même que n'intervienne le juge de première instance.

Cette jurisprudence formatée laissait peu de place à la singularité. Il faut donc relever avec intérêt ce jugement de chambre territoriale des comptes par lequel il a été estimé que le fait que des paiements erronés aient été réorientés après avoir été payés à une personne autre que celle mentionnée au contrat pouvait décharger le comptable dès lors que la collectivité n'avait pas subi de préjudice.

Ces débet sans préjudice révélaient nécessairement une jurisprudence dans toute son iniquité et qui, à ce titre, ne pouvait qu'être désapprouvée. Les Professeurs Lascombe et Vandendriessche n'ont eu de cesse de regretter de telles mises en débet et ont souhaité une évolution en la matière". Ils proposaient ainsi de « conférer au juge des comptes les moyens juridictionnels propres à sanctionner les véritables

auteurs ou instigateurs des "infractions" financières, voire à considérer, comme la Cour de discipline budgétaire est conduite à le faire, que les irrégularités sont "excusables" au regard des faits de la cause (CDBF, 16 avril 2009, Centre hospitalier de Fougères, RFD adm. 2009. 849 ; AJDA 2009. 1193, chrono Groper N. et Michaut C. ; Rev. jur. Eco. Publique 2009. N° 670, p. 30, note Lascombe M. et Vandendriessche X.pl).

Appelant de leurs vœux un assouplissement de la jurisprudence financière, la doctrine a été entendue. Le législateur offre désormais au juge des comptes la possibilité de moduler sa jurisprudence en fonction du préjudice financier subi. En conséquence, en l'absence d'un tel préjudice, il ne sera plus possible de mettre un comptable en débet.

II-la sanction du comptable public en l'absence de préjudice financier

Lorsque le juge des comptes conclut à l'absence de préjudice financier, il peut infliger au comptable le paiement d'une somme à titre de sanction, une somme pour laquelle la Cour des comptes a pris soin de souligner qu'elle était non rémissible.

A- la sanction pécuniaire infligée au comptable public

Nous avons déjà pu relever l'attitude de la Cour des comptes qui, de manière très pudique, a mis à la charge du comptable de Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres une « somme» de 450 euros.

L'interrogation porte en effet sur la nature juridique de ce montant ainsi laissé à charge du comptable. Il s'agit indéniablement de sanctionner le comptable à raison des irrégularités constatées. Sur ce point, les analyses convergent.

Si certains se refusent à voir dans cette sanction, une amende, il convient néanmoins de constater qu'elle en présente toutefois bien des aspects. Partageant cette analyse, MM. Michaut et Sitbon ont estimé que cette « qualification semble davantage correspondre aux caractéristiques générales des obligations incombant au comptable telles qu'elles ont été affirmées, à la suite de la Cour européenne des droits d'homme (avec sa décision Martinie), par le Conseil d'État (CE, 30 mai 2007, Javelot) et à la nature des agissements réprimés qui se rapprochent des manquements que le code civil sanctionne sous la forme d'amendes. À juste titre, ils rappellent que les officiers d'état civil peuvent, aux termes du code civil, être condamnés au paiement d'une amende lorsque leur sont reprochés des manquements dans la tenue des actes de l'état civil.

Sans nul doute possible, la somme laissée à charge du comptable public s'apparente à une sanction". Un parallèle peut ici être fait avec le débet dont la nature cc demeure un sujet de curiosité juridique puisqu'elle ne se rattache ni à l'idée de réparation ni à l'idée de sanction" ». Le montant du débet répond ainsi à un critère objectif résultant du montant des sommes pour lesquelles le juge des comptes a détecté une irrégularité. En supprimant la possibilité d'une mise en

débet en l'absence de préjudice financier, le législateur a introduit une dose (supplémentaire) de subjectivité dans l'office du juge des comptes. Le manquement imputable au comptable public sera désormais apprécié en tenant compte des circonstances de l'espèce pour déterminer son niveau de responsabilité. Il s'agit bien d'identifier les effets prévus par le droit à la suite de la violation d'un devoir, d'une prescription". Aux cas d'espèces, ce sont les manquements imputables au comptable qui vont conduire le juge des comptes à le sanctionner en prononçant une sanction pécuniaire qu'il est possible d'identifier sous le vocabulaire d'amende. Une amende de nature civile qui constitue cc une peine pécuniaire imposée par la justice, pour satisfaction et réparation de quelque faute.

Une remarque s'imisce dans la réflexion: avec ce nouveau régime de responsabilité du comptable public, il ne devient possible de sanctionner ce dernier que lorsque son manquement, la faute commise, n'aura occasionné aucun préjudice financier. À l'inverse, et parce que le débet ne s'apparente pas à une sanction, il faut relever que le comptable public ne peut être sanctionné en cas de préjudice financier.

Dans son montant, cette somme relève du pouvoir d'appréciation du juge des comptes qui aura à tenir compte des circonstances de l'espèce et qui se limitera dans son maximum cc fixé par décret en Conseil d'État en fonction du niveau des garanties (prises par le comptable) ».

Ainsi qu'il a été prévu par décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012, le montant maximal de cette somme est fixé à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable considéré.

Une somme que le juge des comptes peut décider de diminuer en fonction des circonstances de l'espèce. À l'occasion de la décision Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, le ministère public avait estimé que cc les circonstances de l'espèce susceptibles de conduire à sa minoration ne paraissa(ient) pas constituées » et n'a donc pas proposé au juge des comptes d'en réduire le montant.

L'appréciation « des circonstances de l'espèce Il offre au juge des comptes de larges possibilités dans la détermination du quantum. Le contexte et l'environnement dans lequel a évolué le comptable peuvent ici jouer pleinement, tout comme l'attitude de ce dernier à raison des manquements et donc des fautes et erreurs qu'il a pu commettre.

De la même manière, il doit pouvoir être envisagé que le juge des comptes puisse prendre en considération, à la manière de la Cour de discipline budgétaire et financière, ces circonstances selon qu'elles aggravent ou atténuent la responsabilité du comptable.

Indépendamment du périmètre de la comptabilité tenue, la formulation retenue par la loi du 28 décembre 2011 permet également au juge des comptes de tenir compte, comme le fait par ailleurs le ministre chargé des finances lorsqu'il est

saisi d'une demande de remise gracieuse, des charges de famille voire de l'état de santé du comptable public.

Avec l'espèce Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, le comptable est ainsi condamné à payer 450 euros. Une comparaison peut ici s'effectuer au regard des sommes concernées par les irrégularités constatées et évaluées à 172 797,82 euros. Il est possible d'apprécier ici l'intérêt évident de cette évolution du régime de responsabilité pour le comptable public qui, en l'espèce, écope d'une sanction minimale et évite une importante mise en débet.

Il faut également relever que le juge des comptes a, contrairement à la fermeté suggérée par le parquet, fait preuve de complaisance à l'égard du comptable en tenant compte, notamment, au titre des circonstances de l'espèce, de la volonté exprimée par l'établissement de régler les dépenses en cause. Dans l'absolu, et faute d'une telle clémence, le comptable aurait pu être condamné à payer 1 183,50 euros.

La Cour des comptes apporte également un éclairage sur les modalités entourant le prononcé de telles sanctions. Ainsi relève-t-elle que le paragraphe VI, alinéa 2, de l'article 60 du 23 février 1963 vise « le manquement du comptable II en ce qu'il peut conduire le juge des comptes à obliger le comptable à s'acquitter d'une somme arrêtée » pour chaque exercice II et dont le « montant maximal II est fixé par décret. La 7^e chambre de la Cour des comptes a estimé pouvoir en déduire « qu'en cas de pluralité de charges, le juge

des comptes a la faculté d'arrêter plusieurs sommes non rémissibles sur un même exercice contrôlé et que leur montant cumulé n'est pas affecté par le niveau du plafonnement prévu par le législateur II. Cette interprétation présente un avantage certain en ce qu'elle est emprunte de pragmatisme. Il suffit pour s'en convaincre de l'apprécier en termes de respect dû à l'office du juge des comptes. Si ce dernier n'avait comme autre possibilité que de prononcer une sanction qui, quel que soit le nombre de manquements constatés, serait chiffré sur la totalité de l'exercice, cela réduirait d'autant la portée de l'évolution législative. Car en pareille hypothèse, cela signifierait qu'au cas d'espèce, le comptable du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres n'encoure de sanctions qu'à hauteur du millième de son cautionnement. Et de la même manière, chaque comptable pourrait identifier a priori le risque financier encouru en l'absence de préjudice financier. Ainsi et pour reprendre le cas du comptable du Conservatoire du littoral, selon cette interprétation stricte du texte, le juge des comptes n'aurait eu la possibilité de le sanctionner qu'à hauteur et au maximum de 285,30 euros pour l'exercice 2009 et 299,40 euros pour l'exercice 2010. Il faut concevoir que présentée ainsi, l'office du juge des comptes n'aurait pu être que relativisé. Il faut donc rejoindre la 7^e chambre de la Cour des comptes dans son interprétation du texte. Ce sont bien chacun des manquements qui doivent conduire le juge des comptes à identifier le préjudice financier et en son absence à obliger le comptable « à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en

tenant compte des circonstances de l'espèce »,

Une somme qui ne produit pas intérêts ainsi que l'a précisé la Cour des comptes. Etablissant un parallèle avec le régime juridique des débits qui, aux termes des dispositions du paragraphe III de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 produisent, eux, des intérêts, la Cour des comptes a précisé que cette somme, non rémissible, n'était pas de la même nature que les débits prononcés, seuls visés par ces dispositions et qu'en conséquence, elle n'était « donc pas productive d'intérêts II.

B - Une sanction pécuniaire non rémissible

Avec son espèce Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, la Cour des comptes prend soin de souligner, dans son dispositif, que « les sommes (...) mises à la charge (du comptable) en application du paragraphe VI, alinéa 2, de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 (...) ne peuvent faire l'objet d'une remise gracieuse en vertu du paragraphe IX de l'article 60 précité.

Cette précision apportée par la 7e chambre de la Cour des comptes n'est pas anodine. Il faut en effet se souvenir que le juge des comptes a été significativement contrit par le pouvoir de remise gracieuse détenu par le ministre chargé des finances. Il a pu être confirmé que dans plus de 95 % des cas, les débits prononcés par le juge des comptes faisaient l'objet d'une remise gracieuse accordée par le ministre au comptable. Un constat de nouveau formulé par la Cour des comptes

à l'occasion de son rapport public annuel 2012 soulignant qu' « au milieu des années 2000, le taux de remise représentait entre 99,7 % et 99,9 % du montant des débits » prononcés, Une remise en cause de l'autorité de la chose jugée qui n'était pas acceptable dans un État de Droit.

Et même si cette appréciation chiffrée de la situation a pu être contestée en ce qu'elle a pu générer une « utilisation (.) Souvent excessive ou déformée », il n'en demeure pas moins que « ce n'est pas tant une question de statistiques (que) de principe. Une seule décision de remise gracieuse, c'est déjà une décision de trop en termes de respect dû à l'autorité de la chose jugée³⁶ » et la Cour des comptes a pu s'émouvoir de cette situation en regrettant que « la portée réelle de ces décisions (soit) relative étant donné le large usage que le ministre des finances fait de son pouvoir discrétionnaire.

La loi du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes a tenté de circonscrire la contestation en limitant l'usage de ce pouvoir de remise gracieuse aux seuls débits prononcés". Avec ces dispositions, il devenait impossible d'obtenir la remise gracieuse des amendes prononcées par le juge des comptes.

Ce champ de compétence détenu par le ministre chargé des finances a, de nouveau, été aménagé avec la loi de 28 décembre 2011. En application de ces nouvelles dispositions, il a été clairement précisé que « les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu (en l'absence de

préjudice financier) ne peuvent obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à leur charge II. En revanche, « les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu (en raison d'un préjudice financier) peuvent obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à leur charge (...) aucune remise gracieuse totale ne peut être accordée au comptable public dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu par le juge des comptes, le ministre chargé du budget étant dans l'obligation de laisser à la charge du comptable une somme, au moins égale au double (du montant maximal que le comptable pourrait acquitter en l'absence de préjudice financier) ».

Indéniablement, ces restrictions apportées au pouvoir ministériel de remise gracieuse devraient redonner un nouveau souffle aux fonctions juridictionnelles détenues par le juge des comptes. C'est d'ailleurs ainsi que l'a présenté la Cour des comptes dans son rapport public annuel 2012 estimant que les « deux réformes législatives récentes, l'une de 2008 qui a refondu les procédures, l'autre de décembre 2011, qui vient de modifier les règles de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics, visent (. ..) à insuffler un souhaitable renouveau à l'exercice de cette mission, mal connue, de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes")) et « devraient lui donner une impulsion nouvelle''' » et de conclure que « tout l'enjeu des deux réformes récentes est de redonner une

véritable effectivité à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics par la Cour aussi bien que par les chambres régionales et territoriales" II.

L'analyse de l'activité juridictionnelle de la Cour des comptes a en effet permis de mettre en évidence une diminution du nombre de décisions rendues" que le juge des comptes lui-même justifie pour partie par les difficultés tenant à l'exécution de ses décisions dès lors que le ministre chargé du budget a la possibilité de remettre en cause l'autorité de la chose jugée par le juge financier.

En réservant, avec le nouveau texte applicable, l'hypothèse des sanctions prononcées en l'absence de préjudice financier, le législateur offre à la jurisprudence financière une nouvelle raison d'être. Il ne faut donc pas être étonné de lire, à la suite de la condamnation prononcée en l'absence de préjudice financier, un rappel que la 7e chambre a éprouvé le besoin de formuler, de ce que ces sommes « ne peuvent faire l'objet d'une remise gracieuse en vertu du paragraphe IX de l'article 60» de la loi du 23 février 1963. Ce rappel est bien évidemment surabondant. Mais il se comprend aisément lorsque l'on sait l'abnégation avec laquelle le juge des comptes a dû accepter que son office soit à ce point malmené. Une annonce à l'intention du ministre chargé des finances auquel il est rappelé que désormais son pouvoir de remise gracieuse ne peut plus s'exercer sur ces sommes laissées à charge du comptable.

Même logique avec l'espèce École nationale des ponts et chaussées alors que la responsabilité des comptables publics a été engagée au moyen d'une mise en débet en raison des préjudices financiers occasionnés par les manquements constatés. Relevant que « le manquement des comptables est intervenu dans un champ non couvert par un plan de contrôle sélectif des dépenses ». La Cour des comptes prend soin de rappeler ce qu'en conséquence, une éventuelle remise gracieuse des sommes mises à la charge des comptables sera plafonnée conformément aux dispositions du paragraphe IX, alinéa 2, de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 modifiée ».

MM. Michaut et Sitbon ne s'y sont pas trompés en relevant que ce l'observateur attentif ne manquera (it) pas de relever la présence, dans le corps d'une décision juridictionnelle, d'une mention destinée au seul ministre en vue de l'exercice éventuel, par ce dernier, de son pouvoir de remise si le comptable devait le solliciter à cette fin ».

Les nouvelles modalités de mise en œuvre de la responsabilité des comptables publics ont significativement évolué. L'office du juge des comptes n'est plus ce qu'il était. Alors que son champ de compétences était bridé par cet adage selon lequel il ne pouvait juger que les comptes des comptables publics.

alors que le Conseil d'État avait clairement précisé ces contours en ces termes: la Cour des comptes, qui est compétente pour juger les comptes des comptables publics, ne peut légalement fonder les décisions qu'elle rend dans

l'exercice de sa fonction juridictionnelle que sur les éléments matériels des comptes soumis à son contrôle, à l'exclusion notamment de toute appréciation du comportement personnel des comptables Intéressés ». La possibilité qu'il a désormais d'apprécier le manquement du comptable public et de le sanctionner pécuniairement, traduit un renouveau certain de son office. Il ne s'agit certes pas du grand soir de la responsabilité financière, mais il n'en demeure pas moins que étape par étape, l'office du juge des comptes tend à se subjectiviser »,

Il était déjà possible d'identifier des éléments de procédure permettant de justifier que le juge des comptes ne faisait pas que juger les comptes des comptables publics: lorsqu'il apprécie les diligences du comptable en matière de recouvrement des recettes, lorsqu'il prononçait des injonctions pour l'avenir et témoignait ce faisant d'une clémence certaine à l'égard des comptables publics, lorsqu'il supplée en matière de gestion de fait à l'insuffisance des pièces justificatives par des considérations d'équité, lorsqu'il détermine le montant de l'amende pour gestion de fait... autant d'éléments qui pouvaient être mis en évidence pour arguer de la tendance à la subjectivité des décisions rendues. Plus récemment et alors que la France était mise au pied du mur par la Cour européenne des droits de l'homme avec la décision *Martinie*, alors qu'il n'était plus possible de se retrancher derrière un caractère objectif de la procédure de jugement des comptes, le législateur a pu en tirer des conséquences en reconnaissant enfin au juge des

comptes la possibilité de se prononcer sur les circonstances de force majeure et atténuer d'autant la responsabilité encourue par le comptable.

La possibilité désormais offerte au juge des comptes de sanctionner le manquement d'un comptable en l'absence de préjudice financier complète ce panorama. Le manquement, l'erreur, la faute commise par le comptable peut dorénavant être sanctionné par le juge des comptes, non plus par un débet (sanction qui pouvait apparaître disproportionnée par rapport aux montants en jeu) mais au moyen d'une « somme » laissée à charge du comptable public.

Deux siècles de comptabilité publique (1814 - 2008)

André Girault

Gestion et Finances Publiques/mai 2009

Au lendemain de la publication du décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 regroupant la Direction générale de la Comptabilité publique et la Direction générale des Impôts, Dominique Lamiot, dernier directeur général de la DGCP, présentait, dans le dernier numéro de TP actualités, un panorama de la Comptabilité publique aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles, sur lequel il est intéressant de revenir en rappelant la genèse de cette organisation et les évolutions au cours des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles.

LA GENESE :

Les attributions aujourd'hui incontestables du ministère chargé des Finances ont été particulièrement difficiles à concevoir et à mettre en place. Les graves désordres apparus après la Révolution ont entraîné de multiples expériences d'organisation et il fallut attendre l'Empire pour que des mesures efficaces fussent mises en place pour aboutir au redressement des finances publiques, redressement rendu possible et par une centralisation des opérations et grâce à des innovations dans l'organisation de l'Administration des Finances publiques.

Un bref rappel de quelques faits souligne la gravité des difficultés rencontrées. La Ferme générale, les bureaux des finances sont supprimés le 27 mars 1790, les rôles des impôts sont confectionnés par les municipalités et le recouvrement est assuré par adjudication, les fonds reçus sont centralisés par des receveurs de district élus pour six ans; d'année en année, la situation des finances se dégrade, les déficits sont considérables. Dès 1790, l'Assemblée a recours à des expédients: mandats nationaux, puis assignats¹; après la Terreur, l'édifice financier craque de toutes parts, le crédit des assignats s'affaiblit tandis que croît l'inflation provoquée par l'excès de papier

monnaie. Le Directoire abandonne une monnaie complètement discréditée, l'assignat, le 30 pluviôse an IV (19 février 1796). Entre-temps, Cambon² préside un Comité des Finances et crée des structures stables: Administration des Finances, Bureau des Comptabilités, Grand livre de la Dette publique.

C'est Cambon qui peut être considéré comme l'initiateur d'une véritable comptabilité publique; dès 1795, le bureau des comptabilités arrête les comptes; il peut mettre les comptables publics en débet car leur responsabilité pécuniaire a été instaurée. Malgré ces efforts, la crise économique nourrit l'inflation, le déficit persiste de sorte que la confiance tarde à revenir.

Par le coup d'Etat du 18 brumaire an VIII (9 novembre 1799), Bonaparte renverse le Directoire et prend le pouvoir. Consolidant les acquis et les avancées révolutionnaires, il impose une gestion financière centralisée afin d'orienter l'action des hauts fonctionnaires présents sur tout le territoire. Après la création de la Direction du Trésor, survenue quatorze jours après le coup d'Etat, elle sera érigée en 1801 en ministère du Trésor; il fonde la Banque de France puis, en 1806, il crée la Caisse de services du Trésor destinée à

¹ Initialement gagnés sur le produit de la vente des biens nationaux

² Joseph Cambon (1766-1823) membre du Comité de salut public puis Président du Comité des finances

recevoir rapidement le produit des impôts recouverts dans chaque département par les receveurs généraux rétablis dans leurs fonctions et les percepteurs désormais nommés par le Premier consul et non plus choisis après adjudication. Un service d'inspection est mis en place et un cautionnement à nouveau exigé des comptables.

Enfin, l'empereur complète le dispositif en créant - loi du 16 septembre 1807 - la Cour des comptes qui succède aux treize chambres des comptes de l'Ancien Régime.

Ce rapide survol, très incomplet certes, montre la genèse de l'organisation de la Comptabilité publique mais l'on doit à la Restauration et au Second Empire les grands progrès qui ont marqué l'Administration des Finances de la France à cette époque.

1814-1863: LA DIRECTION DE LA COMPTABILITE GENERALE

Le 13 mai 1814, le ministère des Finances et celui du Trésor sont réunis : le baron Louis en prend la tête et décision historique, il instaure une Direction de la Comptabilité générale des finances avec, à sa tête, le marquis d'Audiffret, véritable « père » de la Comptabilité publique. Une ordonnance du 2 mars 1816 en précise les attributions.

L'article premier stipule: « La Comptabilité générale des finances est chargée de maintenir dans toutes les comptabilités de deniers publics un mode uniforme d'écritures, d'en contrôler les résultats et d'en formuler les comptes généraux; de surveiller les mouvements et de contrôler les actes journaliers de toutes les comptabilités départementales du ministère des Finances, de suivre la marche du recouvrement des impôts et l'exercice des poursuites en matière de contributions directes ».

Les articles suivants apportent de

40 nombreuses précisions sur la coordination des résultats aux différentes époques, sur la présentation des comptes rendus au roi, sur la vérification préalable des comptes individuels des comptables avant transmission à la Cour des comptes, sur les certifications à donner et les contrôles à exercer sur les caisses municipales, celles des hospices, dépôts de mendicité et autres établissements publics.

C'est la première constitution financière et l'on ne peut qu'être frappé de la pérennité des attributions essentielles de cette Direction de la Comptabilité générale !

En 1820, tous les comptables publics sont placés sous la juridiction directe de la Cour des comptes et les percepteurs voient leurs procédures et leurs documents uniformisés: ils doivent employer obligatoirement un journal général et un grand livre.

L'ordonnance du 14 septembre 1822 adapte la comptabilité aux nouveaux grands principes financiers dont l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable. De plus, le maniement des fonds et la tenue des comptabilités sont réservés aux seuls agents des finances justiciables de la Cour des comptes. Dans ce même texte, le principe de l'annualité budgétaire est précisé, ainsi que celui de la spécialité des crédits.

La Restauration multiplie les dispositions législatives et réglementaires relatives aux procédures budgétaires, tant sur la forme des budgets que sur le contenu du compte général de l'Administration des Finances. La Monarchie de Juillet achève l'œuvre réformatrice par les lois de 1832 sur le rapport' de la Cour des comptes et sur la responsabilité des comptables. Dans cette période, l'ordonnance du 31 mai 1838 se révèle d'une importance capitale, c'est le premier règlement général sur la comptabilité publique qui rassemble tous les textes parus depuis 1814 en un véritable code.

Le préambule de ce texte est très explicite: « Louis-Philippe (...) vu les lois, ordonnances et règlements sur la Comptabilité publique (...), considérant qu'il importe de réunir les dispositions de cette législation spéciale et de les classer dans un règlement général destiné à présenter, suivant un ordre méthodique, la série des divers articles extraits de tous les actes antérieurs qui ont déterminé successivement les règles et les formes prescrites aux administrateurs et aux comptables pour la recette et l'emploi des deniers de l'Etat ». Cette première codification va grandement faciliter le travail technique de tous les intervenants des finances publiques. Peu de dispositions nouvelles, sauf quelques précisions concernant les pièces justificatives et l'organisation du service des comptables, Il appartiendra au Second Empire de poursuivre l'œuvre entreprise et d'assurer son évolution dans une autre phase de la réforme de l'Etat et de sa modernisation.

Parallèlement, des principes antérieurs sont réaffirmés: séparation des ordonnateurs et des comptables, annualité budgétaire, spécialité des crédits, non-affectation des recettes aux dépenses. De nouveaux chapitres traitent pour la première fois de comptabilité-matières et de la juridiction comptable alors confiée aux conseils de préfecture aujourd'hui disparus.

Un an plus tard, le décret du 16 mai 1863 va consacrer l'œuvre accomplie en changeant le titre de la Direction de la Comptabilité générale en Direction générale de la Comptabilité publique. Le ministre des Finances de Napoléon III, Achille Fould, va procéder par le décret du 21 novembre 1865 à une réforme souhaitée depuis le Premier Empire : la fusion, dans chaque département, des fonctions de receveur général et de payeur général. En créant le corps des trésoriers-payeurs généraux, unifiant et simplifiant désormais les réseaux de recettes et de dépenses publiques.

Repères N°24 / TRESOR PUBLIC

1862-1919: LA DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

La deuxième codification procédant du décret impérial du 31 mai 1862 portant règlement général sur la Comptabilité publique est plus connue mais, sur le fond, elle présente des aménagements de faible ampleur. La plupart des dispositions de l'ordonnance de 1838 restent d'actualité, certaines sont réajustées pour tenir compte de l'évolution des techniques comptables et du changement des régimes politiques.

Le décret de 1862 offre l'avantage d'un vocabulaire plus précis. Pour la première fois des notions sont clarifiées et précisées: budget, exercice, gestion patente, gestion de fait... Ces définitions sont si claires qu'elles restent généralement valables après plus d'un siècle.

La Direction générale de la Comptabilité publique subsistera jusqu'au début du XXe siècle, car elle sera scindée en deux à compter du 15 novembre 1919: une Direction de la Comptabilité publique et une Direction du Budget et du Contrôle financier, La préparation et le suivi du budget sont désormais bien séparés de l'exécution des opérations de recettes et de dépenses confiées à des services extérieurs puis déconcentrés.

Après la Révolution, les premières décennies du XIXe siècle ont permis, outre la reconstruction des mécanismes fiscaux et comptables, la rénovation du cadre budgétaire et des systèmes de contrôle des comptes, Les IIIe et IVe Républiques remanient peu ces principes mais elles s'attachent à en renforcer les structures et à démocratiser le personnel.

1919-1946: LA DIRECTION DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

Une direction unique pour les comptables directs du Trésor public

Depuis 1870, le réseau local est dirigé de façon efficace, les percepteurs³, les receveurs des finances et les trésoriers-payeurs généraux sont estimés: ils sont considérés comme des auxiliaires de la « républicanisation » du régime qui s'opère au début de la III^e République. Une très importante réforme va intervenir en 1908. Conformément au souhait du ministre des Finances, Joseph Caillaux, soucieux de permettre aux agents non fortunés d'accéder aux fonctions comptables, une association de cautionnement mutuel naît en juin 1908 et est entérinée par la loi de finances du 26 décembre 1908. Cette mesure permet de substituer au dépôt d'un cautionnement réel la garantie offerte par l'adhésion à cette association agréée par le ministre.

Cet allègement des charges améliore considérablement le sort des comptables publics qui ne sont plus obligés de déposer des garanties financières- il fallait être riche pour devenir percepteur !- et permet de démocratiser ainsi le recrutement; cependant, cette possibilité de cautionnement mutuel ne sera étendue aux trésoriers-payeurs généraux qu'en 1915. Sur un autre plan, une société de secours mutuels concernant les personnels du Trésor est créée dès 1927.

Des améliorations statutaires interviennent en 1923 et 1928 avec la création d'un statut unique pour les agents du Trésor public. De plus, des réformes de structures doivent être signalées dans cette période :

³ Vocabulaire désignant une fonction et non plus un grade depuis le statut de 1967 introduisant le grade d'inspecteur du Trésor chargé ou non de fonctions comptables.

normalisation des nomenclatures comptables et des procédures de centralisation, notamment.

Le Parlement bénéficie des progrès intervenus dans les centralisations comptables, un décret-loi du 25 juin 1935 fixe, pour la première fois, une date contraignante pour la présentation du compte général de l'Administration des Finances.

Par la loi du 30 août 1940 relative à l'organisation du ministère des Finances, la Direction de la Comptabilité publique est intégrée à la Direction du Trésor; toutefois, un chef des services extérieurs du Trésor est créé au sein de cette direction, organisation qui posera de nombreux problèmes pratiques, de sorte que la loi du 27 mars 1943 va rétablir une Direction de la Comptabilité générale qui reprendra toutes les attributions de l'ancienne direction de la CP avec, hélas, une adjonction de circonstance: le service central des réquisitions allemandes!

Après la Libération et la réorganisation de l'Administration centrale, la Direction de la Comptabilité générale redevient, en 1946, la Direction de la Comptabilité publique, appellation qu'elle gardera jusqu'au 1^{er} janvier 1998 quand elle recouvrera son titre de 1863 : Direction générale de la Comptabilité publique. A cet égard, le préambule du décret du 16 mai 1863 pourrait être repris: « Considérant que l'institution placée près le ministre des Finances exerce son action et son contrôle sur toutes les comptabilités qui intéressent l'Administration des Deniers publics et qu'il convient de donner à cette institution un titre en rapport avec ses attributions stipule que la Direction de la Comptabilité générale prendra le titre de Direction générale de la Comptabilité publique ».

Désormais, la période contemporaine s'ouvre avec ses évolutions multiples, son

souci constant de modernisation et d'adaptation en harmonie avec la dynamique de la société.

1946-2008 : DERNIERE PERIODE

Ce demi-siècle d'histoire est riche en événements, mais, dans le cadre de cet article, il n'est pas possible d'en faire une relation exhaustive.

Seuls les points importants seront soulignés de manière brève et chronologique:

- 1946 : création de l'Ecole nationale des services du Trésor chargée de la formation initiale des agents de catégorie A;
- 1947-1950 : amélioration des techniques comptables, rapprochement avec la comptabilité privée, normalisée par le plan comptable général approuvé par arrêté du 18 septembre 1947;
- 1954-1957: importantes modifications statutaires pour les agents, de catégorie A et les trésoriers-payeurs généraux;
- 1962 : un siècle après la promulgation du premier règlement général sur la Comptabilité publique, le 31 mai 1862, un nouveau règlement général est publié par décret du 31 décembre 1962 contribuant à la modernisation des procédures, sans jamais freiner l'évolution technique durant près d'un demi-siècle!
- 1962: après la comptabilité par décalque, puis la mécanographie, l'informatique fait son apparition avec le premier ordinateur Bull Gamma 30;
- 1960- 1970 : les instructions comptables sont modernisées et le contrôle financier local est implanté sur le plan départemental;
- 1973: interventions dans le domaine de l'économie: aide aux entreprises et aux particuliers, actions en matière d'épargne;
- 1982: la décentralisation renforce le rôle de conseil et d'expertise que les comptables du Trésor jouent auprès des collectivités locales et des établissements publics locaux, le réseau continue de veiller à la bonne gestion financière locale;

- 1983: publication de la loi comptable du 30 avril, attendue de tous les praticiens publics ou privés suivie de son décret d'application du 29 novembre 1983;
- 1998: la Direction de la Comptabilité publique redevient Direction générale;
- 2001 : la LOLF, véritable révolution administrative et financière, bouleverse le système du XIXe siècle élaboré par le marquis d'Audiffret, la DGCP joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre du volet comptable;
- 2005 : décret créant, auprès de chaque ministre, un service de contrôle budgétaire et comptable;
- décret du 3 avril 2008 : fusion de la DGCP et de la DGI.

CONCLUSION

A l'aube du XXIe siècle, la Comptabilité publique « à la française» apparaît comme l'aboutissement d'un long cheminement, le système dont elle est issue a été un instrument neutre au service des régimes politiques successifs. Aujourd'hui, l'Etat moderne a autant besoin d'institutions d'intervention que d'organismes régaliens comme la Comptabilité publique. Celle-ci s'appuie sur un réseau structuré qui couvre l'ensemble du territoire et qui a fait ses preuves, y compris dans les périodes troublées des deux guerres mondiales. Ses comptables trouvent, dans la responsabilité personnelle et pécuniaire, le fondement et aussi le ressort de leurs qualités : indépendance réelle, probité, sens du service public, respect des textes, compétence, autorité. A noter également que le fonctionnement des postes comptables repose sur une solide organisation vérifiée à l'improviste par des corps d'inspection vigilants.

Si la nouvelle Direction générale des Finances publiques, qui réunit deux grandes administrations séparées depuis la Révolution, trouve dans sa fonction protectrice des deniers publics, dans sa garantie d'intégrité et dans sa capacité d'adaptation, les moyens de préserver les

spécificités issues d'une expérience unique de deux siècles au service de l'Etat et des citoyens, elle permettra, grâce au guichet unique, un accès beaucoup plus simple de ses clients - les contribuables - à ses différents services, elle gagnera en efficacité et en efficience en fournissant de meilleures prestations à l'ensemble des citoyens, par ailleurs traités avec plus d'égards.

Il lui appartiendra probablement de suivre les évolutions au sein de l'Union européenne dans ses deux domaines d'activités, la législation fiscale, d'une part, et tout particulièrement l'harmonisation des systèmes comptables, d'autre part, étant entendu que ces derniers ne sont nullement déconnectés des procédures en vigueur dans le monde anglo-saxon.

FINANCES PUBLIQUES

Quel pilotage des réformes en finances publiques au Maroc et en France

Compte-rendu réalisé par Emilie Moysan
(Colloque - septembre 2013)

FONDAFIP et le Ministère de l'Économie et des Finances du Maroc ont organisé, les 13 et 14 septembre 2013, un colloque international à Rabat, intitulé « Quel pilotage des réformes en finances publiques au Maroc et en France? ».

Dans son allocution d'ouverture, Aziz Akhannouch, Ministre de l'Économie et des finances par intérim, Ministre de l'agriculture de la pêche maritime, a insisté sur l'importance de cette manifestation, qui constitue la 7^{ème} édition du colloque co-organisé par FONDAFIP et le Ministère de l'Économie et des Finances du Maroc. Il a également mis en lumière l'intérêt de cette manifestation dans un cadre de crise économique qui exige un meilleur pilotage des réformes en matière financière publique. Charles Fries, Ambassadeur de France au Maroc, a rappelé les nombreux changements affectant la modernisation des systèmes financiers publics marocains et français. Le Professeur Michel Bouvier, Président de FONDAFIP, Directeur de la Revue française de finances publiques, a salué la longévité et la grande qualité des relations liant le Ministère de l'Économie et des Finances du Maroc et FONDAFIP. Nouredine Bensouda, Trésorier Général du Royaume du Maroc, a relevé que chacune des éditions de ce colloque se présente comme un lieu de rencontre

unique, de dimension internationale, permettant de faire le point sur les évolutions et les stratégies de réformes des finances publiques.

La première table ronde, intitulée « Enjeux et témoignages sur le pilotage des réformes en finances publiques », a débuté par un rapport introductif présenté par le Professeur Michel Bouvier, Président de FONDAFIP, Directeur de la Revue française de finances publiques. Le Professeur Bouvier a présenté les enjeux considérables attachés à la question du pilotage des finances publiques en soulignant la nécessité que l'ensemble des acteurs s'engage dans le processus de réforme et l'importance de la mise en place d'un plan d'action suffisamment clair et précis. Dans un second rapport introductif, Nouredine Bensouda, Trésorier Général du Royaume du Maroc, a présenté les réformes des finances publiques engagées au Maroc et souligné qu'une approche globale et à long terme des réformes en finances publiques est de plus en plus nécessaire, de même qu'une plus grande maîtrise, chez les décideurs politiques et les agents publics, des rouages politiques, de l'économie, du droit, de l'histoire et de la sociologie.

Venaient ensuite les témoignages de Pierre Joxe, et de Fathallah Oualalou au titre de leur expérience dans le domaine des finances publiques et de la conduite des réformes. Pierre Joxe, Ancien Ministre, Ancien Membre du Conseil constitutionnel, Premier Président honoraire de la Cour des comptes, a expliqué que la modernisation des politiques publiques s'est accompagnée, depuis la fin des années 1970, de réformes financières publiques qui n'ont été que récemment soumises à une vision plus stratégique et cohérente. Fathallah Oualalou, Maire de la ville de Rabat, ancien ministre de l'économie et des finances, a quant à lui apporté son témoignage sur les réformes financières publiques, les différentes formes qu'elles peuvent prendre ainsi que leurs conséquences.

La deuxième table ronde, intitulée « Quelle nouvelle stratégie de pilotage politique ? », présidée par Mohammed Tawfiq Mouline, Directeur Général de l'Institut Royal des Etudes Stratégiques était consacrée aux stratégies du pilotage. Larbi Jaidi, Professeur d'Université, membre de la Fondation Abderrahim Bouabid, a indiqué que le succès d'une réforme budgétaire, axée sur la performance publique, exige de prendre en compte toute une variété de facteurs, d'ordre constitutionnel, économique, social voire sociologique. Marie-Christine Esclassan, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Secrétaire Générale de FONDAFIP, est revenue sur la difficulté du pilotage des réformes en matière fiscale. Elle a notamment souligné pourquoi le changement en matière fiscale est souvent mal perçu et décliné les

différents obstacles qu'il convient d'identifier. Mohammed Rahj, Professeur d'Université, ancien Président de l'Université de Settat, a cherché à montrer l'évolution de la politique fiscale est poursuivie par le Maroc, depuis les années 1980,. Sébastien Jeannard, Maître de conférences à la Faculté de Droit et des Sciences Sociales de Poitiers et Emilie Moysan, Attachée temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, se sont interrogés sur la stratégie guidant le partage du pouvoir financier entre l'Etat et les collectivités territoriales en France et ont mis en lumière l'essor d'une nouvelle stratégie, davantage tournée sur la coopération et la collaboration.

Présidée par Abdelali Benamour, Président du Conseil de la Concurrence, la troisième table ronde portait sur la nouvelle stratégie de pilotage opérationnel. Bernard Limal, Délégué du Directeur général des finances publiques, qui représentait Bruno Bézard, Directeur Général des finances publiques, est revenu sur les différentes étapes et le contenu de la réforme opérée dans le cadre de la Direction générale des finances publiques, réforme qui est intervenue dans un contexte de raréfaction des deniers publics et qui cherche à donner une plus grande confiance auprès des contribuables. Philippe Baudry, Chef du Service économique Régional de l'Ambassade de France au Maroc, a présenté la stratégie retenue par la France pour garantir la soutenabilité à long terme de l'endettement public, question intimement liée à celle de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi. Faouzi

Morji, Professeur à l'Université Hassan II de Casablanca, a traité de la question de la soutenabilité de l'endettement au Maroc en comparant la situation du Maroc à celles d'autres Etats. Lahcen Kers, Président de section à la première chambre de la Cour des Comptes du Maroc, a présenté la nouvelle stratégie de la Cour des Comptes du Maroc qui repose sur la mise en place de différents outils destinés à augmenter l'efficacité et la transparence de ces contrôles. Il a toutefois montré que la multiplication des réformes conduit à une opacification du cadre d'intervention de la Cour des comptes au Maroc.

Raoul Briet, Président de la première chambre et de la Formation interchambres finances publiques de la Cour des comptes française a présenté un rapport de synthèse des travaux ayant eu lieu durant ces premières tables rondes. Il a montré combien la question du pilotage de la réforme des finances publiques passe également par une réforme du pilotage. Trois exigences, selon lui, doivent guider les réformes financières publiques : la qualité et la comparabilité des comptes publics, l'exigence d'une approche globale des finances publiques et, enfin, la nécessité d'une surveillance renforcée *ex ante* des décisions de l'exécutif et du Parlement.

La quatrième et dernière table ronde, qui portait sur les nouveaux instruments de pilotage des finances publiques, a été présidée par M'hamed Sagou, Professeur d'Université, ancien Ministre des Finances. Joël-Louis Colon, Directeur honoraire au Crédit Agricole, Chargé de mission à FONDAFIP, a dressé un état des lieux de la mise en place d'une technique de

consolidation des finances publiques en France, permettant d'avoir une vision d'ensemble des finances publiques. Abdelkrim Guiri, Directeur de la réglementation et de la normalisation comptable à la Trésorerie Générale du Royaume, a rappelé les impératifs et les grands enjeux qui motivent la mise en place d'un procédé de consolidation des comptes publics au Maroc. Une communication sur les nouveaux outils budgétaires a ensuite été présentée par Vincent Moreau, Sous-directeur à la Direction du budget en France, qui est revenu sur le choix opéré par l'Etat de mettre en place une norme d'évolution et un système de pluri-annualité des dépenses publiques. Christophe Van De Walle, Directeur du secteur public de la Banque Postale, s'est interrogé sur la dette publique locale, ses origines, ses évolutions et sa maîtrise. Karim Mansouri, Directeur Général du Fonds d'Équipement Communal et membre de la Commission Consultative de la Régionalisation, a montré pourquoi, l'emprunt local au Maroc ne se présente pas encore comme un instrument efficace et pérenne de financement des collectivités. Enfin, Catherine de Kersauson, Présidente de la Chambre régionale des comptes de Rhône Alpes et d'Auvergne, a présenté une communication ayant pour thème la responsabilité managériale des gestionnaires publics en France. Après avoir présenté les diverses origines de cette question, Madame de Kersauson a dégagé les différentes conditions nécessaires à l'émergence la responsabilité managériale.

Charles Guéné, Sénateur de la Haute-Marne, Vice-président du Sénat, et, Mohamed Berrada, Professeur d'Université, Ancien Ministre des Finances, ont chacun prononcé un rapport de synthèse dans lequel a été mise en avant la nécessité d'adopter une vision globale et cohérente en matière de pilotage des réformes en finances publiques.

Noureddine Bensouda, Trésorier Général du Royaume du Maroc et Michel Bouvier,

Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Président de FONDAFIP, Directeur de la Revue française de finances publiques, ont clôturé le colloque en soulignant que les systèmes financiers publics subissent de profondes mutations et que leur réforme nécessite d'inventer de nouveaux concepts et de nouveaux modèles qui seront seuls en mesure de répondre à la crise des finances publiques.

FINANCES PUBLIQUES

Petites et moyennes entreprises : existe-t-il un open space d'accès à la commande publique?

Vanessa LEBON, Docteur en droit, attaché territorial

Revue des Marchés Publics N° 134/Décembre 2013-Janvier 2014

Le nouveau CMP 2006 est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2006. Depuis son entrée en vigueur, et ses multiples mises à jour (2008, 2009, 2012), ce code n'a eu cesse d'affirmer son intérêt pour les PME.

Un CMP déjà en faveur des PME

Cette volonté de faire des PME des acteurs majeurs de la commande publique a contribué à intégrer dans le CMP des mesures les favorisant.

L'allotissement est une des mesures phares : les administrations doivent obligatoirement passer tous les marchés par lots séparés, sauf à justifier l'intérêt nécessaire d'un marché global. L'objectif est de permettre aux PME de répondre à un ou plusieurs lots plutôt qu'à la globalité des lots.

Concernant les candidatures, le CMP a procédé également à des allègements. Ainsi les garanties sur la solvabilité financière et économique des entreprises doivent être proportionnées à l'appel d'offres traité. Lorsqu'une entreprise ne dispose pas de référence de même nature que le marché auquel elle concourt, l'administration ne pourra pas l'éliminer à cause de ce critère. L'administration doit tenir compte de la candidature de la PME en analysant ses capacités techniques et professionnelles. L'objectif est d'encourager les PME n'ayant pas

d'expérience ou qui n'ont jamais candidaté à un appel d'offres à répondre aux avis de publicité.

La modification des seuils a également été un appel fort envers les PME. Le seuil en deçà duquel les administrations ne sont pas obligées de diffuser une publicité et de passer par une procédure de marchés publics est passé de 4000 à 15 000 euros.

Pour les marchés publics de travaux, le seuil de la procédure adaptée est remonté à 5000000 euros HT. Étendre l'utilisation de la procédure adaptée dans les marchés de travaux permet d'alléger le formalisme tant du côté de l'administration que pour l'entreprise.

La suppression de la double enveloppe dans les procédures ouvertes constitue un allègement puisqu'avec cette mesure tous les documents liés à la candidature et à l'offre sont dans une seule enveloppe.

Enfin la réduction des délais de paiement est un élément réellement incitateur à la réponse des PME. Le délai maximum de paiement pour les collectivités territoriales a été ramené de 45 jours à 30 jours depuis le 1^{er} juillet 2010.

Des difficultés d'accès à la commande publique persistantes

Pour autant, malgré ces mesures, les PME restent sous le feu de la rampe et

continuent à avoir des difficultés à répondre.

Pour faire face à ces difficultés, le médiateur des marchés publics, Jean-Lou Blachier, vient de remettre à son ministre de tutelle, Arnaud Montebourg, un guide intitulé *Chefs d'entreprise, osez la commande publique!* destiné à faciliter l'accès des TPE et des PME à la commande publique.

La rédaction de ce guide fait suite au constat selon lequel les TPE et les PME françaises hésitent encore trop souvent à candidater aux marchés publics et ce, pour diverses raisons : difficultés d'accès, complexité des procédures, complexes d'infériorité par rapport aux grands groupes ...

L'objectif de cet ouvrage est de démystifier les procédures de marchés publics et de les rendre plus compréhensibles. Le guide met fin à l'ensemble des idées reçues freinant les TPE et les PME dans leurs démarches vers la commande publique. Il dresse ensuite un bref panorama des différents acheteurs publics. Ce guide donne aux TPE et PME l'ensemble des informations leur permettant de trouver facilement les avis de marché, de répondre à une consultation, de comprendre le déroulement des procédures ...

Et la directive européenne des marchés publics?

La réforme des futures directives européennes aura un impact sur l'accès des PME à la commande publique.

Des règles relatives à l'allotissement confèrent aux États membres la faculté de

choisir entre un dispositif purement incitatif ou une obligation d'allotissement le cas échéant assortie d'exceptions à déterminer.

Le système de la déclaration sur l'honneur a été généralisé pour la présentation des candidatures. Cette déclaration portera sur l'absence d'interdiction de soumissionner et sur les capacités techniques, professionnelles et financières des candidats et supposera l'utilisation d'un formulaire européen uniformisé.

Plusieurs mesures devraient bénéficier aux petites et moyennes entreprises:

- la limitation du chiffre d'affaires exigible au double du montant estimé du marché sauf justification;
- la possibilité d'inverser les phases d'analyse des candidatures et des offres;
- l'interdiction de demander les certificats ou documents officiels relatifs à la régularité de la situation pénale, fiscale ou sociale, à l'identité du candidat ou à ses capacités techniques, professionnelles ou financières lorsque l'acheteur y a lui-même accès;
- l'obligation de procéder à une analyse globale des capacités en cas de candidature d'un groupement d'entreprises;
- et la dématérialisation obligatoire, à terme, de la procédure de passation.

Le cas particulier des entreprises innovantes

Les entreprises innovantes bénéficient d'un traitement particulier dans l'accès à la commande publique. Depuis 2008, les

acheteurs publics ont la possibilité de réserver 15% de leurs marchés de recherche et de développement aux PME innovantes. Mais cette disposition n'est que provisoire. En effet, l'article 26 de la loi de modernisation de l'économie d'août 2008 vise à faciliter l'accès des PME innovantes à une partie des marchés publics. Il autorise en effet les acheteurs publics à réserver jusqu'à 15% de leurs marchés de haute technologie, de recherche et développement et d'études technologiques à des PME innovantes telles que définies par les textes en vigueur. Ce dispositif expérimental est proposé jusqu'en 2013. Entre 3000 et 4000 entreprises y sont éligibles.

Lors de la rédaction de l'appel d'offres, l'acheteur public peut choisir de réserver le marché aux PME innovantes ou bien de leur accorder un traitement préférentiel en cas d'offres équivalentes émises par les candidats. Parmi les nombreux domaines éligibles figurent notamment les équipements médicaux, les matériels et fournitures informatiques, les services relatifs à l'environnement, et les véhicules électriques. Lors de la rédaction de l'appel d'offres, l'acheteur public peut choisir de réserver le marché aux PME innovantes ou bien de leur accorder un traitement préférentiel.

Néanmoins ce dispositif n'a été que peu utilisé jusqu'à présent.

Les entreprises innovantes restent au cœur de la réforme. Ainsi, la réforme des directives européennes «marchés publics» prévoit une nouvelle procédure dite «partenariat d'innovation» qui a été créée concernant les marchés de recherche et développement et doit permettre de lier

un achat public à une expérimentation préalable.

Lors d'une récente conférence de presse, le ministre du Redressement productif, accompagné des ministres déléguées à l'Économie numérique et à l'Enseignement supérieur, a présenté un plan pour favoriser l'innovation en France articulé autour de 4 grands axes. Parmi les 40 mesures présentées figure une action visant à «développer le soutien aux entreprises innovantes par la commande publique en adaptant le Code des marchés publics».

La commande publique constitue «un levier efficace de soutien à l'émergence d'innovation, en permettant notamment d'orienter la mise au point du produit en fonction d'un besoin réel, et en offrant aux entreprises la possibilité d'une première référence commerciale notable».

FINANCES PUBLIQUES

Finances publiques et constitution de 2011 (2^{ème} partie)

Abdelkader Berrada, Professeur de politique économique et de finances publiques
Communication présentée au 14^{ème} colloque " Les finances publiques au Maghreb: les défis et les enjeux de la reddition des comptes et de la transparence", Rabat les 8 et 9 mai 2013 (Colloque organisé par la Revue d'Audit et de Développement)

La constitution de juillet 2011, qui doit beaucoup au mouvement du 20 février, fourmille de dispositions favorables aux droits humains dans leur diversité (économiques, sociaux, culturels, civiques). Bien plus, la responsabilité de l'Etat en tant que garant de l'égal accès aux droits pour tous est clairement affichée. L'article 31, qui revêt un caractère général, forme l'élément central du dispositif des droits humains. D'autres articles vont plus loin en précisant les droits de la famille et des enfants (art.32), des jeunes (art.33), des populations à besoins spécifiques (art.34); l'Etat prévoit même une «protection spécifique pour les catégories sociales défavorisées» (art.35).

Cela dit, il reste à s'assurer de la volonté et de la capacité de l'Etat de traduire dans les faits les engagements pris. Jusqu'à présent, on s'est limité à envoyer des signaux rassurants à la communauté internationale. Afin de prendre la mesure du problème posé, il faut savoir que le Maroc accuse en permanence un lourd déficit en matière de développement humain, et que ce résultat n'est pas sans lien avec les grandes orientations de politique économique (I).

Dans un domaine aussi essentiel, un retournement de tendance positif passe

nécessairement par une réforme profonde de la politique budgétaire, par l'adoption d'une approche HALAL des finances publiques. Le redéploiement et l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques constituent à cet égard un enjeu de taille. Jusqu'à preuve du contraire, ces objectifs sont absents de l'agenda politique de la nouvelle majorité parlementaire issue des élections anticipées du 25 novembre 2011. Le comportement budgétivore de la haute bureaucratie (II) autant que l'exclusion de facto des principales dépenses régaliennes de l'examen et du contrôle du pouvoir aussi bien législatif que juridictionnel (III) méritent attention. Le doute n'est guère permis: le royaume gagnerait beaucoup à affecter les recettes attendues des économies budgétaires au profit du développement humain (3% du PIB, sinon plus).

III. Les dépenses de défense et de sécurité

Les dépenses de défense et de sécurité constituent une catégorie d'analyse absente de la quasi-totalité des recherches académiques sur les finances publiques marocaines ou juste effleurée. Pourtant, elles ne cessent de peser lourd dans le budget de l'Etat, surtout depuis

1975. Bien mieux, leur poids appréhendé sur une longue période, en termes non pas apparents mais réels, indique que les dépenses de défense et de sécurité ont franchi depuis longtemps le seuil critique et qu'on ne gagne rien à les exclure du champ des contraintes budgétaires, donc de l'évaluation.

Au Maroc, le primat accordé au secteur de la défense et de la sécurité revient à opérer des prélèvements massifs sur des ressources jugées insuffisantes destinées aux activités civiles. A partir du moment où il est prouvé que leur effet sur le développement est loin d'être positif, les choix politiques qui sont à l'origine de l'importance démesurée accordée aux dépenses de cette nature doivent être reconsidérés.

1- Les dépenses de défense et de sécurité visibles

Les dépenses de défense et de sécurité apparentes ou officielles occupent une place de choix dans le budget de l'Etat. Leur importance s'est toutefois accrue considérablement à partir de 1975.

1-1. 1958-1974

La défense nationale et la sécurité occupent le premier rang avec 26,7% du total des dépenses ordinaires prévues pour 1958 contre 23,5% pour l'enseignement et la santé réunis. L'année d'après, la défense et la sécurité ont détourné à leur profit 32,9% des crédits budgétaires courants. Cette hausse n'est pas sans rapport avec «l'insurrection du rif»), durement réprimée par le gouvernement de l'époque (décembre 1958- mai 1960).

Durant les années soixante, l'évolution ascendante des dépenses de défense et de sécurité n'a pas connu de répit. Les rédacteurs du plan Triennal 1965-1967 n'ont pas manqué de noter en ce sens que «les problèmes politiques frontaliers ont entraîné des charges supplémentaires pour la puissance publique et donc pour la collectivité. La part des dépenses militaires dans le total des dépenses courantes a en effet grimpé de 14,1% en 1962 à 18,2% en 1963. En tenant compte, durant la même année, des crédits budgétaires courants alloués à la sécurité intérieure, cette part remonte à 30,8%. Elle se situe même à 42,6% lorsqu'on étend le raisonnement aux dépenses de souveraineté dans leur ensemble (General administrative services).

« Au cours de la dernière décennie, les dépenses effectuées au titre de la défense et de la sécurité ont presque constamment représenté environ 31% des dépenses publiques... La catégorie la plus importante des dépenses courantes est représentée par les dépenses sociales, en particulier l'éducation et la santé; leur part dans les dépenses totales a quelque peu augmenté, atteignant 38% en 1970. Le budget consacré à l'éducation représentait à lui seul 28% du total des DC., notamment par suite du relèvement des traitements des enseignants dans une proportion de 10 à 50% ». «Quant à la part des dépenses courantes au titre des services économiques (notamment agriculture et travaux publics), elle n'a presque pas cessé de décroître. Cette catégorie de dépenses pourrait constituer un sujet de préoccupation notamment en raison de la lenteur de sa progression au

cours des dernières années» (BIRD-AID - 9 septembre 1971).

Comme l'a relevé à juste titre A. Belal, l'un des rares économistes marocains à avoir abordé cette question épineuse, «le montant élevé des «coûts de souveraineté et des coûts de l'administration» laisse très peu de chose comme ressources publiques pouvant être affectées par l'Etat à l'investissement productif. Le gonflement du budget s'effectue au détriment du budget d'équipement et des dépenses d'intervention économique». «Le poids croissant des dépenses publiques n'ayant pas de caractère productif, ajoute-t-il, constitue une entrave à la mobilisation des ressources drainées par l'Etat et qui pourraient être consacrées à des tâches de développement économique. Ceci pose tout le problème de la structure de l'appareil de l'Etat, de l'orientation de ses dépenses, et du caractère prioritaire ou non de celles-ci en fonction de leur impact sur le développement économique et social ».

Il ne faut pas perdre de vue que, durant la seconde moitié de la décennie soixante, le maintien de la part des dépenses de défense et de sécurité intérieure à un niveau aussi élevé s'explique, en grande partie, par la persistance d'un climat politique tendu suite à la répression violente des manifestations de mars 1965, ceci sans oublier le climat de suspicion qui règne entre le Maroc et l'Algérie depuis la guerre des sables d'octobre 1963 .

1-2. 1975-2012

L'évolution ascendante des dépenses militaires connaît une nette accélération à

partir de 1975. «Pour faire face aux tensions aux frontières sahariennes», «les dépenses consacrées à la défense se sont fortement accrues en 1975-1977, et elles se sont maintenues à un niveau élevé en 1978-1979» (Banque mondiale - 1981). Ce constat de la Banque Mondiale tranche avec celui du ministère du plan qui s'est borné à mentionner que «le Trésor a continué à faire face aux charges imposées par la défense de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale» (bilan du plan triennal 1978-1980, p. 2).

Sur la période 1974-1981, les dépenses d'investissement réalisées au profit du département de la défense nationale ont été multipliées par 8,9 fois contre 4,6 fois en moyenne (1977). Pour ce qui est des dépenses courantes hors charges d'intérêt, ces proportions atteignent respectivement 4,06 fois et 2,75 fois. Le rythme de progression de chacune des deux catégories de dépenses publiques est par ailleurs plus rapide dans le cas de la défense nationale comparé à l'enseignement (y compris la culture).

On saisit encore mieux l'augmentation sans précédent, à partir de 1975, des crédits budgétaires alloués à la défense en raisonnant en termes de PIB à prix courants (base 1960). Entre 1972 et 1974, les dépenses correspondantes rapportées au PIB se sont situées entre 3,1% (1973) et 2,4% (1974), cette part grimpe à 4,6% en 1975, à 6,2% en 1976 et 1978 et à 7,1% en 1977.

Cette tendance haussière ne faiblit pas en intégrant les dépenses de sécurité intérieure qui représentent en moyenne 2,5% du PIB. Bien au contraire, comme l'indique la Banque Mondiale,

«combinées, les parts réservées à la défense et aux services administratifs, qui comprennent des affectations importantes à la sécurité intérieure, se sont accrues fortement après 1975». Les dépenses de défense et de sécurité viennent de ce fait en tête de tous les postes du budget de l'Etat. De 5,5% du PIB en 1974, elles sont passées à 7,1% l'année d'après avant de plafonner à 9,1% en 1977.

Notons aussi qu'à la différence d'autres catégories de dépenses, celles réservées à la défense et à la sécurité n'ont pas fait l'objet de coupes claires du temps du programme d'ajustement structurel (1983-1992). Elles représentent en moyenne 27% du total des dépenses budgétaires, soit l'équivalent de 6,6% du PIB. Ces proportions ne sont en revanche que de 25% et de 6,2% s'agissant des dépenses d'enseignement et de santé considérées dans leur ensemble. Déjà, pendant le quinquennat 1973-1977, les services sociaux ont perdu du terrain.

Une comparaison internationale permet d'ailleurs d'établir avec certitude l'importance disproportionnée des dépenses de défense visibles au Maroc.

Dans une étude confidentielle de la BIRD sur les dépenses publiques qui remonte à 1994 et dont l'intérêt n'est plus à souligner, il est indiqué que «les dépenses militaires du Maroc, bien qu'inférieures actuellement d'environ deux points de pourcentage du PIB à celles d'il y a une dizaine d'années (quelques 4 pour cent du PIB), demeurent considérables par rapport à celles de pays comparables. Le rapport entre les dépenses militaires visibles et le

PIB, ou les dépenses budgétaires totales, ou par habitant, tendent à être sensiblement plus élevé que la moyenne des pays à niveau de revenu similaire».

Un autre rapport, lui aussi «à diffusion restreinte», produit par la même institution en 2001, fournit une indication plus précise sur le taux de dépassement comparé. «Les dépenses en matière de défense au Maroc, y trouve-t-on écrit, sont de deux à quatre fois plus élevées que dans la majorité des autres pays, à l'exception du Sri Lanka... ». Cet écart s'avère beaucoup plus prononcé une fois les dépenses militaires apparentes corrigées.

2. Les dépenses d'ordre et de sécurité corrigées

La comptabilité budgétaire au Maroc pêche par défaut d'exhaustivité et de sincérité, deux règles qui figurent parmi les grands principes des finances publiques modernes. Ce défaut majeur concerne les dépenses de défense et de sécurité en particulier. Leur évaluation avec un degré de précision suffisant se heurte à de grandes difficultés. Malgré tout, il y a lieu de croire que les dépenses réelles de ce type s'écartent en hausse des dépenses visibles.

Le degré de sous-évaluation diffère cependant d'une approche à l'autre. Au Maroc, les corrections tardives suggérées par la Banque Mondiale portent sur un périmètre moins étendu que celui du SIPRI conçu pour l'ensemble des pays. Les dépenses corrigées apparaissent ainsi plus élevées dans le second cas que dans le premier.

2-1. La Banque Mondiale, fortement présente au Maroc depuis 1962, n'a commencé à soulever la question de la sous-estimation des dépenses militaires qu'à partir de 1980. Les corrections chiffrées depuis lors n'ont toutefois concerné que les années 1977, 1978 et 1979.

Le périmètre de révision se limite en outre aux charges communes d'investissement qui sont incorporées dans leur intégralité au budget du ministère des finances. Il s'agit plus précisément du «versement au compte de modernisation de l'équipement» article 00-paragraphe 30-ligne 10. A partir de 2007, sa dénomination a gagné en précision: «Versement au compte spécial du Trésor intitulé «acquisitions et réparations des matériels des forces armées royales»-code fonctionnel 101-code économique 74-article 0000-paragraphe 30 -ligne 10 » (A. Berrada cours d'économie financière et de finances publiques, faculté de droit de Rabat).

Une part relativement importante des dépenses d'investissement affectées à la défense transite par ce compte dont on ne pouvait cependant apprendre l'existence qu'au travers de la morasse budgétaire, un document détaillé interdit à la publication un demi-siècle durant.

Comme il est indiqué dans un rapport de la Banque Mondiale rendu public en 1981, «concernant la défense, il convient d'expliquer que les données budgétaires publiées comportent une part importante de ces dépenses qui figure parmi les transferts effectués par le Ministère des finances; cette part doit être ajoutée aux

montants qui figurent sous le titre du Ministère de la défense ».

La Banque Mondiale apporte plus de précisions sur cette question dans son rapport à usage interne de 1994. On y apprend que «la plupart des dépenses en capital, relatives à l'achat et aux réparations majeures de matériel, passent par un compte spécial géré par l'administration de la défense nationale (ADN) et dénommé Acquisitions et réparation des matériels des forces armées royales». «En d'autres termes, le gros des dépenses en capital de l'ADN prend la forme de transferts au compte spécial (devenant ainsi des recettes de ce dernier). Les dépenses du compte spécial prennent alors la forme de dépenses effectives en matériel et entretien». «Parmi les avantages que présente ce passage par un compte spécial figurent un surcroît de confidentialité et de souplesse dans l'exécution de procédures budgétaires. C'est ainsi que les crédits d'investissement, au titre desquels les dépenses n'ont pas été engagées à la fin d'un exercice, ne sont pas automatiquement annulés, comme c'est le cas du budget général, mais peuvent être reportés à l'exercice suivant.

Une fois les calculs effectués sur cette base, on remarque que le taux de sous-évaluation des crédits d'investissement consacrés à la défense est de l'ordre de 60,5% en 1977, de 100% en 1978 et de 80,7% l'année suivante. Durant les mêmes années, les dépenses d'investissement corrigées rapportées au PIB à prix courants ont atteint respectivement 5,7%, 4,8% et 4%; par contre, s'agissant des dépenses d'investissements visibles, ces

proportions n'ont pas dépassé 3,5% en 1977, 2,4% en 1978 et 2,2% en 1979, soit un écart notable exprimé en part du PIB de 1,8 à 2,4 points.

Considérées dans leur ensemble (investissement corrigé & fonctionnement), les dépenses budgétaires affectées à la défense ont représenté l'équivalent de 9,2% du PIB au lieu de 7% officiellement en 1977; ces grandeurs s'élèvent respectivement à 6,2% et 8,6% en 1978 et à 7,8% et 6% en 1979.

Les allocations budgétaires destinées au secteur de la défense paraissent encore plus substantielles lorsqu'on prend en considération, plutôt que les transferts comptabilisés au titre des charges communes d'investissement, les dépenses du compte spécial du Trésor «acquisition et réparation des matériel des forces armées royales». De fait, à la lecture du tableau détaillé des charges et ressources du Trésor, donc difficile d'accès, on s'aperçoit que celles-ci sont souvent d'une ampleur bien plus grande. Ainsi, en 2002, les dépenses globales de la défense exprimées en part du PIB à prix courant (base1980) qui ne sont que de 4,3% officiellement, passent à 4,5% suite à la première correction et à 5% suite à la seconde correction. En 2012, ces proportions calculées sur une base prévisionnelle atteignent successivement 3,5%, 4,3% et 4,8% (PIB base 1998),

2-2. En dépit de l'intérêt qu'elle présente, l'approche de la Banque Mondiale ne permet cependant pas d'évaluer avec plus de rigueur et de précision le poids réel des dépenses

militaires. La pratique de sous-estimation ne se limite pas aux dépenses en capital, elle s'étend aussi aux dépenses courantes (SIPRI). Au Maroc, les dépenses de personnel, telles qu'elles découlent de la classification budgétaire, sont sous-évaluées à hauteur notamment de la contribution de l'Etat aux régimes de retraite et de prévoyance sociale. Celle-ci fait partie intégrante des charges communes de fonctionnement qui relèvent dans leur ensemble de la sphère budgétaire du département des finances. En consultant la morasse budgétaire, un document volumineux extrêmement difficile à se procurer, on découvre en effet que le régime des pensions de retraite et de prévoyance sociale du personnel militaire (y compris les forces auxiliaires) coûte cher à l'Etat. Les charges publiques de cette nature ne cessent de s'alourdir au fur et à mesure que les menaces qui pèsent sur l'équilibre financier de la caisse marocaine de retraite (CMR) et de la caisse nationale de prévoyance sociale (CNOPS) deviennent sérieuses.

En 2012, les crédits budgétaires alloués aux pensions militaires dans leur diversité (y compris les forces auxiliaires) représentent presque la moitié de l'apport global de l'Etat à la CMR (47%), soit l'équivaut de 0,6% du PIB (p. 309).

Il est tout d'abord question de la part patronale de l'Etat au titre des régimes militaires de retraite. Il faudra rappeler à ce propos que, pendant longtemps, les services du ministère des finances piochaient, au mépris de la loi, dans le solde excédentaire du régime des pensions civiles pour assurer l'équilibre du

régime des pensions militaires. Force est de reconnaître aussi, s'agissant de l'opération tardive d'apurement des arriérés de l'Etat vis-à-vis de la CMR de 2005 (10, 54), que sur un stock global de 11,08 milliards de dirhams (MDH) d'impayés au titre de la part patronale (1957-1996), 5,01 MDH, soit 42,5% sont liés au régime des pensions militaires. Cette précision lourde de sens a totalement échappé à l'attention de M. Cherkaoui, auteur d'une thèse de doctorat ès-sciences économiques consacrée aux systèmes de retraite au Maroc.

Les crédits budgétaires affectés à la couverture des régimes non contributifs portent, pour leur part, sur des montants en forte progression. Sans chercher à les examiner un par un, il importe plutôt de relever que, depuis son entrée en vigueur en 1993, le régime des pensions militaires accuse un lourd déficit qui est comblé par l'Etat. A partir de 2011 également, l'Etat prend en charge le coût de revalorisation de la pension minimale. Le nombre de pensions militaires principales et de réversions associées à cette mesure s'élève à 45.525.

Le poids grandissant des pensions militaires budgétisées explique l'embarras qu'éprouvent les décideurs publics à débattre du problème. Il faut y voir le résultat d'une multitude de facteurs souvent perdus de vue. Tout d'abord, l'armée figure au Maroc en tant que gros pourvoyeur d'emplois publics. En 1993, le département de la défense employait 30,4% des effectifs de la fonction publique (220.000/722.000). En 2012, cette proportion connaît un léger recul (28,8%) malgré une augmentation du nombre de

fonctionnaires de la défense (254.640/883.916). Compte tenu cependant du corps des forces auxiliaires, ce nombre grimpe à 312.026, ce qui équivaut à 35,3% du total des effectifs de l'Administration et à 2% de la population active.

Parallèlement à l'accroissement des emplois de cette catégorie et à la dégradation du rapport démographique du régime des pensions militaires et assimilées (actifs/retraités), les taux de cotisations sociales acquittées par l'Etat connaissent des révisions à la hausse répétées. On a ainsi procédé en 2003, au titre du régime des pensions militaires, au doublement de la part patronale de l'Etat qui a été portée de 7% à 14%. A partir de 2006, on a assisté au relèvement de cette part de 14 % à 20%. Les cotisations patronales de ce type représentent ainsi le double (20%, 2/3) des cotisations salariales qui elles sont passées durant la même année de 7% à 10% (1/3). Il s'agit là d'un traitement discriminatoire puisque concernant le régime des pensions civiles, et contrairement à ce que pensent certains auteurs, la cotisation globale fixée à 20% à partir de 2006 est financée à part égale par l'Etat (10%) et les salariés (10%). En dépit du doublement de la part patronale de l'Etat à l'avantage du personnel militaire et des forces auxiliaires, le déficit de ce régime persiste et nécessite chaque année pour être comblé de mobiliser d'importants crédits budgétaires additionnels. Le système des promotions anticipées en faveur d'officiers et de sous-officiers, à la veille de leur départ en retraite, leur permet de bénéficier de pensions généreuses et de faire supporter au budget de l'Etat le coût

de ce traitement avantageux, c'est-à-dire le déficit qui en résulte pour la caisse marocaine de retraite...

Cette pratique de deux poids deux mesures, qui se situe en marge du droit et revêt plusieurs formes, doit être réexaminée dans la perspective d'une réforme des retraites équitable. En attendant, l'intégration des charges publiques occasionnées par les régimes militaires de retraite et de prévoyance sociale porte les dépenses de défense à des niveaux bien plus élevés. En 2002, les dépenses de défense représentent l'équivalent de 5,5% du PIB contre 5% exception faite des charges sociales supportées par l'Etat et 4,3% officiellement. En 2012, ces proportions sont respectivement de 5,4%, 4,8% et 3,5%.

Le chiffrage de l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI), même en étant sous-estimé par rapport aux résultats aux quels nous avons abouti et qui se rapprochent plus des réalités budgétaires confirme le niveau critique des dépenses militaires au Maroc. Ces dernières oscillent entre 4,5% (2003 & 2004) et 7% (1989) du PIB (à prix courants, base 1980) sur la période 1988 et 2004. Les dépenses de défense exprimées en part du PIB à prix courants base 1998 apparaissent toutefois légèrement inférieures. Durant les années 1988-2010, elles se sont situées entre 3,2% (2007) et 4,7% (1993). Même dans ce cas, elles valent au Maroc d'être classé à l'échelle mondiale parmi les nations qui dépensent sans compter en matière de défense, avec cette différence de taille que les pays développés ou émergents (BRICS)

disposent d'une industrie d'armement dont une partie de la production est destinée à l'exportation.

En 2009 -2010, les dépenses militaires exprimées en valeur absolue permettent au Maroc d'occuper le 48e rang sur 154 pays ; le royaume est classé à la 26e place lorsqu'on exprime la même grandeur en pourcentage du PIB. Le fardeau des dépenses militaires apparaît d'autant plus lourd que le Maroc ne déploie pas beaucoup d'efforts pour produire des richesses. Selon le classement de la Banque Mondiale qui englobe 183 pays, le Royaume n'arrive qu'en 60e position en termes de PIB nominal(2011) et en 113e position en termes de PIB per capita (PPA, 2010).

3. Dépenses de défense et analyse économique

L'impact des dépenses militaires sur la croissance n'est pas resté à l'écart de la réflexion économique. Ce n'est pas le lieu ici de s'étendre sur cette question majeure, mais seulement de montrer comment les dépenses y afférentes peuvent servir ou non le progrès. Au Maroc, le problème se pose en termes de coût d'opportunité et d'accountability.

3-1. En dépit des divergences de vues sur ce problème, nombreux sont les économistes qui estiment que l'importance exagérée accordée par des pays d'Afrique et d'Amérique latine aux dépenses de défense crée des obstacles sur la voie de leur développement. L'éclairage de l'économie politique apporté par W.W. Rostow à ce propos mérite que l'on y prête attention. Cet économiste est d'avis que les impératifs

militaires peuvent, selon les circonstances, favoriser ou contrarier le processus de modernisation économique. Sur ce plan, au Maroc, les pouvoirs publics semblent faire grand cas de la façon de penser et d'agir des gouvernants de l'antiquité plutôt que des débuts de l'Europe moderne.

Les choix politiques arrêtés par les dirigeants européens ont permis, quant à eux, de concilier les besoins de sécurité nationale et les conditions de la croissance économique. Ces choix résultent d'une double prise de conscience. Tout d'abord, «les dirigeants européens commençaient à comprendre que le budget militaire dépendait du revenu national, donc du développement de la production. Ils usèrent donc de leurs pouvoirs non seulement pour augmenter au maximum les ressources à partir d'une production constante, mais pour accroître cette production». Ensuite, «le temps aidant, l'idée se fit jour, et passa dans la pratique politique, que l'accroissement des richesses d'un pays n'était pas seulement un moyen subordonné à des nécessités militaires, mais que l'accroissement de la production et l'élévation du niveau de vie étaient en eux-mêmes des fins légitimes de la politique de l'Etat». En clair, l'amélioration des conditions de vie économiques et sociales des populations constitue pour les gouvernements nationaux un impératif fondamental. La légitimité et la crédibilité de l'Etat passent par là. Il n'y a donc pas meilleure façon d'engranger les dividendes de la paix que le développement.

Comme le fait remarquer W.W.Rostow, en s'appuyant sur une réflexion politique qui

vient du Moyen-Orient, un chef ne peut avoir de pouvoir sans soldats, de soldats sans argent, d'argent sans sujets prospères, et de prospérité du peuple sans justice. Ainsi se résume la morale de l'histoire.

3-2. En attendant, depuis leur libération en 1975-1979, la reconnaissance par la communauté internationale (ONU) de la souveraineté du Maroc sur les provinces sahariennes anciennement colonisés par l'Espagne, l'effet sur le budget de l'Etat se fait durement sentir. A défaut de rente pétrolière ou gazière, d'une croissance économique soutenue et durable et d'une répartition équitable de ses fruits, le coût de la défense nationale est mal réparti, il est supporté pour l'essentiel par la masse des salariés et des consommateurs.

Les gros propriétaires et/ou exploitants agricoles, eux, qu'ils fassent partie du secteur étatique, du secteur privé ou des deux à la fois, ne paient pas d'impôt sur les revenus correspondants depuis la suspension de son application en 1984 ; les grosses fortunes, elles aussi, sont exonérées des droits de succession depuis 1969 ; la haute bureaucratie en tant que telle est faiblement mise à contribution et le taux plafond de la TVA (20%) s'applique indistinctement depuis 1993 aux produits aussi bien de luxe que de grande consommation, etc.

Quel cas fait-on, dans ces conditions, de l'article, repris à l'identique dans toutes les constitutions du royaume (1962, 1970, 1972, 1992, 1996-art.17; 2011-art.39), qui stipule que «tous supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques que seule la loi peut, dans les formes prévues par la présente

constitution, créer et répartir»? (M.Harakat). Dit autrement, quel cas fait-on du principe d'égalité devant l'impôt et par l'impôt? Reproduire en l'état, dans la constitution de 2011, cet article qui date de 1962 revient pour les rédacteurs grassement payés de ce texte à ignorer que l'équité fiscale au Maroc est depuis longtemps mise à dure épreuve par le fait du prince.

Parce qu'elles ont rang, depuis 1975 surtout, de «priorité des priorités» et relèvent de choix «sacro-saints», les dépenses de défense ne sont nullement soumises aux contraintes durables de l'enveloppe financière disponible et à l'arbitrage souvent douloureux qu'elles nécessitent. Les dépenses militaires répondent incontestablement à l'impératif de parachèvement et de préservation de l'intégrité territoriale du Maroc, mais comment ne pas reconnaître en même temps qu'elles engendrent des effets déstabilisants. En particulier, «le fort accroissement des dépenses militaires a placé une contrainte majeure sur l'effort d'épargne de l'Etat» (Banque mondiale-1981). L'épargne budgétaire est devenue négative à partir de 1977 et l'est restée pendant longtemps, aggravant par là le recours à l'endettement extérieur et, par conséquent, le déficit de la balance des opérations courantes du Maroc. Les experts de la Banque Mondiale, en partant du principe qu'elles «représentent une consommation de ressources», préconisent que «toutes les dépenses militaires soient classées parmi les dépenses courantes» (Banque mondiale-1981). Il va de soi qu'une telle approche comptable, qui repose sur une politique

macro économique saine, a pour but d'attirer l'attention sur les retombées négatives d'une répartition des crédits budgétaires exagérément déséquilibrée en faveur d'activités extra-civiles. On a toute raison de penser que l'Etat aurait pu résister avec succès au PAS en consacrant aux activités socio-économiques stratégiques l'essentiel des fonds colossaux levés sur le marché international de capitaux entre 1975 et 1982 .

L'effet déstabilisant des dépenses de défense est lié aussi au fait qu'elles servent « to secure pays and benefits for military personnel that are substantially better than those of public sector and private sector employees» (FMI-1971), ce qui rend leur coût excessif et nécessaire un effort de rationalisation et d'égalisation des sacrifices.

Il y a donc moyen, à condition de rendre l'action de l'Etat suffisamment compatible avec l'intérêt général, de faire mieux avec moins. Même si les experts de la Banque Mondiale se défendent de porter une appréciation sur un sujet tabou, ceci ne les a pas empêchés pour autant de s'interroger sur le «coût d'opportunité des dépenses militaires» au Maroc. Le rapport de 1994 mentionne «en particulier» qu'«étant donné l'ampleur du budget de la défense nationale, des variations même mineures de son évolution peuvent sérieusement se répercuter sur les montants disponibles pour le financement d'autres objectifs, notamment la couverture des besoins de base. Pour donner une image exacte du coût d'opportunité des dépenses militaires, il semble souhaitable de comptabiliser ces

dépenses d'une manière aussi transparente que possible (en termes de montants globaux, bien que, naturellement, non pas dans le détail des allocations» (Banque mondiale-1994). Dans le rapport de 2001, et malgré les précautions d'usage, on a été jusqu'à «indiquer» «la nécessité de rationaliser les dépenses de défense» (Banque Mondiale-2001).

La position de la Banque Mondiale à propos d'une question aussi cruciale ne semble d'ailleurs guère différer de celle du FMI exprimée bien avant concernant les économies sous-ajustement structurel d'une manière générale. R. Hemming et D.P. Hewitt estiment que «a sovereign country's military objectives cannot be questioned, nor can the way in which it decides to respond to them. However, the following issues can legitimately be subject of policy discussion.. issue (ii) in particular would appear to be directly relevant in many adjusting countries. Reductions in economically productive expenditure and inadequate protection of the poor during periods of adjustment imply that military spending could have a large opportunity cost in terms of lower growth and welfare. This may not be widely appreciated. There is then a strong case for arguing that military expenditure should bear at least its fair share of the costs of adjustment» (FMI-1971). Quand l'objectif de défense et de sécurité prime sur tous les autres, les dépenses qui s'y rapportent ont des conséquences financières particulièrement contraignantes. Elles bouleversent l'édifice budgétaire et entraînent une déformation aggravée de sa structure. Au Maroc, quel

que soit l'état des finances publiques du royaume, de son économie et de ses comptes extérieurs, les budgets des ministères de souveraineté en général et de défense en particulier sont votés à l'unanimité sans être examinés comme il se doit par les deux chambres du parlement. Ils passent ainsi comme une lettre à la poste et sont affranchis de facto des contrôles aussi bien de l'inspection générale des finances (IGF) que de la cour des comptes (CDC). Jusqu'à preuve du contraire, l'IGF et la CDC ne se sont guère hasardées jusqu'ici à exercer un droit de regard sur l'utilisation de ressources budgétaires souvent plus élevées qu'annoncées mises à la disposition des ministères de souveraineté. Les prévisions budgétaires sont fréquemment revues à la hausse en cours d'exécution des lois de finances. Les dépassements intéressent d'abord les dépenses de personnel et de matériel et relèvent des articles 41, alinéa 2-42 de la loi organique du 26 novembre 1998 relative à la loi de finances. Ceux inscrits à l'actif des administrations de souveraineté représentent généralement le gros des crédits supplémentaires ouverts et réalisés au titre d'un exercice budgétaire.

Les dépassements touchent également les dépenses d'investissement même s'il découle de l'article 41, alinéa 1 que ces dernières «ne peuvent être engagées, ordonnancées et payées que dans la limite des crédits ouverts». L'article 43 prévoit toutefois la révision à la hausse des prévisions initiales «en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national. Faute de précision à ce sujet, cette marge de manœuvre est laissée à l'entière

discrétion du pouvoir politique. En matière de création d'emploi, les administrations de souveraineté se voient réserver un traitement avantageux. Elles sont en effet les seules à échapper à la mesure de suppression des postes libérés par les départs à la retraite (cour royale, défense justice et administration pénitentiaire, forces auxiliaires, sécurité).

Dans leur cas, les prévisions budgétaires en matière de recrutement de personnel s'apparentent à une opération à somme positive. L'Etat veille en même temps à ne pas laisser vacants les postes libérés par la mise à la retraite et à créer de nouveaux postes, ce qui se traduit in fine par un accroissement des effectifs. Il va de soi qu'en jetant son dévolu sur les secteurs de la défense et de la sécurité, la création d'emploi dans d'autres secteurs s'en ressent, ce qui n'est pas sans comporter de risque. L'absence d'une politique fiscale juste et efficace et d'une gestion rationnelle du secteur public, ne permet guère, pour sa part, d'accroître sensiblement les ressources propres de l'Etat et donc ses marges de manœuvre.

Concernant également le problème non moins capital de passation des marchés publics, on ne peut qu'être frappé par la place accordée aux marchés négociés par entente directe, c'est-à-dire sans mise en concurrence « pour les prestations que les nécessités de la défense ou de la sécurité publiques exigent qu'elles soient tenues secrètes». Selon des données inédites relatives aux engagements des dépenses publiques, la procédure d'appel d'offres ouvert n'a pas la préférence des départements de défense et de sécurité.

C'est pourquoi sa part se réduit à 9% en valeur et à 36% en nombre. En revanche, comparés au total, les marchés négociés par entente directe représentent 57% en valeur et seulement 37% en nombre. Dans le cas de l'administration de la défense nationale, qui recourt le plus à ce mode opaque de passation des marchés, ces proportions atteignent respectivement 90% et 63%. Or, les auteurs de l'étude de l'OCDE de 2008, destinée à «renforcer l'intégrité dans les marchés publics» au Maroc, ne cachent pas que les marchés négociés «sont encore considérés comme une zone à risque importante pour le favoritisme et la corruption». L'instance centrale de prévention contre la corruption (l'ICPC) mérite difficilement son nom. On ne peut guère s'attendre à ce que le problème de la corruption, fort répandue y compris dans les administrations de souveraineté, soit pris à bras le corps par cette institution. Il faut savoir que le staff de l'ICPC est composé en majorité de repentis habitués à vivre dans le luxe aux crochets de l'Etat, à adopter un profil bas et à prêcher la bonne parole un peu partout dans le Monde.

FINANCES PUBLIQUES

La réduction des dépenses publiques : discours de la méthode

**Guy VIDAL, Receveur général des finances honoraire, Ancien directeur du budget
Gestion & Finances Publiques /Mai 2013**

Parmi les cinq pays les plus puissants au plan économique, la France est celui dont les dépenses publiques ont le niveau le plus élevé: 56 % du produit intérieur brut est le chiffre communément admis. Tout le monde s'accorde sur la nécessité de réduire ces dernières qui ont atteint un montant insupportable. La RCB (rationalisation des choix budgétaires) lancée en '968 se préoccupait déjà de ce problème. Il reste toujours aussi lancinant et chacun d'inventer sa méthode: RGPP (révision générale de politiques publiques) -MAP (modernisation de l'action publique) pour ne citer que les dernières. Autrefois on parlait de CI Commission d'économies », de CI Commissions de la Hache » lorsqu'on voulait dramatiser les enjeux ... Il n'est pas lieu ici de faire un historique de ces entreprises, mais pour qui en a vécu un bon nombre, elles comportent deux points communs: la modestie de leurs résultats par rapport aux ambitions initiales et aussi la lenteur des processus de décision et de mise en œuvre.

Un effort de réflexion n'est pas inutile.

Tout d'abord, qu'est-ce qu'une dépense publique?

Une dépense publique peut se définir par trois caractéristiques : - satisfaire un besoin considéré comme d'intérêt collectif

- être financée par l'ensemble de la collectivité à travers des « prélèvements obligatoires ». Fiscaux ou sociaux - être décidée par la puissance publique.

On peut, aussi, suivant Musgrave, retenir une autre approche en ventilant les dépenses publiques entre:

- les fonctions tutélaires de l'État
- les fonctions de transfert
- la fonction de stabilisation de l'économie,

La répartition entre ces différentes fonctions étant l'œuvre du pouvoir politique.

Ce type de classement a pour but d'expliquer à quoi sert la dépense publique, mais en fait il la justifie dans son principe sans en marquer les limites.

Les fonctions « tutélaires » : les dépenses de défense, quelle limite ? 2 % - 3 % du PIB? Plus? Moins? Les dépenses de sécurité, qui protéger et jusqu'où?

Les dépenses de «transfert» : où s'arrêter?
La lutte contre les inégalités est sans fin.

La « stabilisation de l'économie » : où sont les bornes dans une économie mondialisée ?

Une autre approche est nécessaire. Il faut analyser comment naît et prospère la

dépense publique afin de déterminer les moyens les plus efficaces pour la réduire.

En fait il convient de distinguer trois stades:

Le premier se situe au niveau politique. Le décideur - un élu dans les démocraties - qui fait admettre par la collectivité qu'un certain type de dépense est d'intérêt public et s'inscrit dans la politique générale du pays.

Le second stade consiste à retenir des objectifs, qui impliquent des moyens et définissent les limites (catégories de bénéficiaires - montant des prestations) dans lesquelles sont engagées les finances de la collectivité et aussi de préciser leur nature (recrutement de fonctionnaires - versement d'aides exonérations fiscales - investissements).

Le troisième stade correspond aux méthodes selon lesquelles sont utilisés les moyens publics mis à la disposition des gestionnaires, c'est à dire les directeurs des services (recrutement de fonctionnaires ou recours à des moyens informatiques -contrôle plus ou moins efficace de la dépense-existence de limites a priori dans la progression de celle-ci).

Réduire la dépense implique d'aborder le problème à ces trois stades.

Je commencerai par le dernier, car c'est celui qui vient spontanément à l'esprit. Qui n'a pas constaté, au cours de sa vie, que l'administration n'avait pas toujours une gestion exemplaire, qui n'a pas été témoin de quelque négligence ou abus dans le fonctionnement des services publics? qui n'a pas entendu parler de la nécessité de réduire le train de vie de l'État ?

On peut, en réduisant les moyens, continuer de mener les politiques entreprises. Comme, souvent, les fonctionnaires ont engrangé à leur profit les bénéfices tirés de l'amélioration de la productivité; après quelques récriminations et protestations syndicales, un nouvel équilibre est trouvé, l'État Il «récupérant» en quelque sorte ces gains de productivité. Il suffit de penser aux économies de gestion qu'a procuré partout l'arrivée des micro-ordinateurs, sauf dans les services publics ... Diminuer les moyens sans toucher aux objectifs poursuivis est possible: cette méthode, Il échenillage Il ou « économie forfaitaire ». a été pratiquée de tous temps. Le problème est que, sauf exceptions très rares, elle trouve vite ses limites. Elle ne peut jouer qu'à la marge, maximum 4 % 5 %?, du montant des dépenses concernées et il s'agit de dépenses de fonctionnement (« le train de vie de l'État Il dit la presse).

Pour d'autres types de dépenses, telles les «dépenses de guichet » par exemple (38 milliards d'euros en 2011 dans le budget de l'État), la marge d'action est quasi nulle: la loi et les règlements imposent aux services compétents de payer, dès l'instant où les conditions d'accès aux subsides de la puissance publique sont remplies. Certes il ya toujours des fraudes à éliminer, mais on conviendra que ce n'est pas en limitant les moyens que l'on fera disparaître ces dernières. Réduire les moyens est une nécessité pour éviter le dérapage de la dépense: il n'y a pas dans le secteur public de concurrence comme ceci existe dans le secteur privé et qui conduit ce dernier à Il serrer ses coûts » en permanence sous peine de mort.

Un secteur peut générer des économies: l'investissement, mais c'est souvent sacrifier l'avenir au présent.

Si l'on veut réduire vraiment la dépense publique il faut aborder le problème des objectifs de la dépense publique, réfléchir à leur bien-fondé, réfléchir sur leur coût et sur la capacité de la collectivité à les financer, autrement dit se poser la question du périmètre d'action de l'État. Agir à ce second stade est évidemment beaucoup plus difficile, car il va falloir expliquer aux bénéficiaires de la dépense publique -allocataires- fonctionnaires- entrepreneurs ... - pourquoi la puissance publique réduit, voire supprime, les moyens qu'elle leur consacrait antérieurement.

Que signifie diminuer la dépense publique à ce niveau?

Ou bien, la puissance publique renonce purement et simplement à certains objectifs. C'est concevable, mais il lui faut expliquer pourquoi. Démontrer qu'une politique est inefficace ou coûte trop cher ne suffit pas. Il y aura toujours de bons esprits pour expliquer que son inefficacité est due au manque de moyens. Il faut aller plus loin et démontrer que son coût met en cause des objectifs encore plus importants. Ceci n'est pas impossible mais tenir de telles positions pour un élu, toujours préoccupé de sa réélection, participe de l'héroïsme voire du suicide politique. Il faut des situations de crise ou de tension très fortes qui persuadent l'opinion publique « que l'on va dans le mur si l'on ne fait rien », Il faut des dirigeants à la fois très motivés et très courageux pour affronter les réactions sociales (le Général de Gaulle, lui-même, a

reculé devant l'idée d'augmenter de manière significative le nombre de licences de taxi à Paris, inchangé depuis 1929, mesure proposée dans le plan Armand-Rueff)

En fait dans la réalité, la puissance publique a des ambitions plus modestes. Par prudence (ou par sagesse ?), on se conserve l'affichage de l'objectif mais on en limite le coût en réduisant le nombre des catégories susceptibles de bénéficier de fonds publics (par exemple en haussant les planchers de revenus ou en baissant les plafonds fixant les limites donnant droit à des allocations- allongement du temps de travail pour certains sans augmentation des rémunérations ...) ou en diminuant le montant de la prestation accordée (blocage ou diminution du niveau de l'allocation). Il ne s'agit pas ici de simplement avoir un gestion plus économe mais de réduire le niveau des objectifs poursuivis, en toute connaissance de cause.

S'attaquer à la dépense publique à ce niveau est politiquement douloureux, car ceci implique soit des renoncements à agir, soit la reconnaissance d'avoir engagé des politiques que la collectivité était hors d'état d'assumer financièrement. Ce type de réduction de la dépense publique implique de définir des priorités, de faire des choix. Cette méthode est plus difficile à mettre en œuvre que la première. Depuis trente ans les hommes politiques, de gauche comme de droite, ont reculé sur ce type d'approche. Ils ont préféré vivre à crédit et laisser le soin à leurs successeurs de traiter du sujet, que ces derniers ont soigneusement évité ...

Le niveau atteint par la dette publique en France rend toutefois, désormais, le problème incontournable.

En fait vouloir réduire la dépense publique impose d'aborder un sujet tabou: celui du nombre des décideurs.

Il existe une règle de bon sens: plus il ya de décideurs, plus la dépense croît rapidement que l'on soit dans le secteur public ou le secteur privé. Les entreprises le savent bien qui resserrent leur système de gouvernance lorsque les affaires vont mal. Or l'État en France fait exactement l'inverse!

Il est vrai qu'en multipliant les ministres on dilue la responsabilité de chacun ...

Sauf erreur de ma part, le gouvernement français comporte un premier ministre, vingt-cinq ministres et neuf secrétaires d'État, soit trente-cinq membres. Le gouvernement allemand: une chancière et neuf ministres soit dix membres pour une population nettement supérieure en nombre (82 millions d'habitants pour 66 en France). En caricaturant à peine, je dirai que Madame Merkel, lors des arbitrages budgétaires, devra donner satisfaction, c'est à dire accepter des dépenses nouvelles, neuf fois alors que le premier ministre français devra le faire trente - quatre fois! je parle d'expérience). De plus arbitrer entre une dizaine de politiques est quand même moins difficile que de faire le même travail entre une trentaine d'orientations, pas toujours cohérentes entre elles!

Une dernière remarque sur ce sujet. Chaque ministre ou secrétaire d'État veut sa propre administration. Il en résulte une prolifération bureaucratique non

maîtrisable. Pour qui en doute, je conseille de prendre un Bottin administratif datant d'une trentaine d'année et celui de 2012. En supplément -si j'ose dire- on trouve partout des services nouveaux, mais aussi des organismes nés au gré des circonstances, faisant double emploi avec les services administratifs traditionnels et dont l'intérêt est loin d'être démontré.

Au niveau des collectivités territoriales il existe un « millefeuille » dont le prix est devenu aberrant, d'abord par son coût de fonctionnement- même si parmi nos quelque cinq cent mille élus beaucoup sont peu ou pas payés - mais surtout par le nombre de centres d'engagement de dépenses publiques qu'ils représentent. On parle beaucoup d'intercommunalité, remède - miracle à l'émiettement du pouvoir politique local. Si l'on regarde les choses d'un peu plus près, on s'aperçoit que souvent c'est le moyen de « caser Il un élu qui a pris de l'âge ou de compléter discrètement des fins de mois ... La France est le seul pays européen où l'on trouve une telle superposition d'administrations ayant des « compétences générales Il Le principe de subsidiarité y est inconnu.

Tout élu est préoccupé par sa réélection. Il doit s'attirer la faveur de l'électeur. Quel meilleur moyen que la dépense publique qui donne satisfaction à beaucoup et ne lui coûte rien. Certes, un jour le contribuable devra payer, mais à l'instant où la décision de dépenser est prise, celui qui paiera ne sait pas que c'est lui qui devra régler la note ...

En ce qui concerne les dépenses sociales, celles-ci sont décidées et assumées soit au niveau de l'État, soit au niveau des « organismes de sécurité sociale Il dont le

premier réflexe est de défendre leur « statut II. Sauf cas exceptionnel le lien entre dépense et contribution est pratiquement inexistant. Il arrive parfois cependant que le débat s'engage (exemple: le problème des retraites) mais très vite la confusion s'installe, car ceux qui comprennent qu'ils vont devoir contribuer s'ingénient à contester les données disponibles et les décisions sont prises sur des bases incompréhensibles pour le commun des mortels. L'organisation du système social français n'est en rien un « régime général II : c'est une accumulation de statuts, plus ou moins « spéciaux II ou « autonomes II où chacun veut préserver ses privilèges, voire les cache allègrement... Réduire la dépense publique signifie s'attaquer à des groupes sociaux je suis tenté d'écrire plutôt des groupes de pression) bien définis, bien organisés, prêts à se battre avec tous les moyens à leur disposition pour conserver leur statut, question d'honneur! Cette structure baroque, source de nombreuses inégalités, héritée du Conseil national de la Résistance et des ordonnances de 1945- 1946, et complètement dépassée par l'évolution du monde et de la société française, constitue un des freins les plus puissants qui soit à tout changement.

La multiplicité et l'enchevêtrement de ces organismes sont tels que personne ne s'y retrouve. Le citoyen de base connaît son maire, assez souvent son député, mais quel est celui qui peut mettre un nom sur son représentant dans une caisse de sécurité sociale?

Il faut dire que la multiplication des organisations syndicales n'a pas été de nature à favoriser la transparence. En

outre leur nombre n'a pas été de nature à améliorer leur représentativité.

Diminuer le nombre des centres de décision est d'une nécessité absolue, mais s'attaquer au problème c'est mettre en cause des milliers de situations individuelles. La tâche n'est pas simple.

En définitive, on peut classer aisément ces trois modes de réduction des dépenses publiques selon un ordre de difficulté croissante:

- le plus aisé : «l'échenillage», toujours mis en avant par les décideurs lorsqu'il faut «faire des économies». Mais géré avec prudence ...

- plus difficile, revoir le périmètre d'action de la puissance publique ce qui implique une remise en cause, partielle ou totale de certains objectifs, mais aussi la révision parfois douloureuse de certaines politiques et le reniement d'engagements plus ou moins inconsidérés,

- très difficile, la diminution du nombre des centres de décision, afin de réduire le nombre de ceux qui sont à l'origine de la dépense publique et de permettre à ceux qui resteront de faire des arbitrages clairs et cohérents parmi les innombrables responsabilités de la puissance publique.

De cette échelle, nul ne fait état.

Les hommes politiques ont une lourde responsabilité et un rôle éminent à jouer dans la gestion de la dépense publique. Recourir à cette échelle serait un bon moyen de tester leur courage, voire de le mesurer en toute objectivité.

Sans aller jusqu'à cette extrémité « technocratique», cette approche

pourrait être un bon indicateur de confiance.

Elle peut aussi, plus simplement, être la base d'une méthode efficace de la réduction des dépenses publiques. Ce qui ne serait déjà pas mal !

FINANCES PUBLIQUES

La nature et l'origine de l'information financière sur les finances publiques

Jean-Paul Milot, conseiller du président du conseil de normalisation des comptes Publics

Gestion et Finances Publiques /août - septembre 2013

L'information sur le secteur public est généralement fournie par la comptabilité publique. Cette constatation soulève deux questions préalables. Qu'est-ce que le secteur public ? Qu'est ce que la comptabilité publique ?

La réponse à la première question commence à faire l'objet d'un certain consensus au niveau international. La réponse à la seconde question dépend largement des situations nationales. Mais au-delà de différences qui peuvent être très profondes, il existe une constante, héritage de l'histoire, qui repose sur un lien entre comptabilité publique et nécessité de rendre compte de l'usage des deniers publics. Cependant cette approche reste insuffisante. En effet il existe des situations dans lesquelles les finances publiques peuvent être affectées sans que les circuits traditionnels de la comptabilité publique soient impliqués, en particulier dans les cas où des missions de service public ont été confiées à des entités de droit privé. Les débats sur la définition du périmètre du secteur public et les problèmes pratiques qui en découlent montrent que la comptabilité publique ne peut donc plus être considérée comme l'unique système d'information sur les finances publiques, même si elle reste un élément déterminant de cette question. Il faut donc commencer par s'interroger sur

le périmètre du secteur public et examiner ensuite comment il peut être couvert par différents systèmes d'information.

Le périmètre du secteur public

La définition du concept de secteur public est nécessaire à l'élaboration d'une information pertinente sur les finances publiques. En pratique ces dernières ne peuvent en effet être définies autrement que par référence aux finances d'un ensemble d'entités partageant des caractéristiques communes d'un point de vue financier. C'est la définition de ces caractéristiques et la vérification qu'une entité les possède qui permet de décider si elle appartient ou non à l'ensemble secteur public. Longtemps ces caractéristiques ont été déterminées par le statut juridique, dès lors qu'il existait des entités de droit public et des entités de droit privé. Cependant cette distinction est rapidement apparue comme insuffisante. D'une part, certaines entités de droit public agissent comme des entreprises privées ou du moins se soumettent aux mêmes règles et contraintes que ces dernières. D'autre part, les pouvoirs publics ont créé ou utilisé des entités privées pour exercer certaines missions de service public ou exécuter des politiques publiques, dans des conditions analogues ou comparables

à celles que connaissent les entités publiques.

Il convient donc de préciser au préalable ce qui doit être pris en considération pour décider d'inclure ou non une entité dans le secteur public. Deux voies différentes peuvent être suivies.

On peut avoir une approche fondée sur la définition de l'activité des entités dites « publiques » et sur l'analyse des conditions d'exercice de cette activité. On peut aussi partir d'un critère central - l'existence d'une entité dépositaire de droits et d'obligations liés à la souveraineté, et considérer que le secteur public est constitué de ce type d'entité et de toutes celles qui lui sont organiquement liées.

Ces deux approches nécessitent, pour être opérationnelles, des précisions supplémentaires. Il restera ensuite à voir dans quelle mesure elles aboutissent au même résultat ou à des résultats proches. On va examiner leur déclinaison dans les deux systèmes « comptables » internationaux qui se proposent de fournir une information économique et financière sur le secteur public: la comptabilité nationale telle qu'elle est définie dans ses manuels officiels' (SCN 93 et SEC 95 qui seront remplacés à terme par le SCN 2008 et le SEC 2010) et la comptabilité d'exercice appliquée au secteur public telle qu'elle est décrite par les normes IPSAS élaborées par l'IPSASB.

La définition donnée par la comptabilité nationale a une importance particulière car il existe un large consensus international pour s'y référer dans l'expression de recommandations

officielles qui peuvent avoir un caractère fortement contraignant, comme dans le cas européen.

Le SEC 95 indique au § 2.68 : « Le secteur des administrations publiques comprend toutes les unités institutionnelles qui sont des autres producteurs non marchands- dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs et/ou toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale ».

Le SEC 2010 (à la suite du SCN 2008) présente une approche différente. Le § 20.05 définit le secteur APU comme regroupant toutes les unités d'administrations publiques et tous les organismes sans but lucratif qui se trouvent sous le contrôle d'unités d'administration publique. Il inclut également d'autres producteurs non marchands (certaines unités financières publiques opérant pour le compte d'unités de l'administration, décrites au § 20.33, par exemple). Le § 20.06 indique que les administrations publiques sont des entités juridiques, instituées par décision politique, qui exercent un pouvoir législatif, judiciaire ou exécutif sur d'autres unités institutionnelles dans un espace donné. Leurs fonctions principales est de fournir à la collectivité et aux ménages des biens et services sur une base non marchande et de redistribuer le revenu et la richesse. Le §20.18 précise que le contrôle d'une entité est la possibilité de

déterminer la politique générale ou le programme de cette entité.

Le SEC 2010 introduit ainsi la notion de contrôle pour définir le secteur des APU. Le raisonnement part de la constatation de l'existence d'un État et consiste ensuite à regrouper toutes les entités non marchandes « contrôlées » par l'État ou dépendant de celui-ci. En pratique cette nouvelle approche ne devrait pas conduire à des modifications importantes (voire à ne rien changer) du contenu du secteur défini par les règles du SEC 95. Elle présente l'intérêt de proposer un critère simple (au moins en théorie) pour décider quelles entités privées sans but lucratif doivent être classées dans le secteur public. Mais, si cette notion de contrôle évoque celle qui est retenue par la comptabilité d'exercice? Comme critère de comptabilisation, rien, à ce stade, ne permet de dire que ces deux notions sont (ou devraient être) identiques.

Les IPSAS ne donnent pas de définition du secteur public. La démarche étant fondée sur une transposition, éventuellement complétée, des normes IAS/IFRS, ces normes décrivent le traitement comptable d'opérations et non celui des entités qui effectuent ces opérations. Si ces opérations sont analogues à celles pratiquées par les entreprises, les IPSAS reprennent les IAS/IFRS en procédant aux adaptations nécessaires; si ces opérations ne correspondent pas à des opérations pratiquées par les entreprises, les IPSAS sont censées définir des traitements spécifiques. Le périmètre des IPSAS serait donc, en principe, celui des entités qui effectuent ces opérations et auxquelles ces spécificités sont reconnues.

Cependant les IPSAS définissent un périmètre lorsqu'il s'agit d'établir des comptes consolidés. Elles reprennent pour cela la notion de contrôle figurant dans les normes IAS/IFRS correspondantes, sans relever de spécificités particulières pour le secteur public. On pourrait ainsi comparer ce que donnerait la définition de ce périmètre en considérant des comptes consolidés de l'État, que l'on peut considérer comme l'entité consolidant privilégiée.

Un tel exercice est en fait assez difficile car il suppose d'interpréter la situation de dispositifs institutionnels complexes avec des concepts de contrôle élaborés pour traiter le cas de groupes privés. Il existe une notion d'indépendance Il politique Il dans le secteur public qui ne se retrouve pas dans le secteur privé. Pour ce dernier le cas général est représenté par la détention de la majorité des droits de vote, or il ne s'agit que d'une des modalités possibles d'existence du contrôle, les autres cas étant plus difficiles à formaliser. L'application au secteur public nécessiterait de mieux définir ces autres cas, en tenant compte notamment des situations d'indépendance plus ou moins relative de certaines entités.

Un examen rapide permet cependant de penser que l'application directe de la norme sur le périmètre de consolidation pour déterminer le périmètre du secteur public conduirait à des résultats différents de ceux qui résultent de l'application des dispositions du SCN ou du SEC. Elle aurait notamment pour conséquences d'y inclure les entreprises et institutions financières publiques marchandes et peut-être

d'exclure certaines entités privées pour lesquelles la notion de contrôle est difficile à établir directement. Elle laisserait sans réponse directe la question de la nature des relations entre l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales.

L'observation des débats sur les finances publiques montre que les principaux enjeux financiers du secteur sont concentrés sur la dette (financière) et le déficit. Mais la situation des finances publiques ne peut être résumée par ces deux indicateurs, même s'ils sont très importants. Des données sur les moyens d'action à la disposition des pouvoirs publics (moyens de production classiques, patrimoine matériel et immatériel mais aussi droit de lever l'impôt, droit de disposer du domaine public etc. ainsi que sur les engagements à assurer les services publics ou à assurer l'accès aux biens publics) sont sans doute également nécessaires. Cette approche conforte a priori l'idée d'établir un bilan; elle en marque aussi les limites, dès lors que certains de ces éléments ne pourraient être intégrés dans un tel bilan. Du point de vue de la définition du périmètre les débats montrent qu'il faut y inclure l'ensemble des entités porteuses, directement ou par délégations, des droits et obligations liés aux missions de service public. On peut considérer que le contenu actuel du secteur des APU couvre assez bien cet ensemble.

La comptabilité publique

La définition de la comptabilité publique renvoie en général à des dispositifs de tenue et de contrôle des comptes plutôt qu'à des spécificités normatives en matière de

comptabilisation ou d'évaluation. La comptabilité publique a longtemps été, et reste souvent, une comptabilité de caisse. Cette caractéristique ne découle pas seulement d'un supposé retard de cette comptabilité, elle s'explique largement par les liens étroits qui unissent comptabilité publique et budget des organismes publics.

Dans la plupart des entités publiques le budget joue un rôle majeur, non seulement comme acte de gestion mais avant tout comme acte d'autorisation d'engager ou d'effectuer des dépenses et de prélever des recettes. L'autorisation d'engager est souvent encadrée, pour des raisons d'efficacité pratique, par l'instauration de plafonds de dépenses. Ce rôle nécessite de contrôler l'usage des autorisations, au besoin en bloquant le paiement des dépenses qui excèdent le plafond, et d'en rendre compte. La comptabilité publique a donc été d'abord l'instrument permettant de suivre et de contrôler l'exécution du budget et de présenter les résultats de cette exécution.

Le lien avec la comptabilité de caisse résulte donc plus des nécessités de construire des budgets exécutoires et contrôlables que de choix conceptuels. L'apport des dispositifs informatiques a sans doute permis, assez récemment, d'ouvrir la gamme des choix en permettant un contrôle rigoureux des flux de caisse tout en délivrant des informations sur une base d'exercice. Ces informations peuvent être utilisées pour des objectifs de gestion (calculer des coûts par exemple) ou être introduites dans la construction budgétaire elle-même. " Reste que l'omnipotence des outils

informatiques n'est vraie qu'en théorie, des considérations de coûts et de fiabilité conduisent à encore privilégier des constructions budgétaires fondées, au moins en grande partie, sur des flux faciles à tracer et à contrôler.

La présentation et l'interprétation des informations sur les finances publiques

Le solde budgétaire

Le solde budgétaire, pour les budgets de caisse pure ou de caisse modifiée, a été longtemps assimilé au déficit public. Il reste toujours un élément important pour la connaissance des finances publiques. Mais, dans la mesure où le périmètre des finances comporte un vaste ensemble d'entités, utilisant parfois des systèmes budgétaires et comptables différents, la notion de solde budgétaire ne renvoie plus qu'à des soldes d'entités particulières et l'addition directe de ces soldes reste le plus souvent impossible.

Toutefois le solde du budget de l'État garde une importance particulière. Son interprétation dépend naturellement des principes utilisés pour la construction du budget. On rencontre deux catégories d'approche de cette notion. La première renvoie à un solde de trésorerie pure, la seconde présente des aménagements permettant de limiter certains inconvénients de l'approche en caisse pure.

Dans un budget de caisse pure les recettes correspondent exactement aux encaissements de l'exercice et les dépenses aux décaissements. La construction budgétaire consiste donc à prévoir les recettes qui seront encaissées,

indépendamment des dates des faits générateurs de ces recettes qui peuvent être intervenus au cours de nombreux exercices antérieurs. Pour les dépenses il s'agit en général de fixer un plafond aux décaissements autorisés, là aussi indépendamment des dates des faits générateurs de ces dépenses. La différence entre les encaissements et les décaissements permet de passer de la situation de trésorerie à l'ouverture à la situation à la clôture.

Les flux d'encaissements et de décaissements peuvent être analysés par grandes catégories pour faire apparaître plusieurs niveaux de solde comme, par exemple, dans le modèle des tableaux de flux de trésorerie. Ce dernier distingue des soldes intermédiaires par nature de flux: flux de trésorerie liés à l'activité « courante », à l'investissement et au financement.

Le problème de l'interprétation de tels soldes est double. D'une part il porte sur la notion même de trésorerie, qui peut être plus ou moins large, et d'autre part il tient à la pertinence de la distinction entre les dépenses d'activités courantes, les dépenses d'investissement et le financement.

Dans cette approche, le solde des activités de financement est égal à l'endettement financier effectif résultant des besoins de trésorerie de l'exercice engendrés par les activités courantes et l'investissement, ou, dans le cas où les recettes de ces activités excèdent les dépenses correspondantes, l'utilisation de cet excédent. Les activités courantes et les activités d'investissement sont parfois regroupées sous le terme d'opérations

budgétaires. Le solde budgétaire est alors le solde de ces opérations.

Cette approche en caisse pure a le mérite de la simplicité et de la clarté, elle présente cependant de sérieuses limites liées à l'ignorance de tout ce qui n'a pas été réglé au cours de l'exercice mais qui le sera nécessairement au cours des exercices suivants. Il s'agit donc d'une vision limitée de l'endettement. Cette limite recouvre en fait deux catégories différentes de phénomènes.

Certains flux de paiements peuvent être intervenus au moment de la clôture sans être inscrits dans les centralisations comptables pour des questions liés aux performances limitées des systèmes d'information. Par extension, on peut assimiler à ces cas les paiements qui vont intervenir dans les jours qui suivent la date de clôture et qui sont relatifs à des opérations de paiement initiées dans l'exercice. Pour améliorer la vision de la situation il est possible de décaler de quelques jours, voire de quelques semaines, la clôture de la période au cours de laquelle les flux seront rattachés à l'exécution du budget. Cette approche, dite de caisse modifiée, inclut alors une période complémentaire permettant d'opérer un meilleur rattachement des recettes et des dépenses à l'exercice.

Mais d'autres flux d'encaissement ou de décaissement engendrés par des opérations intervenues au cours de l'exercice n'interviendront qu'au cours d'exercices ultérieurs parfois forts éloignés. La technique de la période complémentaire ne permet pas de les prendre en compte. Il est cependant possible de tenir compte, partiellement,

de ces situations en introduisant d'autres exceptions à la règle de la caisse pure. Certaines dépenses peuvent ainsi par exemple être étalées sur plusieurs exercices pour donner une image plus exacte de l'exécution des différents budgets. C'est le cas des dépenses liées à l'indexation en capital de certains emprunts. La dépense effective n'interviendra qu'au moment du remboursement mais pour éviter de différer la prise en compte de ces dépenses elles sont parfois étalées budgétairement (en prévision) sur la durée des emprunts. Il s'agit alors de l'importation en comptabilité de caisse de techniques de comptabilité d'exercice (dotations aux provisions).

L'interprétation du solde budgétaire dépend donc de la définition précise des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie et des écarts autorisés à la base de caisse. Les conséquences des écarts à la base de caisse sont difficiles à apprécier. En principe le périmètre budgétaire et les principes de rattachement étant supposés constants ces éléments ne font pas obstacle aux comparaisons temporelles. Par ailleurs le niveau du solde peut être rapporté à l'endettement mesuré par une approche bilancielle, même partielle. Mais la complexité de la clé de passage entraîne des difficultés de compréhension, voire des doutes sur la lisibilité des résultats. Ces analyses doivent donc être spécifiques. Elles portent principalement sur la comparaison entre budget(s) voté(s) et exécution et, à périmètre constant, entre soldes successifs.

L'interprétation des informations fournies par la comptabilité d'exercice

L'application de la comptabilité d'exercice aux entités publiques soulève des questions différentes suivant la nature de ces entités et leur plus ou moins grande proximité avec les entreprises. En effet la comptabilité d'exercice a d'abord été développée pour les entreprises. Bien que les objectifs assignés à cette comptabilité soient nombreux et variés, on peut les résumer grossièrement en disant qu'il s'agit de mesurer la richesse d'une entreprise et les variations de cette richesse au cours d'un exercice, les différences entre les modèles de comptabilité d'exercice étant des différences relatives à la définition et à la mesure de cette richesse.

Ce point de départ permet de comprendre l'importance et la robustesse du tronc commun entre les différents modèles: il existe des éléments dont personne ne doute qu'ils font partie de la richesse d'une entreprise. Les différentes approches de la comptabilité d'exercice se retrouvent toutes sur ces points. Mais il existe également des éléments plus problématiques qui, dans certains cas ou dans certaines circonstances, peuvent devenir décisifs (certains éléments incorporels par exemple). Ces éléments ne sont généralement pris en compte que de manière détournée, indirecte ou partielle, en raison des difficultés conceptuelles et techniques que soulève leur comptabilisation. On considère cependant que cela n'affecte que marginalement (sauf cas exceptionnel) la capacité du système à remplir ses objectifs.

La transposition de cette comptabilité au secteur public pose donc la question de la définition de la richesse (économique) du secteur public. Il existe évidemment des points communs avec le secteur privé. Ces points communs correspondent d'ailleurs aux éléments qui ne posent pas de difficulté particulière (du moins à ce stade d'identification) à la comptabilité d'entreprise. Il s'agit généralement d'actifs corporels (terrains, immeubles, matériels, etc.) ou d'actifs financiers, ainsi que certains actifs incorporels « classiques » comme les brevets. Pour tous ces éléments le recours aux normes issues de la comptabilité d'entreprise s'impose naturellement, dès lors que les adaptations nécessaires sont effectuées.

La question est donc de savoir si, lorsqu'on a comptabilisé ces éléments « standards ». on obtient un bilan fournissant une image « fidèle » de la situation financière d'un organisme public. La réponse dépend largement des caractéristiques de l'organisme. Il existe des organismes publics dont le périmètre et la mission sont bien délimités, qui sont dotés à leur création des actifs nécessaires à l'exercice de cette mission et pour lesquels le type d'engagement ou la limite des responsabilités possibles sont assez bien définis.

Dans ce cas, et toujours sous réserve d'adaptations nécessaires au caractère généralement non marchand de l'activité, la transposition de normes applicables aux entreprises ne présente pas de difficulté de principe. La description de la situation par la comptabilité aura globalement les mêmes qualités et les mêmes limites que dans le cas des

entreprises. La difficulté inhérente au caractère non marchand de l'activité est concentrée plus sur les questions d'évaluation (par définition on ignore ce que « vaut » l'activité) et affecte peu le recensement des actifs et passifs (mais rend l'évaluation des actifs encore plus conventionnelle).

En revanche, lorsque les spécificités des organismes publics sont fortes par rapport aux éléments comptabilisés dans les entreprises et que leur montant paraît constituer l'essentiel de la situation financière, la transposition et la simple adaptation des normes applicables aux entreprises ne suffit plus. Il faut les compléter par des normes spécifiques qui permettent de fournir une image plus complète et, surtout, cohérente. Cela signifie que les compléments sur les éléments spécifiques doivent être élaborés en suivant une logique comparable à celle qui définit les actifs et passifs « standards ». C'est-à-dire permettant de comptabilisation de droits et d'obligations spécifiques ayant la même consistance financière (le même degré de certitude et d'engagement) que ces actifs et passifs standards.

En particulier pour ce qui concerne les passifs liés aux obligations de service public", c'est à dire la fourniture de prestations en espèce ou en nature, une bonne compréhension, et donc une bonne utilisation, de l'information produite suppose que la norme spécifique pour comptabiliser ces passifs soit cohérente (dans la définition comme dans l'évaluation) avec la norme applicable aux autres passifs. Cette question est centrale, en particulier pour l'État et la sécurité sociale.

On peut poser en principe que tous les engagements plus certains ou au moins aussi certains que ceux qui sont comptabilisés en passifs non spécifiques (essentiellement les dettes financières et les dettes d'exploitation) doivent être inscrits dans le bilan.

En revanche les « engagements Il spécifiques qui peuvent être remis en question par l'organisme lui-même, de manière unilatérale, y compris pour les bénéficiaires déjà reconnus, ne doivent pas être repris en passif. Les normes applicables aux entreprises traitent le cas dans lequel la réalisation d'événements futurs, qui ne sont pas sous le contrôle de l'entité, peuvent remettre en cause l'obligation. Elles indiquent qu'il s'agit alors de passif conditionnel devant figurer dans l'annexe. Elles n'évoquent pas le cas dans lequel les événements sont sous le contrôle de l'entité mais on peut en déduire, par continuité, que ce type d'engagement ne correspond même pas à la définition d'un passif conditionnel.

Si la question des passifs spécifiques peut être traitée, en théorie, de manière cohérente avec le traitement des autres passifs, la question des actifs spécifiques représentatifs de la souveraineté reste probablement insoluble, au moins pour la partie prépondérante constituée par le droit de lever l'impôt ou de percevoir des cotisations obligatoires. Or les obligations comptabilisées au passif seront réglées majoritairement par des prélèvements futurs, spécialement les obligations à longue portée.

La question de savoir si l'existence d'un droit sur ces ressources futures

permet de comptabiliser un actif correspondant reste ouverte en théorie. Deux arguments s'y opposent avec force et emportent la décision en pratique. Le premier est que ce droit porte sur des assiettes qui n'existent pas au moment de la clôture des comptes. Il n'est de plus pas certain que ce droit de prélever sera reconduit au moment où les bases taxables existeront, au moins sous sa forme et pour son montant actuel. D'un point de vue strictement conceptuel il est donc difficile d'accepter que ce droit est bien un actif. Mais l'argument le plus décisif n'est pas conceptuel, il consiste à remarquer qu'il existe une condition nécessaire pour comptabiliser un actif qui est la possibilité d'en faire une évaluation fiable. Or la satisfaction de cette condition semble hors de portée des comptables.

Ainsi, même si la question des passifs peut recevoir une réponse cohérente avec celle qui est donnée par les principes généraux de la comptabilité d'exercice, la mise en relation de l'actif et du passif, opération qui consacre la spécificité de la comptabilité en tant que système d'information, soulève encore des difficultés d'interprétation. D'un point de vue strictement technique rien ne s'oppose évidemment à faire une soustraction entre l'actif et le passif et à définir le résultat comme étant la variation de la situation nette (ou seulement une partie de cette variation). Mais l'interprétation de ce solde doit tenir compte des différences entre la consistance de l'actif et celle du passif. Cette difficulté trouve son prolongement dans l'interprétation du résultat comme indicateur de performance financière.

Le sens et l'importance de l'intégration entre le budget et la comptabilité

Dans la mesure où certaines obligations de service public ne sont pas identifiées en tant que telles par la comptabilité d'exercice, la référence à l'approche budgétaire présente un intérêt particulier. Les obligations qui se traduisent par la fourniture de prestations en nature (éducation par exemple) sont comptabilisées au travers des coûts d'exécution du service (rémunérations des enseignants, charges de fonctionnement, etc.). Par construction ce type de comptabilisation revient à considérer que l'obligation est constatée au moment où le service est rendu, il ne peut donc y avoir de passif lié à cette obligation.

La transposition des normes applicables aux entreprises conduit à considérer les charges comme des opérations avec contrepartie (le service fait par l'enseignant), même si le résultat de ce service fait ne peut être comptabilisé. Pour les prestations monétaires en revanche ces normes fournissent peu d'éléments, en particulier quant à leur identification et à leur fait générateur. L'application stricte de la logique de la comptabilité d'entreprise conduirait à les qualifier de pertes puisqu'il s'agit de sorties de trésorerie sans obtention d'une contrepartie équivalente.

La référence à l'approche budgétaire, en particulier à une nomenclature des dépenses d'intervention, permet alors de donner une définition et un contenu à ces charges représentatives de prestations en espèce.

Cela conduit à définir une catégorie particulière de nature de charges qui trouve sa légitimité dans la présentation budgétaire par nature. Il ya donc un intérêt majeur à assurer une bonne correspondance entre ces deux nomenclatures.

Les finances publiques dans la comptabilité nationale, la présentation GFS du FMI, les indicateurs de déficit excessif

Le secteur public est analysé en comptabilité nationale comme les autres secteurs, avec les mêmes concepts et la même séquence de comptes. La référence centrale à la notion de production et sa définition ont des conséquences importantes pour la compréhension et l'interprétation des données fournies sur les administrations publiques. La prise en compte de cette référence conduit la comptabilité nationale à comptabiliser comme un produit des productions non marchandes réalisées par des facteurs de production marchands. Ces productions sont évaluées par la somme de leurs coûts. Il s'agit d'une différence majeure avec la comptabilité générale.

Cette hypothèse entraîne une rupture dans l'analyse entre la comptabilisation de la production non marchande en produit, et la comptabilisation des produits de redistribution (impôts et cotisations obligatoires) qui représentent l'essentiel des produits (« réels » du secteur public. Cette rupture traduit aussi la difficulté d'identifier de manière systématique" les usages et les utilisateurs de cette production et donc d'en imputer les emplois. Elle correspond d'ailleurs à la

difficulté de traiter de manière cohérente les prestations en nature et les prestations en espèce, relevée dans les commentaires consacrés à l'interprétation de la comptabilité d'exercice.

La question de la production constitue un point d'autant plus central pour le secteur public que la notion de ventes, qui lui correspond plus ou moins en comptabilité générale, est inexistante ou négligeable à raison du caractère non marchand du secteur. Le choix d'évaluer cette production en comptabilité nationale s'explique par le souci de l'analyser suivant les mêmes critères que la production marchande, en particulier parce qu'elle utilise des facteurs de production marchands, identiques à ceux qui sont utilisés pour la production marchande. L'analyse des revenus créés et distribués par la production en général n'a pas, en effet, de raison particulière de distinguer entre production marchande et production non marchande. De plus, dans un certain nombre de cas, la distinction peut être assez artificielle (activités fortement subventionnées par exemple). Ce choix marque plus le souci de traiter les APU de manière cohérente avec les autres secteurs pour l'analyse de l'activité productive et celle de l'analyse des revenus primaires que celui de produire une analyse adaptée à l'ensemble des spécificités publiques.

Cette volonté d'appliquer au secteur public la grille générale d'analyse de la production et des revenus issus de la production semble conduire à une avancée conceptuelle importante : l'évaluation d'une production non marchande. Elle introduit cependant une difficulté lorsqu'il s'agit de boucler

complètement l'analyse. Dans la réalité, en effet, cette production est financée par des prélèvements obligatoires. Mais, comme on l'a déjà noté à plusieurs reprises, cette production de services délivrés gratuitement ou quasi gratuitement n'est pas la seule modalité d'action du secteur public et les transferts monétaires sont, eux aussi, financés par des prélèvements obligatoires qui sont en général non affectés par les modalités d'action choisies. La comptabilité nationale considère ces transferts comme des opérations de redistribution.

Le compte du secteur APU en comptabilité nationale se trouve ainsi contraint de faire coexister deux analyses partiellement contradictoires. D'un côté la production non marchande est une ressource qui vient équilibrer les coûts de production, représentatifs des revenus des facteurs de production. D'un autre côté les ressources réelles sont constituées par des prélèvements obligatoires qui financent aussi bien la production non marchande que la redistribution. Au plan technique il en résulte un double compte du côté des ressources. La comptabilité nationale résout cette difficulté en superposant les deux analyses. La réconciliation se fait en annulant le double compte par une reprise en emploi de la production non marchande". Il s'agit d'une écriture purement technique qui permet le passage entre les deux analyses.

Le FMI a élaboré un système de présentation des données de la comptabilité nationale sur le secteur public: le manuel de statistiques de finances publiques (gouvernement finance statistics GFS) qui propose une alternative à la séquence des comptes du cadre

central de la comptabilité nationale, censée mieux adaptée aux analyses des finances publiques. La notion de production non marchande n'y apparaît pas et les imputations nécessaires à l'élimination des doubles comptes non plus. Cette absence de reprise d'une spécificité du secteur public dans une présentation qui se veut dédiée aux finances publiques conforte l'idée selon laquelle le traitement de la production non marchande par la comptabilité nationale est plus justifié par les contraintes propres à ce système (présenter une analyse homogène des revenus de l'ensemble des agents) que par la volonté de prendre en compte une spécificité du secteur public comme un élément nécessaire à la compréhension de sa situation financière.

Le schéma de présentation reprend plus une logique budgétaire. Les dépenses et les recettes correspondent aux dépenses courantes et d'investissement non financier et aux recettes fiscales. Elles sont enregistrées par nature et en droits constatés au sens de la comptabilité nationale (c'est-à-dire sur la base du service fait mais hors charges et produits ne correspondant pas à des opérations). Le solde est la capacité ou le besoin de financement, il est identique au solde correspondant du compte des APU. Ce solde est égal au solde des opérations sur les actifs et les passifs financiers. La présentation est complétée par des données issues des comptes de patrimoine et décrivant le passage du patrimoine d'ouverture au patrimoine de clôture.

Il faut préciser que cette présentation procède d'un simple

reclassement des données de comptabilité nationale qui ne sont nullement retraitées. La version en vigueur du manuel date de 2001 mais les versions récentes du SCN (2008) et du SEC (2010) y font explicitement référence et en présentent l'architecture générale.

Ainsi, à l'exception, importante mais ambiguë, de la production non marchande la comptabilité nationale, comme les systèmes qui en dérivent (GFS par exemple), ne présente pas les spécificités du secteur public, notamment du point de vue du bilan et ne reconnaît pas d'actifs incorporels spécifiques notamment ceux qui découlent de la souveraineté.

Enfin il convient de signaler que les données utilisées pour mesurer le respect des engagements pris par les pays européens en matière de finances publiques sont issues de la comptabilité nationale.

La définition de la dette est incluse dans le traité de Maastricht, elle reprend des catégories de passifs identifiés dans la nomenclature des opérations financières des comptes nationaux et procède à un changement d'évaluation (cf. encadré 3). La dette est comptabilisée aux prix du 31 décembre en comptabilité nationale et en valeur nominale dans la procédure de déficit excessif. Elle correspond globalement à une dette financière financée par les marchés financiers. Il ne s'agit donc pas de l'ensemble du passif, ni même de l'ensemble des dettes mais des besoins couverts par les marchés. Cet indicateur est plus directement lié à l'appréciation de la capacité d'emprunt des États sur les marchés qu'à la mesure

de la soutenabilité des politiques budgétaires qui nécessiterait des informations plus complètes (et notamment sur l'ensemble des engagements).

Le déficit est mesuré par le solde des opérations financières (capacité ou besoin de financement). Il correspond plus à un solde budgétaire, mesuré en droits constatés, qu'à un résultat de comptabilité générale puisqu'il comptabilise les investissements comme des dépenses budgétaires. Il est directement le miroir des opérations financières traduisant la variation des créances financières (y compris les titres de capital) et des dettes au cours de l'exercice.

À l'exception de la réévaluation des dettes financières négociables toutes les données figurant au passif des comptes de patrimoine de l'État proviennent de la comptabilité générale, les différences entre les deux passifs tiennent donc uniquement au fait que certaines données de comptabilité générale ne sont pas reprises en comptabilité nationale. Il serait fastidieux de présenter tous les reclassements ou exclusions dont la plupart ne sont pas vraiment significatifs. Les principales différences portant sur l'évaluation des dettes financières et le périmètre des passifs sont les suivantes:

Différences d'évaluation des dettes financières négociables.

Le CGE est établi en valeur de remboursement mais l'annexe fournit une évaluation en valeur de marché de cette dette. Le chiffre pour 2009 est de 1 225 milliards de, très proche du montant du compte de patrimoine établi aux prix du 31 décembre {7227}

Différences de périmètre

La comptabilité nationale n'enregistre pas de provisions. Il s'agit d'un débat ancien et difficile. En comptabilité nationale les passifs des agents sont des actifs d'autres agents, il faut donc s'assurer qu'une provision a bien pour contrepartie une créance dans les comptes d'un autre agent. L'existence de fausses provisions, qui seraient alors aussi de fausses créances a certainement été une raison pour exclure cette catégorie des comptes nationaux. Il serait sans doute plus justifié d'analyser les provisions pour déterminer celles qui devraient figurer dans les passifs des comptes nationaux mais la règle actuelle, appliquée dans tous les pays, est de ne pas reprendre les provisions en général. Il faut ajouter que ce débat s'est posé essentiellement pour les comptes des entreprises, la comptabilisation de provisions dans la comptabilité générale des entités publiques est relativement nouvelle et peu répandue au niveau international.

Le compte général de l'État comporte (pour la première fois en 2009) la contrepartie des biens remis en concession, soit 38 milliards d'€, cet élément n'est pas un passif en comptabilité nationale.

Les acomptes d'IS reçus sont un passif dans le CGE alors que la comptabilisation de l'IS en comptabilité nationale (proche d'une méthode de caisse aménagée) traite ces montants (37 milliards d'€) en produits. De même les crédits d'impôts liés au report en arrière des déficits (2 milliards d'€) ne sont pas des passifs en comptabilité nationale.

Enfin le périmètre des charges à payer et des produits constatés d'avance est plus restreint en comptabilité nationale toujours en raison de la nécessité de comptabiliser une créance dans les comptes d'un autre agent.

La dette « maastrichtienne

La dette sur laquelle est fondé l'indicateur prévu par la procédure de déficit excessif est calculée à partir des données de comptabilité nationale. Elle correspond aux rubriques suivantes du tableau précédent: numéraire et dépôts, titres hors actions et crédits. Mais les règles d'évaluation et de comptabilisation ne sont pas celles de la comptabilité nationale.

Le montant de cette dette, tel qu'il a été notifié aux autorités européennes, est pour l'État en 2009 de 1 169 milliards d'€ (7 493 milliards d'€ pour le secteur APU).

Le montant correspondant figurant dans le compte de patrimoine est 1 300 milliards d'€. La différence entre ces deux chiffres provient du fait que la dette notifiée est consolidée et en valeur nominale.

La consolidation conduit à annuler en partie le poste numéraire et dépôts qui recouvre essentiellement les dépôts des correspondants du trésor (67 milliards d'€), classés dans les A PU, ainsi que la partie des titres de dettes détenue par d'autres entités classées en APU.

Les corrections liées à l'évaluation consistent à repasser en valeur de remboursement, comme dans le CGE, puis à annuler les intérêts courus non échus

(77 milliards d€) qui sont compris dans cette valeur.

Les mêmes sources fournissent pour un même agent plusieurs niveaux de dette ou de quasi dette. La comptabilité générale indique un passif de 1 491 mds auquel on peut soustraire 18 mds de comptes de régularisation généralement pas considérés comme des dettes et 46 mds de trésorerie active. On obtient 1 427 mds d€.

La comptabilité nationale évalue la dette de l'État à 1 300 mds mais il faudrait creuser la question des 51 mds des autres comptes à payer qui contient des éléments repris en dette dans le CGE. La dette nette de la trésorerie active représenterait 1 254 mds d€. Enfin la dette maastrichtienne représente 1 169 mds. Elle est consolidée au sens où elle exclut les titres de dettes détenus par d'autres entités classées en APU mais pas au sens d'une compensation avec certains postes d'actifs. La compensation la porterait à 1123 mds d€.

Ces trois approches reposent sur des notions de dettes très proches et ne diffèrent que pour des raisons techniques, certainement justifiées en tant que telles, mais plus ou moins convaincantes sur le plan de la lisibilité.

Les différents systèmes d'information financière

Les données sur les finances publiques sont produites par des systèmes d'information qui peuvent différer de manière assez importante suivant les principes de construction qui sont à leur base et suivant les catégories d'entités auxquelles ils s'appliquent. Les systèmes

d'information comptable et financière, à l'exception de la comptabilité nationale, sont en général conçus, en premier lieu, à des fins de gestion et de contrôle. Ainsi la comptabilité budgétaire a-t-elle d'abord pour objet de doter les gestionnaires publics d'un outil de suivi de la consommation des crédits par rapport aux enveloppes autorisées.

Cette dimension dévolue à la gestion se retrouve généralement dans des comptabilités qualifiées suivant les cas de comptabilité de l'ordonnateur, ou de comptabilité administrative, ou encore comptabilité « camérale II. L'articulation de ces comptabilités avec une comptabilité générale, dont la fonction première est de fournir des informations sur la situation financière, le patrimoine et la performance, constitue un enjeu très important de la construction d'un système d'information budgétaire et comptable. L'intégration de la dimension de gestion avec celle de l'information présente de nombreux avantages mais fait également peser de nombreuses contraintes sur la structure du système. Ces contraintes peuvent avoir des conséquences sur les caractéristiques des données fournies. La description des différents systèmes sera menée dans la suite en se plaçant uniquement du point de vue de la production d'informations comptables. La dimension de la gestion, et spécialement de la gestion budgétaire, est cependant toujours présente en pratique et explique sans doute mieux certaines différences que la référence à des modèles purement comptables.

On va donc décrire les principales caractéristiques des différents systèmes possibles ou existants en se limitant à la

problématique comptable. On présentera ensuite quelques éléments sur le système de comptabilité nationale dont une des spécificités est d'être avant tout un système de mise en cohérence et de présentation d'information produites par des systèmes situés en amont.

Les systèmes budgétaires et comptables

Les combinaisons entre les concepts de buse de caisse et d'exercice Les systèmes comptables existant dans le secteur public comportent généralement une dimension budgétaire. Cette dimension a longtemps structuré de manière dominante, voire de manière unique, les systèmes d'information sur les finances publiques. L'introduction d'une problématique comptable de type comptabilité d'exercice, c'est-à-dire la référence à un ensemble de règles de tenue et de présentation de comptes fondées sur des principes d'enregistrement de droits et d'obligations dont l'existence et la définition sont indépendants des décisions budgétaires (même s'ils sont en général liés à ces décisions), est intervenue assez tardivement et prend des formes variables.

Ces différentes formes ont été parfois regroupées en deux catégories: les systèmes monistes et les systèmes dualistes. Cette distinction est fondée sur l'hypothèse qu'il n'existe que deux systèmes (ou bases) comptables - la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice.

Dans les systèmes monistes la présentation du budget et de son compte rendu adopte la forme des documents

comptables", bilan et compte de résultat. Mais le monisme ne se limite pas à rendre identique la forme des documents budgétaires et comptables, il implique également que la consommation des crédits budgétaires corresponde aux règles de comptabilisation utilisées en comptabilité d'exercice: les crédits sont consommés lorsque les charges ou les entrées d'actifs sont comptabilisées, les recettes sont acquises lorsque les produits sont comptabilisés. Cela implique en amont que le budget est construit sur des autorisations de tel/es consommations ou d'acquisition de produits. Dans ce système le solde budgétaire est identique au résultat comptable.

Le dualisme, au contraire, est fondé sur l'indépendance de la construction budgétaire par rapport aux règles de comptabilité générale et implique donc l'existence de deux comptabilités distinctes, une comptabilité budgétaire, liée au formalisme et aux règles budgétaires de consommation des crédits et d'acquisition des recettes et une comptabilité d'exercice de droit commun.

En réalité cette distinction est largement factice. Le monisme pur n'existe pas: d'une part les contraintes budgétaires conduisent parfois à tordre la comptabilité, il ne s'agit donc plus d'un modèle fondé uniquement sur les principes de la comptabilité d'exercice; d'autre part il ne résout pas complètement la difficulté de concilier une approche en terme d'autorisations, qui par définition représentent des choix ouverts, et l'obligation de constater des événements qui se sont produits indépendamment de toute autorisation ou de tout choix. 1/ existe également bien

des formes différentes de dualisme qui ne s'assimilent que rarement à une indépendance complète entre le budget et la comptabilité.

Les systèmes existants correspondent plus à des modalités différentes d'articulation entre budget et comptabilité qu'à un alignement sur l'un ou l'autre de ces modèles. Une brève description de leurs principales caractéristiques permet de percevoir les contraintes et les limites en termes de cohérence et d'exhaustivité de chacun d'entre eux.

Budget de caisse et comptabilité de caisse

Il s'agit du modèle fondé sur un budget autorisant des dépenses en termes de décaissement et des recettes en termes d'encaissement au cours de l'exercice. La comptabilité est unique, elle est à la fois une comptabilité budgétaire et une comptabilité de caisse. Il existe de nombreux modèles possibles de comptabilité liée à un budget de caisse.

D'un point de vue conceptuelle plus simple serait celui qui reprendrait la forme du tableau des flux de trésorerie tel qu'il est présenté dans IPSAS 2. Ce modèle consiste à fonder le budget sur une stricte logique de caisse. Il distingue trois grandes catégories de flux de caisse : les flux liés à l'activité « courante », les flux liés à l'investissement et les flux liés au financement. Pour chaque catégorie il fait apparaître un solde qui est la différence entre les flux d'encaissement et les flux de décaissement. La somme de ces trois soldes correspond à la variation du poste trésorerie du bilan. Ce modèle peut donc

s'intégrer aussi dans une comptabilité d'exercice.

Comme tout modèle il présente des difficultés d'application. Certaines sont d'ordre conceptuel et portent sur la définition précise de la trésorerie. D'autres sont d'ordre opérationnel. Par exemple les décalages entre la comptabilisation des paiements et la centralisation des données peuvent empêcher un rattachement complet des flux au budget qui les a autorisés ou prévus (et qui permet également de modifier ce rattachement, et donc le solde budgétaire, en décalant la prise en compte de certains flux). Enfin il fournit une information limitée, limite inhérente à la comptabilité de caisse, et ne permet pas de connaître la situation financière au-delà de la situation de la trésorerie (absence d'information sur les dettes, le patrimoine, etc.),

Pour pallier, en partie, ces difficultés, les systèmes fondés sur un budget de caisse ont développé des techniques permettant de rattacher à un budget donné des flux de caisse intervenus durant une courte période précédant et surtout suivant la période couverte par le budget considéré (dite souvent période complémentaire). L'articulation avec la comptabilité a également été structurée par l'introduction d'une distinction entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie (dans un sens différent de celui qui est utilisé dans les tableaux de flux de trésorerie).

Ainsi dans le cas de l'État, la définition des opérations budgétaires permet de construire un solde qui est la différence entre les recettes et les

dépenses budgétaires. Ces opérations sont celles qui sont explicitement prévues et autorisées par le budget. Elles sont définies et comptabilisées sur une base de caisse, avec en général une période complémentaire. Les opérations de trésorerie sont à l'origine les opérations de gestion de la trésorerie. L'importance de l'endettement a conduit à regrouper sous cette catégorie la plupart des opérations liées à la gestion de la dette, hormis les charges financières qui sont, en général, des opérations budgétaires. Les opérations de trésorerie sont comptabilisées dans une logique d'exercice.

Budget d'exercice et comptabilité de caisse

Les anciens budgets étaient souvent construits selon une logique d'exercice mais la comptabilité était une comptabilité de caisse: les crédits budgétaires étaient considérés comme consommés à la date du service fait, mais cette consommation était comptabilisée au moment du paiement. Il fallait donc attendre le paiement pour rattacher l'opération à l'exercice qui l'avait autorisée, ce qui présentait l'inconvénient de faire coexister au cours d'une même période (au cours d'une même gestion selon la terminologie employée alors) l'exécution de plusieurs exercices.

Dans ces conditions il était difficile de clore un budget, et donc d'en donner un compte rendu, avant plusieurs années. Ce système a généralement été abandonné au profit de la base de caisse, éventuellement ménagée. Cette évolution résulte aussi de la prise de conscience de la nécessité de mieux articuler budget et

comptabilité dans le cadre d'une comptabilité de caisse qui a longtemps semblé indépassable.

Budget de caisse et comptabilité d'exercice

Ce système est le plus répandu dans les États qui ont mis en place une comptabilité d'exercice et qui conservent un budget établi sur une base de caisse plus ou moins aménagée (cf. présentation des principes en fin d'encadré 4 pour les USA). Il permet de concilier les avantages d'une budgétisation sur une base de caisse (simplicité et robustesse, limitation des dépenses) avec la possibilité d'obtenir une vision plus complète de la situation financière par la production de documents comptables de type bilan et compte de résultat. Les inconvénients de la budgétisation en base de caisse peuvent être en partie contournés par le recours à des exceptions pour certains postes facilement déplaçables dans le temps, comme des charges financières, dues prorata temporis, mais décaissables seulement au moment du remboursement de l'emprunt. Les aménagements de la base de caisse ne permettent cependant pas un plafonnement direct des engagements (cf. infra)

Cette dualité, qui se traduit par une double comptabilité, pose le problème de la cohérence des informations fournies dans les deux référentiels. L'usage d'un système comptable intégrant ces deux comptabilités ou, au minimum, la maîtrise des principales différences conceptuelles et techniques permet de présenter des tableaux de passage entre les soldes budgétaires et les résultats comptables

(cf. encadré 2) qui paraissent indispensables pour assurer la crédibilité des données.

Budget d'engagement et comptabilité d'engagement

En tant qu'acte d'autorisation de la dépense le budget devrait porter d'abord sur l'autorisation d'engager ces dépenses, c'est-à-dire l'autorisation donnée aux gestionnaires d'engager avec un tiers une opération qui rendra l'État ou l'organisme public débiteur de ce tiers dès lors que ce dernier aura exécuté la prestation demandée. La constatation d'une dette après reconnaissance du service fait n'est plus alors une question d'autorisation. En fait, quelle que soit la base choisie pour établir le budget, l'utilisation (éventuellement implicite) de l'autorisation est intervenue au moment de l'engagement juridique.

Dans les systèmes fondés sur une base budgétaire de caisse, cette dimension de l'engagement n'est cependant pas ignorée. Elle est généralement prise en compte dans la comptabilité de l'ordonnateur ou comptabilité administrative. Mais cette comptabilité n'est pas intégrée avec la comptabilité générale. Elle n'est même parfois pas publiée et reste une comptabilité interne aux services gestionnaires.

Cette comptabilité ne se confond pas avec la comptabilité d'exercice, bien que cette dernière soit parfois qualifiée de comptabilité d'engagement. La comptabilité d'engagement requise par la LOLF enregistre les engagements juridiques à leur naissance alors que la comptabilité d'exercice n'enregistre que

les réalisations des engagements. Dans certains cas il peut y avoir coïncidence de ces deux moments mais ils sont par principe différents. Toutefois la comptabilité d'exercice peut donner des informations sur les engagements pris, dans l'annexe (cf. encadré 2).

Budget d'exercice et comptabilité d'exercice

L'élaboration et la présentation d'un budget sur une base d'exercice recouvre des situations différentes. Le modèle de base est celui de l'entreprise et il a été utilisé essentiellement pour des entités de taille comparable à celle des entreprises. Il est établi sur un budget fondé sur un compte de résultat prévisionnel. Le solde budgétaire est le solde du compte de résultat.

La comptabilité d'exercice peut recouvrir également des réalités variées. L'évolution de la comptabilité publique vers la comptabilité d'exercice est un phénomène récent au niveau international. Mais le recours à cette comptabilité éventuellement sous une forme allégée est souvent plus ancien. Ainsi, en France l'article 158 du décret de 1862 sur la comptabilité publique décrit le compte annuel de l'Administrations des Finances qui présente « les droits constatés à la charge des redevables de l'État » ainsi que « les droits constatés au profit des créanciers de l'État et résultant des services faits pendant l'année ». Mais cette approche n'incluait pas (sauf pour le budget annexe des PTT) de véritable information sur les actifs physiques.

Ce modèle est souvent appliqué, de manière plus ou moins complète, dans les agences publiques. Il suppose en effet

que le périmètre des droits et obligations soit bien défini et, si possible, de manière pas trop extensive. Calqué sur le modèle de l'entreprise, il fonctionne bien dans les cas où les droits et les obligations ressemblent à ceux figurant dans les comptes des entreprises, c'est-à-dire pour les entités publiques disposant d'une certaine autonomie et de ressources liées directement à leur activité.

Il existe de nombreuses variantes de ce modèle. Le budget peut se résumer à un compte de résultat prévisionnel ou être complété par un budget d'investissement sous forme d'un tableau de financement prévisionnel par exemple. Il peut être ou non assorti d'une obligation d'équilibre d'une section de fonctionnement, avatar budgétaire du compte de résultat. Dans le cas où cette obligation est formulée (cas des collectivités Ces éléments peuvent être pris comme des éléments budgétaires ou « neutralisés » au point de vue budgétaire. Cette dernière technique correspond plus à une logique d'articulation qu'à l'approche moniste traditionnelle. Dès lors qu'elle est utilisée on peut donc considérer que le modèle est passé d'une logique moniste à une logique dualiste.

Système d'information intégrant le budget et la comptabilité

Le développement des moyens informatiques de recueil et de traitement de l'information permet de dépasser partiellement les oppositions entre les approches évoquées ci avant. La possibilité de saisir un événement selon plusieurs dimensions et à différents moments de son déroulement en assurant

la cohérence des enregistrements qui le concernent, constitue la base des systèmes intégrés qui peuvent contenir les informations nécessaires au suivi d'évènements selon des bases d'engagement, d'exercice et de caisse.

Ces possibilités, en théorie sans limite, sont toutefois bornées par des considérations de coûts, de performance et de faisabilité concrète. Il reste que ces systèmes permettent de traiter les différentes dimensions selon leur logique propre, dès lors qu'elles ne sont pas trop nombreuses, et représentent ainsi une voie très prometteuse pour définir un ou plusieurs modèles « synthétiques » permettant d'optimiser la fourniture d'information.

Cas de restriction du périmètre budgétaire

Dans certaines entités classées parmi les administrations publiques le rôle du budget est, en raison de la nature de leur activité, très limité. Il s'agit par exemple des organismes de sécurité sociale qui collectent des cotisations obligatoires et distribuent des prestations sociales. Ces organismes ont un budget d'autorisation et de prévision pour leur activité administrative propre mais cela ne représente qu'une très faible partie des montants collectés et redistribués. Pour ces derniers le budget ne peut être qu'une prévision puisque, pour les prestations versées en particulier, les prescripteurs de dépenses (médecins, employeurs etc.) sont à l'extérieur des organismes qui ne peuvent les contraindre par des plafonds d'autorisations.

Dans ce cas le modèle comptable se trouve largement autonome et les choix

normatifs qui le structurent sont déterminants. La question est de savoir dans quelle limite et dans quelle mesure des engagements de verser des prestations à des bénéficiaires faisant valoir des droits sont à comptabiliser comme des passifs. Cette question pose le problème de savoir qui porte réellement de tels engagements, pour autant que le terme d'engagement soit adapté à la description de telles situations.

Le système de comptabilité nationale

La comptabilité nationale contient une présentation d'information sur les finances publiques, organisée suivant les principes du cadre général de cette comptabilité. Cependant son objet premier est de fournir des informations macroéconomiques sur une économie définie par une zone géographique donnée et non d'étudier spécifiquement le secteur public. Longtemps elle s'est bornée au calcul d'indicateurs globaux (PNB, PIB, revenu national, etc.) à partir d'une approche purement statistique. Le recours à des données administratives, souvent d'origine comptable, et la finalisation d'un cadre complet fondé sur le formalisme comptable ont rapproché ensuite la comptabilité nationale et la comptabilité générale.

La base comptable de la comptabilité nationale ne pouvait être celle de la comptabilité de caisse en raison de son inaptitude à rendre compte de l'ensemble des mouvements économiques d'une période donnée. Les principes à la base de la comptabilité d'exercice permettent d'enregistrer plus facilement et plus exhaustivement les mouvements

économiques et les éléments constitutifs de la richesse. C'est pourquoi le modèle de la comptabilité nationale est le modèle de la comptabilité d'exercice. Mais cette affirmation qui repose sur la référence à la base d'exercice (accrual) dans les manuels officiels (SCN et SEC) n'est que partiellement exacte. Il existe certes de nombreux points communs entre les deux systèmes mais il existe aussi des différences importantes. La comptabilité nationale est un système en soi, même s'il peut se référer à la comptabilité d'exercice pour apporter des précisions ou des interprétations.

Dans un cadre général qui présente les flux et les stocks économiques relatifs à chaque grande catégorie d'agent (dénommé secteur institutionnel) la comptabilité nationale présente un compte des administrations publiques (le secteur APU présenté précédemment) qui reprend l'ensemble des opérations effectuées par les unités classées dans ce secteur et l'ensemble des éléments constitutifs de leur patrimoine au sens que la comptabilité nationale donne à ce terme.

La principale différence entre la comptabilité nationale et la comptabilité d'exercice est d'ordre technique mais entraîne des conséquences assez importantes. La comptabilité nationale distingue les flux et les stocks". Longtemps elle s'est bornée à présenter des flux représentatifs d'opérations et cette situation existe encore dans de nombreux pays. Cette distinction est cruciale, la définition des opérations renvoie à l'architecture en partie quadruple" de la comptabilité nationale. Une opération met en relation deux agents et doit être

enregistrée, en partie double, de manière symétrique dans les comptes de ces deux agents. Un mouvement économique qui ne met pas en relation deux agents, comme par exemple la constatation d'une plus value de cession, n'est pas un événement comptabilisé en comptabilité nationale. Cette contrainte, liée au principe de la partie quadruple, joue également pour les actifs et passifs financiers qui traduisent des relations entre deux agents.

Afin de donner une vision complète des mouvements économiques d'une période, la comptabilité nationale prévoit des comptes de patrimoine articulés avec ces comptes de flux. Les comptes de patrimoine présentent le patrimoine des agents et son évolution en complétant l'enregistrement des mouvements provoqués par les opérations par la comptabilisation des autres flux, représentatifs des autres causes de variations de valeur.

L'utilisation d'un modèle fondé sur la partie quadruple conduit à analyser certains événements d'une manière différente de ce que propose la comptabilité d'entreprise. Pour cette dernière l'objectif ultime est de mesurer la variation de richesse entre deux dates. En comptabilité nationale on ne peut traiter de la même façon une variation causée par un flux entre deux agents et une variation qui ne dérive pas d'une opération au sens défini dans la note 4. En théorie les deux systèmes doivent décrire l'ensemble des événements économiques, mais avec des présentations et donc des analyses différentes. En pratique la comptabilité nationale s'est d'abord concentrée sur la description des

opérations, la description des autres flux entrant dans le cadre des comptes de patrimoine qui sont plus récents et peu développés au niveau mondial (ils sont en principe complets en France). Il en résulte que certains événements, comme par exemple la survenance de certains passifs difficiles à identifier en termes de contrepartie, restent mal appréhendés en comptabilité nationale.

Ces différences ne semblent pas avoir été vraiment théorisées. On peut cependant avancer l'idée qu'elles reposent sur le fait que la comptabilité d'exercice est fondée sur le principe de l'entité (reporting entity) alors que la comptabilité nationale cherche d'abord à enregistrer les relations entre les entités et que les secteurs de regroupement de ces entités (sociétés, ménages, APU etc.) ne sont pas de entités. La signification de soldes particuliers pour un secteur, par exemple le besoin de financement des APU, repose sur la constatation que de tels soldes peuvent être l'agrégation directe des soldes correspondants des unités élémentaires, ce qui est plus problématique pour les éléments des comptes de ces unités (opérations, actifs ou passifs). Cette considération conduit à penser que la volonté de faire des comptes « consolidés » sur un périmètre APU soulève en soi des questions de principe probablement difficiles, mais non insurmontables, comme le montre le fait que le Royaume-Uni y est parvenu dans son propre contexte institutionnel. Il n'est cependant pas évident que la méthode et les justifications retenues soient transposables dans d'autres contextes. Ces questions restent largement à exposer dans toutes leurs dimensions.

La présentation du compte des APU selon les schémas du cadre central de comptabilité nationale n'est pas la seule information délivrée sur les finances publiques. Il existe une autre présentation proposée par le manuel de statistiques de finances publiques du FMI, ainsi que les adaptations qui sont nécessaires pour fournir les données requises pour présenter la dette et le déficit dans le cadre des traités européens. Ces adaptations sont très limitées. Le système du FMI opère uniquement des reclassements des données pour les présenter dans une séquence plus proche des présentations traditionnelles des finances publiques, sans doute plus en phase avec les approches budgétaires.

Une autre présentation porte sur le déficit et la dette au sens du traité de Maastricht. Cette présentation définit le déficit comme le solde des opérations non financières (capacité ou besoin de financement) du compte des APU. La dette est construite à partir de certaines catégories définies par la nomenclature des opérations financières de la comptabilité nationale, en procédant de plus à un changement de méthode d'évaluation qui est très limité.

On peut donc considérer que la comptabilité nationale constitue un système unique avec des différences de présentation. Ces écarts sont limités sur le plan technique et parfaitement circonscrits. Dans le cas du système du FMI ils s'expliquent et se justifient par la recherche d'une présentation plus proche des présentations habituellement utilisées en finances publiques, mais ils ne traitent pas pour autant mieux les véritables spécificités du secteur public que ne le fait

le cadre central de la comptabilité nationale. La définition de la dette visée par la procédure de déficit excessif résulte avant tout d'un accord politique. Cette pluralité de présentation ne pose aucun problème d'un point de vue technique, il n'est pas certain qu'elle favorise la lecture et la compréhension des données.

Conclusion : les apports et les limites de l'approche comptable des finances publiques

La comptabilité d'exercice, comme la comptabilité nationale, sont des systèmes construits pour fournir des informations économiques et financières sur la situation d'agents quelconques. Le modèle utilisé est cependant fortement inspiré, dans les deux cas, par la comptabilité d'entreprise, la comptabilité nationale s'en écartant davantage de manière explicite, en raison de la nécessité de décrire des comportements de consommation finale et de redistribution a priori non pertinents pour les entreprises. Aucun de ces deux systèmes ne s'est intéressé précisément aux spécificités du secteur public. La comptabilité nationale a certes tenté, avec un succès limité, de prendre en compte des activités non marchandes. Mais cette approche s'explique plus par le souci d'introduire une cohérence dans l'analyse des revenus des différents agents que par la volonté de traiter explicitement ces spécificités. La comptabilité d'exercice est encore en attente d'un cadre conceptuel adapté au secteur public, certains soutenant d'ailleurs qu'un tel cadre n'est ni nécessaire ni même pertinent, le cadre élaboré pour les entreprises restant pour eux la seule référence utile.

L'utilisation de ces techniques pour fournir une information sur les finances publiques présente donc à la fois les avantages et les inconvénients qui découlent de leur caractère général, voire universel. L'avantage principal est représenté par la possibilité de comparer les données ainsi recueillies avec les données provenant des autres secteurs. Le cadre et les grands principes étant identiques, il est en effet possible, en théorie, de replacer le débat sur les finances publiques dans une optique macroéconomique, soit directement avec la comptabilité nationale, soit en utilisant les techniques de consolidation de la comptabilité d'exercice, prolongées par les méthodes d'analyse financière qui s'appuient sur cette comptabilité. L'inconvénient est que ces techniques sont peu adaptées lorsqu'il s'agit de prolonger l'analyse pour formuler des recommandations car il faut alors pouvoir tenir compte des spécificités du secteur public.

Les apports de la comptabilité

Si la nécessité de prendre en compte les spécificités du secteur public pour l'analyse macroéconomique paraît indiscutable, cette contrainte est sans doute moins forte dès lors qu'on s'intéresse à des questions moins globales. L'utilité du recours à la comptabilité d'exercice pour améliorer la gestion des entités publiques au niveau même de ces entités (niveau microéconomique) a été largement démontrée par la mise en œuvre de cette comptabilité dans de nombreuses entités publiques.

Dès lors que les responsabilités et les droits d'une entité sont bien définis et qu'il est possible de lui fixer une date de création non arbitraire, les techniques comptables permettent de comptabiliser les responsabilités comme des passifs et les droits comme des actifs et d'en déduire un bilan et un compte de résultat. Il existe certes une difficulté spécifique sur l'évaluation de ces éléments, liée au caractère non marchand de l'activité. Cependant cela n'affecte que la portée des soldes (résultat et variations des fonds propres) et ne remet pas en cause l'utilité de l'enregistrement et du suivi dans le temps de ces éléments d'actifs et de passifs.

Il est rare que les gestionnaires directs des entités publiques soient confrontés aux problématiques qui font les spécificités de ce secteur. Il s'agit en général à ce niveau de gérer des activités administratives ou de production de services non marchands. La gestion financière ou d'actifs non spécifiques (immeubles, matériels, etc.) à ce niveau peut sans doute s'appuyer sur les données produites par une comptabilité proche de celles des entreprises. On pourrait d'ailleurs se limiter à la comptabilisation des éléments servant à la gestion microéconomique. On ignorerait la plupart des spécificités et, en consolidant ces comptabilités d'unités opérationnelles on ferait les comptes de l'État en tant qu'agent de la Nation chargé d'assurer des activités de service fournies gratuitement. La comptabilité serait donc analogue à celle des entreprises de services (aux spécificités liées au caractère non marchand de l'activité près). Mais la question du traitement des flux de redistribution resterait posée.

Cette approche, apparemment modeste, reste assez ambitieuse. Elle suppose d'une part un effort important de modernisation des systèmes d'information et de contrôle. Elle représente d'autre part une mutation dans la gestion publique puisqu'elle s'adresse en réalité à tous les gestionnaires en les invitant à intégrer dans leur pratique des éléments de gestion que les approches fondées sur la seule comptabilité budgétaire laissent dans l'ombre, voire dans certains cas conduisent à traiter d'une manière contestable. Elle peut donc constituer en soi un objectif important. La question du traitement des flux de redistribution doit cependant être réglée. Partant du constat qu'elle n'est pas centrale dans cette démarche, on pourrait la résoudre en adoptant une approche simple et réaliste (mais rigoureuse) de la constatation des droits et obligations, fondée sur la notion d'exigibilité.

Les limites de la comptabilité et les voies d'un complément possible

La recherche d'une description plus complète, intégrant l'ensemble des modalités d'intervention du secteur public sur une base cohérente, conduit à constater que la comptabilité d'exercice et la comptabilité nationale éprouvent, par delà leur différence, les mêmes difficultés à s'appliquer aux spécificités des finances publiques.

Une raison tient sans doute à l'emploi de la technique comptable qui est focalisée sur le passé. Même si des prévisions ou des hypothèses sur l'avenir sont utilisées pour fonder certaines évaluations, l'existence des actifs et des

passifs doit être avérée au moment de la clôture, aucun actif ou passif futur, même très probable, ne peut être comptabilisé. La comptabilité ne peut, à elle seule, se transformer en instrument de prévision.

Or, il est certain que le secteur public, comme d'ailleurs les entreprises, doit disposer d'outils de prévision pour leur gestion. Mais la relation entre passé et futur a des conséquences différentes pour les entités publiques et les entités privées. Ces dernières étant potentiellement cessibles et mortelles, il est important de savoir ce qu'un acquéreur potentiel ou un liquidateur aura comme obligation dont il ne pourra se défaire autrement qu'en la réglant et sur quels actifs existants il pourra compter pour poursuivre l'activité ou régler l'obligation. La comptabilité d'entreprise doit répondre directement à des besoins liés à cette caractéristique en raison de la nécessité de privilégier la mesure des conséquences de la cessibilité potentiellement permanente et de l'incapacité à remettre en cause certains types d'obligations (les obligations contractuelles et celles qui résultent de lois que les entreprises ne peuvent changer de leur seule volonté).

Ce raisonnement s'applique plus ou moins à certaines catégories d'entités publiques qui, même si elles ne sont pas cessibles comme les entreprises, sont susceptibles de se transformer et ne disposent pas du pouvoir de modifier les règles qui leur sont applicables. Mais pour certaines autres entités, dont l'État est la plus emblématique, ces deux caractéristiques sont absentes. La cessibilité et probablement la mortalité sont exclues, à la fois pour des raisons

politiques et juridiques fortes et pour des raisons économiques: l'existence de situations nettes structurellement négatives dans l'ensemble des États rend assez peu probable l'idée de cession de l'entité; paradoxalement elles rendent la mortalité improbable parce que le seul moyen de rembourser des dettes qui excèdent largement les actifs est de compter sur le futur (et spécialement sur les impôts futurs) ou sur leur annulation de fait par l'inflation voire le défaut sans contrepartie. La contrainte portant sur le règlement des obligations n'est certes pas nulle pour l'État mais elle s'exerce dans un contexte très différent, conséquence de la souveraineté et marqué par des marges de manœuvre incomparablement plus grandes que celles dont disposent les entreprises.

Cette différence entre entités publiques de premier rang et entreprises privées ne justifie aucunement le rejet de l'approche comptable pour discuter de la situation des finances publiques. D'une part parce que, comme on l'a déjà souligné, la comptabilité reste complètement pertinente pour les usages de gestion « microéconomiques », d'autre part parce que la comptabilité fournit des données globales d'une très grande fiabilité. Mais elle conduit à penser que l'enjeu de la comptabilisation de certains droits et obligations en actifs n'est pas le même pour le secteur public. La difficulté liée au caractère « politiquement révisable » de certains d'entre eux ne peut être résolue que par une fuite en avant qui consisterait à tout comptabiliser, y compris les attributs actuels et potentiels de la souveraineté (ce que personne ne propose) ou, au contraire, par la renonciation à comptabiliser ces éléments

pour se limiter aux droits et obligations vraiment opposables. Si cette dernière solution devait être retenue il est clair que la comptabilité (au moins le bilan et le compte de résultat) se trouverait incapable de fournir des données sur des engagements très probables se traduisant par des dépenses futures également très probables.

La question est donc plutôt de savoir comment compléter les données fournies par les comptes. Il est cependant possible d'assurer plus directement une correspondance entre règlement des obligations (qui se traduit par des dépenses futures) et recettes futures. Une telle démarche existe, au moins en théorie et parfois en pratique. Elle consiste à mesurer la soutenabilité des politiques budgétaires et fiscales. Il s'agit cependant d'une approche radicalement différente de l'approche comptable, qui permet d'ignorer certaines difficultés majeures de la comptabilité. Le débat sur le degré de consistance d'une obligation est en effet très simplifié puisqu'il ne porte plus sur son caractère plus ou moins contraignant mais seulement sur la probabilité de son règlement.

1/ n'est cependant pas certain qu'il soit plus facile de calculer la probabilité de règlement d'une obligation que d'évaluer son degré de consistance juridique. Mais l'avantage est que l'on peut faire des hypothèses (et proposer plusieurs jeux d'hypothèses) alors que le comptable doit s'appuyer sur des faits établis dont l'interprétation doit être (ou est censée être) univoque.

La soutenabilité est donc une approche qui fournit des données

complémentaires, probablement plus riches de signification que les seuls documents comptables et qui sont certainement utiles, voire indispensables. Elle ne peut se substituer à l'approche comptable qui reste légitime sur son domaine propre et qui constitue un élément structurant fondamental des systèmes d'information dans les domaines budgétaires, y compris étendus à l'approche en termes de soutenabilité. Il reste donc à mieux définir les rôles respectifs de ces approches, à organiser et à normaliser la production et le contrôle des données comptables nécessaires aux études de soutenabilité tout en poursuivant le perfectionnement de la comptabilité publique en développant une meilleure compréhension de son utilité et de ses limites (l'encadré 5 montre comment le Royaume-Uni et les États-Unis articulent les approches de comptabilité générale, de comptabilité nationale et de soutenabilité budgétaire).

FINANCES PUBLIQUES

L'évolution des outils juridiques du contrôle fiscal

Alexandre GARDETTE, Chef de service de la stratégie, du pilotage et du budget-DGFIP

Anne MLYNARSKI, Adjointe au chef du bureau CF1/DGFIP

Gestion et Finances Publiques / Décembre 2013

Parce qu'un effort contributif particulier est demandé à chaque contribuable pour le redressement des comptes publics, et parce qu'il est nécessaire de garantir le libre jeu de la concurrence sur les marchés économiques, le législateur a doté les services chargés du contrôle fiscal d'outils juridiques plus offensifs destinés à renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

L'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 pose que, «pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable; elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés».

En application de ce principe constitutionnel, l'exercice du contrôle fiscal a justement pour fonction de garantir le juste paiement, par chacun des contribuables, de l'impôt dû, au regard de la loi et de ses facultés contributives. En tant que tel, la mission de contrôle fiscal se rattache à la mission d'assiette assurée par l'administration fiscale. Pour autant, par sa nature même, l'action de contrôle revêt également un caractère à la fois intrusif et répressif, qui suppose une organisation et des moyens particuliers.

Ces deux dimensions complémentaires du contrôle trouvent leur traduction à la fois dans les finalités du contrôle telles que définies par la doctrine administrative (I) et dans les outils juridiques dont dispose l'administration fiscale pour mener à bien sa mission (II).

I. Le contrôle fiscal: une mission complexe qui poursuit trois finalités distinctes mais complémentaires

Depuis plus d'une décennie maintenant, trois finalités complémentaires sont assignées au contrôle fiscal. Elles ont été formalisées par la circulaire du 2 novembre 2010 sur les principes d'organisation du contrôle fiscal, dite «circulaire Baroin», puis reprises récemment dans la démarche stratégique 2013-2018 de la direction générale des finances publiques.

La première des finalités du contrôle fiscal est dissuasive. Elle consiste, pour l'administration fiscale, à être présente auprès de l'ensemble des catégories de contribuables pour ne pas laisser se créer de zones de non droit, qu'elles soient géographiques, socioprofessionnelles ou juridiques, afin de consolider le civisme fiscal.

La deuxième des finalités du contrôle est budgétaire. Il s'agit pour les services fiscaux de recouvrer rapidement et efficacement l'impôt élué, quel que soit le motif du redressement, que l'intentionnalité ait été démontrée ou non. Un suivi particulier est accordé aux dossiers présentant un enjeu financier important.

La troisième finalité du contrôle est répressive. Il s'agit de sanctionner les comportements délibérément frauduleux sur un plan financier par l'application de pénalités, et, le cas échéant, sur le plan pénal.

On observe néanmoins une inflexion récente en faveur du renforcement de la finalité répressive du contrôle fiscal. En effet, dans un contexte où des efforts sont demandés à tous les contribuables pour participer au redressement des comptes publics, il est indispensable de lutter contre ceux qui chercheraient à se soustraire à leur juste contribution par des manœuvres illégales ou des optimisations abusives. Cette volonté politique forte a trouvé sa traduction dans le plan national de lutte contre la fraude, présenté par le Gouvernement le 11 février 2013. Elle est également relayée au niveau communautaire ainsi qu'au niveau international, dans le cadre notamment des instances du G20 et à l'OCDE.

II. La lutte contre les fraudes complexes et l'informatisation des contrôles : deux grands enjeux de l'adaptation du contrôle fiscal à l'évolution des moyens dont

disposent les contribuables pour éluder l'impôt

La troisième loi de finances rectificative pour 2012, adoptée le 29 décembre 2012, constitue une étape essentielle dans la démarche globale de renforcement de la lutte contre la fraude et l'optimisation fiscale engagée par les pouvoirs publics. En effet, à travers 14 mesures, elle a doté les services de contrôle de nouveaux outils et a aménagé les dispositifs existants pour une efficacité accrue du contrôle.

Ces mesures touchent aux trois pans du processus de contrôle fiscal: la recherche, la procédure de contrôle, et, s'agissant de fraude, la sanction. Il s'agit à la fois de développer l'information dont disposent les services fiscaux en matière d'avoirs détenus à l'étranger (A), de renforcer les moyens de recherche et d'enquête pour favoriser la détection des actes frauduleux et notamment les montages complexes (B), de moderniser les procédures de contrôle existantes afin de les adapter aux évolutions informatiques dont se servent les contribuables fraudeurs (C), et, enfin, de renforcer le pouvoir de redressement de l'administration, notamment par la modification des règles habituelles de la prescription, de manière à éviter qu'une prescription précoce ne nuise à l'effectivité du contrôle et de la taxation en cas de fraude (D).

Pour autant, l'accroissement des pouvoirs accordés à l'administration fiscale ne se traduit pas par un recul des droits du contribuable, qui restent pleinement garantis, sur la volonté expresse du Législateur.

A. Une capacité d'accès à l'information accrue en matière d'avoirs bancaires et assurantiers à l'étranger non déclarés

Une capacité accrue de détection des comptes bancaires non déclarés: l'accès aux relevés bancaires et le FATCA

Depuis le 1^{er} janvier 2013, lorsque l'administration fiscale est informée qu'un contribuable a omis de déclarer un compte bancaire ou un contrat d'assurance-vie à l'étranger, elle a la possibilité de consulter les relevés bancaires correspondants.

Cette faculté est encadrée au plan procédural : elle n'est possible que dans le cadre d'une procédure de contrôle sur pièces et les relevés de compte ne pourront être opposés au contribuable que dans le cadre d'une procédure de contrôle fiscal externe, laquelle offre au contribuable de nombreuses garanties.

Toutefois, afin de préserver les intérêts du Trésor, dans le cadre de la procédure de contrôle sur pièces, l'administration a désormais la faculté de taxer d'office les sommes, titres et valeurs transférés à l'étranger ou provenant de l'étranger par l'intermédiaire d'un compte bancaire ou d'un contrat d'assurance-vie non déclaré, ces sommes étant, sauf si le contribuable apporte la preuve du contraire, considérées comme constituant des revenus imposables.

L'accord international FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act), conclu entre les États-Unis et la France renforcera également notablement la capacité de

détection des comptes détenus à l'étranger par des citoyens français. En effet, conformément aux dispositions du code fiscal étatsunien, les banques des pays ayant signé un accord avec le gouvernement des États-Unis doivent communiquer à leur administration fiscale tous les comptes détenus par des citoyens américains. Dans la pratique, de tels accords sont généralement conclus entre États, qui se chargent de collecter les informations transmises par les banques sises sur leur territoire. En vertu de la clause européenne de la nation la plus favorisée, ce dispositif d'échange d'informations bancaires a également vocation à s'étendre à l'ensemble des États membres de l'Union européenne.

Une capacité de taxation des revenus occultes plus équitable: l'interrogation des contribuables sur les avoirs non déclarés hors des limites de la «règle du double»

Dans le cadre de la procédure de contrôle fiscal externe d'un particulier (également appelée ESFP - examen de la situation fiscale personnelle), l'administration fiscale peut adresser au contribuable une demande de justification lorsqu'elle a réuni des éléments permettant d'établir que le contribuable vérifié dispose de revenus plus importants que ceux qui ont été déclarés. En l'absence de justification, ces revenus sont considérés par défaut comme imposables et taxés d'office.

Or, Jusqu'au 1^{er} janvier 2013, la jurisprudence limitait fortement la possibilité de l'administration de demander des justifications au

contribuable. En effet, l'envoi d'une telle demande n'était possible que dans les cas où les revenus non déclarés découverts sur les comptes bancaires représentaient au minimum le double des revenus déclarés. En pratique, cette «règle du double» aboutissait à limiter fortement la capacité de taxation des revenus occultes des contribuables les plus fortunés.

La règle du double a été aménagée de façon à permettre l'envoi d'une demande de justifications pour toute discordance entre revenus déclarés et crédits bancaires qui excède 150000 euros. Cette mesure permet donc d'assurer un contrôle effectif des dossiers à très forts enjeux et garantit un traitement plus équitable des contribuables vérifiés.

La taxation de l'origine des avoirs dissimulés: un renforcement des sanctions qui favorise le civisme déclaratif

Avant l'adoption de la troisième loi de finances rectificative pour 2012, la taxation des revenus et des transmissions à titre gratuit à l'origine d'avoirs non déclarés à l'étranger n'était possible que lorsque le contribuable fournissait à l'administration fiscale les informations utiles sur les flux ayant alimenté ses comptes. En l'absence de coopération, il était souvent impossible pour les services de procéder à la taxation.

Désormais, en l'absence de réponse du contribuable dans un délai de 60 jours, prorogable à 90 jours, justifiant l'origine et les modalités d'acquisition du patrimoine occulte détecté, celui-ci sera

préssumé avoir été reçu à titre gratuit, ce qui entraînera sa taxation au taux de 60%. La base imposable taxée d'office correspondra à la valeur la plus élevée connue de l'administration au cours des dix années précédant le contrôle.

L'extension de la compétence de la Commission départementale de conciliation aux biens situés à l'étranger

Cette extension de compétence permet à la Commission départementale de conciliation de Paris de rendre un avis non contraignant sur la valeur des biens situés à l'étranger, qui font l'objet d'un litige entre le contribuable redressé et l'administration fiscale. Pour ce type de biens, les contribuables bénéficient donc de garanties procédurales plus substantielles.

B. Des moyens procéduraux plus offensifs pour lutter contre les fraudes complexes

La «police fiscale», dotée de moyens d'investigation offensifs, permet de démontrer les domiciliations fictives et les montages opaques

La procédure judiciaire d'enquête fiscale, également appelée «police fiscale», permet à l'administration de déposer des plaintes en cas de présomption caractérisée de fraude fiscale. Ce dépôt de plainte, qui n'est réalisé que suite à avis favorable rendu par la Commission des infractions fiscales, permet la saisine de la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF). Cette brigade, constituée à la fois d'agents de la police nationale et d'agents de l'administration fiscale spécialement

habilités, dispose de moyens procéduraux et de prérogatives de police judiciaire, tels que les écoutes, les perquisitions, la garde à vue, les saisies ou les auditions notamment, qui lui permettent de rechercher les éléments de nature à caractériser les fraudes les plus sophistiquées et les plus difficiles à appréhender.

Le champ de compétence de la BNRDF a été largement étendu par l'article 11 de la troisième loi de finances rectificative pour 2012.

En effet, si initialement la compétence de la BNRDF se limitait aux fraudes réalisées par l'intermédiaire d'États et de territoires non coopératifs, c'est-à-dire n'ayant pas conclu de convention d'assistance administrative avec la France, celle-ci peut désormais être saisie afin de démontrer l'existence de montages complexes d'évasion fiscale reposant sur une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger, quel que soit l'État considéré.

Plus généralement, la compétence de la BNRDF est également étendue à toute manœuvre ou montage opaque destinés à égarer l'administration.

En raison de la nature exceptionnelle des moyens qui sont mis en œuvre par la BNRDF en termes d'investigations, la procédure judiciaire d'enquête fiscale n'a pas vocation à être utilisée en dehors des affaires de fraude fiscale d'une certaine ampleur et dont les enjeux financiers sont significatifs.

La solidarité en paiement: une sanction qui permet de mieux réprimer la fraude à

la TVA sur la vente de véhicules d'occasion

Le commerce intra-communautaire de véhicules d'occasion est sujet à la multiplication de schémas frauduleux plus ou moins complexes.

Par exemple, afin d'éviter une partie de la TVA, certains professionnels appliquent à tort la taxe sur la marge plutôt que sur l'intégralité du prix de vente du véhicule, alors même que les véhicules concernés ont déjà fait l'objet d'un droit à déduction de la TVA en amont. Plus récemment, des schémas plus élaborés consistant à multiplier les structures écrans intermédiaires entre l'acquéreur final français du véhicule et le vendeur initial se sont développés. Au-delà de la complexité pour les services à remonter la chaîne de vente constituée, se pose la question du recouvrement des impositions éludées. En effet, les intermédiaires constitués dans un but de fraude fiscale sont conçus comme des structures éphémères et insolubles. Cette situation est d'autant plus inacceptable que les bénéficiaires réels de cette fraude sont plus rarement taxés, car plus difficilement mis en cause.

Pour remédier à cette situation et mieux réprimer ce type de fraude, un mécanisme de solidarité en paiement a été constitué. Ce dispositif, qui s'inspire du dispositif déjà existant en matière de fraude carrousel, permet de rendre solidairement redevable de la TVA tout sous-acquéreur d'un véhicule d'occasion qui savait ou ne pouvait ignorer qu'il participait à un montage frauduleux.

La flagrance fiscale: une procédure élargie pour lutter contre l'organisation d'insolvabilité dans les montages frauduleux

La flagrance fiscale permet à l'administration de prendre des mesures conservatoires sur les biens détenus par le contribuable, sans autorisation du juge, afin de sécuriser en amont le paiement de l'impôt qui sera dû au titre de l'année en cours. Cette procédure, exorbitante du droit commun, a vocation à s'appliquer dans le cadre de situations particulièrement frauduleuses.

Pour plus d'efficacité, elle a été élargie de façon à renforcer la lutte contre les montages opaques de fraude à la TVA.

La procédure de flagrance peut ainsi désormais notamment être utilisée en cas de défaillance déclarative répétée en matière de TVA, lorsque le contribuable fournit des prestations commerciales sans éditer la facture correspondante, lorsqu'il recourt à un logiciel de comptabilité dit «permissif» ou en cas d'organisation de son insolvabilité. Sont également visés les trafics illicites.

Pour rendre cette procédure plus réactive, et ainsi mieux lutter contre les entreprises éphémères, la troisième loi de finances rectificative pour 2012 prévoit également la possibilité pour l'administration d'inclure à la procédure de flagrance les périodes achevées pour lesquelles aucune obligation déclarative n'est encore arrivée à échéance.

C. La modernisation des procédures de contrôle en environnement informatisé accroît la visibilité des services de contrôle sur les informations potentiellement révélatrices de fraudes fiscales

La perquisition informatique

L'article L. 16B du livre des procédures fiscales permet à l'administration fiscale, dans le cadre de la procédure de droit de visite et de saisie, de saisir des pièces et documents

se rapportant à une fraude présumée en matière d'impôts professionnels, y compris sous un format informatique.

Or, en raison du développement du recours à des serveurs distants notamment, la dissociation entre le lieu de la visite domiciliaire et le lieu de stockage des données informatisées rendait difficile l'accès aux données de nature à caractériser les fraudes présumées.

De même, le refus des contribuables de transmettre les mots de passe ou les clés de cryptages utilisés, par exemple, ne permettait pas toujours un accès effectif aux données informatiques disponibles.

Par ailleurs, le délai entre la visite domiciliaire et l'engagement de la vérification de comptabilité permettait au contribuable fraudeur de détruire les données qui auraient permis de poursuivre plus efficacement, sur la base d'un chiffrage précis les montants éludés.

L'administration fiscale est désormais dotée, depuis le 1^{er} janvier 2013, de nouvelles prérogatives permettant de

dépasser ces trois obstacles pour un contrôle plus effectif. Elle pourra désormais saisir les données stockées sur des serveurs distants si elles sont accessibles depuis un ordinateur situé sur le lieu de la perquisition, sanctionner le contribuable refusant de communiquer les codes permettant la lecture de ses données informatiques et procéder à une taxation d'office, et, enfin, lui opposer, dans le cadre de la procédure de vérification de comptabilité, les traitements informatiques réalisés sur les données saisies, quand bien même celles-ci auraient été détruites après la perquisition.

Le contrôle de la facturation électronique

La politique européenne de simplification et de modernisation du fonctionnement des entreprises s'est traduite par l'adoption, en juillet 2010, d'une directive harmonisant les règles de facturation entre les différents États membres de l'Union européenne.

Afin de développer l'utilisation de la facture électronique, en plus des échanges de factures sous forme de message structuré de type EDI et des factures accompagnées d'une signature électronique assortie d'un certificat, le législateur a prévu, dans le cadre de la transposition de cette directive, une troisième méthode de transmission de facture ayant une valeur probante en cas de contrôle. Les entreprises peuvent désormais utiliser tout moyen technique pour transmettre une facture électronique à la seule condition de pouvoir garantir l'authenticité de son origine, l'intégrité et

la lisibilité, ce, à travers un contrôle interne fiable, qui permet d'établir un lien entre la facture émise ou reçue, et la livraison de bien ou la prestation de service correspondant.

Afin de prévenir le développement de fraudes à la TVA commises via un recours à des factures fictives ou falsifiées, les entreprises faisant l'objet d'un contrôle fiscal doivent présenter les documents témoignant des contrôles internes mis en place en complément de l'édition de leurs factures électroniques.

Le contrôle de la comptabilité informatisée

À compter du 1^{er} janvier 2014, les entreprises qui tiennent leur comptabilité à l'aide d'un système informatisé devront, en cas de contrôle de leur comptabilité, fournir une copie de leurs écritures comptables sous format dématérialisé.

Cette évolution législative permettra d'éviter les situations dans lesquelles certaines entreprises remettaient au vérificateur de volumineux fichiers papier, difficilement vérifiables, et nuisaient à l'efficacité de l'action administrative.

Afin de sécuriser les entreprises, la loi prévoit la destruction systématique des fichiers d'écritures comptables remis au vérificateur avant la mise en recouvrement.

D. L'aménagement des règles de prescription applicables limite les obstacles procéduraux à contrôle

Le délai de reprise dont dispose l'administration fiscale est généralement

de trois ans. Pour autant, ce délai ne permet pas toujours un contrôle effectif, principalement lorsqu'en cas de fraude, la dissimulation des sommes est atteinte par la prescription.

Un meilleur contrôle de «l'exit tax» pour les transactions réalisées en trois et huit ans après la sortie du territoire

Dans le cadre du dispositif d'imposition des plus-values latentes lors du transfert du domicile d'un contribuable hors de France, également appelée « exit tax », un contribuable transférant son domicile fiscal hors de France bénéficie d'un sursis de paiement des impositions dues sur le patrimoine dont il dispose lors de sa sortie du territoire jusqu'au moment où un événement (généralement le transfert de ce patrimoine) met fin à ce sursis. Toutefois, lorsque la cession du patrimoine était effectuée au-delà du délai de reprise de trois ans, l'administration ne pouvait pas réaliser de contrôle. Afin de remédier à cette situation, un nouveau délai de reprise triennal est désormais décompté à compter de la réalisation d'un des événements mettant fin au sursis de paiement.

La réouverture de la prescription en cas d'omission déclarative révélée lors d'une instance contentieuse

Lorsqu'une instance contentieuse, qu'elle soit juridictionnelle ou administrative, débouche sur la révélation d'une omission ou d'une insuffisance déclarative, les services fiscaux peuvent réparer ces insuffisances durant une période d'un an

après la décision qui a clos l'instance contentieuse, dans la limite de dix années suivant l'année au titre de laquelle l'imposition est due.

Si cette disposition, codifiée à l'article 170 du livre des procédures fiscales, était limitée aux impôts sur le revenu et sur les sociétés, ce délai de reprise complémentaire est étendu, depuis le 1^{er} janvier 2013, à l'ensemble des impositions dues.

L'alignement des règles de prescription du CIMA sur celles prévalant pour le (IR Dans le cas du crédit d'impôt recherche (CIR)

Le délai de reprise s'exerce jusqu'à la fin de la troisième année suivant celle du dépôt de la déclaration. Cette règle simple permet de conserver à l'administration un délai suffisant pour permettre un contrôle effectif de la déclaration, même en cas de dépôt tardif des déclarations.

Or, préalablement à 2013, cette règle ne s'appliquait pas au crédit d'impôt métier d'art (CIMA), pour lequel le délai de reprise était décompté à partir de l'année justifiant l'attribution du crédit d'impôt, et non à partir de l'année de la déclaration. Aussi, s'était développée une pratique de fraude consistant à déposer une déclaration tardive dans le cadre de la procédure de réclamation contentieuse, en limite des trois années de prescription, ce qui faisait obstacle à la réalisation de contrôles fiscaux. L'alignement des règles de décompte du délai de reprise permettra de lutter efficacement contre ce type de pratiques.

L'extension à dix ans du délai de prescription pour les impôts patrimoniaux en cas de non déclaration de comptes à l'étranger

Cette extension, qui constitue un alignement des règles de prescription antérieurement applicables au seul impôt sur le revenu dans certaines situations transfrontalières aux droits d'enregistrement et à l'impôt sur la fortune dus au titre des sommes détenues sur des comptes bancaires et des contrats d'assurance-vie à l'étranger, permettra de renforcer les capacités de recherche et de contrôle des services fiscaux.

Ce délai de reprise décennal s'applique à compter des sommes dues au titre de l'année 2007.

III. Les moyens procéduraux contenus dans le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude et la grande délinquance économique et financière devraient aller dans le sens des mesures prises en 2012

Les mesures prises en 2012 par le législateur ont donc notablement renforcé la capacité de recherche, de contrôle, de redressement et de sanction dont dispose l'administration fiscale afin de lutter plus efficacement contre les fraudes, notamment complexes, et l'évasion fiscale, de manière à garantir la contribution la plus juste de chacun des citoyens aux finances publiques. Le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, déposé devant le Parlement le 24 avril 2013, devrait

encore renforcer le régime répressif des fraudes fiscales les plus graves et les plus complexes, et doter l'administration fiscale de nouveaux moyens procéduraux, que ce soit en matière d'information ou de contrôle, y compris en milieu informatisé.

En matière d'information, il est ainsi prévu de permettre à l'administration fiscale, sous le contrôle du juge, d'exploiter toutes les informations qu'elle reçoit, quelle qu'en soit l'origine, y compris illicite, sous réserve que ces informations ne soient pas anonymes. Elle pourrait par ailleurs obtenir des informations de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACP) concernant les activités du secteur bancaire et financier présentant des risques élevés en matière d'optimisation et d'évasion fiscales.

Afin de mieux appréhender les montages complexes, une disposition prévoit de renforcer les obligations déclaratives des plus grandes entreprises concernant leur politique de prix de transfert, ce qui devrait permettre de mieux détecter les risques d'évasion fiscale.

La lutte contre la fraude à la TVA sera facilitée par la possibilité nouvelle offerte à l'administration de refuser ou d'invalider l'attribution d'un numéro de TVA à un opérateur qui ne justifie pas de la réalité de son activité économique.

Enfin, pour renforcer l'efficacité des contrôles en milieu informatisé et démontrer les fraudes comptables, le projet de loi prévoit de donner accès au code source des logiciels dits «permissifs»,

qui facilitent les manipulations comptables frauduleuses et la dissimulation de recettes. Au plan répressif, une amende et un mécanisme de solidarité du paiement des impôts fraudés pourraient frapper concepteurs, éditeurs ou distributeurs de ces logiciels permissifs ou frauduleux.

Au total, il apparaît ainsi que pour faire face à des fraudeurs qui s'adaptent continuellement et profitent des failles ouvertes par le développement des nouvelles technologies, il est important d'adapter régulièrement nos procédures administratives.

Par ailleurs, le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude et la grande délinquance économique et financière précité prévoit également un alourdissement des sanctions pénales pour fraude fiscale.

FINANCES PUBLIQUES

Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde

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

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bien distincts du contrôle pratiqué par secteur privé.

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

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

Toutefois cette distinction entre les

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

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

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

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

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

I. - LE DÉVELOPPEMENT DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

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

A. La multiplication des modalités du contrôle

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

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

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

Le premier revêt une assez grande efficacité sur le plan du

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

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

c) Les contrôles internes et les contrôles externes

Une autre distinction

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

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

parlementaires.

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

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

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

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

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

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

B. L'élargissement du domaine du contrôle

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

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

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

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

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

soumis aux règles de la comptabilité publique.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De son côté, l'Organisation

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

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

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

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

dissociables.

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

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

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

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

A- La démocratisation du contrôle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION

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

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

POLITIQUE ECONOMIQUE

Budget 2014 point de vue des industriels

Entre inquiétude et espoir

CMC n° 254/janvier 2014

La relance de l'activité économique une priorité de la politique du gouvernement

Selon les responsables des entreprises marocaines, la politique du gouvernement telle que traduite par la loi de finances 2014 fait de la relance de l'activité économique sa première priorité. En effet 37/5% des enquêtés le pensent. L'assainissement des finances publiques en est la seconde puisque 26/3% l'ont considéré comme telle. La dynamisation de l'emploi et la réduction des inégalités sociales ne semblent pas être parmi les priorités majeures du gouvernement en 2014. Ces deux aspects ne sont reconnus comme privilégiés par la politique gouvernementale que par 15% et 12/5% des interrogés par l'enquête. Ils sont cependant classés par ces mêmes chefs d'entreprise bien avant la lutte contre la hausse des prix qui n'a été jugée prioritaire pour le gouvernement que par 5% de ces enquêtés.

La taxation, une disposition pertinente

Les avis des responsables sur les dispositions de la loi de finances mettent en évidence l'intérêt que portent ces derniers à la taxation. Ils sont 23,3% à penser que la réforme de la taxe sur la

valeur ajoutée (TVA) est une disposition pertinente de la loi de finances. Un peu moins soit 18,3% et autant estiment que le maintien de la taxation sur les sociétés et l'imposition du secteur agricole sont des mesures adaptées dans la conjoncture actuelle. Ces mesures semblent être plus importantes pour les responsables interrogés que la réduction des dépenses d'investissement de l'Etat qui a été le plus souvent considérée comme le maillon faible de la politique du gouvernement en 2014.

La politique du gouvernement, jugée pesante surtout pour les classes moyennes

La politique fiscale du gouvernement va demander des efforts importants aux différentes catégories sociales. Cependant, ce sont les classes moyennes qui en supporteront le plus le poids. Cette appréciation est donnée par 33,3% des enquêtés. Les catégories privilégiées ne seront pas épargnées. 29,2% des participants à l'enquête ont déclaré que cette population aura des efforts à fournir pour faire face à cette politique. 25% jugent que la politique fiscale éprouvera l'ensemble des marocains en 2014.

Demande adressée aux entreprises, une évolution plutôt incertaine

L'enquête révèle que 43,8% des interrogés ne sont pas préoccupés par l'impact positif ou négatif de la politique du gouvernement sur la demande aussi bien interne qu'externe adressée à leurs activités. Mais elle montre également que les mesures prises ont un impact négatif aussi bien sur la demande des ménages que celle provenant de l'extérieur adressée à leurs secteurs d'activité. Ainsi 27,1% ont déclaré que la demande intérieure sera affectée négativement par ces mesures et 14,6% considèrent que la demande étrangère subira le même sort.

Croissance, elle sera importante en 2014

S'agissant de la croissance au niveau national, 23,9% des industriels estiment qu'elle sera moins importante qu'en 2013 contre 25,4% qui la jugent similaire à celle de l'année passée et 2,8% qui s'attendent à une accélération de l'activité. Un profil d'appréciation quasi identique à celui attendu au niveau national est décrit par les enquêtés pour l'activité dans leur secteur. En effet, 4,2% ont déclaré que l'activité sera plus dynamique au niveau national en 2014 comparativement à ce qu'elle était en 2013. 23,9% annoncent que l'activité de leur secteur ressemblera à celle de l'année dernière et 19,7% s'attendent à moins de dynamisme dans leur secteur d'activité que l'année écoulée.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Politique de Change

Quel recadrage face au choc de compétitivité?

Centre Marocain de Conjoncture n° 253 – Décembre 2013

La politique de change pratiquée au Maroc depuis plus d'une dizaine d'années se révèle d'une grande prudence. 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 qu'une telle 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 de la parité monétaire depuis le début de la décennie. On relèvera en effet que la parité Dollar Euro dont l'évolution est largement déterminée par les perspectives économiques dans les deux foyers de croissance, aux Etats-Unis et en Europe, mais aussi par les politiques monétaires suivies par la Réserve Fédérale et la Banque centrale européenne, présente une certaine régularité en dépit d'une valorisation plus forte de l'euro sur les marchés. Le mode de cotation du Dirham qui accorde un poids prépondérant à l'Euro par rapport au Dollar US en tire avantage, en assurant une certaine stabilité des cours par

rapport à la monnaie du principal partenaire commercial du pays.

La stabilité relative de la cotation du Dirham sur les dix dernières années ressort à travers l'évolution des taux de change bilatéraux, par rapport au Dollar US et à l'Euro. La comparaison des cotations enregistrées entre 2000 et 2012 fait apparaître une appréciation de l'Euro par rapport au Dollar US de près de 35 % avec un Euro échangé à 0,86 Dollar en 2000 contre 1,32 Dollar en 2012. Parallèlement, et du fait du poids de l'Euro dans le panier de cotation, le Dirham a vu sa valeur s'apprécier de 22 % par rapport au Dollar durant la même période. L'évolution divergente des deux monnaies de référence au plan international s'est enfin soldée par une dépréciation du Dirham de près de 11 % en une décennie par rapport à l'Euro. Comme on peut le constater à travers ces données, l'évolution du Dirham enregistre des fluctuations limitées compte tenu du système de cotation basé sur le panier de devises reflétant la structure des échanges commerciaux du pays. L'atténuation des fluctuations de la parité monétaire qui semble constituer le principal objectif de la politique de change apparaît encore plus évidente s'agissant de l'indicateur du taux de change effectif nominal. Sur la période couvrant la dernière décennie, le taux de change effectif nominal calculé comme moyenne

des taux de change bilatéraux Dirham/Euro et Dirham/Dollar US, pondérés par leurs poids respectifs dans les échanges commerciaux, a enregistré de faibles variations au cours des dix dernières années. Le taux de variation de cet indicateur s'est en effet contenu dans une fourchette ne dépassant guère 2 % avec toutefois une nette tendance à la dépréciation depuis l'avènement de l'Euro et la consolidation de sa position sur les marchés de change à l'échelon international.

La légère orientation à la baisse du Dirham depuis le milieu de la décennie s'est retrouvée également au niveau du taux de change effectif réel avec un rythme sensiblement plus prononcé. Outre l'effet du taux de change nominal, l'évolution du taux de change effectif réel a résulté en bonne partie de l'écart inflationniste favorable comparativement aux autres pays concurrents. Cet indicateur qui a fait état de variations sensiblement plus marquées que celle du taux de change effectif nominal sur la même période a en effet accusé une baisse de 5 % au cours des cinq dernières années. S'agissant, en le cas d'espèce, d'un indicateur de compétitivité, cette évolution, significative d'une baisse des prix intérieurs par rapport aux prix étrangers, constitue autant de gain sur les marchés d'exportation.

Politique de Change

Faible Incidence sur la compétitivité

Force est de constater cependant que la politique de change telle qu'elle ressort de l'évolution des indicateurs de la

parité monétaire, que ce soit en termes nominaux ou réels, ne semble avoir qu'une faible incidence sur les performances sur les marchés extérieurs. Le Maroc peine à relever le défi de la compétitivité. Les indicateurs de performance commerciale qui constituent le critère le plus significatif à ce sujet sont en nette repli depuis le début de la décennie. Les parts de marché évaluées sur la période couvrant les dix dernières années ont varié d'une année à l'autre autour d'une moyenne de 0,11 % contre 0,13 % la décennie précédente. Le positionnement compétitif du Maroc accuse même un déclin s'agissant du marché de l'Union européenne qui constitue le principal marché d'exportation du pays. Les parts de marché du Maroc sur l'UE se sont réduites de 0,25 % en 2001 à 0,19 % en 2010. Le Maroc se trouve ainsi déclassé sur le marché européen par nombre de pays concurrents du pourtour méditerranéen et même des régions plus éloignées.

La faible compétitivité à l'export apparaît de façon encore plus évidente à travers des indicateurs spécifiques comme le déficit commercial ou encore le taux de couverture dont les niveaux atteints ces dernières années rendent parfaitement compte de la détérioration préoccupante de la situation de la balance commerciale et de l'ensemble des comptes extérieurs. Dans un contexte marqué par un net déclin des débouchés extérieurs, le poids du déficit commercial dans le PIB atteint actuellement 23 % avec un volume d'exportation couvrant moins de la moitié du volume des importations. Même si cette situation résulte en partie du renchérissement exceptionnel des

matières premières et de l'énergie, le recul de certaines activités industrielles orientées à l'export explique l'essentiel des déséquilibres des échanges extérieurs et leurs tendances sur la moyenne et la longue période.

Par ailleurs, le système de change marocain fondé sur l'ancrage du Dirham à un panier de devises où prédominent l'Euro et le Dollar semble avoir relativement bien amorti les chocs d'origine externe, liés à la forte instabilité de l'environnement international. La gestion de ce système a contribué à maintenir la stabilité du cadre macroéconomique avec un rythme d'inflation contenu dans des limites soutenables. Cette politique a cependant relégué au second plan le soutien à la compétitivité et le rôle déterminant que le système de change peut jouer dans l'amélioration des conditions de l'offre exportable sur les marchés pertinents. Les difficultés que traversent actuellement le secteur exportateur du fait de l'affaiblissement de la demande mais aussi du déficit de compétitivité des produits marocains se ressentent au niveau des performances de production et des soldes extérieurs.

Recadrage de la Politique de Change

Quels Préalables Pour Quels Objectifs ?

On soulignera enfin qu'outre les impératifs de compétitivité, les objectifs de recadrage de la politique monétaire pour la réorienter plus vers le ciblage de l'inflation imposent de nouvelles orientations en matière de politique de change. La réflexion porte actuellement sur les possibilités d'introduire une plus grande flexibilité à la fois au plan de la conduite de la politique monétaire et du régime de change dans le but de faciliter l'insertion de l'économie nationale dans son environnement international et la doter des moyens d'adaptation aux changements. La mise en place progressive d'une politique de ciblage de l'inflation adossée à un régime de change permettant une plus grande souplesse de gestion pourrait dans un contexte international en pleine mutation favoriser l'attractivité de l'économie et son ancrage sur les principaux foyers de croissance. Force est de constater cependant qu'à l'heure actuelle, certaines des conditions préalables à une telle perspective ne semblent pas entièrement réunies. Ces conditions concernent notamment la stabilité du cadre macroéconomique, la solidité du système financier, le cadre institutionnel garantissant l'indépendance des autorités monétaires et, enfin, l'expertise et les capacités techniques nécessaires pour la conduite de cette politique.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Croissance en 2014 : perspectives de fléchissement

CMC n° 254 /janvier 2014

Les perspectives d'évolution de l'activité économique demeurent en ce début d'année soumises à de multiples facteurs d'incertitudes. Outre l'incidence des chocs externes plus ou moins marquée sur certaines activités les plus exposées, le déficit pluviométrique important observé depuis le début de la campagne agricole constitue l'une des données majeures qui déterminera dans une large mesure les développements conjoncturels dans les mois à venir. L'économie nationale, entamant à peine un cycle de croissance assez régulier à la faveur d'une dynamique conjoncturelle positive, se trouvera de nouveau confrontée à de fortes pressions récessives. L'impact de l'aléa climatique qui reste encore déterminant pour une bonne part des activités de production et de demande ne pourra être que très faiblement atténué, dans le contexte particulier de l'année en cours, par le redressement attendu de certains segments de l'activité économique tant au plan interne qu'externe. Les pronostics établis par le Centre Marocain de Conjoncture sur la base des données actuellement disponibles prédisent un net fléchissement de la croissance, des revenus et de la demande pour l'ensemble de l'exercice qui commence et ce, en dépit de la nouvelle dynamique de reprise enclenchée à l'échelon international.

Bien qu'elles apparaissent assez différenciées selon les pays et les régions,

les anticipations de redressement du cycle des affaires au niveau international ne cessent de se consolider d'un trimestre à l'autre. Les prévisions pour l'année 2014 tablent sur une nette reprise de l'économie mondiale avec un taux de croissance moyen de 3,6 %, en hausse de 0,7 point par rapport à l'exercice précédent. Le redressement prévisible de l'activité économique à l'échelon international bénéficiera aussi bien aux économies en développement qu'aux économies avancées. S'agissant des marchés pertinents pour l'économie nationale, constitués pour l'essentiel des principaux pays de la zone euro, les pronostics demeurent encore incertains quant aux possibilités d'un redressement rapide du cycle des affaires. Après une contraction de l'activité globale de 0,4 %, les perspectives de croissance de la zone euro devront être contenues en 2014 dans des limites ne dépassant guère 1 % en raison du poids de la dette et les contraintes qu'elle impose quant aux politiques de soutien à l'activité et à l'emploi.

Perspectives de repli de la croissance et essoufflement de la demande

Au plan de l'environnement économique interne, le profil de croissance de l'économie nationale en 2014 sera en

grande partie tributaire des résultats de la campagne agricole et de la dynamique insufflée à la demande intérieure que ce soit de consommation ou d'investissement. La configuration économique prévisionnelle de l'année 2014 sera également tributaire dans une large mesure du programme de politique économique mis en œuvre dans ses volets budgétaire, monétaire et financier. Sur chacun de ces paramètres qui conditionnent le rythme de croissance, il s'avère nécessaire de formuler un certain nombre d'hypothèses à partir des éléments d'informations actuellement disponibles afin de cerner au mieux les configurations probables de l'activité économique pour l'ensemble de l'exercice.

En ce qui concerne en premier lieu la campagne agricole, la situation pluviométrique particulièrement difficile observée depuis le début de la saison avec un déficit hydrique important par rapport à la moyenne annonce déjà une forte chute de la production céréalière et, conséquemment, une importante baisse de la production agricole et des activités qui lui sont liées. Les estimations les plus optimistes effectuées à ce sujet annoncent déjà une baisse de la production attendue des quatre principales céréales de plus de 20 % par rapport à la moyenne des cinq campagnes précédentes. Les revenus et la demande intérieure de consommation mais aussi d'investissement devraient, dans une telle perspective, subir des effets induits de cette contre-performance qui se répercuteraient sur nombre de secteurs d'activité. L'hypothèse même d'un regain de dynamisme de la demande extérieure, notamment de la part des pays de l'Union

européenne, ne pourrait atténuer que de façon très limitée le repli de la demande intérieure résultant de la situation de sécheresse.

Au plan des orientations de la politique économique, la loi de finances adoptée pour l'exercice en cours réunit pratiquement tous les éléments d'un programme d'austérité. Alors qu'elle annonce les objectifs de stimulation d'une croissance économique durable, de soutien de l'investissement et de promotion de l'emploi, la programmation budgétaire adopte un ensemble de mesures qui s'inscrivent toutes dans une logique tout à fait différente. Le souci affiché de rétablissement des équilibres financiers de l'Etat, de stabilisation des avoirs extérieurs et de maîtrise du déficit budgétaire semblent avoir pris le dessus sur les objectifs de soutien à l'activité. Ceci transparaît notamment à travers les mesures visant la réduction du budget d'investissement, l'augmentation de la pression fiscale et la restriction de l'emploi dans les administrations publiques. Les orientations restrictives du budget auront d'importantes répercussions sur la dynamique économique d'ensemble plus particulièrement dans un contexte d'affaiblissement des ressorts internes de la croissance. Partant des nouvelles perspectives de la conjoncture au plan international et tenant compte des orientations budgétaires et des contraintes pesant sur les ressorts internes de l'activité, le rythme de croissance pour l'économie nationale devrait connaître un net ralentissement en 2014 comparativement à l'exercice précédent. Le taux de croissance projeté

dans le scénario prévisionnel de 2014 est de 2,7 % en termes réels, ce qui équivaut à un repli de plus de 2 point par rapport à l'année 2013. Cette perspective qui se révèle en définitive très modeste eu égard aux objectifs visés montre la nécessité de l'accélération des programmes de restructurations économiques et de réforme structurelles à même de replacer l'économie sur une trajectoire de compétitivité et de croissance.

Contraction de la production agricole et faible dynamisme de l'industrie

La configuration sectorielle de croissance en 2014 sera marquée par une nette contraction de la production agricole et des activités qui lui sont liées. La valeur ajoutée de l'ensemble des activités primaires devraient, dans ces conditions, subir une régression de 4,5 % en termes réels, soit un écart de plus de 20 points par rapport aux performances enregistrées en 2013. Bénéficiant de l'amorce d'une reprise sur les marchés pertinents, les activités du secteur industriel devraient, en revanche, présenter des configurations en légère amélioration par rapport à la tendance baissière enregistrée en 2013 malgré le resserrement des conditions de l'offre et l'atonie de la demande. Les projections pour 2014 retiennent un taux de croissance pour l'ensemble du secteur industrie de 2,1 % contre 1,5 % en 2013. S'agissant du secteur du bâtiment et travaux publics, les principales activités de

ce secteur devraient amorcer une légère reprise après la forte baisse constatée depuis le début de l'année et qui s'est manifestée en particulier par le recul des ventes de ciment et des indicateurs de mise en chantier de construction. Le scénario prévisionnel table sur un rythme de croissance moyen pour ce secteur de 3,5% en 2014 contre à peine 1,3 % en 2013. Enfin, pour les branches commerciales et de services, le profil de croissance pour l'année à venir envisage une légère reprise d'activité à l'instar des activités secondaires avec une progression moyenne de 4,3 %, en hausse de 0,4 point par rapport à l'exercice précédent.

Le profil fortement contrasté de la croissance en 2014 trouve par ailleurs son pendant au niveau du comportement des principales composantes de la demande. La configuration prévisionnelle retient à ce propos une faible évolution de la consommation des ménages qui devrait s'accroître au taux de 3,7 % en termes réels, en décélération de 0,2 point par rapport à l'année 2013. Il en est de même de l'investissement dont le volume global progresserait d'à peine 2,6 % en valeurs réelles. Enfin, la lenteur de la reprise anticipée au plan international en 2014 ne permettra pas une relance suffisante de la demande externe adressée à l'économie nationale. Le pronostic pour l'année 2014 prévoit à ce propos une hausse réelle des exportations de 2,1%, soit à peine un point de plus que la prévision arrêtée pour 2013.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Restructuration de la TVA : Un potentiel de recettes important

CMC n° 252 – Novembre 2013

Le projet de budget prévoit la restructuration de la TVA autour de deux taux d'imposition: un taux normal de 20 % et un taux réduit de 10 %. La mise en œuvre de cette restructuration implique une hausse importante de la pression fiscale sur les contributeurs. On relèvera cependant que, du côté des recettes, l'impact de ces ajustements demeure, au vu des projections budgétaires, fort limité. Le budget prévoit à peine une hausse de 2,4 % des recettes au titre de la TVA. Ce faible rendement pousse à s'interroger sur la pertinence des ajustements de taux proposés et sur leur conformité quant aux exigences d'efficacité, d'équité et de neutralité.

Les principales mesures fiscales retenues dans le projet de budget portent sur l'élargissement de l'assiette de la TVA et le relèvement des taux appliqués à certains produits. Présentés comme le début d'une réforme plus large devant restructurer l'ensemble du dispositif fiscal, ces ajustements ont porté sur la réduction progressive des exonérations, le relèvement des taux appliqués à certains produits et l'introduction d'une structure à deux taux (un taux normal de 20% et un taux réduit de 10%) pour se conformer aux normes de la TVA « nouvelle génération». Mais au-delà de ces aménagements revêtant un caractère apparemment technique, l'objectif visé

par cette première restructuration est de parvenir à un système de prélèvement indirect se conformant aux normes de neutralité, d'équité et d'efficacité et permettant de générer plus de ressources tout en limitant la pression sur les contributeurs. Il importe d'examiner dans quelle mesure les ajustements proposés dans le cadre du budget prévisionnel s'inscrivent dans cette perspective.

Le premier élément d'importance à examiner a trait au potentiel fiscal mobilisable au moyen de la TVA. Les observations portant sur les dix dernières années montrent que les prélèvements au titre de la TVA ont enregistré une forte progression comparativement aux autres catégories d'impôts. Les recettes globales de la TVA se sont, en effet, accrues de 21 Milliards de DH en 2000 à plus de 74 Milliards en 2012, réalisant ainsi une progression moyenne de 11% par an sur l'ensemble de la période. Cette performance est attribuable principalement aux recettes de la TVA sur les importations qui constituent plus des deux tiers du montant global des prélèvements au titre de cet impôt. Les recettes totales de la TVA sur les importations qui se sont élevées au terme de l'année 2012 à plus de 48 Milliards de DH ont progressé de 12 % en moyenne par an depuis le début de la décennie contre

9,8 % pour les recettes de la TVA intérieure.

La TVA en deux taux **Faibles projections de recettes**

La prise en compte de la dynamique de l'activité montre par ailleurs que les prélèvements au titre de la TVA suivent depuis plus d'une décennie un rythme plus soutenu que celui du PIB avec un coefficient d'élasticité de 1,5. Les configurations présentées dans le projet de budget relativement aux projections de recettes de TVA au titre de l'exercice 2014 semblent quelque peu en décalage par rapport à ces tendances. Au moment même où nombre de taux de prélèvement sont révisés à la hausse en passant, selon le cas, de 7 à 10 % ou à 20 % dans un contexte économique assez favorable avec une projection de croissance du PIB fixée à 4,2 %, les prévisions de recettes de TVA se situent nettement en retrait par rapport aux tendances observées ces dix dernières années. Le budget retient à peine un accroissement de 2,4 % de l'ensemble des recettes de TVA et ce, en dépit du réajustement à la hausse des taux appliqués à de nombreux produits et services. L'objectif d'amélioration des recettes et des rendements qui constitue l'une des motivations majeures derrière les ajustements de taux semble, au vu de ces projections, difficilement réalisable. La hausse parfois excessive des taux appliqués à certains produits peut avoir un impact important sur la formation des prix et induire un effet inverse du côté de la demande globale et, partant, sur le rendement fiscal. Cette éventualité pose la question de la pertinence des ajustements effectués et leur adaptation

au contexte de la demande, des revenus et du pouvoir d'achat. Il importe dans ces conditions de s'interroger sur la structure de taux la plus adaptée pour optimiser les rendements de l'impôt tout en respectant les exigences d'équité et de neutralité.

La TVA restructurée **Un potentiel de recettes à optimiser**

Les simulations effectuées sur la base des données relatives aux structures de la demande finale par produit avec application d'une structure de TVA à deux taux permettent d'approcher le potentiel de prélèvements au titre de cet impôt et le comparer à la situation actuelle. L'élimination totale des exonérations et l'application d'une structure à deux taux (un taux normal de 15 % et un taux réduit de 8 %) permettrait d'atteindre un potentiel de prélèvements fiscaux pour l'année 2012 avoisinant 83 Milliards de DH, soit 12 % de plus par rapport aux recettes réalisées cette année. Si l'on porte le taux réduit à 10 %, le potentiel des prélèvements augmenterait de 15 % par rapport au résultat enregistré en 2012. On soulignera par ailleurs qu'au plan de l'équité, la répartition du poids de la fiscalité au titre de la TVA entre les différentes catégories de contributeurs est relativement peu sensible aux modifications des taux effectuées dans le travail de simulations. Les prélèvements de la TVA sont déterminés pour une grande part par la répartition des dépenses de consommations sur les différents biens et services. Sachant que les catégories socio-économiques à faible revenu, se trouvant dans le premier et le second quintile de la population répartie selon la dépense moyenne par personne,

réalisent plus de 50 % de leurs dépenses sur les produits alimentaires qui bénéficient du taux réduit, la contribution de ces catégories socio-économiques ne dépasse guère 16 % du total des recettes de TVA. A l'inverse, les 20 % de la population constituant le groupe socioéconomique le plus aisé contribuent pour une part atteignant 50 % du total des prélèvements au titre de la TVA. Les simulations effectuées sur la base de deux taux d'imposition recentrés autour 15 % et 10 % et appliqués à tous les biens et services ne font pas apparaître de modifications significatives de la répartition des charges entre groupes socio-économiques.

L'autre facteur pouvant servir comme base d'appréciation quant aux performances des prélèvements au titre de la TVA a trait à la répartition des contributions fiscales par secteur d'activité. Les données relatives aux comptes nationaux et plus particulièrement celles du tableau des ressources et des emplois (TRE 2012) apportent des informations intéressantes à ce sujet. De toutes les activités productives, le secteur de la construction est celui qui apporte la plus grosse contribution en termes de prélèvements au titre de la TVA. Sur un montant total de TVA évalué en 2012 à près de 75 Milliards de DH, les recettes au niveau du secteur de la construction se sont élevées à 21 Milliards de DH, représentant plus du quart des recettes.

Les résultats des simulations effectuées selon différents scénarios portant sur la structure des taux montrent que les prélèvements au titre de la TVA peuvent

être développés de façon significative. Le potentiel de recettes mobilisable s'avère d'autant plus important qu'il ne prend en compte ni l'incidence de la croissance de l'activité, ni même les possibilités d'ajustement qu'offrent l'asymétrie des contributions fiscales considérées par catégories socio-économiques ou par secteur d'activité. Une TVA recentrée autour de deux taux d'imposition plus modérée et restructurée de façon à permettre un certain équilibre entre secteurs d'activité tenant compte des options stratégiques en matière de politique économique pourrait contribuer à surmonter les difficultés budgétaires actuelles.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Le Taux de Change

De la fixité à la flexibilité: quelles perspectives?

CMC n°253/décembre 2013

Devant la panoplie de régimes de change envisageables, le Maroc, à partir de 1973 et dans un souci d'atténuer l'impact des fluctuations des monnaies étrangères, a pris option pour un régime de change dit intermédiaire à parité fixe avec un rattachement du dirham à un panier de monnaie choisi en fonction de la structure des échanges que le pays accomplit avec ses principaux partenaires étrangers. Depuis, les impératifs dictés par le renforcement de l'ouverture du Maroc, notamment à travers l'accord d'association avec l'Europe, ont conduit à une plus forte pondération des devises européennes. Ce renforcement sera consacré à l'occasion de l'adoption de l'Euro par l'Union européenne, pour aboutir, en 2001, à l'adoption d'un panier constitué exclusivement de l'Euro et du Dollar américain, dans une proportion, respectivement, de quatre pour un.

A l'abri d'une flexité tout aussi contraignante que protectrice

La mise en place d'un tel mécanisme, avec les différents correctifs sus-indiqués, est censée offrir, au Maroc, les règles de pilotage économique nécessaires à la mise en œuvre de politiques monétaire et budgétaire cohérentes. Toutefois, cette fonctionnalité n'est pas sans introduire des conditions

contraignantes au niveau de la mise en œuvre des choix macroéconomiques de régulation et des options envisageables pour la promotion de la compétitivité du pays, dans ses rapports avec ses partenaires internationaux.

Il est certain que la rigidité du régime en vigueur a permis, par le passé, d'accompagner, dans une relative sérénité, l'ouverture du Maroc dans ses multiples accords de libre-échange, en le préservant des chocs et de l'instabilité qui prévalent sur les marchés extérieurs. Mais de l'avis des administrateurs du FMI, le Maroc est, actuellement, dans de bonnes dispositions pour réussir son rééquilibrage budgétaire et défendre la viabilité extérieure de ses exportations pour s'engager dans des perspectives favorables de croissance. Cet organisme, à défaut de dicter, suggère alors un assouplissement du taux de change pour renforcer la compétitivité, dans une concordance avec les politiques macroéconomiques. Ce, en rappelant qu'il faut marquer le pas dans la décentralisation du budget pour ne pas aggraver les risques budgétaires, réduire le ratio de la masse salariale publique par rapport au PIB et engager un dialogue social de qualité. Sous l'effet des exhortations du FMI, Banque Al Maghrib préconise aujourd'hui le transfert vers un

régime de change plus flexible, dans la perspective d'une évolution vers un régime de ciblage d'inflation. On peut rappeler, à cet égard que l'orientation vers un ciblage de l'inflation, consiste, pour l'autorité monétaire à contrôler directement l'évolution des prix locaux. Ladite orientation se présente, de ce fait, comme une stratégie de stabilité interne et comme une alternative du ciblage monétaire, qui consiste à déterminer un taux d'accroissement monétaire de référence susceptible d'assurer la stabilité des prix, objectif ultime protéger le niveau de vie des ménages. Cela nécessite, en guise de préalable, une énergique capacité à maintenir la soutenabilité budgétaire à moyen terme, doublée de l'opportunité de disposer d'un système financier tout aussi dynamique que résilient. L'ensemble étant conditionné par les prédispositions des acteurs économiques impliqués à soutenir le nouveau régime et en maîtriser les fondements.

Le régime de change flottant entre conditions et implications

La migration vers un régime de change flexible peut être attrayante, surtout dans l'optique où les fluctuations du taux de change pourraient servir de dopage des exportations mais exige, par ailleurs, des réponses appropriées aux nombreuses questions qu'elle produit:

- Quelle serait la parité optimale à entériner pour le passage à la flexibilité, en permettant de contenir les chocs du marché qui ne manqueraient pas de frapper une immersion du dirham, même mûrement programmée?

- Quelle appréciation peut-on avoir des modalités d'intervention que Banque Al Maghrib pourrait agréer pour intervenir sur le marché de change?

- Quelle serait la cible à utiliser en guise d'accompagnement de la politique monétaire pour anticiper et surmonter les à-coups inflationnistes?

Par ailleurs, il faut rappeler que la flexibilité est génératrice d'incertitude et renforce de ce fait, pour les opérateurs, l'aléa qui prédétermine le risque. Les conséquences des effets de flottement dérivés de la variabilité du taux de change seraient alors plus ou moins maîtrisables, à cet égard, selon qu'il s'agisse d'une simple volatilité (fluctuations passagères) ou d'un mésalignement correspondant à une distorsion de change (déviations profondes et durables) et qui pousse parfois à chercher des solutions dans la prescription d'une dévaluation. L'objectif, dans ce cadre, est de gérer correctement la volatilité pour éviter un mésalignement qui risque de pénaliser la compétitivité des exportations.

La flexibilité : une aventure tout aussi inéluctable qu'incertaine

L'attrait de l'assouplissement du régime de change réapparaît dans un contexte où les échanges extérieurs du Maroc continuent à afficher un inusable déficit commercial. En dépit d'une légère amélioration, ce déficit commercial a atteint 163,6 milliards de DH à fin octobre 2013 contre 169 milliards de DH à la même période de 2012. Le taux de couverture des importations par les exportations a atteint 48% contre 47,7% à fin octobre 2012. Hors importations des

produits énergétiques, cet indicateur connaîtrait une stabilisation autour de 65,5% à fin septembre 2013. Les tentatives pour la réduction de ce gap tenace sont demeurées vaines, en dépit de la refonte des instances d'accompagnement, de la multiplication de stratégies plus ou moins ciblées et de la mobilisation de généreux budgets d'encouragement. .. La Loi de Finances de 2014 n'est pas en reste et se propose, au titre de la dynamisation des exportations et outre le renforcement du cadre juridique, de reconduire et de renforcer les programmes pléthoriques définis dans le cadre de la « Stratégie Maroc export plus ». Il s'agit de l'audit à l'export (250 entreprises), des contrats de croissance (au nombre de 100), de l'appui aux consortiums d'exportation (15 nouvelles créations), de la formation et renforcement des capacités en commerce international (Formation de 580 personnes au cours de la période 2014-2015) et du programme relatif à l'internationalisation des salons sectoriels (offshoring, industrie pharmaceutique, industrie électrique, automobile, produits de terroirs), est attendu que cet effort soit consolidé par une diversification des marchés cibles, notamment par l'amélioration de la position du Maroc au sein de la Grande zone arabe de libre-échange et la poursuite de la mise en œuvre de l'Accord de Libre Échange Complet et Approfondi (ALECA) entre le Maroc et l'UE.

Force est de relever que l'ensemble de ces mesures ne peuvent avoir pour effet, et dans les meilleures conditions, que de réduire un déficit commercial

structurellement implanté. Aussi, si le déficit de la balance de paiements est relativement atténué par les apports des MRE et les recettes touristiques, la vulnérabilité de l'économie marocaine sur le marché international reste essentiellement l'apanage d'une compétitivité défectueuse des produits à l'export. Peut-on alors, dans ce contexte, incriminer la rigidité du taux de change et appeler à une plus grande flexibilité ? La recherche d'une plus grande flottaison du dirham peut-elle être une panacée dans un environnement international bousculé par des crises cumulatives et une économie nationale insuffisamment armée pour combler ses déficits macroéconomiques?

Il faut avouer que la tentation est grande d'essayer d'emprunter le modèle Egyptien, qui repose sur un régime de change flottant ou le modèle tunisien qui s'appuie sur un régime de change mixte. Ce faisant et contrairement à la situation vécue par le Maroc, ces deux pays ont bénéficié, par le biais de dépréciations de leurs monnaies respectives, surtout au cours de la phase antérieure au printemps arabe, d'avantages comparatifs certains. En contrepartie le Maroc, par son ancrage au panier « Euro - Dollar » a gagné en stabilité macroéconomique, qui lui a permis de favoriser l'investissement et confiner l'inflation dans des limites réduites. Toutefois, les impératifs induits par les différents accords de libre-échange et les impulsions de la mondialisation obligent le Maroc à s'inscrire, à court ou à moyen terme et d'une manière évolutive, dans un régime de change plus flexible.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Les paradis fiscaux ou l'envers de la mondialisation

Jacques Terray, Vice-président de Transparence International (France)

Banque Stratégie, Janvier 2010

Une fois terminée la reconstruction de l'appareil économique après la Seconde Guerre mondiale, les pays occidentaux se sont donné comme objectif de rétablir la mobilité des capitaux. Les accords de Bretton Woods avaient consacré le principe de la liberté des paiements courants et le rétablissement progressif de la liberté, des investissements.

Pour y parvenir, les États sont d'abord revenus à la convertibilité des principales monnaies, ce qui permettait leur détention par des non-résidents. Ainsi s'est constitué, à partir de la fin des années 1950, un marché des eurodollars : des dollars circulant hors des États-Unis et échappant de ce fait à leur contrôle.

Dans le même temps, le traité de Rome érigeait en une sorte de dogme la liberté de circulation des capitaux, entre ses membres, mais aussi avec le monde extérieur. Et la Cour de justice européenne donnait de ce dogme une interprétation particulièrement extensive, légitimant la délocalisation des sièges d'entreprises.

Les avancées technologiques permettaient ensuite une accélération vertigineuse de la circulation des moyens de paiement et on assurait la sécurité des paiements en les déconnectant des opérations qui en étaient la cause. Ainsi le monde était-il prêt pour la « financiarisation » de l'économie, réalisée dans les années 1980.

Les marchés de capitaux ont alors pris le relais des crédits bancaires, substituant à la relation entre deux personnes désignées des produits interchangeables et aisément cessibles. Le maître mot de l'analyse

financière est devenu la liquidité, et les banques elles-mêmes ont eu recours au marché pour « alléger » leur bilan, vendant leurs mauvaises créances sur le marché de la distressed debt et leurs prêts au détail sous forme de titrisation.

On a assisté à la formation d'un marché en continu, suivant les fuseaux horaires de place en place, et arbitrant à chaque instant entre les différents actifs financiers au moyen des produits dérivés.

Une concurrence acharnée s'est établie entre les places financières qui se donnaient une vocation mondiale, pour attirer chez elles les investisseurs du monde entier. Les arguments de cette concurrence étaient leur complète indépendance par rapport à l'État qui les hébergeait, l'autorégulation, l'écrasement des coûts de transaction obtenu par l'industrialisation des services financiers (notamment les organismes de placement collectif) et le traitement fiscal de faveur consenti aux opérateurs qui venaient résider dans le pays. On encourageait par là la dissociation entre le lieu de résidence du gestionnaire et la localisation des actifs qu'on lui avait confiés.

L'effacement des frontières qui est le résultat de cette évolution a favorisé un développement considérable des paradis fiscaux. Leur trait commun, en dépit de leur grande diversité, est qu'ils sont configurés en vue d'attirer le mieux possible des capitaux dont la présence chez eux ne correspond à aucune logique économique.

Leur offre aux investisseurs étrangers repose :

- ▶ sur l'absence ou la faiblesse de l'imposition, celle qui figure dans les textes,

comme celle octroyée par des rulings officiels;

- ♦ sur la protection contre les investigations de son pays d'origine par le secret bancaire ou par les écrans juridiques masquant son identité;

- ♦ sur les entités juridiques locales qui ne sont tenues d'aucune publication de comptes ou de délibérations qui compromettrait l'anonymat des véritables bénéficiaires.

Les défenseurs des paradis fiscaux invoquent en leur faveur l'asile qu'ils offrent aux particuliers contre les excès d'imposition et l'inflation des dépenses publiques dans les pays où la gouvernance laisse à désirer. Ils serviraient à ce titre de révélateur d'une situation de déséquilibre pénalisant les créateurs de richesse et les incitants à quitter le pays.

La nocivité des paradis fiscaux

Il a fallu l'éclatement de la crise en 2007 pour que les dirigeants des États les plus riches, réunis au sein du G8, inscrivent enfin dans leurs priorités la lutte contre les paradis fiscaux. L'effort de solidarité demandé à la communauté internationale pour sauver la finance du naufrage et pour œuvrer au retour de la prospérité ne s'accommodait plus des inégalités flagrantes de la charge fiscale, ni de l'opacité entourant la spéculation et l'argent du crime.

La concurrence fiscale, source d'inégalité

La concurrence fiscale est un sport de luxe. Le salarié d'une entreprise, le cultivateur de base, le commerçant, n'y ont pas accès, dès lors que leur revenu fait l'objet d'une déclaration par un tiers, ou que leur activité ne justifie pas le détour par l'étranger.

Elle est réservée aux grandes et aux moyennes entreprises, celles qui sont susceptibles d'avoir des clients ou des fournisseurs étrangers, et aux riches particuliers, dont la fortune peut supporter le paiement d'honoraires aux conseillers fiscaux

et aux fiduciaires d'outre-frontière.

De ce fait, les uns échappent à la charge commune et les autres en sont d'autant plus imposés. Il y a plus grave: devant le risque d'une fuite des capitaux les plus mobiles, les États leur accordent des régimes fiscaux de faveur par rapport aux revenus des sédentaires. On l'a bien vu quand le Luxembourg a déployé son offre sur les organismes de placement collectif, qui permettait de différer la taxation des plus-values de cession de titres. Les banques françaises ont très vite traversé la frontière pour suivre leurs clients attirés par les produits d'épargne luxembourgeois. Puis le gouvernement français s'est inquiété de cette hémorragie, et il a aménagé la loi sur les OPCVM pour créer les « compartiments ». On pourrait multiplier les exemples d'impositions allégées ou supprimées pour éviter le départ des investisseurs français vers des terres plus accueillantes: à commencer par les taxes sur les opérations boursières.

Cette tendance a été renforcée par la concurrence entre les places financières, où l'attrait qu'exerçait la place de Londres reposait notamment sur la réduction des commissions dues aux intermédiaires.

Plusieurs facteurs jouaient en faveur de cette diminution de la charge fiscale sur les revenus du capital. D'une part, le traité de Rome organisait conditions d'un grand marché où les capitaux devaient circuler librement. Mais la fiscalité restait du ressort exclusif des États membres, les incitants à chercher à attirer chez eux les capitaux les plus mobiles des autres, en leur offrant des régimes de faveur.

D'autre part, la vague de libéralisme venue de Californie en 1978, avec la « proposition 13 » reprise à son compte par le gouverneur Jerry Brown, propagée ensuite par Ronald Reagan et Margaret Thatcher, jetait le discrédit sur l'État, par rapport à l'entreprise privée, et sur l'impôt qui était censé brider la

croissance.

Il fallait réduire les activités de l'État et confier au secteur privé la création des infrastructures et leur entretien. Ainsi la France et l'Angleterre s'étaient elles interdites par traité de contribuer si peu que ce soit au financement du tunnel sous la Manche, considérant que l'épargne privée y pourvoirait...

La prise de conscience des effets nocifs de cette concurrence est venue progressivement. Dans une démarche concomitante, l'OCDE et l'Union européenne se penchent en 1998 sur les « pratiques dommageables » qu'entraîne la concurrence fiscale dès lors qu'elle utilise des procédés déloyaux. Les deux rapports issus de ces travaux décrivent les mesures fiscales critiquables à cet égard. Dans le cas de la Commission européenne, le rapport Primarolo (publié en 1999) s'attache aux « *mesures pouvant avoir une incidence sensible sur la localisation des activités économiques au sein de la Communauté* ». Et il en fait une énumération précise, pays par pays.

L'OCDE, pour sa part, crée un « Forum des pratiques dommageables » (1998), qui aboutit en l'an 2000 à une liste de 37 territoires non-coopératifs. L'arrivée de l'administration Bush en 2001 va donner un coup d'arrêt brutal à la méthode du « name and shame » et les travaux de l'OCDE s'orientent alors vers la transparence de l'information plutôt que sur la dénonciation des pratiques déloyales.

La fuite des capitaux du tiers-monde

Les organisations internationales considèrent la fuite des capitaux comme l'un des obstacles majeurs auxquels se heurtent les pays en développement. Ainsi, la Conférence internationale sur le financement du développement, tenue à Monterrey (Mexique) sous l'égide de l'ONU en 2005 a-t-elle « résolu: [...] de soutenir les efforts en vue de réduire la fuite des capitaux et de contrer les transferts de fonds illicites ». Et un

groupe composé d'États, d'organisations internationales et d'ONG s'est donné pour tâche d'étudier « les mouvements illicites de capitaux en provenance des pays en développement et leur impact sur le développement ».

On doit aux travaux de Raymond Baker, un chercheur américain ayant longtemps vécu en Afrique, une classification de ces transferts illicites de capitaux en provenance du tiers-monde et des pays en transition entre trois grandes catégories:

- le crime organisé (drogue, armes, contrefaçon, traite des humains, etc.), dans une proportion d'environ 30 % du total;
- la corruption, environ 5 %;
- la fraude « commerciale » (fausses factures et manipulation des prix de transfert), environ 65 %.

Les ordres de grandeur proposés par Raymond Baker n'ont pas été, à notre connaissance, remis en cause. Ils soulignent le rôle central joué par les paradis fiscaux dans la fuite des capitaux dont sont victimes le tiers-monde et les pays en transition: la manipulation des prix de transfert dénoncée par Raymond Baker consiste essentiellement à diriger les sommes ainsi facturées vers les pays où l'impôt est le plus bas, les paradis fiscaux. Ainsi des multinationales y constituent des filiales - de simples coquilles - qui achètent, par exemple, à prix coûtant du minerai brut extrait dans un pays en développement, et le refacturent sur le marché international en dégageant la marge au passage. De même, les fausses factures sont destinées à réduire le bénéfice imposable dans le pays du siège de l'entreprise tout en constituant une réserve occulte dans un paradis fiscal. Or ce type de fraude est très difficile à détecter et requiert de la part des agents du fisc une expertise qu'on ne trouve guère que dans les pays industrialisés. Et les montants de cette fraude commerciale excèdent plus de dix fois ceux de la corruption.

Le blanchiment de l'argent sale

L'offre de service que font les paradis fiscaux

eux-mêmes, et les professionnels qui servent de guides à leurs utilisateurs, met volontiers l'accent sur la discrétion qui entoure l'ouverture d'un compte ou la constitution d'une société. Il suffit pour le constater de consulter la rubrique « paradis fiscaux » dans Google. Le fraudeur du fisc, comme le destinataire d'un pot-de-vin, sont assurés que leur nom ne figurera dans aucun registre accessible aux autorités de leur pays ni à un enquêteur officieux.

Pour parvenir à cet anonymat, les paradis fiscaux disposent principalement de deux moyens: le secret bancaire et l'écran juridique (*voir plus loin*). Jusqu'ici, les efforts déployés par l'OCDE, par le Groupe d'action financière (GAPI), et par de nombreuses instances publiques comme privées pour crever l'écran juridique du *trust* et du *nominée* se sont heurtés à la résistance obstinée, et très efficace, des autorités britanniques. Le secret bancaire, lui, a subi les assauts du G20 et les pays qui y étaient le plus attachés ont dû se résoudre à l'abandonner lorsqu'une autorité étrangère sollicite une information, à la double condition que le pays qui la requiert ait conclu un traité le lui permettant, et que l'information sollicitée soit en rapport avec une investigation en cours (article 26.5 du modèle de convention OCDE).

L'argent illicite accumulé dans les comptes en banque des paradis fiscaux n'apparaît pas dans les comptes consolidés des entreprises qui en sont les véritables propriétaires et il constitue une réserve où l'on peut puiser en toute discrétion pour de nouveaux actes de corruption. Si le bénéficiaire des comptes est un particulier, cet argent qui ne lui a pas coûté cher risque d'alimenter, pour partie au moins, la spéculation à haut rendement et à haut risque.

Les magistrats et les policiers qui enquêtent sur les affaires de corruption, même internes à la France, indiquent que, la plupart du temps, ils sont amenés à poursuivre leurs investigations hors de France pour retrouver la trace des paiements effectués. Ce qui est

une source d'allongement, parfois considérable, des délais. En effet, leurs homologues dans les paradis fiscaux ne sont pas empressés à répondre à leurs demandes (il y a des exceptions notables à cette observation, notamment la justice de Genève, depuis le mandat exercé par le procureur Bertossa).

Le portrait-robot du paradis fiscal

La diversité des traits caractéristiques des quelque 70 territoires le plus souvent recensés a longtemps servi d'argument aux partisans des paradis fiscaux pour contester l'appellation et pour s'opposer à ce qu'on en dresse la liste pour mieux les combattre. C'est le reproche condescendant qu'adressait le ministre des finances de George W Bush à la Comptabilité publique américaine (le GAO) qui avait énuméré les grandes sociétés présentes dans les paradis fiscaux : « Bien que le Département du *Trésor* mesure les *efforts* du GAO pour simplifier ce qui est une matière difficile, une simplification excessive peut mener à des malentendus et à des erreurs [...] »

Pourtant, on peut leur appliquer une batterie de tests qui identifiera sans conteste ceux qui répondent le mieux à la définition.

C'est d'abord l'utilisation qu'ils font de la souveraineté d'un État pour se protéger des investigations étrangères. C'est également le refus de coopération avec les autres pays en matière d'imposition, de lutte contre le blanchiment et de maîtrise des risques financiers et l'organisation de l'opacité par laquelle ils protègent les fraudeurs à qui ils ont offert l'asile.

La souveraineté instrumentalisée

On a longtemps été arrêté par une difficulté de terminologie: comme on parlait de « centre *offshore* » pour désigner les paradis financiers/fiscaux, on discutait gravement pour savoir s'il devait s'agir d'îles et sur leur distance par rapport au continent! En réalité, ces territoires ont seulement besoin du minimum d'autonomie politique qui leur permette de se soustraire à la coopération

internationale telle que l'a organisée la communauté des États.

Lorsqu'ils sont eux-mêmes des États souverains, il leur faut invoquer un principe moral fort, capable de prévaloir sur la règle internationale communément admise: d'où l'autel dressé au secret bancaire par les Suisses et les Luxembourgeois pour refuser l'information sur les comptes en banque des non-résidents, en dépit de la convention du Conseil de l'Europe (de 1959 sur la coopération judiciaire, pour les Suisses) et de la directive Épargne de l'Union européenne pour les Luxembourgeois.

Pour les territoires qui sont les dépendances autonomes d'un État souverain, il faut qu'ils aient le droit d'écarter les lois - et donc les traités - qui ne leur plaisent pas, et que l'État dont ils dépendent les excepte des traités qu'il signe. C'est le cas des Îles anglo-normandes, qui ont chacune leur parlement, et que l'Angleterre a expressément exclues lors de son adhésion au traité de Rome. On voit l'ambiguïté d'une telle situation, pour des territoires qui bordent les côtes anglaises, et qui sont libres de prendre dans le traité ce qui leur convient et d'écarter ce qui entrave leur liberté d'action.

Une troisième catégorie de territoires est plus étrange encore. Elle est composée de pays dotés d'une fiscalité normale pour l'ensemble de leurs contribuables, mais qui aménagent un régime de faveur exceptionnel pour une catégorie d'étrangers, particuliers ou entreprises, dont ils souhaitent attirer l'activité ou les capitaux. Dans les travaux de l'OCDE sur les pratiques dommageables, on appelle ce procédé le *ring fencing*, l'enclos dans lequel ces privilégiés sont mis à l'abri du sort commun. L'exemple le plus éloquent est la City of London Corporation, une véritable république marchande dont les électeurs sont les acteurs de la place financière, banquiers, gérants d'actifs, avocats, experts-comptables. On y trouve notamment le statut des résidents non-domiciliés, les « non dom », dont on estimait le nombre à plus de 100 000 personnes, qui ne sont imposés

que sur leurs revenus de source anglaise (même si depuis 2008, cet avantage est limité à 7 ans). Une autre illustration concerne plusieurs États des États-Unis, dont le plus emblématique est le Delaware, où la constitution d'une société est particulièrement rapide et demande moins de renseignements que l'ouverture d'un compte en banque. Ce type de société, qui jouit ensuite de la respectabilité des sociétés américaines sert d'écran à des investissements frauduleux, en Amérique Latine par exemple, sans qu'aucune vérification sérieuse n'ait été faite sur l'identité de ses fondateurs.

D'où la conclusion de certains observateurs, comme le Tax Justice Network dans son rapport de 2009 sur les *secrecy jurisdictions* (territoires d'opacité), que les États-Unis et la Grande-Bretagne sont à ranger en bonne place parmi les paradis fiscaux. Ils arrivent à cette conclusion, qui peut surprendre, en notant une soixantaine de territoires selon 12 critères objectifs d'opacité, puis en pondérant la note ainsi obtenue par le volume des services financiers rendus hors de leurs frontières (ce qui bien sûr distingue les États-Unis et l'Angleterre des pays de taille plus modeste).

Les territoires où la trace se perd

La fiscalité n'est pas le seul domaine pour lequel la communauté internationale souhaite établir une circulation fluide de l'information. En matière de lutte contre la criminalité, de grands progrès ont été accomplis depuis 1990 dans la détection des flux d'argent frauduleux, grâce aux travaux du GAFI et à ses 40 recommandations. Encore faut-il qu'il n'y ait pas de trou dans le dispositif. La crise financière de 2007 a démontré, d'autre part, le besoin d'une autorité internationale capable d'intervenir à temps pour éviter la formation de bulles spéculatives et la prise de risques inconsidérés (comme le marché de gré à gré des dérivés de crédit. Il existe deux moyens principaux à la disposition des paradis fiscaux pour attirer les capitaux étrangers:

- offrir un cadre réglementaire particulièrement permissif et souple;
- ne pas coopérer avec les autorités étrangères pour la circulation de l'information.

Un cadre réglementaire souple et permissif

Les défenseurs des paradis fiscaux font valoir l'avantage que représente une législation dépourvue des multiples « garde-fous » destinés à protéger les moins avertis. Par exemple, la prise de gage en France est conçue de manière à éviter que le créancier gagiste n'abuse de sa position en s'appropriant le gage à moindre prix. On entoure donc l'exécution du gage de formalités qui en retardent et en alourdissent la réalisation. Au contraire, certains paradis fiscaux rendent l'exécution simple et rapide, et ils sont pour cette raison le lieu de prédilection pour l'enregistrement des avions de ligne dont l'acquisition a été financée par l'emprunt.

Ainsi encore, lorsqu'une entreprise industrielle titrise les comptes-clients de son réseau international, choisit-elle de préférence comme support juridique l'île de Jersey, pour éviter l'addition des contraintes que lui aurait imposé le choix d'une législation nationale plus élaborée. Certains paradis fiscaux ont ainsi acquis une spécialisation dans un domaine d'activité comme le financement des avions ou des bateaux, qui en font des points de passage obligés dans la concurrence internationale: ne pas passer par eux risque d'entraîner la méfiance des financiers et des surcoûts.

Le revers de cette souplesse, c'est qu'elle permet dans le même temps aux fraudeurs de laisser moins de traces de leur identité lorsqu'ils y ouvrent un compte en banque ou qu'ils y constituent une société. D'où le grief qui leur est fait de faciliter le blanchiment d'argent et la fraude fiscale.

Le G20, lors de sa réunion d'avril 2009, a également relevé l'importance des fonds d'investissement qui ont élu domicile dans les paradis fiscaux en raison de la liberté qu'ils leur offraient sur le plan de la gestion

de leurs risques. Des banques centrales embryonnaires ne posaient aucune exigence de fonds propres en face des engagements qu'ils prenaient, et il n'existait aucune centralisation des risques qui aurait pu permettre une concertation avec les autorités monétaires étrangères. D'où le changement de statut du Forum de stabilité financière, devenu désormais le Conseil de stabilité financière, avec un mandat élargi à la surveillance des risques prudentiels où qu'ils se situent.

Les outils de l'opacité

Pour assurer à leurs hôtes fraudeurs le secret qu'ils recherchent, les paradis fiscaux recourent essentiellement à deux moyens, qui sont le secret bancaire et l'écran juridique.

- Le secret bancaire se pare d'une légitimité historique, car il aurait été institué par la Suisse pour protéger les avoirs juifs de la persécution nazie. Et il conserverait cette fonction de protection pour les victimes des régimes totalitaires. Plus généralement, il procéderait d'un droit au respect de l'intimité des personnes, relevant de la catégorie des droits de l'homme.

C'est en tout cas ce qu'affirment ses défenseurs, Suisses et Luxembourgeois, pour s'opposer à l'échange d'informations en matière fiscale ou du moins depuis le G20 d'avril 2009 pour en limiter les applications. Ce qui est en cause ici n'est pas le secret bancaire opposable aux personnes privées, qui existe dans l'ensemble des États de droit, c'est le refus opposé par les autorités administratives et judiciaires de la Suisse, par exemple, de répondre aux demandes d'information de leurs homologues étrangers sur les comptes en banque de leurs ressortissants. Le refus des Suisses était fondé sur une distinction entre deux sortes d'infraction fiscale:

- la fraude fiscale, dont la loi suisse donne une définition extrêmement étroite, l'usage, à dessein, de titres faux ou inexacts (article 186 LIFD) ;

- la soustraction fiscale, qui peut être intentionnelle ou pas, et « fait en sorte » qu'un impôt dû ne soit pas acquitté (article 175, al. 1 LIFD).

Dans le premier cas, la justice suisse prêtait son concours à l'investigation étrangère, mais elle le refusait s'il ne s'agissait que d'une soustraction. On verra plus loin ce qu'il est advenu du secret bancaire depuis le G20 d'avril 2009.

- Le second moyen d'opacité, c'est l'écran juridique que l'on interpose entre le fraudeur et les actifs qu'il entend dissimuler. Le plus fréquemment utilisé est le *trust* de la common law. Institution vénérable, dont on fait remonter l'origine aux Croisades, il consistait pour un ascendant à confier ses biens à un tiers de confiance, le *trustee*, pour qu'il les gère conformément à ses instructions au profit d'un ou plusieurs de ses descendants.

C'était un procédé de transmission familiale, utile notamment quand les descendants risquaient de dilapider le patrimoine si on leur en laissait la gestion.

L'« ingénierie financière » des années 1970 a détourné le *trust* de sa destination traditionnelle: il est devenu le moyen de donner à une banque des instructions irrévocables - même par le constituant du *trust* - et d'en faire vis-à-vis des tiers le propriétaire apparent des biens qu'on lui a confiés. L'identité du bénéficiaire réel de ces biens est dissimulée, ce qui le met à l'abri des investigations des autorités.

Une illustration de ce détournement nous est donnée dans le rapport de Transparency International UK en juin 2009", qui traite de la difficulté pour les banques anglaises d'identifier les personnes politiquement exposées (PPE) comme les règles de la lutte antiblanchiment, issues des recommandations du GAFI, leur en font l'obligation. Les auteurs du rapport observent qu'il suffit à l'homme politique de constituer un *trust* à personne non-dénommée pour jouir d'un complet anonymat. Il confiera ses actifs à une banque *trustee* en lui laissant en

apparence le choix des bénéficiaires, ce qui s'appelle un *trust* à personne non-dénommée, et il lui indiquera (sans en laisser de trace) le bénéficiaire qu'il s'est choisi (et qui est le plus souvent lui-même). Pour renforcer l'opacité de l'écran, les fraudeurs empilent plusieurs structures les unes sur les autres: le *trustee* reçoit l'instruction de constituer une société dans les Îles Cayman et de désigner à la fois un gérant prête-nom à qui il donnera les consignes de gestion, et des actionnaires et administrateurs, prête-noms eux aussi. Cette société peut à son tour être l'actionnaire d'une autre située dans un autre territoire, et ainsi de suite. En dehors de la common law, d'autres outils d'opacité ont été développés, dont le plus célèbre était une fondation, l'*anstalt* du Liechtenstein, lequel risque de tomber rapidement en désuétude après la divulgation par les autorités allemandes des listes de clients étrangers de la banque princière.

La lutte contre les paradis fiscaux

Depuis le G20 d'octobre 2008, un véritable consensus s'est dégagé parmi les pays qui y ont participé pour abandonner la politique de persuasion suivie jusque-là à l'égard des paradis fiscaux. L'OCDE a reçu le mandat d'établir une liste des territoires non-coopératifs et à la réunion suivante, en avril 2009, les listes, noire, grise et blanche, ont été adoptées par le G20.

Sur le moment, le critère proposé par l'OCDE était l'acceptation du principe de l'échange d'informations fiscales entre les États, et la mesure choisie était la signature d'au moins 12 accords bilatéraux d'échange d'information conformes au modèle élaboré par l'OCDE. Le critère ainsi choisi permettait aux États les plus réticents une évolution progressive vers la suppression du secret, mais il en mécontentait d'autres, conscients des difficultés et des lenteurs de sa mise en œuvre, et du risque qu'il se révèle inefficace. D'autres moyens de lutte, plus énergiques, ont été mis en avant et appliqués, dans l'Union européenne et aussi, unilatéralement, par les États-Unis. La société civile, de son côté, est sensible à l'obstacle

que représentent les paradis fiscaux pour le développement et propose elle aussi des mesures propres à mettre fin à l'opacité qu'ils favorisent.

Les 12 accords bilatéraux de l'OCDE

Il fallait obtenir l'adhésion des États les plus libéraux à cette nouvelle stigmatisation des paradis fiscaux, en rupture avec la politique de persuasion suivie depuis 2001. Ce chiffre arbitraire de 12 accords à conclure et les précautions de rédaction du modèle OCDE ont entraîné l'unanimité qui n'était pas acquise d'avance.

Le pas en avant considérable qui a été accompli est la condamnation par le G20 du principe même de l'évasion fiscale. Or il s'agit d'une notion dont on ne peut pas tracer les contours à l'avance, d'une zone grise comprise entre l'« optimisation », qui est l'interprétation avisée de la règle, et la fraude qui en est la violation caractérisée. On ne peut pas « interdire » l'évasion, faute de pouvoir en donner une définition juridique a priori. On peut seulement la conjurer, en la mettant sous le feu des projecteurs, c'est-à-dire en permettant aux autorités fiscales chargées d'appliquer la règle, d'être informées des actes susceptibles de la contourner. À partir de là, un débat peut s'engager entre l'autorité et le contribuable, à l'issue duquel il sera confirmé dans son bon droit ou au contraire convaincu d'abus ou de détournement de la règle.

Le G20 d'avril 2009 a donc consacré le droit pour un État d'obtenir de ses pairs l'information de nature fiscale qui concerne un de ses ressortissants, dès lors qu'il considère cette information comme utile pour la perception éventuelle d'un impôt.

Le droit d'information est toutefois doublement limité: d'une part, il faut que le renseignement sollicité soit « vraisemblablement pertinent » pour la perception de l'impôt, et que l'État requérant indique donc le nom du contribuable, l'impôt visé et son lien avec le renseignement demandé. Il ne faut pas que l'État requérant « aille à la pêche » aux informations.

Cette formule sibylline a déjà soulevé un

désaccord d'interprétation entre la France et la Suisse, sur la question de savoir si le requérant doit ou non désigner la banque où le compte recherché est ouvert. Le texte semble donner raison à la France, qui considérait que c'était à la Suisse, pays requis, de rechercher la banque, mais le ministre suisse répliquait qu'il n'existait pas de fichier centralisé, en raison même du secret bancaire, ce qui rendait la recherche impossible. Nous ne connaissons pas l'épilogue de cette histoire !

L'autre limite au droit à l'information, c'est que les deux pays aient conclu un accord bilatéral dans les termes du modèle de l'OCDE. Moins d'un an après la définition du critère, on s'aperçoit que certains territoires sortent de la liste grise après avoir signé les 12 accords exigés d'eux, mais qu'ils l'ont fait avec des États aussi peu soucieux qu'eux de transparence. Le cas de Monaco est caricatural à cet égard, puisqu'il a signé des accords avec les territoires suivants:

Andorre, l'Autriche, les Bahamas, la Belgique, les États-Unis, la France, le Liechtenstein, le Luxembourg, Qatar, Samoa, Saint-Marin et Saint-Kitts, et que des accords sont prêts avec le Groënland, les Îles Féroé, l'Islande et la Norvège.

C'est la raison pour laquelle la France a annoncé son intention d'établir sa propre liste de territoires non-coopératifs dès l'année 2010 selon ses propres critères 13. L'OCDE a conscience des imperfections du système d'échange d'information dont la gestion lui a été confiée par le G20 et elle s'efforce d'en améliorer l'efficacité. Elle encourage les négociations d'accords groupés permettant d'accélérer la diffusion de son modèle. Elle a surtout revitalisé un « Forum Global sur la transparence et l'échange d'information en matière fiscale », réunissant 82 États et territoires, et mis en place à cette occasion un mécanisme de veille par les pairs sur le respect des engagements pris pour sortir des listes noire et grise du G20.

Les procédés d'échange plus énergiques

L'Union européenne dispose d'un mécanisme

d'échange automatique d'information entre ses membres, concernant les produits de l'épargne à revenu fixe (obligations et titres assimilés). Tous les agents payeurs de ces revenus sont tenus de les déclarer à l'État membre dont le bénéficiaire est ressortissant. Ici, pas besoin d'un accord bilatéral, ni d'une demande d'information nominative. La Belgique, le Luxembourg et l'Autriche, trouvant le procédé attentatoire au secret bancaire, se sont exclus du mécanisme et lui ont substitué le prélèvement d'une retenue à la source dont ils versent une quote-part à l'État membre concerné, sans lui livrer le nom du bénéficiaire. La Belgique a décidé de mettre fin à l'exception et d'adhérer au mécanisme de déclaration à partir de l'année 2010. L'Autriche et le Luxembourg devront rejoindre le régime commun en 2014.

Les États-Unis avaient mis au point avec la Suisse un régime comparable, comme condition à l'installation des banques suisses aux États-Unis: elles devenaient des « intermédiaires qualifiés » de l'administration américaine et s'engageaient à ce titre à lui signaler l'ouverture de comptes dans leurs livres, en Suisse, par des ressortissants américains.

La découverte par l'Internal Revenue Service (IRS) d'un vaste réseau de rabatteurs incitant de riches particuliers américains à ouvrir des comptes en Suisse sans les déclarer aux États-Unis a entraîné une enquête sénatoriale, puis des procédures judiciaires et de lourdes réparations à l'encontre de l'UBS.

L'administration américaine a en outre exigé de l'UBS qu'elle lui remette une liste de 4450 noms de fraudeurs, sans avoir à fournir elle-même au préalable ni nom ni justification de pertinence comme le voudrait l'accord d'échange d'information (de type OCDE) en vigueur entre les deux États.

Il reste, on le voit, de nombreuses brèches dans le dispositif de lutte contre les paradis fiscaux. Mais la communauté internationale s'est mobilisée à l'occasion de la crise, et désormais le règne du « chacun pour soi » en matière de fiscalité est terminé. L'évasion fiscale est tenue pour un mal et l'échange

d'information d'un pays à l'autre comme un objectif dont on s'approche par étapes successives.

L'action de la société civile

L'impulsion est venue des organisations œuvrant pour le développement, dans le sillage de la déclaration des Nations unies votée en l'an 2000, sur les objectifs de développement du millénaire. Parmi les obstacles au développement qui ont pu être identifiés figurait la fuite des capitaux dont souffrait le tiers-monde ¹⁴, et la destination naturelle des fonds ainsi soustraits à l'économie de ces pays était les paradis fiscaux.

À l'échelle internationale, on observe plusieurs approches de la question. Transparency International s'est attachée à la lutte contre la corruption, et, en particulier, à la promotion des instruments juridiques internationaux tels que la convention de l'OCDE et celle des Nations unies. Une approche plus militante, adoptée par la section française de Transparency International, et par des ONG du développement comme le CCFD et Global Witness, stigmatise l'accueil par les États occidentaux du butin prélevé par certains Chefs d'État et leur famille sur les ressources minières de leur État.

L'organisation la plus spécialisée sur la lutte contre les paradis fiscaux est le Tax Justice Network, composé d'économistes et d'expert-comptable' qui livre des analyses sévères, parfois polémiques mais étayées, sur le rôle des États occidentaux et des marchés de capitaux dans la prolifération des centres financiers opaques ¹⁶. Ils soulignent en particulier l'imbrication étroite qui existe entre les paradis fiscaux et les plus grandes places financières mondiales, par le biais de l'« ingénierie financière ».

En France, une coalition regroupe une vingtaine d'ONG autour de la lutte contre les paradis fiscaux, au moyen d'un site et d'actions auprès des autorités et de l'opinion.

Pour conclure, on livrera deux remarques. La première a trait au temps nécessaire pour traduire dans les faits une réforme de fond

comme celle d'imposer la transparence aux paradis fiscaux. Si on prend l'exemple voisin de la lutte contre le blanchiment, les premières mesures adoptées concernaient seulement la criminalité organisée et elles remontent à 1990. Il a fallu 10 ans pour installer dans le monde entier le dispositif bancaire préventif qui détecte les transferts de fonds suspects et réduit très sensiblement la marge de liberté des fraudeurs.

La deuxième remarque a trait au phénomène bien connu de l'épée et du bouclier. Les déclarations solennelles des responsables politiques sur la disparition programmée des paradis fiscaux méconnaissent l'ingéniosité et

l'imagination sans limite des fraudeurs et de leurs auxiliaires. Il existera toujours des îlots d'opacité protégés par la muraille de la souveraineté. Et aussi des écrans juridiques, de plus en plus élaborés, pour dissimuler l'identité des bénéficiaires.

Le but de l'exercice auquel se livrent le G20 et l'OCDE consiste à établir fermement dans la communauté internationale une norme de transparence dans la circulation des capitaux, pour conjurer l'évasion fiscale, et pour identifier, en vue de les isoler progressivement, les pays qui n'adhèrent pas à la règle commune.

BANQUE

Efficiency et efficacité des contrôles : réalité ou utopie ?

Béatrice Bon -Michel Professeur associé CNAM

Christophe Capron, Directeur de l'organisation CEIDF

Revue Banque / Janvier 2014

La démarche qualité Lean Six Sigma, traditionnellement utilisée pour l'industrialisation de certains processus client, peut aussi s'appliquer à l'évaluation et à l'amélioration du dispositif de contrôle interne.

Les journaux évoquent régulièrement des affaires affectant le secteur bancaire : LCL et le droit au compte, BNP Monaco et la « lessiveuse africaine », UBS et les déficiences de ses pratiques commerciales, etc. Les causes de ces stratégies hasardeuses et autres comportements non éthiques sont à rechercher bien souvent dans les failles des dispositifs de contrôle et de maîtrise des risques. Et pourtant, que d'évolutions dans les systèmes de contrôle des établissements financiers ! En France, le CRBF 97-02 a évolué de manière significative depuis 2005, au regard notamment de l'apparition de certains risques. Les fonctions transverses des banques affectées au contrôle permanent de niveau 2 se sont largement déployées. Faut-il plus de contrôles ? ou de meilleurs contrôles, mieux ciblés, voire mieux compris ? À l'heure où les contrôles se structurent sous l'influence de systèmes d'information, la priorité doit être non pas de se focaliser sur l'intégration exhaustive des plans de contrôle dans des systèmes, mais sur la légitimité même de ces contrôles au regard du risque.

La question n'est plus aujourd'hui « faut-il des contrôles ? », mais plutôt « mes contrôles sont-ils adaptés et efficaces ? ». La banque a largement déployé son

obligation de moyens. Même si les contrôles n'apportent qu'une assurance raisonnable, les réflexions qui s'appuient sur des démarches qualité et qui ont fait leur preuve en termes d'efficacité nous semblent permettre de sortir d'une logique faussement rassurante : un risque, donc un contrôle. L'apport de la démarche Lean Six Sigma est une opportunité de réconcilier objectifs opérationnels et maîtrise des risques dans un objectif commun de performance.

Démarche qualité et contrôle interne

Si de nombreux articles traitent des liens entre contrôle interne et approche qualité, peu se sont intéressés à l'apport des démarches même de qualité appliquées au contrôle interne. La difficulté réside sans doute dans l'appréhension même du concept de contrôle : pour qui, pourquoi, comment ? Les banques s'intéressent aux démarches qualité pour leur cœur de métier, la relation client. En effet, certaines démarches, telle la démarche Lean Six Sigma, sont bien adaptées à l'industrialisation de certains processus client et au souci de les optimiser. Ainsi BNP, dans un précédent article de Revue [Banque](#), présentait sa démarche ACE (amélioration continue de l'efficacité), comme une combinaison de gestion du changement et des méthodes Lean et Six Sigma.

Que signifie qualité pour un dispositif de contrôle interne ? La notion de qualité

s'appuie à la fois sur le développement du management par la [qualité](#) et des démarches assurance qualité portées notamment par des normes telles les normes [ISO](#). Ces démarches qualité visent notamment à maintenir la confiance des parties prenantes dans la qualité des processus et donc des produits et services de l'entreprise.

Démarche qualité et démarche de contrôle ont des points communs (IFACI 2004) :

- elles s'intéressent toutes les deux au processus et ne sont pas attachées à une fonction précise ;
- elles répondent à la nécessité pour une entreprise de réaliser ses objectifs, même si les démarches qualité se focalisent principalement sur les objectifs de [qualité](#) ;
- elles supposent l'implication du management et la responsabilité des organes exécutifs ;
- elles visent à maintenir la confiance dans l'entreprise en apportant l'assurance raisonnable que les objectifs seront réalisés dans un contexte de risque maîtrisé.

Si la démarche qualité est très clairement orientée client, le système de contrôle interne n'est pas toujours perçu en ce sens, bien que le contrôle interne soit en place pour satisfaire un « client » interne ou externe, en termes notamment d'efficacité et de rentabilité. Il est bien souvent perçu comme un centre de coût qui doit s'apprécier au regard des bénéfices éventuels, qui se traduisent généralement par le non-coût. L'approche par les risques qui se développe de manière significative apporte une attention particulière sur le système de contrôle, partie intégrante de la gestion des [risques](#) et réducteur du coût du

risque. Peu de méthodes existent pour évaluer l'efficacité des dispositifs de contrôle (Karfoul et Lamarque, [2011](#)) et ce n'est généralement qu'avec le risque que l'inefficacité totale ou partielle des dispositifs est démontrée.

Mise en application au sein de la Caisse d'Épargne Ile-de-France...

La démarche Lean Six Sigma (ou LSS) est une combinaison de deux démarches d'amélioration continue, Lean et Six Sigma (voir Encadré 1). En opposition au fordisme, le concept et les principes de la démarche Lean sont apparus dans la période après-guerre chez Toyota. L'objectif de Toyota était alors de se concentrer sur la réduction des gaspillages au sein du processus de production et d'augmenter la création de valeur tout au long de la chaîne, du fournisseur au client. Depuis, la démarche Lean s'est largement déployée (Womack et Jones, [1996](#)) et de l'efficacité de la production, l'entreprise a évolué vers l'efficacité de sa stratégie (Hines et al., [2004](#)).

La démarche Six Sigma est une approche complémentaire à la démarche Lean, avec un objectif d'amélioration des performances de l'entreprise en se basant sur l'élimination des défauts sur chaque produit, processus et transaction dans le but d'obtenir des niveaux de satisfaction des clients, appropriés et constants. Par rapport à la démarche Lean, la démarche Six Sigma va ajouter des éléments statistiques.

...sous l'angle de la maîtrise des risques

Lier cette démarche avec le dispositif de maîtrise des risques, principalement le système de contrôle interne, est possible du fait de certains points de convergence. En effet, les deux démarches :

- s'intéressent aux processus stratégiques pour l'entreprise ;
- abordent l'entreprise dans une démarche processuelle traversant ainsi les silos fonctionnels, ce qui suppose de recenser dans un premier temps ces processus ;
- considèrent le processus d'amélioration continu comme essentiel à la démarche (le fameux « kaisen » de la démarche [Lean](#) et l'importance du pilotage pour le système de contrôle) ;
- s'appuient sur des critères d'évaluation (satisfaction client traduite en critères internes pour la démarche LSS et indicateurs de contrôle pour les démarches de contrôle) ;
- ont besoin d'informations fiables et validées.

En revanche, la démarche LSS peut apporter aux démarches de contrôle interne de nouvelles perspectives, par la réduction de la complexité, par une démarche suscitant le changement, l'adaptabilité et la flexibilité qui font parfois défaut dans la dynamique de contrôle, par une vision prospective et, enfin, par un objectif de réduction des gaspillages (voir Encadré 2). Appliqué au système de contrôle interne, le gaspillage peut se traduire par :

- des erreurs et des incidents de contrôle ;
- une surproduction de résultats de contrôle, qui peut se traduire par des contrôles inutiles (superflu ou pas dans les temps, non exploités, décalés par rapport au risque) ;
- une surqualité (trop de reporting sur les contrôles, très bien réalisés, en couleur...) ;
- une mauvaise utilisation de l'intelligence (les contrôles sont réalisés sans que l'opérationnel en perçoive le sens, amenant ainsi

une absence de réaction face à certaines anomalies) ;

- des outils de contrôle non ergonomiques et peu intuitifs.

Sachant que les enjeux du système de contrôle sont fonction de deux variables essentielles :

- celle des contrôles selon celui qui les réalise (par exemple la justification des comptes, qui n'est pas toujours envoyée dans les temps générant, une insatisfaction pour celui qui doit les recevoir) ;
- la flexibilité : pilotage du dispositif de contrôle.

Au final, redonner du sens aux contrôles

La Caisse d'Épargne Ile-de-France s'est engagée, en 2009, dans une démarche de pilotage des processus. Un des objectifs majeurs était de responsabiliser un manager de l'entreprise en transverse sur chaque processus métier, afin d'aborder de bout en bout et de manière globale les problématiques de qualité, de coût et de maîtrise des risques. Cette démarche s'appuie aujourd'hui sur la méthode Lean Six Sigma (LSS) qui a pour objectif d'optimiser une activité en passant par 5 étapes standards et obligatoires – définir, mesurer, analyser, améliorer et contrôler –, et qui a aussi le grand intérêt de reposer les fondements de la maîtrise de son activité, « to control ». En effet, le LSS va au-delà d'une démarche projet, car elle permet au manager de se poser les questions de base : quel niveau de service attend mon client ? qu'attend mon entreprise ? mes collaborateurs ?

Le premier processus à avoir été retravaillé d'une manière complète en méthode LSS est celui de la gestion et du traitement des dossiers de succession (voir Encadré 3). Même si ce type de

méthode n'a rien sur le fond de « révolutionnaire », les deux premières étapes ont suscité de fortes interrogations au sein de la ligne managériale.

Étape 1 : définir les objectifs du processus Succession

Cette étape a pour objectif de définir les opportunités selon les attentes des clients et des métiers, sachant que plus de 20 000 nouveaux dossiers doivent être traités chaque année. La définition des objectifs suppose déjà le recensement des risques associés.

Cette étape se décompose selon les actions suivantes : cadrer le projet ; collecter les documents relatifs au processus ; décrire ce dernier de manière macroscopique ; enfin, comprendre les attentes du client.

Si cette phase ne comporte pas d'analyse de données importante, elle permet tout de suite d'identifier les indicateurs de pilotage disponibles ou à alimenter. Dans le cas du projet de refonte du processus succession, des séances de travail ont été rapidement tenues pour préciser et valider les risques opérationnels potentiels et le montant des risques avérés.

Étape 2 : mesurer

L'objectif est de rapporter le processus à sa performance de base. Mesurer, c'est identifier pour intégrer, dans un premier temps, les coûts actuels. Le coût du risque opérationnel, en complément des coûts administratifs, est mesuré à partir des pertes et incidents, des résultats des dispositifs de maîtrise des risques (résultat de la cartographie avec la notion d'impact et de fréquence) ainsi que des entretiens qui permettent de compléter la mesure. Dans le cas présent, le processus « succession » ne génère pas de risque de

crédit et le coût du risque est donc directement du risque opérationnel.

Lors de cette étape, le management découvre que beaucoup de données existent mais qu'un grand nombre d'entre elles ne sont pas exploitées. Par exemple, l'analyse des réclamations client est souvent négligée et partielle. L'étape Mesure génère ainsi de nombreuses prises de conscience et permet de corriger certains biais de perception. Pour illustration, un responsable qui se focalisait sur un type de dysfonctionnement alors qu'en réalité, celui-ci ne représentait que 0,02 % des anomalies. De manière concrète, il est important de ne pas faire d'analyse ni de construction de solution, avant de disposer de toutes les données fiables nécessaires.

Étape 3 : analyser

L'objectif est ensuite d'analyser de manière plus précise les sources de coûts. Par exemple, certains d'entre eux peuvent être liés à un contrat de remboursement qui a été mal contrôlé et qui génère ensuite un risque juridique. L'analyse des coûts est donc très proche des analyses de risque déjà réalisées par ailleurs.

Étape 4 : améliorer

Cette phase, dont la qualité sera fonction de la pertinence des étapes précédentes, suppose de développer des solutions face aux sources de coûts identifiés. Certaines solutions ont ainsi permis de supprimer 100 % des risques ciblés et donc de supprimer les contrôles y afférents (encadré 4).

Étape 5 : contrôler

Cette étape est un autre élément fort de l'amélioration du contrôle interne. Elle consiste à « transmettre les clés » du

processus de l'équipe projet au manager responsable de l'activité. Dans cette étape, les systèmes de monitoring avec les indicateurs clés sont repris et totalement intégrés au pilotage du processus. Les actions de réaction sont identifiées et formalisées lorsque le processus « sort des normes » définies. Nous touchons là au cœur du pilotage du processus en intégrant la dimension risque, et donc contrôle.

À partir des étapes et des documents clés du processus de succession, les risques majeurs ont été mis en exergue, ce qui a permis de rationaliser les contrôles et de réduire certains risques.

Les éléments de contrôle se décomposent en éléments préventifs, telle la séparation de certaines tâches, et défectifs, comme le nombre de dossiers en anomalie, afin de suivre la qualité du processus et la réalisation des objectifs du service Succession.

Les clés sont ensuite remises au pilote qui se sent dorénavant responsable du suivi d'un processus incluant les points de contrôle dont il comprend l'intérêt dans une logique opérationnelle et de maîtrise des risques.

Quelques mois après la mise en œuvre de la démarche, des résultats tangibles sont identifiés : les délais de production de l'état patrimonial se sont fortement réduits et les risques opérationnels y afférents également. De ce fait, les réclamations client ont diminué fortement. Le taux de recyclage des dossiers progresse également.

Une nouvelle dynamique

Si la démarche LSS a une forte orientation client, l'expérience illustre l'intérêt de ces démarches sur le dispositif de contrôle. Plus largement, elle a permis de

développer un esprit d'équipe autour du projet en associant plus étroitement opérationnels et management. Elle facilite la construction du sens autour du dispositif en conciliant objectifs opérationnels et maîtrise des risques. Outre la dimension fédératrice du projet, le métier a trouvé une nouvelle dynamique et intérêt pour un sujet qui ne l'était pas forcément. Enfin, ce processus s'inscrit dorénavant dans une démarche d'amélioration continue, créatrice de valeur pour la banque dans lequel s'intègre le dispositif de contrôle.

Si le développement significatif d'outils de contrôle se justifie par la nécessité d'améliorer la connaissance de l'organisation, notamment sur ses points de faiblesse, force est de constater que l'augmentation des reportings de contrôle et de dysfonctionnements, depuis quelques années, ne se traduit pas encore par une réduction des risques, notamment opérationnels. Les exigences de conformité aux textes tendent à pousser la banque vers une recherche parfois fort coûteuse, voire inefficace, de contrôles exhaustifs. Il est temps de retrouver la notion d'efficience au sein de ces systèmes de contrôle. Les démarches qualité, notamment la Lean Six Sigma, représentent une opportunité de prendre du recul sur les dispositifs mis en place depuis quelques années. Cela suppose de repenser le système de contrôle comme un processus à part entière, avec des objectifs, des attentes et des acteurs qui le font vivre. Les résultats des contrôles sont des produits qui n'ont de sens qu'au regard de la qualité qui y a été apportée tout au long du processus et de sa pertinence par rapport aux attentes de celui qui les reçoit, à savoir en dernier ressort, les instances délibérantes et exécutives.

BANQUE

Les banques internationales se replacent

Stijn Claessens, Sous-directeur du Département des études du FMI

Juan A. Marchetti, Conseiller à la Division du commerce des services de l'Organisation mondiale du commerce.

Finances & Développement/ Décembre 2013

La crise financière mondiale amène à s'interroger sur les risques et les avantages des services financiers internationaux, en particulier bancaires.

LA CRISE financière mondiale a entraîné une réévaluation des avantages et des risques de la finance — y compris les services financiers internationaux — qui, selon de nombreux observateurs, est devenue trop importante et trop compliquée et dont les produits, comme la titrisation et les dérivés, semblent n'offrir qu'une faible valeur ajoutée tout en générant de nombreux risques. C'est dans le domaine de la banque internationale que cette réévaluation est la plus manifeste. Après deux décennies d'expansion rapide au-delà des frontières, la banque internationale se replie. Les prêts bancaires internationaux ont chuté après un pic pendant les trois premiers mois de 2008.

La baisse a été particulièrement importante pour les prêts transfrontaliers directs; les prêts passant par les filiales étrangères sont restés plus stables.

Ce repli a été surtout provoqué par les forces du marché, quand les banques sous-capitalisées ont réduit leurs bilans. Certaines modifications des réglementations nationales ont aussi accru leur désir de se replier sur leurs bases.

Le repli s'explique en partie par des défauts de l'architecture financière mondiale, des mécanismes qui assurent la stabilité financière et le flux régulier des services et des capitaux entre pays. La

crise a montré comment les problèmes survenus dans un pays peuvent se transmettre en grande partie à d'autres, et comment le manque de coordination entre les autorités de réglementation complique la gestion des crises et la liquidation des groupes bancaires en difficulté qui travaillent dans plus d'un pays. En outre, les incitations à surveiller et à soutenir les banques et leurs filiales étrangères peuvent différer entre les autorités du

pays d'origine et celles du pays d'accueil. Dans de nombreux pays d'Europe centrale, orientale et du Sud-est, par exemple, les filiales de banques d'Europe de l'Ouest jouaient un rôle systémique pour le pays d'accueil, même si elles comptaient peu dans les activités mondiales de la banque mère. Seule une coordination internationale étroite, dans le cadre de ce qu'on appelle l'Initiative de Vienne, a empêché l'apparition de problèmes graves pour les pays d'accueil quand les banques étrangères ont subi des chocs dans leur pays d'origine ou dans leurs transactions mondiales.

Dans certains autres cas, quand les activités d'une banque étaient importantes par rapport à la taille de l'économie du pays d'origine, ce pays n'a pas toujours été capable ou désireux d'aider la banque mère et encore moins ses filiales.

Développement de la mondialisation

Pendant les deux décennies qui ont précédé la crise financière mondiale, la mondialisation de ce secteur a énormément augmenté, en raison surtout :

- d'une forte progression des prêts bancaires transfrontaliers directs, des investissements directs étrangers et des autres formes d'entrées capitales, comme les investissements de portefeuille en actions et en obligations;
- de l'installation d'institutions financières à capitaux étrangers, en particulier de banques, dans d'autres pays.

La forte hausse des flux bancaires et autres mouvements financiers générateurs de dette a concerné une vaste gamme de pays. Entre 2002 et 2007, les flux de capitaux bruts sont passés d'environ 8 % du PIB des pays avancés à presque 25 %, et d'environ 2,5 % de celui des pays émergents à plus de 12 %. Si la mondialisation financière a reparti le risque entre davantage de pays, elle a aussi accru la probabilité qu'un choc négatif dans un grand centre financier se transmette aux autres pays.

Or c'est ce qui s'est produit. Après un pic au début de 2008, les flux mondiaux bruts de capitaux sont tombés à 1,3 % du PIB mondial en 2009, touchant les pays avancés autant que les pays émergents. Les flux ont un peu remonté en 2010, pour retomber avec l'intensification de la crise des dettes souveraines en Europe.

En 2012, ils ne représentaient que 3,6 % du PIB mondial. Parallèlement, *les banques et autres institutions financières étrangères ont beaucoup augmenté leur présence* avant la crise. Dans les deux décennies précédentes, les banques ont accru leur emprise mondiale en montant des opérations dans de nombreux pays par l'intermédiaire d'agences (extensions directes de l'établissement) et de filiales

(qui sont enregistrées et capitalisées localement). Pendant la période 1995–2009, quelque 560 installations de banques étrangères ont eu lieu, faisant passer de 20 % à 34 % en moyenne leur part dans le total des établissements fonctionnant sur les marchés locaux (voir graphique). Quand les banques sont présentes physiquement et agréées dans le pays, il leur est plus facile de lever des fonds localement et de prêter aux entreprises et aux ménages du pays d'accueil. Elles peuvent aussi utiliser les capitaux de leur banque mère et se financer sur les marchés internationaux. La proximité avec le client final donne des avantages importants aux banques et aux autres fournisseurs de services financiers, notamment une meilleure évaluation des possibilités de croissance et des risques.

Dans certains pays, en particulier beaucoup de pays émergents d'Amérique latine et d'Europe centrale et orientale, les établissements étrangers dominent maintenant le système bancaire et parfois même en constituent l'essentiel. Dans d'autres, notamment beaucoup de pays avancés ou asiatiques, les banques étrangères jouent un moindre rôle. Cette différence s'explique par de nombreux facteurs, comme les réformes financières d'ensemble, notamment le degré d'ouverture à la concurrence étrangère; la privatisation des banques publiques qui a accompagné la transition des économies centralisées d'Europe de l'Est; et même les crises financières précédentes, qui ont souvent entraîné la vente de banques en difficulté à des entités étrangères. Depuis la crise récente, les nouveaux investissements des banques étrangères ont ralenti, et la situation s'est inversée dans certains cas quand les activités d'établissements étrangers ont été vendues à des institutions financières locales.

Bien que la crise financière mondiale ait amené une réévaluation des risques et des

avantages de l'activité bancaire internationale et un resserrement des réglementations nationales, elle n'a pas découragé les pays, en particulier les pays émergents, de continuer à ouvrir leur secteur financier. En fait, les restrictions à l'accès au marché et les mesures discriminatoires (qui donnaient la préférence aux entreprises nationales) ont diminué sur les marchés de la banque, des titres et de l'assurance, et les réformes précédentes ont été consolidées (voir tableau). En outre, les pays ont continué de conclure des accords commerciaux préférentiels, qui donnent à leurs institutions financières l'accès aux marchés de leur partenaire. Cinquante-deux accords de ce type sont entrés en vigueur depuis le début de la crise, deux de plus qu'entre 2000 et septembre 2008. D'autre part, même si le cycle de Doha de négociations commerciales mondiales a peu progressé dans l'ouverture du marché et la réduction des obstacles au commerce des services financiers, plusieurs initiatives sont apparues récemment en vue de soutenir la libéralisation des services financiers. Trois d'entre elles promettent une libéralisation nouvelle et probablement significative : le Partenariat transpacifique entre 13 pays, le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement entre l'Union européenne (UE) et les États-Unis, et l'Accord sur le commerce des services, qui implique 21 pays et l'UE.

Les deux aspects du commerce des services financiers

Le commerce des services financiers en général et la présence d'institutions financières étrangères en particulier présentent des avantages et des risques. Les recherches empiriques montrent que la présence de banques étrangères est généralement liée à un accroissement de l'efficacité et de la concurrence dans le secteur bancaire local, avec une baisse de

la marge nette sur taux d'intérêt, une diminution des bénéfices excessifs et une réduction des coûts (Cull et Martinez Peria, 2010; OMC, 2011; Claessens et Van Horen, 2013). Ces effets semblent varier avec l'importance de la présence étrangère. On constate, par exemple, d'importants gains de compétitivité pour l'Amérique latine et l'Europe orientale, où les banques étrangères sont très présentes, et des progrès moins évidents en Asie, où elles sont moins nombreuses. Les effets de la présence étrangère sur l'accès au financement — qu'il s'agisse de crédit en général, de prêt aux petites et moyennes entreprises, ou d'accès aux services de dépôt et de paiement — sont plus ambigus. Ils varient entre pays selon l'ampleur de la participation étrangère, le degré de concurrence dans le secteur bancaire national, le niveau de développement et la capacité pour les banques étrangères de compenser le manque d'information par des techniques de prêt qui comportent, entre autres, le recours au nantissement et à l'évaluation de la solvabilité. En termes de stabilité financière, les recherches récentes constatent des différences dans l'effet des chocs sur les pays selon l'ampleur relative de la présence étrangère, la distance entre les filiales et la banque mère, et la facilité avec laquelle les établissements étrangers lèvent des fonds sur place. Deux effets principaux, assez contradictoires, sont observés :

- *Les prêts accordés par les filiales locales, qui lèvent une grande partie de leurs fonds dans le pays, sont généralement plus stables que les prêts transfrontaliers.*

Les banques étrangères ont davantage réduit leurs prêts que les établissements nationaux en Europe orientale, mais on ne constate pas de différences notables dans les grands pays d'Amérique latine. Dans cette région, il y a moins d'agences et plus de filiales agréées localement qu'en Europe de l'Est, en partie à cause des

préférences des autorités de réglementation dans ces pays.

• *Quand les banques mondiales subissent des chocs, elles rééquilibrent souvent leur portefeuille en quittant les marchés internationaux.*

Bien qu'elles aient transmis les chocs des pays avancés aux pays émergents (en réorientant les liquidités à l'intérieur de l'établissement), les banques étrangères fonctionnant dans les pays avancés touchés par la crise ont aussi réduit leurs prêts locaux en rapatriant leurs fonds pour absorber les chocs dans leur pays.

Réactions des autorités de réglementation

En général, la réaction des autorités de réglementation après la crise financière mondiale a consisté en un mélange de politiques nationales et coordonnées internationalement qui visait à réduire le risque de transmission transfrontalière des chocs et à atténuer les effets de ces chocs. Ces efforts comportaient l'amélioration du traitement des établissements internationaux en difficulté, qu'il s'agisse de les remettre sur pied ou de guider leur liquidation.

On s'est entendu sur de nouvelles normes internationales pour les banques, comme celles qui nécessitent des fonds propres plus élevés et une meilleure gestion des liquidités (l'accord récent dit de Bâle III entre les principales autorités de réglementation). Des collèges ont été créés pour coordonner la surveillance des banques d'importance systémique mondiale. On a progressé dans le partage de l'information entre juridictions et la révélation des positions financières exposées, aidant éventuellement les organismes de contrôle à détecter plus tôt les risques et accroissant la discipline de marché. Les évaluations des systèmes financiers d'importance systémique sont plus fréquentes, et la surveillance financière a été accrue, notamment en ce qui concerne les effets sur les autres pays

Repères N°40 / BANQUE

(FMI, 2012). D'autres réformes importantes comportent des règles pour les agences de notation, les dérivés négociés de gré à gré et la banque parallèle (voir «Qu'entend-on par banque parallèle?», dans le numéro de juin 2013 de *F&D*), bien que les progrès aient été moins rapides dans ces domaines (CSF, 2013).

Même si le fonctionnement et la stabilité du système financier international se sont améliorés, et que l'on ait préservé le système mondial ouvert où le commerce des services financiers est dans une grande mesure exempt de restrictions, les organismes de contrôle dans les pays émergents et avancés examinent et réglementent de plus près les activités locales des banques étrangères.

Les autorités de réglementation des pays d'accueil, par exemple, ont encouragé les banques à conserver davantage de fonds propres et de liquidités localement et/ou à transformer leurs agences étrangères en filiales pour empêcher les établissements de déplacer facilement leurs fonds dans le cadre de leurs activités mondiales et permettre aux autorités de limiter les engagements internationaux des banques locales. Les organismes de contrôle se sont concentrés davantage sur la répartition des liquidités et des fonds propres entre les banques mères et leurs filiales étrangères.

Certaines nouvelles réglementations dans le pays d'origine cherchent aussi à limiter les transactions pour compte propre (dans lesquelles les banques vendent et achètent des titres pour elles-mêmes, ce qui les expose à la volatilité du marché) et à séparer cette activité de celle de dépôt, entres autres. Ces mesures de cloisonnement pourraient limiter l'exposition d'une transaction dans un groupe bancaire à d'autres transactions au sein du même groupe

à mesure que les activités nationales et étrangères des filiales seront légalement séparées, mais elles pourraient aussi créer

DRRCI/DRE/SD

des inefficiences dans le fonctionnement interne des banques internationales.

Prochaines étapes

Pour protéger les économies et les contribuables et atténuer, sinon éliminer, les effets négatifs qui pourraient provenir de l'interdépendance des systèmes financiers, il faut améliorer la réglementation et le contrôle des activités financières internationales. Malgré une meilleure coordination des réglementations au début de la crise, la régulation et le contrôle financiers restent dans une grande mesure nationale. Pour préserver les avantages et réduire les risques de l'intégration financière mondiale, il faut faire des efforts supplémentaires, notamment pour gérer la liquidation des établissements internationaux en difficulté et son élément le plus important, à savoir dans quel pays les contribuables vont payer et combien.

Finalement, c'est la crainte des coûts qu'implique la liquidation d'un établissement (et le traitement de ses filiales et succursales à l'étranger) qui a renforcé la perspective nationale des autorités de réglementation. Par exemple, les autorités suisses ont récemment proposé une méthode permettant de déterminer si les banques suisses ayant des activités mondiales et les banques étrangères fonctionnant en Suisse sont organisées de façon à faciliter la résolution des crises tout en protégeant l'important rôle systémique de ces établissements pour la Suisse.

Il est important de créer des dispositifs qui précisent comment les gouvernements contribuent au financement nécessaire pour traiter le cas d'un établissement en difficulté qui fonctionne au-delà des frontières, comment il faut répartir l'actif et le passif si un établissement est mis en faillite ou liquidé, et comment les coûts définitifs (y compris l'assurance des dépôts, les garanties des engagements

autres que les dépôts assurés et les autres formes de soutien public) se répartissent entre les juridictions.

Bien qu'elle en soit encore au stade de projet, l'Union bancaire de l'UE, avec ses réformes annexes, cherche à créer, codifier et institutionnaliser ces dispositifs. Le problème du traitement des faillites n'est pas le seul obstacle au développement de la coordination entre autorités nationales. Des conflits peuvent survenir entre les autorités de contrôle du pays d'origine et celles du pays d'accueil quand une banque ou une filiale d'un établissement financier international éprouve des difficultés et que les autorités veulent conserver les fonds propres et les liquidités dans le pays, ou quand le cycle financier est à la

hausse dans un pays, mais à la baisse dans l'autre, ce qui nécessite de coordonner les instruments d'action et leur application entre juridictions. De plus, l'absence d'action au niveau national peut avoir des retombées négatives sur d'autres pays. Certains mécanismes

récemment créés, comme le Conseil de stabilité financière et l'accord entre les autorités de réglementation des États-Unis et du Royaume-Uni, s'attaquent à une partie du problème. Mais beaucoup de questions restent en suspens. Il sera, par exemple, difficile de faire en sorte que l'influence modératrice des réserves contracycliques, élément de l'accord de Bâle III qui pousse les banques à augmenter leurs fonds propres dans les bonnes périodes

et à les diminuer dans les mauvaises, ne soit pas annulée par l'action des banques et autres institutions financières dans les pays qui ne sont pas soumis à ces règles. Dans l'idéal, tous les pays devraient posséder un cadre réglementaire pour l'entrée et le fonctionnement des institutions financières étrangères qui soit neutre quant à leur origine, à condition que le pays d'origine ait un système adéquat de réglementation et de contrôle

et puisse soutenir ses institutions si nécessaire.

Toutefois, la prolifération d'accords commerciaux préférentiels signifie que l'on peut concéder un accès et des avantages particuliers à des institutions financières étrangères d'un seul pays. Cette évolution peut engendrer une concentration de services financiers dans un nombre limité de juridictions. Elle peut donner lieu à des situations comme celle que l'on a connue en 1997 dans des pays d'Asie de l'Est où les banques japonaises prêtaient beaucoup, ou plus récemment dans des pays d'Europe centrale ou orientale où la présence de banques provenant de quelques pays d'Europe de l'Ouest a pris une importance systémique. Dans ces cas, les problèmes survenus dans le pays d'origine ont entraîné un repli et aggravé les difficultés de l'offre de crédit dans les pays d'accueil.

La libéralisation multilatérale du commerce pourrait éviter le risque de concentration en autorisant l'entrée de banques étrangères saines venant d'autant de pays que possible. Les autorités de réglementation, en permettant une concurrence non faussée soutenue par un cadre de réglementation et de contrôle solide, pourraient non seulement faire en sorte que seules les banques étrangères les plus saines et les plus efficaces puissent entrer, mais aussi réduire le risque que des chocs dans un pays d'origine aient un effet négatif sur l'ensemble du marché du pays d'accueil.

L'intégration financière mondiale bénéficie généralement aux pays d'accueil en accroissant l'efficacité, la concurrence, la présence des produits et le transfert de savoir-faire et de technologie.

Pourtant la crise récente a montré qu'elle peut aussi exposer les pays à de nouveaux risques et problèmes. Si les établissements étrangers ont, pour la plupart, continué à fournir des financements pendant les

épisodes de difficultés financières locales, l'ouverture du secteur peut amplifier les effets sur les systèmes nationaux des tensions financières survenues dans d'autres parties du monde. Ce problème peut se poser non seulement dans les pays émergents, mais aussi dans les systèmes financiers et les pays plus développés.

Ces questions ne contredisent pas les arguments qui plaident pour l'intégration financière internationale. Elles incitent toutefois à une meilleure prise de conscience et à une combinaison habile de politiques nationales et internationales pour garantir que l'intégration financière se fasse avec un minimum de risques et un maximum d'avantages pour tous les pays. L'ouverture des frontières financières constitue un aspect important de cette démarche. En effet, conjuguée à d'autres efforts de soutien, elle peut garantir à la fois la fourniture efficace de services financiers internationaux et la réduction au minimum des risques qu'elle comporte.

Banque

Système financier : les monnaies virtuelles, nouveaux acteurs du secteur financier

**Michel RUIMY, Professeur affilié ESCP Europe
Banque et Stratégie n° 320 / Décembre 2013**

L'émergence des monnaies virtuelles pose de nouveaux défis au système financier et aux banques centrales. Le succès du bitcoin pourrait-il bousculer le modèle économique des banques et remettre en cause les fondamentaux de la vie des devises?

L'histoire récente de la monnaie ne serait-elle pas celle de son passage progressif du monde matériel à un univers virtuel? La numérisation de la vie économique est, en effet, l'un des faits marquants de notre époque. Avec l'émergence d'Internet, l'argent n'est plus ce qu'il était. On est désormais très loin de la monnaie «sonnante et trébuchante» du Moyen-Âge.

Les monnaies complémentaires ne sont pourtant pas un phénomène nouveau. Le progrès technique aidant, celles-ci se sont dématérialisées (e-money) et ont pris une ampleur nouvelle. Il y a d'abord eu l'essor des cartes de paiement. Puis, avec la diffusion d'Internet, des sites ont commencé à créer leur monnaie (cf. Second Life et le Linden Dollar). Et avec le développement du commerce sur ce réseau, le dispositif de paiement en ligne Paypal a émergé, concurrençant grandement les établissements bancaires sur certaines de leurs activités. La monnaie

numérique a ensuite trouvé un vecteur, plus puissant que les cartes de paiement, pour se propager : la m-money (m comme mobile) qui semble, de nos jours, être promise à un avenir radieux.

Plus récemment, des monnaies virtuelles sont apparues (Amazon coins, Ripple, Litecoin, Solidcoin, Facebook crédits ...). Hier encore, on aurait vu dans ces devises une simple variante des billets de Monopoly. Aujourd'hui, elles ont pris une autre dimension avec l'enracinement des réseaux sociaux dans la vie réelle. Elles se sont ainsi développées au sein des univers virtuels ludiques, et plus précisément au sein des jeux en ligne massivement multi-joueurs (Massively Multiplayer Online Game - MMOG). Le succès de l'une des dernières monnaies émises, le bitcoin, atteste d'une forme de défiance à l'égard des signes monétaires traditionnels.

Ubiquité

La monnaie est ainsi devenue, au XXI^e siècle, un simple jeu d'écritures dans un compte électronique, sommes transférées à la vitesse de la lumière d'un point à l'autre du globe, technologie incomparable qui lui donne, outre l'ubiquité, une qualité rarement atteinte dans son histoire: la liquidité. L'avenir des modes de paiement serait-il, dès lors, virtuel alors que «la

délivrance des espèces, notamment au travers des distributeurs automatiques, demeure une charge importante pour le système bancaire français (2,6 milliards d'euros) » ? Avec l'apparition de ces nouveaux signes monétaires, le modèle actuel de rentabilité des établissements bancaires nationaux sur ce segment ne risque-t-il pas d'être bouleversé? Malgré les marges prises sur la gestion des comptes-courants (agios ...), la santé financière des banques, déjà fragilisées au regard de la réduction du revenu généré par les paiements, ne va-t-elle pas se dégrader? Quels pourraient être, au final, les défis et enjeux posés par ces monnaies au système financier et aux banques centrales?

L'EXEMPLE DU BIT COIN

Le bitcoin (agrégation de bit, unité de mesure informatique, et de coin, pièce en anglais) est une monnaie virtuelle qui peut être qualifiée de «virale» car elle se duplique automatiquement. Elle aurait été créée en 2009 en peer-to-peer par un ou plusieurs informaticiens se présentant sous le pseudonyme de Satoshi Nakamoto. Son objectif est de réaliser des échanges directs, anonymes et sûrs grâce à un système de cryptographie. La complexité, mais aussi l'intérêt de la technologie, est de permettre d'entériner et de répertorier les transactions réalisées partout dans le monde. Cette devise serait donc, à la fois, une monnaie et un protocole de paiement. Cependant, si elle n'a rien d'illégal, elle n'est ni émise, ni tracée par une autorité centrale.

Si, hors de nos frontières, plus de 1000 sites Internet légaux proposent déjà différents produits (ordinateurs, livres,

musique, produits cosmétiques, appareils photographiques ...) contre des bitcoins, le courant d'affaires qu'ils génèrent reste, à ce jour, tout à fait marginal en dépit de la faiblesse des commissions perçues.

L'essor du bitcoin trouve son fondement théorique notamment dans l'École autrichienne, dont l'une des figures emblématiques est Friedrich Hayek. Les tenants de ce courant de pensée économique considèrent que la monnaie est bien trop importante et précieuse pour être confiée aux hommes politiques qui seront, par nature, enclins à abuser de leurs pouvoirs et créeront de l'inflation; ou aux banques, qui octroient et réduisent le volume de crédits de manière disproportionnée, accentuant ainsi les cycles économiques. La volonté de ses créateurs est de donner naissance à une monnaie échappant au contrôle des États et donc non soumise à la tentation de la « planche à billets », un mal selon eux à l'origine de crises telles que celle des subprime. En d'autres termes, selon une vision libertaire, les adeptes des bitcoins voient, dans la

fin du monopole des banques centrales sur l'offre de la monnaie et la « débancaisation », l'assurance que les citoyens se réapproprient leur devise.

Valeur d'usage

Le bitcoin échappe ainsi à toutes les règles monétaires traditionnelles. Sachant qu'il n'est utilisé que sur Internet, sa valeur est fragile puisqu'il n'est relié ni à un décret gouvernemental, ni à une marchandise susceptible de renforcer la confiance que ses utilisateurs pourraient avoir en lui. Autrement dit, il n'a pas de «valeur tangible» mais uniquement une «d'usage» - celle que veulent bien lui reconnaître les

personnes qui l'utilisent- qui repose exclusivement sur la certitude que d'autres individus/entreprises accepteront le bitcoin comme moyen de paiement. Cette devise peut donc à tout moment être concurrencée par une autre monnaie virtuelle qui, si elle obtient la préférence des utilisateurs, lui ferait alors perdre toute sa valeur.

L'existence d'une base publique de données permet à l'usager de suivre les opérations qu'il a réalisées- ce qui confère à cette monnaie un statut de porte-monnaie virtuel et rend la création de faux bitcoins difficile. Toutefois, si les transactions sont publiques, l'identité des clients reste cryptée. Les facilités offertes par les nouvelles technologies, associées à l'opacité des monnaies virtuelles, constituent ainsi des risques majeurs de blanchiment de capitaux (en 2011, Silk Road, un site illégal de vente de drogue, avait fait du bitcoin sa monnaie de prédilection).

Créé automatiquement, il n'est pas généré par le cycle traditionnel des prêts bancaires. À l'heure actuelle, plus de 11 millions de bitcoins circulent dans le monde, pour une contre-valeur d'un peu moins de 2 milliards de dollars américains. Il existe des brokers japonais (Mount Gox), qui drainent environ 70 % des échanges mondiaux, des brokers français (Bitcoin-Central) qui permettent de consulter sur Internet le cours de cette monnaie ou d'échanger celle-ci contre des devises (euro, dollar américain). Mais déjà, il n'est plus besoin d'aller sur Internet ou de se rencontrer physiquement pour s'échanger cette monnaie. Au Canada, à Vancouver, les utilisateurs peuvent désormais acheter ou vendre des bitcoins grâce à des distributeurs automatiques !

Intrinsèquement déflationniste

Sa masse monétaire se développe au fur et à mesure que son réseau d'utilisateurs s'accroît. Bien que virtuelle, la génération de bitcoins n'est toutefois pas infinie. Elle se découpe en « blocs » de 10 minutes environ (laps de temps moyen estimé pour le calcul de la résolution de l'un d'eux). Durant les 210000 premiers blocs, 50 bitcoins étaient générés toutes les 10 minutes. Mais ce cap est désormais passé et ce sont, à présent, 25 bitcoins qui sont engendrés à chaque résolution de bloc. Quand les 210 000 blocs alloués à cette phase seront épuisés (environ quatre ans), on passera à 12,5, puis à 6,25, 3,125, et ainsi de suite. Sachant qu'un bitcoin est divisible jusqu'à 8 chiffres après la virgule, les dernières phases de génération seront infinitésimales. Ce ralentissement arrivera à son apogée lorsque 21 millions de signes seront émis. À partir de ce point, qui sera atteint aux alentours de 2035-2040, plus aucun denier virtuel de ce type ne pourra être produit. Sa mise en circulation suit, de ce fait, une courbe de croissance dégressive.

Ainsi, caractéristique inédite, cette monnaie est intrinsèquement déflationniste, se distinguant de la sorte de ses consœurs: un agrégat monétaire non conçu pour s'adapter à la production de richesse et un processus de création induisant une baisse du prix des biens et services libellés en bitcoins: une déflation permanente!

De surcroît, contrairement aux monnaies traditionnelles dont la valeur décroît notamment avec l'inflation, le prix de cette devise devrait augmenter au fur et à mesure de la généralisation de son utilisation. Ce signe monétaire serait-il

alors une réserve de valeur? Le bitcoin, qui valait moins d'1/1000e de dollar américain à sa création, s'échangeait à mi-novembre 2013, près de 785 dollars!

Mais tout comme l'or, son cours tend à progresser dans les périodes de forte tension sur les marchés.

Cependant, en dépit de sa progression globale sur le long terme, cette monnaie apparaît intrinsèquement instable et sujette à toute une série de pathologies récurrentes (forte variation dans sa liquidité; extrême volatilité de son cours, soit 175 % par an entre juillet 2010 et juillet 2013; emballements spéculatifs : rendement annuel moyen de près de 400 %). Un effet de rareté prompt à nourrir la spéculation? À la différence d'un marché conventionnel, où une banque centrale n'hésite pas à intervenir pour défendre une monnaie et limiter sa volatilité, le bitcoin est laissé libre à la spéculation. Une bulle (bitcoin bubble) bien réelle pour cette devise virtuelle pourrait même se produire! La difficulté de lui assigner une «valeur fondamentale» comme pour toute monnaie traditionnelle, fait en effet le terreau du boursicotage et autres manipulations, comme en atteste son parcours heurté. Selon Dorit Ron et Ami Shamir, chercheurs de l'Institut Weizman (Israël), le livre public des bitcoins montre qu'à fin 2012, 78 % des unités étaient restées bloquées sur les comptes (thésaurisation). Prenons garde à spéculer, car l'observation de l'évolution du cours de cette devise semble favoriser les premiers acquéreurs de la monnaie. Cette situation, si elle était avérée, pourrait laisser penser à un schéma de Ponzi, voire à une

«tulipomanie».

Engouement

Par ailleurs, l'engouement pour cette monnaie pourrait:

- d'une part avoir un impact sur la stabilité des prix et sur celle des systèmes financiers;

- d'autre part perturber la politique monétaire (vitesse et quantité de monnaie en circulation) et, in fine, l'efficacité et la transmission de celle-ci.

De surcroît, si les monnaies virtuelles se substituent aux réelles, le bilan de la banque centrale diminuerait et les décisions qu'elle aurait à prendre n'auraient pas l'impact attendu. Dans les pays où de telles devises ont pris un poids non négligeable, les pouvoirs publics ont rapidement réagi. Ainsi, la société des télécoms chinoise Tencent avait lancé pour le compte de sa clientèle sa propre monnaie, Q-coin, dont le taux de change était fixé par rapport au yuan renminbi. Devant le succès de cette initiative, les autorités chinoises ont décidé d'y mettre unilatéralement fin, en juin 2009, arguant de son possible impact sur le système financier réel. Au total, « si elles ne semblent pas encore, à ce jour, menacer la stabilité financière compte tenu de leurs liens limités avec l'économie réelle, de leurs faibles volumes, leur développement doit être attentivement surveillé ».

LE BITCOIN, UNE MONNAIE D'AVENIR?

Considérant la monnaie comme un attribut central de la souveraineté, les États européens prétendent, depuis la fin de la féodalité, maîtriser totalement l'espace monétaire national en imposant une monnaie unique, relevant d'une seule autorité, et en éliminant toutes les autres

sources d'émission monétaire. Les monnaies nationales ont donc pour vocation idéale de couvrir l'ensemble des pratiques monétaires. Mais la crise financière et les importants déficits budgétaires ont fragilisé cette vision et les espèces virtuelles deviennent une alternative crédible. L'Allemagne a reconnu le bitcoin et certains sites Internet commerciaux l'acceptent désormais. Ainsi, le principe de l'exclusivité monétaire nationale semble, dans les faits, battu en brèche.

C'est pourquoi, l'inquiétude grandit au sein des pouvoirs publics, des autorités monétaires et des organismes financiers. Les États voient leur échapper un pan de leur souveraineté monétaire, les banques centrales n'ont aucun contrôle sur cette monnaie et les établissements bancaires ont affaire à un concurrent sérieux.

Changements comportementaux

Si les monnaies virtuelles ne posent pas de problèmes en tant que moyen de paiement - elles devraient se développer avec l'essor des smartphones-, leur légalité, leur contrôle et leur fiscalisation alarment, car elles peuvent être moteurs de changements comportementaux. L'argent a ainsi perdu, en partie, sa fonction de communication entre les individus. Déjà, la banque en ligne a créé un rapport désindividualisé entre le client et sa banque. Avec elle, le banquier devient transparent. Pour autant, la notion de confiance s'est-elle amoindrie? Quelle confiance les clients peuvent ils avoir aujourd'hui envers les monnaies virtuelles? Quelles règles faut-il promulguer pour garantir la stabilité du système? Les nouveaux acteurs ne seraient-ils pas plus privilégiés du fait qu'ils ne seraient pas soumis aux mêmes règles prudentielles?

Ne faudrait-il pas, dès lors, élargir le champ de la régulation monétaire?

À cet égard, les services financiers de l'État de New York ont convié à une audition l'ensemble des acteurs du système. Son homologue de Californie a invité la Bitcoin Foundation à cesser toute activité de change et de création. La Banque centrale de Thaïlande a interdit, fin juillet 2013, tous les échanges en bitcoins dans son pays. Le FinCen, homologue américaine de TracFin, s'oriente vers une régulation des changes de monnaies réelle et virtuelle.

Mort annoncée des billets?

Est-ce alors la mort annoncée des billets de banque? Il n'existe pas de définition juridique de la monnaie virtuelle. En revanche, les économistes définissent la monnaie comme tout ce qui est généralement accepté en paiement de biens ou de services ou pour le remboursement de dettes. Que la monnaie consiste en coquillage, en cailloux, en or ou en papier, elle a trois fonctions principales dans toutes les économies: elle est unité de compte, intermédiaire des échanges et réserve de valeur.

Pour autant, peut-on qualifier le bitcoin de « monnaie» voire de « monnaie locale virtuelle»? Il semble répondre, en effet, aux caractéristiques économiques de la monnaie:

- **unité de compte:** il permet de mesurer la valeur d'un bien qui fait l'objet d'une transaction;
- **instrument d'échange:** il permet d'acheter un grand nombre de biens ou de services sur Internet ou dans des commerces de proximité;
- **instrument d'épargne:** il peut être stocké dans des porte-monnaie

électroniques ou dans des coffres-forts électroniques sur serveur puis utilisés pour des achats ou revendus contre des euros ou une autre devise selon un prix qui fluctue en fonction de l'offre et de la demande.

Mais même s'il semble répondre aux caractéristiques économiques de la monnaie, cela ne signifie pas pour autant qu'il sera obligatoirement accepté comme instrument monétaire par l'ensemble des agents économiques, c'est-à-dire être considéré comme une monnaie ayant cours légal.

Indispensable confiance

En définitive, l'argent ouvre toujours une promesse, celle de permettre à tout individu d'acquérir le bien de son choix. En corollaire de cette promesse, qui constitue le cœur même de l'activité financière, les acteurs du monde financier ont le devoir de maintenir la confiance indispensable à la pérennité de l'argent au gré des évolutions technologiques.

Par ailleurs, de nouvelles perspectives liées à la monnaie s'ouvrent, à la fois pour les acteurs bancaires mais également pour de nouveaux acteurs qui pourraient constituer les grands concurrents de demain. Le transfert de montants croissants de paiement vers des canaux contrôlés par des opérateurs mondiaux d'Internet risque, en effet, d'affecter structurellement la cartographie internationale des flux de transactions de paiement et des places où s'effectue leur dénouement monétaire. Les futurs acteurs majeurs du paiement sont de dimension mondiale et pourraient être les actuels géants d'Internet (Google, Facebook, Paypal...), des fabricants de terminaux (Apple, Samsung, LG, Nokia ...) ou des acteurs non bancaires (Visa, MasterCard, American Express ...).

Certaines de ces entreprises bénéficient déjà de centaines de millions d'utilisateurs, potentiellement clients de nouveaux services de paiement qu'elles décideraient de lancer.

Cependant, malgré les bouleversements technologiques de ces dernières décennies, l'essence de l'argent- rapport social d'échange incarné dans une réalité plus ou moins matérielle- ne change pas. La confiance reste un élément primordial de la pérennité de l'activité financière, ce qui rend quelques histoires vieilles d'un siècle ou plus encore étonnamment actuelles ...

BANQUE

LES CRISES FINANCIERES : COMPORTEMENT DES BANQUES OU EPUISEMENT DU SYSTEME?

Fondation Res Publica - www.fondation-res-publica.org

Intervention de Dominique Plihon, Professeur d'économie financière à l'Université Paris XII, membre du Conseil scientifique d'Attac, au colloque "La réforme des banques" du 23 janvier 2012

La question est vaste ! Vous ne m'en voudrez pas si je ne réponds pas à cette question dans toutes ses dimensions.

À l'évidence, cette crise a un caractère systémique. Le capitalisme financier est pris dans des contradictions très fortes. Ce n'est pas le sujet de ce soir mais je constate un conflit entre le partage salaire/profit – qui suscite des inégalités, la paupérisation d'une partie de la population et le surendettement (particulièrement illustré aux États-Unis) – et les banques. Cela me permet de dire que le caractère systémique est aussi au niveau du système bancaire. Pour moi c'est une crise du système bancaire. Dans le système bancaire international, je distinguerai deux catégories d'acteurs : les banques elles-mêmes et les banques centrales.

Je consacrerai la dernière partie de mon intervention aux banques centrales parce que je pense que c'est un sujet extrêmement important dans la période actuelle. Le rôle des banques centrales dans cette crise a été majeur, à des titres très divers.

Je ne suis pas d'accord avec une série de choses qui ont été dites. Je débats régulièrement avec Olivier Pastré, notamment sur les ondes. J'exprimerai aussi des désaccords avec Jean-Michel Naulot et Jean-Baptiste Bellon.

Les banques commerciales

J'observe une perversion des banques, notamment des banques françaises, par la finance libéralisée qui s'est mise en place à partir des années 1970-1980, avec une accélération dans les années 1980-1990. Perversion par le fait qu'on a organisé un laisser-faire dans la sphère financière, considérant que le financement par les activités de marché était en soi une bonne chose. Et les banques se sont ruées sur ces activités de marché. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : le bilan consolidé des banques françaises montre que les opérations sur titres, infinitésimales il y a trente ans, représentent aujourd'hui 60% à 70% du bilan. Le produit net bancaire (indicateur de résultats utilisé en France) révèle que 20%, 30% (40% pour la Société générale) de ce produit sont réalisés sur ces activités de marché. On nous dit qu'il ne s'est pas passé grand-chose, que les banques françaises sont très différentes des banques anglo-saxonnes. En réalité, une transformation extrêmement profonde a eu lieu.

L'enjeu est aujourd'hui, en France mais aussi en Europe continentale, de préserver le modèle dominant de banque tel qu'il a relativement bien fonctionné. Ce modèle a permis une croissance relativement rapide en France dans l'après-guerre (Trente glorieuses) et, en Allemagne, a contribué très largement à la puissance économique de ce pays. Sans les banques, telles

qu'elles ont fonctionné, les Allemands n'auraient probablement pas connu le développement industriel que l'on sait. On pourrait appliquer ce raisonnement au Japon. Le miracle du développement extraordinairement rapide de ces deux pays vaincus par la Deuxième guerre mondiale s'explique certes par le Plan Marshall mais le fait que ces pays ont su se doter de structures bancaires et de banques extrêmement performantes y a très largement contribué.

C'est ce modèle de banque qui a été très largement déstabilisé par la financiarisation, par le développement de la finance libéralisée et par la logique actionnariale. En France, ces transformations ont commencé quand on a privatisé les banques. Aujourd'hui, le capital de nos banques est détenu très largement par des investisseurs institutionnels, majoritairement étrangers. Le rendement à tout prix, la création de valeur actionnariale ont été un bouleversement dans le fonctionnement des banques. Les banquiers qui atteignent l'âge de la retraite, après quarante ans de banque, disent que le métier de banquier n'a plus rien à voir avec ce qu'il était il y a trente ans. Bien sûr, les évolutions sont nécessaires mais ces évolutions, de mon point de vue, ont été dans un sens très inquiétant.

Il faut repenser ce modèle de banque pour que les banquiers se remettent à faire de la banque : faire des crédits, financer l'appareil productif, collecter les dépôts et l'épargne et gérer la monnaie.

Sur ce premier point, important, j'ai donc un point de vue un peu plus critique que mes prédécesseurs.

Le deuxième point concerne les réformes. On a parlé à plusieurs reprises des réformes, notamment celles du G20 de Londres. Mais on a très peu avancé. Je

serai beaucoup moins optimiste que Jean-Michel Naulot qui a parlé d'avancées (fonds propres, institutions, agences de notation etc.). Pour ma part, je pense que les réformes ont été très largement insuffisantes, voire dangereuses.

Pourquoi les réformes ont-elles été insuffisantes ?

On rejoint la question du pouvoir des banques. Les grands groupes bancaires ne sont pas uniquement des acteurs financiers, ce sont des acteurs politiques. Ce sont eux qui bloquent les réformes. Aux États-Unis, la réforme *Dodd Franck* a été très largement « émasculée » par le *lobby* bancaire, de même que les règles Volcker. Volcker lui-même – qui n'est pas un révolutionnaire – se dit extrêmement déçu et contrarié par ce qu'on a fait de ses règles. Ce qu'elles sont devenues n'est pas du tout à la mesure de ce qu'il voulait faire.

Cette question du *lobby* financier rejoint celle de la taille des banques. Des banques trop grandes ne sont pas seulement « *too big to fail* » mais elles sont tellement grandes qu'on est obligé de venir à leur secours quand elles sont en difficulté. D'où le fait qu'elles continuent à foncer dans le mur à 180 km/h, comme le disait Jean-Baptiste Bellon.

Mais c'est aussi un problème de démocratie. Le fait que les élus, à Bruxelles, à Paris ou à Washington, soient complètement sous la pression – pour ne pas dire plus – des *lobbies* est lié à la taille exorbitante de ces groupes qui ont un pouvoir politique faramineux. Je crois qu'il faut s'attaquer à ce pouvoir. Un des moyens est probablement de réduire la taille et la puissance financière de ces acteurs. C'est un vrai problème qui n'est pas que financier. Il est politique.

Certaines réformes sont dangereuses. Je rejoindrai Jean-Michel Naulot sur les critiques qu'il a faites de Bâle II et Bâle III, mais pas pour les mêmes raisons. Certes, il y a un problème de pondération inéquitable, dangereuse, qui décourage les financements des PME et encourage d'autres financements socialement moins utiles (dirai-je par euphémisme). J'irai plus loin. Je suis très critique à l'égard de Bâle en général, Bâle II et Bâle III en particulier. Bâle III n'a fait que renforcer la logique de régulation des banques par les fonds propres. Or, c'est cette logique qui est en partie à l'origine de la crise. Quand on demande aux banques d'avoir des fonds propres à un niveau relativement élevé, il faut les rémunérer. Ce sont les fonds propres qui coûtent le plus cher. Il faut sortir des rendements très élevés, ce qui n'est possible qu'en prenant des risques. Il n'y a pas de solution alternative. Bâle III, en allant plus loin encore dans les exigences en fonds propres, crée les conditions – qui existaient déjà dans Bâle II – de comportements très dangereux, de prise de risques excessive de la part des banques qui n'ont pas le choix. Développer la logique des fonds propres, c'est soumettre les banques, plus encore qu'elles ne l'étaient dans le passé, à la logique des marchés, à la domination des marchés.

Je suis de ce point de vue très critique. Certes il faut des ratios de fonds propres mais des formes de régulation différentes ou complémentaires, pour ne pas dire alternatives, sont nécessaires.

Sur la question de la séparation, je suis en désaccord avec ce que j'ai entendu. Je pense qu'il faut penser et organiser la séparation entre les activités de banque de détail et les activités de banque d'investissement. Jean-Baptiste Bellon, qui a été très critique à l'égard de la BFI, devrait être favorable à la séparation des activités, voire à la disparition des BFI !

J'observe une asymétrie troublante : les banques de détail n'ont pas besoin des banques d'investissement. Mais les banques d'investissement ont besoin des banques de détail parce qu'elles ont besoin des dépôts qu'elles collectent pour développer leur activité.

Plutôt que d'envisager une séparation pure et simple, peut-être difficile à mettre en œuvre aujourd'hui, ne pourrait-on réguler ou imposer des règles (fiscales, prudentielles, voire pénales) très différentes en ce qui concerne ces deux types d'acteurs ? D'un côté les banques de détail sont extrêmement utiles pour le financement de l'appareil productif, le développement de l'économie à moyen et long termes, de l'autre des acteurs font le choix de prendre beaucoup plus de risques, en allant sur les activités de marché dont une partie importante (le *shadow banking*) échappe à la régulation et pose un vrai problème. Il faut traiter différemment ces deux types d'activités. De ce point de vue, le rapport Vickers, en Grande-Bretagne, a le mérite d'introduire ces éléments d'asymétrie dans la régulation. C'est ce qu'il faut faire. Je serais favorable à ce qu'on cumule des mesures Vickers avec des mesures Volcker renforcées. Elles ne sont pas incompatibles. Ceci doit être adapté à l'Europe continentale.

Les intervenants qui m'ont précédé ont eu raison de dire qu'on ne peut pas comparer les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Europe continentale (l'Allemagne et la France). Les structures bancaires sont extrêmement différentes. Il faut des régulations spécifiques pour prendre en compte ces différences. Néanmoins, je pense qu'il faut envisager très sérieusement cette question de séparation, pas forcément au sens du *Glass-Steagall Act* (soit vous êtes banquier de détail, soit vous êtes banquier d'investissement) mais en établissant des

règles extrêmement strictes de séparation des activités et de régulation différenciée.

Les banques centrales

La question des banques centrales me paraît un aspect essentiel de la réforme bancaire. Les banques centrales ont eu un rôle pour le moins ambivalent dans la crise où elles ont une part de responsabilité. Dans un livre très intéressant (*Les incendiaires : Les banques centrales dépassées par la globalisation*), Patrick Artus [1] dénonce les comportements dangereux des banques centrales. Je pense en effet qu'elles ont été incendiaires, qu'elles ont mis le feu aux poudres, même si elles ne sont pas les seules responsables, au moins pour deux raisons :

La première est une manipulation extrêmement hasardeuse, voire agressive, des taux d'intérêt. Après le krach internet, la Fed américaine avait brutalement baissé les taux d'intérêt afin de relancer l'activité. C'est ce qui avait entraîné le développement de l'endettement des ménages, la bulle immobilière. À partir de 2005-2006, lorsqu'apparut cette bulle immobilière, un violent coup de barre fit passer les taux d'intérêt de 1% à 5% ou 6% ! Comme l'endettement, aux États-Unis, est à taux variable, on imagine les dégâts, en particulier chez les ménages les plus modestes (entre temps, on avait supprimé toute régulation, toute surveillance, tout contrôle de surendettement). Le résultat fut cette crise tout à fait dramatique.

L'autre reproche que j'adresserai aux banques c'est qu'elles avaient abandonné toute notion d'action préventive. J'espère qu'elles ne retomberont pas dans ce travers après la crise (si cette crise s'arrête).

La doxa des banques centrales était le principe de séparation : aux banques centrales de s'occuper de la stabilité des prix des biens et services, au régulateur de

veiller à la stabilité financière. C'est une erreur magistrale. La crise a montré que les instruments dont disposent les banques centrales les prédisposent à jouer un rôle très important pour promouvoir et garantir la stabilité financière.

Mais tout n'est pas noir. Les banques centrales ont été extraordinairement efficaces en tant que « pompiers ». Elles ont tiré les leçons de l'histoire, notamment de la crise de 1929 où elles n'avaient pas été présentes (ce qui explique en partie la gravité de cette crise). Cette fois-ci, elles sont intervenues massivement comme prêteur en dernier ressort. Par des politiques tout à fait innovantes, dites non conventionnelles, elles ont probablement évité que le système bancaire et financier mondial ne s'effondre d'une manière dramatique. Mais ce rôle bénéfique joué par les banques a des effets pervers : elles ont inondé le monde de liquidités, constituant un réservoir de liquidité qui aujourd'hui sert notamment pour la spéculation (sur les matières premières par exemple). Mais on ne peut nier qu'elles ont été très efficaces.

Que faudrait-il faire ?

La doctrine des banques centrales doit être profondément révisée. C'est l'un des éléments que nous avons développés dans le rapport que nous avons sorti au Conseil d'analyse économique : « *Banques centrales et stabilité financière* » [2].

Un changement fait maintenant consensus : la banque centrale doit s'occuper de la stabilité financière. Elle a un rôle macro-prudentiel, c'est-à-dire qu'elle doit surveiller la stabilité globale du système bancaire et financier, observer les interférences qui existent entre les banques, les marchés et les différentes catégories d'acteurs, repérer, avant qu'il ne soit trop tard, les anomalies (par

exemple les bulles naissantes) pour intervenir. Le rapport Larosière [3] pour l'Europe qui a conduit aux réformes institutionnelles le décrit fort bien. On reconnaît qu'on s'était trompé en négligeant la dimension macro-prudentielle. On croyait qu'il suffisait de réguler les banques individuelles pour que le système globalement fonctionne d'une manière stable. C'était une erreur. Je faisais partie des économistes qui depuis des années dénonçaient ce « trou » dans la régulation. Le progrès enregistré de ce point de vue est un acquis de la crise.

Un autre point fait débat : la nécessité pour les banques centrales de reconsidérer complètement la nature et les modalités de leurs relations avec les banques commerciales.

Je ferai deux propositions qui concernent plus particulièrement la question du refinancement des banques. Les banques centrales ont pour rôle de refinancer les banques, de leur apporter de la liquidité pour qu'elles puissent développer leur activité. L'économiste Michel Castel, un ancien de la Banque de France avec qui j'ai travaillé sur ces questions, a beaucoup contribué au développement de ces idées.

Nous préconisons un refinancement individuel des groupes bancaires. Aujourd'hui, la Banque centrale intervient globalement. Elle injecte cinq cents milliards d'euros (ou cinquante ou dix milliards d'euros) parce qu'il y a un besoin de liquidité sans se demander à qui vont ces sommes. Elle ouvre son guichet, indique les conditions, lance un appel d'offres, vient qui veut. Ces injections de liquidité peuvent donc financer de la spéculation comme de l'investissement productif. C'est pourquoi nous sommes favorables à un refinancement individuel : chaque groupe bancaire doit être surveillé de près par la Banque centrale qui ne lui

prête qu'après un examen attentif de ses actifs, de ses éléments de passif, de hors-bilan etc.

Nous proposons de réintroduire des éléments de sélectivité (un mot disparu). On ne peut pas mettre sur le même pied toutes les formes de financement ou de refinancement. Le fait que les banques viennent avec des collatéraux [4] pour se refinancer donne à la banque centrale un moyen d'action. Elle peut distinguer le papier commercial ou le papier qui concerne l'activité productive du papier purement financier ; elle peut décider des conditions de refinancement différentes.

Ce que nous proposons implique que la nature des relations de la Banque centrale avec le politique, avec les élus, avec les gouvernements, change aussi. C'est aux élus, aux gouvernements, au niveau européen ou au niveau national, de déterminer les priorités de financement. Ensuite les banques centrales les appliquent avec leur panoplie d'instruments. Cela pose la question de l'excessive indépendance actuelle. La Banque centrale européenne est la plus indépendante des banques : même aux États-Unis et en Grande-Bretagne, les banques centrales ont des relations avec le pouvoir politique ou les élus.

Je voudrais encore mettre en avant la coopération internationale. Face à des banques multinationales (qui passent d'un espace monétaire à un autre), les banques centrales doivent coopérer entre elles. Si on veut un contrôle des liquidités, les banques centrales doivent échanger entre elles les informations sur les grands groupes bancaires et tenter d'agir de manière coordonnée.

C'est pourquoi la coopération internationale me paraît importante.

Quels instruments ?

Un instrument pourrait être un complément des ratios de Bâle que je critiquais tout à l'heure en disant que cette panoplie était trop limitée et avait des effets pervers. Le crédit est ce qui compte le plus dans une économie, même dans une économie où les marchés jouent un rôle important dans le financement de l'économie. Le canal du crédit doit donc être ce qu'il y a de plus important pour le banquier central. C'est essentiel pour la croissance de l'économie, pour la croissance des entreprises, notamment des PME. C'est important pour les ménages et pour le financement de l'investissement. C'est important pour la stabilité : toutes les bulles importantes (la bulle internet, la bulle immobilière ...) ont été financées par des emballements du crédit.

Donc, agir sur le canal du crédit est un moyen de s'assurer en grande partie le contrôle de la stabilité financière.

Nous proposons de mettre en œuvre des réserves obligatoires progressives et différenciées selon les types de crédits. Il existe des réserves obligatoires imposées par les banques centrales mais uniquement sur les dépôts qu'elles collectent. L'idée est d'introduire des réserves obligatoires sur les crédits avec une progressivité très forte. En d'autres termes, une banque qui se met à prêter avec une accélération trop forte du crédit (probablement pour financer une activité non productive) voit son taux de réserve augmenter de manière très forte, très progressive. L'effet d'annonce devrait être relativement dissuasif : les banques sauront qu'elles paieront beaucoup plus cher leur refinancement si elles se lancent dans des activités qui correspondent à ce financement de bulles qui, souvent, va de pair avec un emballement du crédit.

Une autre idée, pas du tout orthodoxe par rapport à la doctrine de la BCE, consisterait à sectoriser et même à avoir une politique différenciée selon les pays de la zone euro.

Aujourd'hui, la BCE raisonne selon la doctrine libérale, ce que les Anglo-saxons appellent le *Level playing field* : tout le monde est mis au même niveau. On injecte de la liquidité, on en retire sans se préoccuper de savoir à qui profite cette liquidité.

Je crois que c'est une erreur.

Si dans quelques pays de la zone euro on voit se développer une bulle immobilière très importante, il faut les soumettre à une surveillance particulière et leur appliquer des ratios différenciés pour le financement des crédits. Cela redonnerait d'ailleurs un rôle aux banques centrales nationales dans le système européen de banques centrales.

« Ça ne marchera pas ! » augureront les libéraux. « Il y aura des arbitrages entre les marchés ».

Je ne le crois pas. Le marché de l'immobilier par lequel la dernière crise est venue est très différent des autres. C'est un actif très imparfaitement substituable aux autres actifs. Je pense que si on applique une règle (ou des règles) différente(s) pour l'immobilier, en ciblant des pays où se développent les bulles, on peut obtenir des résultats tout à fait intéressants.

Une reprise en main des banques par le canal de la politique monétaire et bancaire serait très complémentaire de l'approche par Bâle, beaucoup plus libérale. Il y a là une piste intéressante à développer qui redonnerait un rôle à la BCE et aux banques centrales nationales. C'est dans ce sens-là qu'il faut aller si on veut une politique monétaire qui soit aussi

une politique du crédit, comme ça a été longtemps le cas. C'est indispensable si nous voulons un système bancaire qui finance l'économie, l'appareil productif, par le crédit.

(1) *Les incendiaires : Les banques centrales dépassées par la globalisation*, Patrick Artus, éd. Perrin, 2007

(2) « *Banques centrales et stabilité financière* », rapport du CAE paru le 28/04/2011
Rapport de Jean-Paul Betbèze, Christian Bordes, Jézabel Coupey-Soubeyran et Dominique Plihon
Commentaires de Daniel Cohen, Jean-Pierre Vesperini

Compléments de Michel Aglietta, Charles Goodhart et Tommaso Padoa-Schioppa.

<http://www.cae.gouv.fr/IMG/pdf/096.pdf>

(3)http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_fr.pdf

(4) du terme anglais de « *collatéral* » pour désigner le bien ou l'actif financier mis en gage en cas de défaut sur les paiements.

NTIC - GRH

Le livre numérique, un objet textuel non identifié

Nolwenn Tréhondart

Revue Dazibao N° 36/ mars 2013

J'aborderai le livre numérique sous l'angle de la création, des formes éditoriales prises par ce nouveau produit culturel, et de ses possibles métamorphoses. Relayé par les médias, cet objet devenu familier est au centre de nombreuses controverses portant sur l'économie, la diffusion, les contraintes juridiques et l'évolution de la profession. Mais qu'est-ce qu'un livre numérique ? Que sait-on concrètement de la manière dont les éditeurs envisagent sa création, en termes de conception éditoriale, de maquette, d'ergonomie, d'interface, de choix littéraires, etc. ? Par ailleurs, comment les éditeurs de livres numériques perçoivent-ils les lecteurs et leurs pratiques ? Et quelles représentations du livre, de la lecture ou de la littérature véhiculent-ils à travers leurs discours et leurs productions ?

Pour répondre à ces questions, j'ai mené en mai-juin 2012 une enquête auprès d'éditeurs de livres numériques, et me suis appuyée pour cela sur ma propre expérience d'éditrice dans le secteur des livres imprimés (en particulier scolaires). Cette étude s'inscrit également dans le cadre de mon travail de thèse sur le livre numérique multimédia, mené au sein du laboratoire Paragraphe qui s'intéresse depuis les années 1990 à la textualité et à la littérature numériques.

On regroupe souvent sous l'appellation de "livre numérique" différentes formes éditoriales : le livre numérisé (sous format PDF, par exemple), le livre numérique en tant que transposition d'une version textuelle imprimée (sous format ePub), la forme dite "enrichie" ou "multimédia" du livre numérique. Je m'intéresserai ici à cette dernière forme éditoriale – en particulier dans le domaine de la fiction pour adulte – que je définis comme une alliance de médias (sons, images, animations) mis en forme au service d'un texte, dans une finalité de lecture. Il s'agit d'un objet aux contours fermés, que l'on télécharge la plupart du temps depuis un site internet afin de le lire sur une tablette numérique, une liseuse ou un smartphone.

Cette forme "augmentée" du livre numérique reste très minoritaire par rapport à la forme dite "homothétique", copie numérique de l'ouvrage imprimé. Mais avec l'essor des tablettes numériques elle se développe et attire l'attention des éditeurs, qui manifestent de plus en plus leur envie d'expérimenter le texte à l'écran.

En France, de jeunes entreprises – Actialuna, Storylab, Walrus, Byook, Hybridbook... – créent actuellement des livres numériques "enrichis". Quant aux maisons d'édition "traditionnelles", elles se lancent aussi dans la création (en

partenariat avec ces jeunes éditeurs numériques). C'est le cas de Flammarion, Le Seuil, Gallimard et Albin Michel. Dans le cadre de l'enquête, les nouveaux acteurs de l'édition ont été interrogés, ceux qui se sont lancés les premiers sur le marché du livre numérique multimédia. Mon objectif était de confronter les formes de cet objet aux discours des concepteurs. Menée auprès d'une dizaine d'éditeurs, l'enquête a permis de faire émerger des représentations – sur la lecture, le livre ou la littérature – sous-jacentes à la conception éditoriale du livre numérique. Selon la notion d'“horizon d'attente”, issue de la théorie de la réception de Hans Robert Jauss*, toute forme nouvelle arrive dans un contexte où le lecteur est plus ou moins préparé à l'accepter. L'accueil du public est ainsi déterminé par sa connaissance des oeuvres préexistantes et antérieures. Pour faire l'hypothèse que la forme éditoriale de l'objet implique de la part de ses auteurs une certaine conception du lecteur, je m'appuierai également sur la théorie du “lecteur implicite” de Wolfgang Iser*. À quel lecteur implicite nous renvoie le livre numérique ?

Cette étude a permis de faire émerger les craintes et les espoirs des éditeurs quant aux processus de création et de réception de ces oeuvres. Ils s'interrogent sur ce que les livres numériques multimédia peuvent offrir comme garantie de lecture, en particulier sur la possibilité d'une lecture intensive et réflexive. Les innovations sont à la fois souhaitées, revendiquées, attendues, mais également sujettes à caution et sources d'inquiétude.

Premièrement, les éditeurs prêtent à leurs

lecteurs des horizons d'attente très contrastés. Bien que les lecteurs de livres numériques soient encore peu nombreux et leurs pratiques méconnues, les éditeurs se risquent à une première typologie issue de leurs propres expériences et représentations :

- les curieux des nouvelles technologies, qui accèdent “par hasard” au livre numérique et y prennent goût ;
- les non-lecteurs de livres imprimés, qui redécouvrent la lecture par le biais du livre numérique ;
- les grands lecteurs, qui trouvent dans ces nouvelles formes de lecture un prolongement de leurs habitudes.

Mais il est encore difficile de se prononcer sur ce marché très embryonnaire. Différents horizons d'attente du public coexistent, allant du rejet à l'attraction.

Deuxièmement, considérons la matérialité du livre numérique : la forme de l'objet et la difficulté à le circonscrire. Ce n'est pas un objet matériel, mais sa matérialité propre au sein même de l'espace numérique lui permet de se penser comme livre tout en s'affranchissant de certains paramètres. Par exemple, il reste livre du fait de sa forme close, car il a un début et une fin.

Prenons l'exemple de l'application livre *L'homme volcan**, issue d'une collaboration entre Actialuna et Flammarion: l'oeuvre s'ouvre sur une image de couverture animée accompagnée d'une mélodie ; la figure du livre est évoquée de manière explicite et transparente ; cliquer sur l'onglet “lire” permet d'accéder à un écran présentant le

sommaire, ce qui est rare dans les livres de fiction. L'éditeur exprime son désir de "se mouvoir dans le livre" de façon instinctive en utilisant une mémoire visuelle. De nombreuses questions se posent, parmi lesquelles : de quoi le lecteur a-t-il besoin pour bien lire un livre numérique ? doit-on garder le concept de la page ? Cette page, qui convoque l'idée d'une gestuelle de lecture, est au centre de plusieurs controverses. Malgré leur apparente simplicité d'usage, les livres numériques proposent une grande diversité de gestes de lecture : ils convoquent des pratiques hybrides – parfois déstabilisantes – issues du web et du livre, mais aussi de la nouvelle grammaire tactile des tablettes (le *pinch*, le *touch*). Par ailleurs, si la manipulation permettant la lecture diffère d'un livre numérique à l'autre, les éditeurs tiennent toujours à faire "oublier le geste de lecture" en l'intégrant à la lecture comme une seconde nature, convaincus que pour bien lire numérique, il faudrait manipuler le moins possible l'objet. Mais ce modèle de lecture soutenue qui serait permise par l'oubli du geste, ne peut manquer de se heurter à l'interactivité inhérente au support numérique.

Sous leurs formes enrichies, les livres numériques entendent proposer une dimension nouvelle de lecture : de "nouveaux modes de narration", une expérience "plus riche, plus intense, plus immersive", une lecture "ludique et esthétique"... La lecture semble s'ouvrir à de nouvelles perceptions, à un prolongement des sens. Les éditeurs souhaitent offrir de nouvelles possibilités d'immersion dans le texte, très éloignées des pratiques de lecture

fragmentaires et informationnelles souvent associées au web (Cf. l'article d'Alexandra Saemmer).

En opposition aux pratiques erratiques sur internet, le livre numérique se revendique du livre imprimé et de son modèle de lecture, avec de réelles "potentialités immersives". Malgré tout, l'interactivité du dispositif comporte le risque de détourner l'acte de lecture du texte. Sur internet, l'utilisateur est tour à tour lecteur, auditeur, spectateur... La présence de différents médias au sein d'un même support soulève le problème de l'attention du lecteur, celui-ci pouvant arrêter sa lecture pour consulter sa boîte mail, envoyer un sms, jouer à un jeu,... les tentations sont nombreuses ! Alexandra Saemmer* parle de la "tentation du clic", l'interactivité étant à la fois une source d'attrait, de fascination et de frustration. D'où la crainte de la surcharge cognitive, de l'égarement et de la distraction du lecteur, mais aussi de l'avènement d'une littérature gadget et sans intérêt. Le risque que fait porter le livre numérique à la lecture est mis en évidence : le lecteur, tenté par la manipulation des médias ou perdu dans leur contemplation, n'établirait pas le même pacte de lecture qu'avec le livre imprimé. Ainsi les éditeurs redoutent-ils de perdre le lecteur sur la tablette, de le voir se transformer en lecteur-joueur, lecteur - spectateur, lecteur-auditeur. Ils sont dans ce dilemme entre potentialités du numérique (avec nouvelles possibilités en matière de création littéraire) et piège du tout technologique (avec accumulation de différents "effets" ne permettant pas l'élaboration d'un "sens" en conjonction avec le texte).

Ce faisant, les concepteurs ont tendance à limiter les prises de risque et créent des œuvres parfois consensuelles, possiblement ennuyeuses pour le lecteur et n'exploitant que de manière lacunaire les possibilités offertes par l'écriture numérique. C'est le cas de *Ah !* d'Emma Peel paru au Seuil, recueil de huit nouvelles reliées entre elles par des liens hypertextes. Quand le lecteur clique sur un mot, il se retrouve systématiquement au début d'une des sept autres nouvelles. Le lien semble ici n'avoir qu'une fonction documentaire, pragmatique. Est-ce suffisant pour convaincre le lecteur des potentialités créatives du livre numérique multimédia ?

Sur un plan plus prospectif, le livre numérique se développe en fonction de contraintes commerciales fortes et de l'héritage omniprésent du livre imprimé. Dans le même temps, une partie de la création littéraire numérique se déroule sur le web, donnant lieu à de multiples expérimentations – le site Publie.net de François Bon par exemple. Une littérature numérique expérimentale se développe également, depuis les années 60. Il s'agit de livres nativement numériques, qui ne peuvent se lire sans le dispositif numérique. Ces œuvres littéraires, où le travail sur la langue et la narration reste primordial, jouent volontairement avec l'interactivité du dispositif au risque de sortir des codes traditionnels de la lecture. À ce titre, elles nous forcent à questionner nos pratiques, souvent de manière ludique.

Vingt ans après, de Sophie Calle, illustre bien ce que cette littérature numérique pourrait offrir comme source d'inspiration au livre numérique. L'œuvre a d'ailleurs

attiré l'attention d'Actialuna et Flammarion qui aimeraient la porter sur tablette tactile. Sous la forme d'un journal intime l'histoire retrace une journée où, à sa propre initiative, l'artiste se fait prendre en filature par un détective. L'œuvre n'hésite pas à jouer avec les codes du livre : si la forme verticale choisie s'apparente à celle d'un livre imprimé (avec un texte qui s'inscrit bien dans la page), de nombreux éléments éloignent le lecteur des réflexes habituels de lecture. Le geste de tourner la page n'est pas simulé, et le lecteur avance dans l'histoire en cliquant sur des liens hypertextes (les heures de la journée) qui lui permettent de progresser et de suivre l'auteur au fil du temps. Certaines lignes sont animées et de nombreux pièges ou surprises attendent le lecteur... Que retenir de cette œuvre de littérature numérique ? Tout en restant dans les conventions du livre et en invitant à une lecture soutenue, elle ne cesse de déjouer les codes et les attentes du lecteur en le mettant constamment au défi de la lecture. Elle le provoque, le surprend, lui résiste, instaure une relation familière, dans le même esprit ludique que le projet fantasque de Sophie Calle. Loin de rendre l'œuvre illisible, le jeu et l'interactivité apportent une dimension supplémentaire : la lecture n'est pas vue dans la continuité d'un geste uniforme, mais comme un lieu d'expérimentation.

Au final, une nouvelle approche du livre numérique est-elle possible ? Une rencontre peut-elle s'imaginer entre le livre numérique, la littérature nativement numérique et les écritures du web ? Le lecteur reste souvent enfermé dans une image "stéréotypée" qui bloque certaines innovations et audaces en matière de

création. Mais que sait-on de ce qu'attend réellement le lecteur du numérique ? Jusqu'où est-il prêt à aller dans cette expérience ? C'est l'objet de l'enquête sur les pratiques de lecture numérique récemment lancée à la Bpi et pilotée par Christophe Evans*.

Nous parlons beaucoup des éditeurs et des lecteurs, mais qu'en est-il des créateurs ? Qui seront les auteurs de demain ? Aujourd'hui, le livre numérique est tiraillé entre la tradition du livre papier, dont il imite parfois les formes et les figures, et des innovations formelles parfois si audacieuses qu'elles déconcertent le lecteur. Nous sommes en présence d'un objet aux formes encore expérimentales, en quête d'identité, dans une recherche permanente entre fond, forme et finalité de lecture.

NTIC - GRH

Le manager public, pivot de la modernisation de l'Etat

Gilles Bonnenfant et Clément Berardi respectivement, associé et directeur à Eurogroup Consulting

L'Expansion Management Review n° 145/juin 2012

Quel décideur n'est pas aujourd'hui sensibilisé à la nécessité d'innover? Combien de colloques, combien d'ouvrages n'invitent-ils pas les décideurs publics - garants d'une politique industrielle renforcée - et les décideurs privés à développer plus que jamais une politique d'innovation adaptée aux enjeux du XXI^e siècle? Les entreprises privées savent depuis longtemps que, sans innovation, l'obsolescence de leur modèle économique est rapide et que ce mouvement s'accélère face à la mondialisation et à son lot de concurrence exacerbée. Qu'en est-il des administrations? Sont-elles, elles aussi, de plus en plus contraintes à s'engager sur la voie de l'innovation, au risque sinon de s'affaiblir? Nous pensons que oui car, face aux multiples défis auxquels elles sont confrontées, les administrations doivent rompre de nouveau avec les schémas d'hier. Nous disons « rompre de nouveau » car l'histoire de l'Etat est intimement liée à celle de sa réforme: pas d'Administration sans transformation, hier comme aujourd'hui.

Cependant, en ces temps d'incertitudes et de craintes pour l'avenir, la capacité d'innovation dont saura faire preuve l'Administration est déterminante: il est aisé de se passer d'un grand nombre de biens de consommation, même les plus

innovants, mais il ne peut y avoir de société prospère sans une école, une police ou un hôpital performants, performants parce qu'adaptés aux nouveaux besoins et aux nouvelles opportunités, performants parce qu'ayant trouvé la capacité de faire mieux avec moins, performants parce que porteurs d'un avenir plus prospère pour l'ensemble des citoyens. Certes, la modernisation de l'appareil administratif français est engagée depuis longtemps, mais, face aux multiples défis qu'il doit affronter, la question du management de l'innovation demeure d'une brûlante actualité. Les managers publics se doivent aujourd'hui d'initier, de mobiliser et d'accompagner de multiples actions de transformation afin de dynamiser les résultats de leur équipe, pour leur propre satisfaction comme pour celle des usagers.

Trois défis majeurs imposent l'innovation

Premier de ces défis, adapter les services publics aux nouveaux besoins des usagers. Le manager public doit impérativement être en capacité d'identifier ces évolutions et d'y répondre. Cette posture impose une écoute attentive des nouvelles attentes et une adaptation régulière des pratiques opérationnelles des agents.

Deuxième défi, et pas des moindres, répondre à la pression financière sans précédent qui pèse sur l'Administration. Face à la contrainte qui va durablement limiter ses moyens, l'Administration doit impérativement mener une réflexion sur les modalités mêmes de l'action publique. Non pas uniquement à travers une politique de réduction des moyens, mais à travers de nouveaux modèles d'organisation et de fonctionnement qui préservent l'essentiel : la qualité du service public partout et pour tous. Là encore, il faut faire appel à l'innovation pour réinventer l'écosystème administratif et apporter des solutions nouvelles dans un environnement budgétaire très contraint.

Troisième défi, remobiliser les fonctionnaires et redonner du sens à l'action publique. Il nous paraît essentiel de regarder l'action publique non pas seulement à travers la réduction de la dépense ou l'augmentation des moyens, mais d'abord comme une action moderne, voire avant-gardiste, préparant nos concitoyens au monde de demain et sachant les protéger face aux nouveaux risques (obsolescence rapide des savoirs et des compétences, sécurité, crise environnementale et sanitaire, nouveaux conflits, compétition mondiale, pour n'en citer que quelques-uns). Les décideurs publics ont l'impérieuse nécessité de faire du management de l'innovation un axe central de la mobilisation des fonctionnaires pour les inciter à inventer l'Administration de demain.

De nombreuses administrations ont déjà engagé des initiatives innovantes. Notre propos n'est donc pas d'appeler au

grand soir de l'innovation pour l'action publique, mais d'inviter les décideurs politiques et administratifs à changer rapidement de posture afin d'encourager, de susciter et de favoriser les initiatives individuelles et collectives. La conviction que nous partageons avec les différents contributeurs de cet ouvrage est que la capacité d'innovation de l'Administration repose très largement sur la mobilisation des managers publics et leur maîtrise de cet art difficile mais nécessaire qu'est l'art du management de l'innovation.

L'innovation dans la pratique du manager public

L'innovation publique peut se comprendre comme la traduction concrète d'une idée nouvelle, qui améliore substantiellement la réalisation des services publics, voire permet d'en créer de nouveaux ou d'enrichir le service rendu, dans une logique d'efficacité et de réussite pour les agents publics et de création de valeur pour les usagers. Le management de l'innovation vise à bâtir des écosystèmes efficaces permettant de générer et de traiter des idées nouvelles et d'assurer la mise en œuvre des transformations souhaitées.

Le secteur public, et notamment le monde des trois fonctions publiques (fonction publique d'Etat, fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale), se singularise à la fois par une pratique ancienne de l'innovation (la mise en place de l'Etat administrateur et les grands projets de l'Etat planificateur ont impliqué l'émergence de nombreuses innovations) et par une difficulté à innover liée à la taille des organisations en

présence: les idées nouvelles doivent briser plusieurs plafonds de verre avant d'être jugées pertinentes, de pouvoir être expérimentées et d'être finalement déployées.

Les nombreuses initiatives mises en place récemment dans les administrations (les boîtes à idées des agents, les challenges de l'innovation, les trophées divers ...) ont toutes pour fonction de casser les hiérarchies, de créer un appel d'air et de fournir des solutions pour contourner la difficulté liée à la taille.

Ces initiatives questionnent le management quotidien au sein du secteur public: puisque l'innovation publique semble être suscitée par des voies de côté pour être efficace, quelle est la place du manager public dans le management de l'innovation ? Il est nécessaire à la fois de guider le manager public dans son rôle de manager de l'innovation et de bâtir autour de celui-ci un écosystème favorable à l'innovation

Perspectives et appui pour l'action

Il s'agit, en premier lieu de donner au manager public le goût de susciter l'innovation. Ce goût est indissociable de la question du sens de l'innovation et de son impact réel. Le moteur central est bien la perspective de produire un service de meilleure qualité, pour les usagers, les agents et les contribuables.

Or, l'attachement aux valeurs du SI public constitue un élément importé mobilisation des agents publics sur lequel capitaliser pour agir au plan managérial. Le manager public dispose donc d'outils, pour autant que le sens de l'innovation

soit bien relié, au sommet de la hiérarchie administrative, avec les valeurs phares du service public.

Le management de l'innovation conçu comme système de management doit également être guidé par une vision à long terme de ce que doit être l'Administration, le rôle qu'elle doit jouer, la valeur ajoutée qu'elle doit apporter. Sans vision, pas de sens, pas de lien entre les valeurs et le but à atteindre. A partir de cette vision, chaque administration doit être en mesure de définir des territoires d'innovation prioritaires qui permettent de concentrer les énergies créatives et de relier le processus d'innovation à la vision des dirigeants.

Dans le contexte actuel de contrôle fort de la dépense, l'opportunité de faire autrement pour retrouver des marges de manœuvre stimule fortement l'innovation.

A la question du sens succède celle des marges d'action. En effet, l'innovation suppose un environnement propice à son développement. Les managers publics disposent-ils aujourd'hui des marges d'action nécessaires ?

Ces marges d'action peuvent être juridiques (des cadres d'expérimentation propices à la mise en place d'innovations), managériales (le manager public est-il considéré comme un échelon digne d'innover dans son service ou comme un simple relais managérial chargé de faire appliquer les décisions qui ont été prises au-dessus ?) ou même financières (des fonds dédiés au financement de l'innovation pourraient aider concrètement à faciliter l'émergence de

projets qui demandent un investissement minimal pour donner tout leur potentiel).

Une fois restauré le sens de l'action et les marges d'action nécessaires acquises, des appuis très concrets peuvent être trouvés.

Il s'agit notamment de prodiguer au manager les outils susceptibles de stimuler ses troupes, de maintenir l'équilibre entre l'animation des projets et la gestion de la vie quotidienne des services. La sphère publique peine aujourd'hui à proposer à ses managers des lieux appropriés d'échanges et de formation où ils puissent partager leurs projets d'innovation, réfléchir à la mise en place de stratégies, tester des logiques d'organisation articulant les équipes quotidiennes et des équipes projet dédiées. Ce besoin de formation touche aussi à la gestion du risque, avec la nécessité de donner aux managers l'assurance que le droit à l'erreur est possible pour peu que l'audace engagée ait été mesurée. Enfin, des appuis doivent également être trouvés pour permettre au manager de communiquer sereinement auprès des différentes parties prenantes des actions innovantes qu'ils souhaitent mettre en place, de façon à les valoriser et à diffuser l'information.

L'enjeu principal consiste à piloter l'écosystème de l'innovation pour qu'il soit absorbable par l'organisation et équilibré dans ses différentes dimensions. Pour l'usager, l'innovation mise en œuvre ne doit pas remettre pas en question les éléments clés constitutifs du contrat de service initial, et doit lui apporter une réelle plus-value.

Au plan de la performance opérationnelle, l'innovation doit améliorer la rapidité ou la qualité du traitement. Au plan des agents, l'innovation doit apporter des améliorations simplifiant la vie au quotidien, permettant une évolution positive de leurs conditions de travail. Au plan financier, enfin, l'innovation doit avoir un impact positif sur le budget à moyen terme.

Créer un écosystème favorable

Dans le secteur public comme ailleurs, toute dynamique d'innovation suppose une circulation de l'information, des échanges, des essais et des itérations. Or, le manager public se retrouve trop souvent isolé face aux problèmes qu'il rencontre et aux questions qu'il se pose. L'enjeu de l'ouverture, c'est de renforcer l'orientation des équipes vers toutes les parties prenantes de la chaîne de valeur de production de leur service, d'intégrer, au bon niveau, les expertises internes et externes, les points d'appui et contributions des agences partenaires, de maintenir une veille vis-à-vis des administrations innovantes d'autres pays.

A ce titre, on observe que les échanges se développent (mise en place, notamment au niveau européen, de structures de partage d'information publique et de retours d'expérience sur des démarches positives), mais restent encore rares entre les différentes administrations intervenant sur un même secteur ou sur une même zone géographique. Cet élément peut être lié à un effet de culture, les administrations n'ayant parfois pas l'habitude de se tourner vers l'extérieur pour améliorer leurs pratiques (cet effet allant toutefois

en s'atténuant). Peut-on envisager une stratégie d'innovation commune à plusieurs administrations intervenant sur le même territoire, sur les mêmes publics, ou sur des problématiques génériques?

L'ouverture au secteur privé, au-delà d'une réflexion commune à développer, peut permettre au manager public d'observer et de tester des pratiques susceptibles d'appuyer le développement d'un management efficient de l'innovation, dans une dynamique où beaucoup reste à créer: définir des modalités et instances d'échange et de réflexion communes (rencontres, groupes de réflexion, club locaux, réseaux sociaux ...) ; également ouvrir le cadre de gestion des ressources humaines à une logique favorisant l'innovation, et pas seulement la stabilité des structures administratives, dans le respect des principes fondamentaux du service public en termes de recrutement, formation, valorisation, gestion des carrières.

- Recrutement: la capacité à appréhender l'innovation fait elle partie des points abordés lors des oraux de concours? Sans faire du manager public un « innovateur» en tant que tel, s'assure-t-on qu'il saura piloter le changement et susciter l'innovation dans ses équipes?

- Formation: comment renforcer les compétences du manager public en matière de pilotage des transformations? Peut-on mettre à sa disposition des outils ad hoc?

- Valorisation: comment valoriser les collaborateurs innovants ? Rémunération variable, formation, évolution de carrière,

amélioration des conditions de travail: parmi ces leviers de valorisation, lesquels sont pertinents pour l'administration concernée? L'ouverture au secteur privé doit permettre de se poser les bonnes questions, sans se calquer sur des schémas inadaptés au secteur concerné.

- Gestion des carrières: dans quelle mesure encourager les prises de poste sur des projets de transformation opérationnelle ? Faut-il responsabiliser davantage les managers sur la mise en œuvre des projets et développer les expérimentations locales soumises à évaluation?

Apprendre à manager l'Innovation

Le renforcement du management de l'innovation passe par des actions à différents niveaux, mais également par une évolution culturelle du secteur public.

Faire de l'innovation une priorité managériale. La dynamique de modernisation impulsée dans la sphère publique depuis dix ans a mis sur le devant de la scène une ressource rare et pourtant essentielle dans la conduite de transformations ambitieuses et de grande ampleur: le « manager public », Confrontées aux enjeux majeurs soulevés par la gestion de grands projets transverses, les administrations mettent en œuvre des efforts considérables pour cerner, développer et valoriser les qualités et compétences essentielles des managers responsables de ces projets.

Dans cet environnement, la capacité à mobiliser et à constituer des équipes composées de collaborateurs ayant démontré leur excellence

opérationnelle, mais aussi de managers ayant su prendre des risques et faisant preuve de créativité et de capacités d'adaptation, est une condition de développement de l'innovation.

De même, si le rôle des managers publics de haut niveau est d'assigner des objectifs stratégiques à leur organisation, il conviendrait de définir, pour chaque Administration, une réelle ambition en termes d'innovation en réaffirmant au plus haut niveau politique et administratif la nécessité de moderniser le service public et en clarifiant au sein de chaque Administration les territoires prioritaires d'innovation. Chaque secrétaire général pourrait ainsi définir trois ou quatre thématiques d'innovation qui seront encouragées et soutenues avec volontarisme sur une durée d'au moins trois ans.

Cette définition d'une feuille de route devrait être accompagnée d'une clarification, pour chacune de ces thématiques, des objectifs, en nombre limité et évaluables dans le temps, qui permette, a priori, de préciser le sens des innovations souhaitées (gains économiques, nouveaux usages, meilleure qualité de service rendu au citoyen, nouveaux services ...) et, a posteriori, de qualifier l'impact des projets d'innovation mis en œuvre, notamment auprès des usagers-citoyens. Enfin, la communication sur les résultats atteints auprès des agents, des partenaires et des usagers permettrait d'entretenir une tension positive sur cet objectif d'innovation.

Poursuivre l'adaptation des processus de GRH. Les processus de gestion des ressources humaines intègrent

aujourd'hui très peu le management de l'innovation, au niveau tant du recrutement que de la formation ou de la gestion des compétences. Le cadre de gestion des ressources humaines, structurant, pourrait créer un écosystème plus favorable à l'innovation.

Dès le recrutement des agents, une plus grande prise en compte des capacités de management de l'innovation des candidats aux concours de la fonction publique permettrait de valoriser l'aptitude des candidats à manager dans des environnements incertains et de prendre en compte leur faculté de remise en cause personnelle ou encore leur capacité à manager des équipes composées de collaborateurs aux sensibilités différentes.

Sur le plan de la formation, qu'elle soit initiale ou continue, le développement de modules dédiés au management de l'innovation et au pilotage des projets de transformation pourrait apporter une aide concrète, des méthodes et des réflexes aux managers publics, qui se trouvent parfois démunis. L'objectif serait de fournir des éléments de réflexion et des réponses à la thématique particulière de l'innovation dans le secteur public.

Sur le plan de la gestion des compétences, une condition du développement du potentiel d'innovation des administrations consiste dans la valorisation plus grande des expériences significatives de transformation dans le parcours d'un futur dirigeant de l'Administration. La capacité éprouvée à mener avec succès un projet en matière d'innovation devrait constituer une brique de base complémentaire à l'aptitude à

gérer un service. Le passage successif d'un poste de gestion à un poste de projet pourrait garantir une respiration dans les carrières.

Sur le plan du management des connaissances, la pérennisation d'un mouvement d'innovation pourrait être soutenue par la mise en place de dispositifs de type « club des managers de la transformation » permettant la valorisation, le développement du réseau et le partage d'expériences des futurs hauts cadres dirigeants de l'Administration.

Faire confiance et accepter la prise de risque. Le développement de l'innovation passe, enfin, par une évolution de la culture de l'Administration. Si l'objectif premier de l'action administrative est de conduire et d'exécuter les politiques publiques en conformité avec les normes qui les encadrent, une place plus grande accordée à la prise de risque pourrait permettre de :

- développer de réelles zones d'expérimentation pour les managers publics, dans le respect des contraintes ; accompagner les équipes engagées dans la conduite de projets d'expérimentation des pratiques innovantes ;

- valoriser cet engagement, que l'expérimentation soit un succès ou un échec. Les actions de valorisation possibles concernent la rémunération, la formation, le parcours professionnel, la communication ... ;

- favoriser, dans le management opérationnel, le questionnement régulier,

voire la remise en cause de pratiques quotidiennes qui relèvent plus de l'habitude que des contraintes réglementaires ou des nécessités de service. Tester, durant un laps de temps défini, d'autres façons de faire et évaluer en fin de période les résultats obtenus sur différents critères préétablis tels que la qualité de service, le coût ou la qualité du travail pour le fonctionnaire.

Repenser les lieux et les outils de travail. La performance des équipes, leur capacité à développer une créativité dépendent également du cadre physique et opérationnel de travail: l'ergonomie des lieux, à travers l'organisation des postes de travail, des salles, la mise à disposition de ressources, l'organisation d'outils de partage, l'installation de dispositifs permettant de capter les suggestions des agents. Les entreprises les plus innovantes se distinguent par l'attention portée à l'organisation des lieux de travail et à la recherche de l'environnement le plus propice. Une réflexion de ce type a-t-elle été menée au sein de l'Administration?

Favoriser l'ouverture vers le monde extérieur. Les modèles d'innovation dans le secteur privé font une place importante à l'apport de connaissances et d'expériences venant de l'extérieur: qu'il s'agisse d'autres univers, disciplines ou horizons géographiques. L'échange, la confrontation, la comparaison, la projection et l'adaptation sont des éléments majeurs du processus d'innovation. Pour favoriser et organiser cette ouverture, il serait opportun de créer, au sein des différentes administrations, des lieux physiques et virtuels dédiés à l'innovation et à la

transformation du secteur public, accessibles à tous les managers publics sur le modèle des laboratoires et des studios d'innovation des grandes entreprises privées. La vocation de ces laboratoires de l'innovation et de la transformation publique, véritables lieux de re-création de l'action publique, serait de proposer:

- un espace de travail, d'échanges, de rencontres et d'ouverture sur le monde extérieur associant des universitaires, chercheurs, associations d'utilisateurs, administrations étrangères, ou encore des entreprises privées;

- un atelier de recherche sur le management de l'innovation;
- un laboratoire pour tester des pratiques et des outils;

- une « boutique de services » pour les managers présents et pour les visiteurs;

- un lieu à la disposition des managers publics pour qu'ils puissent organiser eux-mêmes des séminaires, des rencontres, des formations dédiées à la transformation.

Ces laboratoires pourraient être accessibles en ligne et proposer notamment un suivi en temps réel des travaux et des rencontres, voire des plates-formes collaboratives virtuelles. Ces priorités doivent permettre aux managers publics d'être porteurs de sens, d'oxygéner leurs pratiques managériales et de devenir des acteurs clés de la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes qui font l'efficacité et la qualité du service public.

Cet appel au développement du management de l'innovation reste par définition ouvert. Nous sommes convaincus que ces priorités d'action, par nature mobilisatrices, sont à la portée de l'Administration française et de ses acteurs.

NTIC-GRH

L'entretien d'évaluation sous l'œil de la cité

Xavier Baron, professeur associé en sociologie-Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines
L'Expansion Management Review n° 145/juin 2012

La régulation du rapport de subordination salariale porte depuis l'origine (mi-xx^e siècle) sur les limites « extérieures » des situations de travail, au-delà desquelles le contrat de travail ne pouvait étendre le pouvoir de l'employeur. Les prérogatives de gestion et de management à l'intérieur du lieu et de la durée autorisée étaient peu touchées en dehors des réglementations sur les conditions physiques de travail et la prévention des accidents et maladies professionnelles (AT/MP). Aujourd'hui, législateur, ONG et juges interviennent de plus en plus sur le management. La Cité fait irruption dans l'entreprise pour en fixer des normes de gestion et dire les « bonnes pratiques ».

Des méthodes et des limites nouvelles. Les exigences de la Cité se manifestent au travers de nouvelles formes de régulation. Elles assignent à l'entreprise des objectifs tels que le maintien ou le développement de l'emploi - ou à tout le moins de l'employabilité -, la santé et la sécurité, physique et psychique, des salariés, l'insertion des jeunes, des personnes handicapées ou des seniors, le respect de l'environnement, la préservation des ressources naturelles.

En apparence plus « soft » que les normes juridiques traditionnelles, ces

prescriptions sont en réalité très exigeantes.

Elles incitent à remettre en cause certaines évidences ou croyances du type de celle qui veut que l'employeur est libre de fixer des objectifs et d'évaluer des résultats, d'apprécier des compétences, voire de juger du respect de valeurs dans l'exercice de l'activité professionnelle. Le levier de la contrainte pure et dure (sur les durées, l'autorisation de licenciement, l'effort de formation ...) est moins mobilisé. Par contre, à partir des lois Auroux, puis de Robien, Aubry, jusqu'aux injonctions diverses de négociation, la question du travail a été investie, moins pour protéger le salarié et ses droits en tant que travailleur, que pour favoriser ici l'expression directe des salariés, là l'emploi (des autres) puis, l'équilibre vie personnelle-vie professionnelle (II). On est ainsi passé de l'édiction de limites à l'encouragement des bonnes pratiques.

Sur la méthode, le législateur attend plus clairement des partenaires sociaux qu'ils fixent eux-mêmes les règles, quitte à « détricoter » en partie le droit. Sur le temps de travail, par exemple, il incite aux heures supplémentaires et il admet largement les dérogations sous conditions de négociations collectives et d'avenants individuels (loi TEPA du 20 août 2008). Au nom de la sécurisation des parcours professionnels, il incite aux

bonnes pratiques de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (loi Borloo 2005).

Pour l'équilibre des retraites, la réforme de novembre 2010 impose des accords et des plans d'action de prévention de la pénibilité au travail dans toutes les entreprises de plus de 50 salariés. Avant cela, c'est une loi de financement de la Sécurité sociale (décret du 20 mai 2009) qui incite à la négociation d'accords ou, à défaut, à des plans d'action, pour l'emploi des seniors.

Une autre brèche a été ouverte par la lutte (relevant du pénal) contre le harcèlement. Au nom de la protection de la dignité et du respect des citoyens, le droit et les juges interviennent non plus seulement sur la répression de comportements individuels délictueux, mais sur les pratiques managériales, avec la notion émergente de « harcèlement institutionnel ». Cette notion s'est élargie avec la lutte contre les discriminations (de genre, d'âge, d'origine, de préférence sexuelle ...). C'est particulièrement clair dans le domaine du recrutement. Sous la surveillance de la HALDE, les entreprises ne sont plus aussi libres de « ne pas recruter » certains comme elles l'entendent, quand elles recrutent. C'est également vrai de la gestion des carrières, en commençant par celles des syndicalistes et des femmes.

Du respect du droit au travail de la Sécurité sociale.

Avec l'émergence des risques psychosociaux, des décisions sont intervenues, marquant des limites nouvelles. La Cité s'immisce dans la définition de la charge de travail et l'évaluation des salariés au nom de la lutte

contre le stress (plan d'urgence) et de la santé publique. Ces limites sont déduites des obligations de l'employeur en matière de sauvegarde de la santé physique et mentale des travailleurs. Avec la montée en puissance de la faute inexcusable dans le cadre des obligations de résultat sur la santé, le droit de la Sécurité sociale prend le relais du droit pénal et du droit du travail. Les tribunaux des affaires de Sécurité sociale (T ASS) relaient les conseils des prud'hommes.

Quel que soit le code invoqué, les juges font désormais clairement le lien entre le temps et la charge de travail, entre l'organisation du travail, le management, l'évaluation et la santé. Le 29 juin 2011 par exemple, la Cour de cassation érige le droit au repos au rang des exigences constitutionnelles à propos des limites du forfait. Le lendemain, la cour d'appel de Paris consolide la faute inexcusable pour un accident cardiaque consécutif à une surcharge de travail.

Ce n'est plus le contrat en tant que tel qui est encadré, mais des pratiques managériales, au vu des souffrances provoquées et de leurs conséquences présumées sur le déficit de la Sécurité sociale ! C'est que les systèmes de protection (maladie, accidents du travail-maladies professionnelles, retraite) n'entendent pas assumer seuls les externalités négatives des entreprises.

Le management sous l'œil de l'opinion et des juges.

Déjà, la jurisprudence SNECMA (du 5 mars 2008) limitait le pouvoir d'organisation des employeurs en installant la compétence des juges du fond pour apprécier des organisations « de nature à compromettre la santé et la sécurité des

travailleurs ». Ajoutons au paysage l'arrêt du 10 novembre 2009 de la Cour de cassation qui précise que « peuvent caractériser un harcèlement moral les méthodes de gestion mises en œuvre par un supérieur hiérarchique ». L'espace de la négociation ne porte plus seulement sur les limites quantitatives. La prévention impose d'intégrer les risques liés aux contenus, à l'organisation du travail exigé et à son management. Des textes conventionnels apparaissent, comme les accords récents dans l'automobile, à France Telecom ou les accords nationaux interprofessionnels, celui de 2008 sur le stress et celui de 2010 sur le harcèlement et la violence.

Les élus s'en mêlent. On pense aux conclusions de la mission d'information du Sénat (rendues en juin 2010) sur le « mal-être » au travail.

Les sénateurs proposent ainsi d'intégrer dans le droit du travail « l'évaluation de la charge psychosociale des postes », l'élection directe des membres du CHSCT et l'inscription du stress post-traumatique au tableau des maladies professionnelles. On pense enfin au rapport Lachmann, Pénicaud et Larose sur « bien-être et efficacité » rendu en février 2010 à la demande du Premier ministre François Fillon.

La santé, un « absolu » pour la négociation de compromis.

Ce qui est nouveau et embêtant avec le stress, c'est qu'il porte un risque pour la santé. Et ce qui est ennuyeux avec la santé « physique et mentale » par différence avec une négociation sur la durée du travail ou les salaires, par exemple, c'est qu'elle n'est pas susceptible de compromis classiques. Selon la définition de l'OMS,

« la santé est un état de complet bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité », C'est un absolu. Il est donc « légitime » que les CHSCT, leur consultation et leur pouvoir de recours à expertise, assorti de la menace de référés au civil, soient susceptibles de bloquer des projets qui relèvent (ou relevaient) du pouvoir de direction. Il faudra bien, malgré tout, continuer d'élaborer des compromis sur la nature et les niveaux de risques acceptables. Car, on le sait bien, le risque zéro n'existe pas. L'enjeu et les acteurs parties prenantes dans la boucle se déplacent (2). La négociation déborde les frontières de l'entreprise devenues poreuses, d'autant plus qu'une partie des enjeux est « assurancielle ». Avec les atteintes à la santé, il y a la morale, mais il y a aussi la question de savoir qui va payer.

Entretien annuel, rien ne va plus!

Parmi d'autres outils ou initiatives des employeurs (mobilité incitée, reporting, équipement en informatique nomade) l'entretien annuel entre désormais dans la catégorie des pratiques licites mais suspectes. Elles sont potentiellement discriminatoires, harcelantes, stressantes et donc dangereuses pour la santé des travailleurs! Le Centre d'analyse stratégique s'est vu commander une note sur le cas des entretiens individuels d'évaluation dans la relation qu'entretiennent les pratiques de GRH avec le « bien-être au travail ». Quelle ironie, quand on se souvient que cet outil a longtemps été promu comme un « cadeau » censé nourrir un besoin de reconnaissance des salariés ...

Des enjeux renouvelés pour les pratiques d'évaluation.

Des textes vieux de près de vingt ans avaient déjà précisé que l'évaluation des salariés était bien une prérogative légitime des employeurs, mais à condition de porter exclusivement sur l'activité professionnelle. La durée et les conditions de pénibilité ou d'environnement du travail restent des variables bien sûr, mais elles ne sont plus seules en jeu. L'organisation, les pratiques d'animation managériales, les outils de gestion sont clairement en question. Les juges sont de plus en plus sollicités pour les encadrer, dès lors qu'elles sont « efficaces », c'est-à-dire suspectées de faire pression sur les salariés, via un management accusé de rester « indifférent, dépourvu de visibilité sur la charge de travail de ses collaborateurs.

Ce n'est plus seulement le travail, sa durée et ses conditions physiques qui sont régulées. Cela concerne la définition de la charge de travail, les pratiques et les outils de management dans leurs impacts sur la santé mentale sur un niveau acceptable d'engagement subjectif des personnes - cf. la confirmation en appel, le 19 mai 2011, de la faute inexcusable de Renault pour le suicide d'un ingénieur en octobre 2006. Et l'on voit symptomatiquement revenir dans les débats l'entretien d'évaluation. Sous la forme de l'entretien annuel, il n'est obligatoire selon la loi que pour les salariés au forfait annuel, c'est-à-dire non soumis aux horaires collectifs ou aux contrôles des heures. Par L'ANI de décembre 2003, le principe d'un « entretien professionnel » au moins tous les deux ans est énoncé. En 2004, la loi

précise ce droit au profit des salariés de plus de 45 ans pour des « entretiens de seconde partie de carrière », renouvelables tous les cinq ans (à la demande des salariés). Enfin, avec l'article 12 de la loi du 24 novembre 2009, « un bilan d'étape professionnel » doit être proposé au moins tous les cinq ans à partir de deux ans d'ancienneté, mais ses modalités restent à définir dans le cadre d'un nouvel accord national.

Gérer, mais pas au risque de la santé.

Action/réaction? Indubitablement, la pression s'accroît. Les entreprises font feu de tout bois. Elles demandent de plus en plus à l'entretien annuel de dépasser l'outil d'animation managériale pour devenir un « vrai » outil de gestion (de la rémunération, des mobilités, de la formation, d'un licenciement..). Elles veulent en faire un « vrai outil » de pilotage de l'activité, de mise en efficience des salariés. Il était légitime, elles le veulent efficace. La Cité se fait lors le porte-voix de salariés trop silencieux. Le message qu'elle leur adresse en retour est clair. Les entreprises doivent tenir compte des recommandations gouvernementales, de l'opinion publique, du sens commun et des juges. Si l'employeur tient toujours de son pouvoir de direction le droit de fixer des objectifs et d'évaluer les résultats ou les compétences (y compris par un *ranking*), tout n'est pas légitime s'agissant des « moyens et techniques permettant un contrôle de l'activité des salariés »; Les juges peuvent se prononcer sur la validité des critères et des méthodes utilisés.

Après le groupe Wolters Kluwer France en 2008 (par un arrêt du tribunal de grande instance de Nanterre), en septembre 2011 la cour d'appel de

Toulouse a suspendu le déploiement d'un système d'évaluation des cadres d'Airbus intégrant des « critères comportementaux non conformes aux exigences légales », En première instance, le tribunal avait estimé que la question posée sur le fond, « à savoir la possibilité d'intégrer la notion de courage dans une grille d'évaluation » méritait débat! Ces cas sont précédés de l'arrêt Mornay (28 novembre 2007) qui fait de la consultation du CHSCT une obligation, au-delà de celle du comité d'entreprise, au motif que l'entretien peut comporter des enjeux de « nature à générer une pression psychologique entraînant des répercussions sur les conditions de travail.

Etre évalué, à condition de pouvoir bien faire son travail.

Que se passe t-il donc? « Lost in management » ! L'outil perdure. Il s'étend même au bénéfice des attentes qui pèsent sur lui, mais dans une conception clairement devenue obsolète (6). Il veut s'appliquer à des réalités et des « deals » qui ne sont plus ceux qui en avaient justifié l'apparition.

Nous avons ici, sur le terrain de l'instrumentation de gestion, la conséquence d'un phénomène que des sociologues (Philippe Zarifian) et des psychologues du travail (Yves Clot) dénoncent avec force. Ce n'est pas le principe de l'évaluation qui est en cause. Les juges l'ont confirmé à chaque arrêt. Les salariés y sont même plutôt favorables. Ce n'est pas l'idée d'être responsable (et reconnu comme tel) qui est refusée, bien au contraire. C'est le fait, malheureusement croissant, d'être soumis à l'évaluation de résultats ou de compétences dans la méconnaissance,

dans l'invisibilité, voire même, dans un mépris de ce qui fait le travail réel.

Ce qui est en cause, c'est la double peine. C'est d'un côté le fait d'être condamné à se battre pour réaliser un travail trop souvent empêché par ceux qui devraient le rendre efficace, les managers et l'organisation. C'est le fait d'être contraint à se contenter d'un travail qui n'est « ni fait, ni à faire » malgré les efforts déployés par les salariés eux-mêmes. Et de l'autre, c'est le risque de se voir reprocher par ces mêmes managers l'insuffisance de résultats justement due aux lacunes de l'organisation du travail. C'est le fait d'accepter d'être désigné comme responsable d'une qualité non conforme et d'une insuffisance de résultats, du fait d'un emploi « trop grand pour des salariés trop petits ». alors que les organisations sont illisibles et servent des stratégies décidées ailleurs. C'est le fait d'être soumis à des objectifs mal définis, évolutifs, souvent contradictoires, pas toujours clairement éthiques et sans évidemment pouvoir en négocier les moyens. C'est de ne pas pouvoir seulement dire cette incapacité d'agir, du fait de l'organisation et du management, y compris dans l'entretien annuel.

Les salariés peuvent partager l'objectif de compétitivité, des valeurs comme celle de l'esprit d'équipe, de l'excellence, de l'orientation client, voire du courage ou de la loyauté, mais à condition de n'être pas seulement « un peu autonome ». Il faut pouvoir constater qu'il est possible de prendre vraiment des initiatives et d'être correctement rétribué pour cela. La charge, les niveaux et la nature des objectifs, la formulation des compétences requises et des comportements exigés sont de la

compétence du CHSCT nous dit maintenant le droit. Le bon sens et un zeste de démocratie devraient ajouter qu'ils sont de la compétence également partagée des salariés eux-mêmes, individuellement et, plus encore, collectivement.

Les turpitudes de l'entretien annuel.

L'entretien annuel est aujourd'hui menacé d'une double fuite en avant. Empiler naïvement les fonctions exigées de cet outil même informatisé sur un mode « collaboratif » pour en accroître le rendement tend à le transformer en une sorte de couteau suisse. Devenu « bon à tout », il n'est bien souvent plus « propre à rien ». Ensuite, à vouloir trop reporter ces fonctions sur les épaules des responsables hiérarchiques de premier niveau, l'entretien annuel risque clairement de perdre en crédibilité, voire de se transformer en pur simulacre. L'évaluation des salariés peut retrouver une légitimité et une efficacité à condition d'être recentrée sur le travail lui-même, un travail toujours collectif et un travail toujours plus intellectuel, quitte à inventer d'autres formes et modalités que celle de l'entretien annuel.

L'assouplissement de certaines contraintes d'un côté (les horaires, les lieux de travail), les pressions sur la compétitivité et les arguments en faveur d'un travail « libéré » de l'autre (les technologies, l'individualisation, l'autonomie revendiquée, la recherche d'une réalisation de soi dans le travail...) trouvent déjà leur contrepartie dans la réaffirmation de limites aux pressions que peut légitimement exercer l'employeur sur la charge et l'engagement subjectif des personnes.

Ce qui est demandé aux salariés est questionnable en termes de légitimité, surtout lorsque la charge n'est ni discutée, ni négociée. Plus grave, il n'est pas démontré que la pression psychologique, à l'aide de normes comportementales, de l'appel aux valeurs, de l'exercice de la violence symbolique soit durablement efficace.

Le sens d'une pratique: efficacité et légitimité.

Les coûts d'un management par la pression et le contrôle sont maintenant clairement manifestés par l'émergence d'un problème de santé publique: les risques psychosociaux (RPS) (7). Ces coûts sont tels que les systèmes de protection (en déficit), les pouvoirs publics centraux et les territoires (endettés) réagissent. Plus question pour eux d'assumer seuls la charge des externalités négatives d'un management « perdu » et de laisser se reproduire des situations d'atteinte à la santé. Cela signifie que la finalité de l'évaluation et de l'entretien annuel ne peut plus être seulement de l'ordre de l'animation managériale, même si c'est déjà bien quand c'est encore le cas. Elle ne peut pas non plus porter principalement sur des objectifs mesurables, ni sur des compétences et/ ou sur des comportements prescrits par un employeur au nom d'une rationalité qu'il ne partage qu'avec lui-même.

Ce qui est en cause derrière les RPS, au-delà des coûts, c'est l'indication d'une méconnaissance par le management des conditions de la performance du travail tel qu'il est aujourd'hui devenu. C'est un travail intellectuel au profit d'une production immatérielle. C'est un travail qui échappe à la division verticale et horizontale du

travail, pour une production qui n'est ni mesurable ni dénombrable. S'obstiner, faute de mieux, à appliquer les vieilles recettes industrialistes, continuer dans la voie du « toujours plus de la même chose » dans la lutte contre la flânerie supposée caractériser le travailleur subordonné, conduit tout droit à l'injonction paradoxale: soyez autonome, mais sans initiative, sans le pouvoir d'agir. Cela conduit à la non-reconnaissance et à la perte de sens. Outre les souffrances individuelles, cela expose les entreprises au risque d'une destruction du potentiel réellement discriminant de leur performance : les compétences collectives. C'est nier l'importance de l'actif que constitue la confiance entre les hommes et l'institution pour coopérer. C'est remettre en cause la capacité de construire durablement des collectifs productifs. En admettant que l'entreprise dispose de managers / juges suffisamment légitimes et influents pour éviter le pur simulacre (l'entretien comme mise en scène de la comédie du pouvoir institutionnel), encore faut-il des raisons, un sens à l'évaluation pour la rendre acceptable. Etre évalué n'est ni neutre, ni agréable.

Evaluer des objectifs et des résultats que l'on ne sait pas fixer?

Deux dimensions d'efficacité à réunir sont nécessaires ici. Il faut d'une part que la démonstration soit faite qu'un processus d'évaluation peut produire un mieux, sinon pour soi (en tant qu'évalué), au moins pour le collectif, pour l'institution qui a le pouvoir de juger. Il faut qu'il se passe quelque chose dans le sens d'un « mieux » à l'issue de l'évaluation, qu'il y ait un « impact » lisible pour celui qui s'y soumet. Il faut d'autre part que le contenu

de l'évaluation traite de ce dont le salarié est responsable, de quelque chose qu'il est en capacité d'influencer ou de gérer et qui contribue à une création de valeur. Il faut que l'évaluation contribue au bénéfice de l'œuvre et/ ou d'un devenir en commun.

Dans la pratique, cela relativise fortement la pertinence de l'évaluation sur des objectifs. Prescrire des résultats, toujours plus (dans le mesurable), avec encore moins (dans ce qui est mesuré), c'est a priori légitime et c'est facile; c'est à la portée de contrôleurs de gestion armés de feuilles Excel ! Mais est-ce efficace? Quels doivent être les objectifs de l'activité réelle concrète et quotidienne quand le travail exige coopération et engagement subjectif, quand l'activité est pilotée par la pertinence des réactions à l'aléa, dans l'intelligence manifestée face à l'événement? Bien malin celui qui serait capable de les dire et de les évaluer, en dehors de ceux qui font, de ceux qui savent à peu près « comment » mais qui s'interrogent souvent sur le « pourquoi » !

Plus grave encore, l'évaluation est quasi exclusivement individuelle. Or l'atteinte des résultats, pour l'essentiel on le sait bien, ne dépend pas (et dépend de moins en moins) des personnes individuellement (de leurs efforts). En pratique, les résultats sont une mesure de l'œuvre collective, leurs conditions d'obtention sont essentiellement l'affaire du management, de l'organisation et des processus dont les salariés individuellement ne sont pas les premiers responsables.

Evaluer des compétences que l'on ne sait pas décrire?

Ce même critère d'efficacité relativise tout autant l'idée d'évaluer les compétences.

C'est tout à fait acceptable pour les salariés soucieux d'être personnellement reconnus, pour ce qu'ils sont autant que pour ce qu'ils font. Mais d'une part, techniquement, les compétences requises sont décidément bien difficiles à qualifier de manière opératoire. On voit bien la faiblesse des référentiels le plus souvent proposés dans les supports d'entretiens. Ils sont d'autant plus génériques et généraux qu'ils se veulent applicables à tous, dans un même support et informatisés désormais de surcroît. Au-delà, on peut toujours vouloir développer des compétences. Tout le monde y est favorable. Mais sur le court terme, elles sont ce qu'elles sont et, là encore, elles sont largement dépendantes de ce qui est demandé. Les compétences ne sont pas des attributs naturels mais des construits. Elles sont d'abord fonction de ce que l'organisation du travail exige, de ce dont on peut faire l'apprentissage par l'activité professionnelle et dans un collectif. Les compétences que l'on peut apprécier sont celles que la culture reconnaît, que l'organisation sollicite et que le management autorise de mettre en œuvre. Si les compétences sont bien au cœur de la production de valeur, si elles sont toujours mises en œuvre par des personnes, il n'est pas légitime de tenir les salariés individuels pour seuls responsables de leur pertinence comme de leurs insuffisances.

Juger sur le respect des valeurs?

Reste alors l'idée de prescrire le respect de valeurs. C'est plus discutable, c'est encore discuté, mais c'est légitime. Le fait est que c'est techniquement très facile. Toutes les entreprises retombent d'ailleurs peu ou prou sur les mêmes:

loyauté, esprit d'équipe, souci du client, curiosité, responsabilité, courage ... On est tenté là de répondre « chiche! ». Mais, au-delà de la formulation et d'un usage de l'évaluation portant conséquences sur la situation individuelle à partir de critères que les juges invalident au besoin (8), pour que cela soit audible au-delà de la langue de bois, il faudrait que « celui qui le dit, y soit! »; Les dérives et les remises en cause des pratiques actuelles indiquent en tout cas qu'il ne faut pas laisser la main aux « corps intermédiaires ». Ces nouveaux clercs de la qualité, du contrôle de gestion, des systèmes d'information et même de la GRH. Il ne faut pas laisser tous ceux qui vivent des reporting en tous genres prescrire a priori des méthodes et des critères d'évaluation pour les autres, quand bien même ils le feraient au nom de l'objectivation. Ils ne peuvent raisonner que sur une toute petite part de la réalité, celle qui est mesurable. Ils ne peuvent pas rentrer dans la seule « méthode » qui vaille: un dialogue en confiance. Munis de benchmarks (degré zéro de la pensée en management), armés d'évidences trop souvent faites de modes, ils n'ont pas le début de la capacité à connaître le réel de ce travail qu'ils prétendent gérer. Les laisser faire serait la meilleure façon de persévérer dans l'erreur, dans cette mise en invisibilité du travail (selon la formule de Philippe Zarifian) dont nous souffrons tous.

Refonder l'évaluation sur le travail et les collectifs

Nécessaire si elle est efficace, à défaut de quoi nous ne serions plus dans le champ de la gestion, l'évaluation en entreprise doit trouver une nouvelle légitimité. Elle doit porter sur le contenu du travail et s'appuyer sur une compréhension

partagée, discutée collectivement, de ce qui fait la qualité de ce travail. En pratique, cela n'ira pas sans une cohérence minimale avec les systèmes de sanctions, positives ou négatives; rémunération, conditions de travail, perspectives de progression ... Mais avant cela même, il faut imaginer des méthodes, des

Protocoles d'évaluation et d'auto-évaluation, pour et par des collectifs, sur ce qui fait le quotidien de leur travail, sa qualité et l'analyse de la performance qui en résulte. Inventer, innover dans ce domaine, c'est observer et adapter.

La figure de « L'arbre à palabre », le thème de la controverse, la permanence de la pulsion démocratique, le service de l'œuvre ... peuvent nous indiquer des pistes de formes d'évaluation à expérimenter. Ce ne pourra être qu'au cas par cas. Sans pour autant abandonner différentes formes et usages d'entretiens individuels qui ont leur place, il faut inventer des espaces de discussions collectives pour l'élaboration d'une « déontologie » partagée sur le travail lui-même. Alors, et alors seulement, les conditions seront réunies pour restaurer l'évaluation dans des pratiques de gestion à la fois légitimes et efficaces

La question de légitimité: qui es-tu pour me juger?

Personne n'aime être jugé. Être évalué est toujours difficile. C'est acceptable s'il y a une confiance suffisante de l'évalué dans ses juges/managers. Pour cela, il faut que les évaluateurs aient réellement du pouvoir sur la situation de l'évalué et qu'ils en soient suffisamment proches. Or, on sait bien que c'est souvent la quadrature du cercle dans les pratiques actuelles. Ou

l'évaluateur est « de proximité » et il a peu de pouvoir sur la définition des objectifs et encore moins sur la sanction des réussites ou des difficultés du salarié. Ou il a du pouvoir et il ne connaît pas l'évalué. Au-delà de la connaissance du réel, cette proximité doit être professionnelle, culturelle et sociale. Il faut questionner ici la « qualité de proximité » de dirigeants qui ont bénéficié d'un extraordinaire mouvement en leur faveur en termes de rémunérations relatives et de conditions de vie. Un évaluateur qui gagne deux fois le salaire de son collaborateur n'appartient plus au même monde. Or il est vain de demander l'acceptation d'un jugement sans la condition d'une solidarité perçue. Il n'est pas d'évaluation sans référence à la responsabilité. Il n'est pas de responsabilité sans solidarité.

Ensuite, il faut interroger les termes du « deal », Conformité et soumission ont été obtenues largement en contrepartie d'un minimum de sécurité. Quelles entreprises sont encore prêtes à la garantir? A défaut de sécurité, s'il y a au moins des opportunités et si je suis dominant, je peux tenter de jouer mon jeu dans le jeu. Si au contraire je suis dominé, je n'ai pas les ressources pour jouer des opportunités. Je peux encore accepter de me soumettre, d'être dans la conformité. Mais dans les deux cas, dominant ou dominé, plus personne ne coopère vraiment. Plus personne ne joue le jeu. C'est le cynisme qui devient le ressort et le masque de la conformité des uns. C'est la peur qui est alors le ciment fragile de la soumission des autres.

Enfin, s'arroger le droit ou simplement assumer la charge de porter un jugement de valeur sur autrui, c'est endosser l'ambition d'être soi-même

exemplaire. Malheureusement, enquêtes et radios trottoirs le répètent à l'envi: managers et dirigeants ne sont plus considérés comme tels.

Et si on évaluait plutôt le travail?

Dans la tradition « industrialiste » la durée et l'intensité du travail sont des indicateurs indirects mais suffisants de la performance. Le « toujours plus de la même chose » peut être pertinent. Plus d'heures (moins coûteuses ou mal décomptées), plus d'intensité prescrite et obtenue font sens pour l'entreprise (au rapport de force près !). Pour évaluer cela, pas besoin d'entretien. L'horodateur ou bien la mesure de la production matérielle suffisent.

Aujourd'hui, l'essentiel de la valeur produite est immatériel et serviciel. Elle mobilise un travail intellectuel. La performance est de plus en plus affaire d'intelligence relationnelle, d'engagement subjectif, d'interactions volontaires, de pertinence L'évaluation de la production, avant la sanction du marché, est subjective également. C'est alors sur le travail lui-même que l'évaluation peut et doit porter. .. , quitte à demander un effort d'empathie et de curiosité à l'évaluateur ! Organisé par des agents des méthodes, selon une rationalité prétendument scientifique, le travail « industrialiste » ne se discute pas. Il s'exécute, quitte ensuite à « faire payer » ! Expert, non substituable, nécessairement autonome, piloté par le contexte et les relations, le travail d'aujourd'hui, dans l'incertitude et l'immédiateté, « ne va pas de soi ». On est bien en peine de se le représenter, et plus encore de le mesurer.

Ce qui est efficace et légitime, c'est de parler et de juger du travail. En

pratique, il y a un moyen relativement simple. Il suffit de partir d'une question: « qu'est-ce que je peux faire, moi, représentant de l'organisation, pour vous permettre de bien faire votre travail en connaissance de cause? » Un préalable est certainement d'éviter la défiance et le mépris du travail et de ceux qui le font. Une condition est d'écouter et d'accepter une relation entre adultes, parfois inégaux certes, mais adultes. Ce n'est pas gagné, mais c'est l'enjeu.

Evaluer le travail des collectifs.

Il faut enfin combattre inlassablement un raccourci idéologique. La performance, comme concept et comme réalité, n'est pas individuelle. Qu'il y ait des inégalités de capacités, des différences de puissance individuelles, de profils, d'envies ... , ce n'est pas douteux. Mais onze « talents » ne font pas un « onze » performant. Recruter des talents n'est pas de la gestion. C'est de la cueillette, ou des emplettes! Il n'est même pas du tout évident que la notion de compétence individuelle ait un sens. Ce que je sais faire, je l'ai appris des autres et de l'organisation. La compétence individuelle n'a de réalité et d'intérêt que dans sa mise en œuvre dans une organisation particulière, pour faire face à des événements incertains et non reproductibles, dans une réalité telle qu'elle est, avec d'autres et pour des finalités auxquelles l'individu peut s'associer mais qui le dépassent.

Sur le plan du rendement de l'outil gestionnaire comme de la justice procédurale, l'efficacité de l'évaluation est moins un problème de critères que l'affaire d'une capacité de l'institution à

reconnaître, à évaluer, à discriminer et à guider des collectifs.

Les systèmes de production sont devenus extrêmement complexes et interdépendants. Le travail qu'il faut remettre au centre de l'évaluation est un travail de plus en plus intellectuel (informationnel, communicationnel, relationnel). Ce travail est au service d'une production de plus en plus immatérielle (ni dénombrable ni mesurable). Fonder une « justice procédurale » de gestion exige l'invention de procédures d'évaluation collective d'un travail intellectuel.

La question n'est plus simplement, comme on l'entend parfois, de limiter les effets pervers d'une évaluation individuelle sur les fonctionnements collectifs et la destruction du lien social. Ces effets pervers existent bien, mais on n'en est plus là. L'évaluation trouvera un espace de légitimité si elle trouve un début d'efficacité, pas pour faire pression ou simplement justifier d'une sélection, mais pour contribuer à la performance. Celle-ci est fondée sur le travail. Là est l'objet efficace et légitime de l'évaluation. Elle est collective, ou elle n'est pas. L'évaluation du travail des collectifs est l'enjeu de l'instrumentation de gestion à inventer.

NTIC & GRH

Comment sauvegarder les compétences cachées?

Laurence Sarton et Robert Diez

L'Expansion Management Review - N° 146/Septembre 2012

Si on comparait la masse de compétence des individus à un iceberg, la part immergée, et donc invisible, aurait parfois davantage d'importance que la part émergée. Les caractéristiques de cette masse sont étroitement liées aux individus, à leurs capacités cognitives, et à la synthèse personnelle qu'ils ont faite de leurs parcours: expériences, contextes, apprentissages vécus ...

Il arrive que les départs de certaines personnes, a priori faciles à remplacer par une autre au profil équivalent, ou même plus diplômée, soient à l'origine d'une déstabilisation notable des équipes et de leur performance. Et cela parce que des compétences importantes mais peu connues avaient disparu avec le ou la salarié(e) qui en était porteur ou porteuse.

Focus

La question de la disparition de compétences restées «inaperçues» jusqu'au départ de la personne qui en était porteuse se pose aux entreprises avec acuité.

Pour éviter les mauvaises surprises, il est essentiel de repérer en amont ces « compétences cachées», de les analyser et de les répertorier.

Se pose ensuite la question du partage et/ou du transfert de ces expertises, savoir-faire, tours de main, bonnes pratiques.

Le rôle de l'encadrement, qui doit faciliter le processus de manière non intrusive, est une des clés de la réussite.

Quelles sont les compétences cachées ?

Les stratégies des entreprises sont essentiellement construites à partir de leurs enjeux économiques de croissance ou de survie. La fonction ressources humaines est généralement considérée comme un appui important à la mise en œuvre des orientations stratégiques préalablement définies. L'enjeu de progrès des politiques RH a largement consisté à ajuster au mieux les besoins en emplois et les effectifs disponibles au sein de l'entreprise tout en faisant évoluer la répartition entre les différentes catégories d'actifs (salariés/sous-traitants ou free lances, COI ou COD ou intérimaires, temps pleins/temps partiels), ceci afin de disposer des marges de flexibilité quantitative nécessaire.

La question de la disponibilité en interne des compétences est en général abordée à travers l'énoncé des besoins de qualification lors de la définition des recrutements, et des choix à effectuer en matière de formation continue. Ces réflexions sont essentielles mais elles n'épuisent pas le sujet.

La fonction RH d'accompagnement des évolutions des situations de travail et des individus est répartie différemment entre les services RH et le management opérationnel selon les organisations.

Aussi, le responsable RH peut ignorer le fait que de nombreux salariés, qui exercent leur activité industrielle ou tertiaire dans des procès très artisanaux ou au contraire très prescrits, construisent en situation réelle des compétences nouvelles, à leur initiative propre, et n'en font pas ou peu état. En ce sens, on peut véritablement parler de «compétences cachées» parce que non identifiées, non formalisées, non explicites, non directement sollicitées.

Elles sont d'autant plus «cachées» que le détenteur lui-même est, bien souvent, incapable de les verbaliser, d' les formaliser. La plupart de nos interlocuteurs désignés pour leur expérience confirment agir de manière intuitive, sans vraiment avoir conscience de l'originalité de leur manière de faire. Il n'est donc pas rare que certaines personnes sollicitées pour participer à des dispositifs de transfert se déclarent (agréablement) surprises que l'on s'intéresse à leurs compétences au point de vouloir les conserver. Enfin, il arrive que ces compétences, non formalisées (tacites), et souvent peu connues ou reconnues, participent de manière déterminante à la productivité et/ou à la qualité de la production.

Comment les compétences non formalisées se construisent-elles?

Les compétences tacites sont généralement fondées sur l'accumulation d'expériences personnelles, développées en situation professionnelle ou dans la vie sociale (on pourrait les caractériser comme des «savoir quoi faire», des «Savoir y faire»). Elles ont la plupart du temps été construites en situation de

travail il partit des réussites et des échecs qui ont pu être analysés individuellement ou collectivement.

Pour caractériser ces compétences tacites ou d'expérience, on peut dire que:

- clics relèvent souvent de l'intuition, de la bonne réaction et sont donc généralement non «normatives» ;
- elles ont parfois été construites dans la transgression de règles établies lorsque celles-ci étaient inefficaces ou inadaptées;
- elles ont fréquemment trouvé leur origine dans une recherche personnelle ou collective d'amélioration de la performance, d'économie de gestes, de recherche de «confort» ou de préservation de la sécurité dans le travail;
- elles sont difficiles à décrire ou à traduire, parce que la plupart du temps implicites;
- elles font référence à des actions que l'on peut réaliser sans être capable d'expliquer complètement comment on y parvient, ainsi qu'à des aptitudes, des modes de raisonnement qui sont mis en œuvre de manière inconsciente.

Comment les identifier? Les services RH n'ont pas toujours la capacité d'anticiper l'ensemble des risques de perte de compétences associées au départ de tel ou tel salarié. Les managers opérationnels, pour leur part, sont souvent confrontés à des problèmes de continuité de la production après les départs. Ils prennent alors conscience qu'ils sont susceptibles de se tromper sur la réalité des compétences de telle ou telle personne. Ils ne disposent pas toujours d'une vision

réaliste des compétences tacites des différents individus d'un collectif de travail. Ces deux points montrent combien il est difficile d'identifier ces compétences tacites. On le repère dans l'observation des salariés en situation de travail au travers notamment de:

- la gestion de situations complexes ou dégradées (en identifiant celui à qui on fait appel en cas de difficulté) ;

Le facteur expérience

Un responsable de production d'une entreprise du bâtiment présente ainsi les indicateurs qui lui ont permis de repérer les opérateurs les plus susceptibles de posséder des compétences d'expérience: (Pour repérer ceux qui détenaient des compétences d'expérience, les indicateurs suivants ont été utilisés: les différences de taux de rebut, qui pouvaient aller de 1 % à 3 %, les différences de temps passé sur une tâche, les différences de qualité du résultat, et ce, selon les équipes et les opérateurs. En définitive, les personnes qui maîtrisaient le mieux l'activité étaient très expérimentées (entre dix ans et plus de vingt ans d'expérience). »

- la rapidité d'exécution du travail et de sa mise en sécurité (en identifiant celui qui est pris comme référence) ;
- la connaissance de l'équipement et de ses spécificités (en identifiant celui qui est capable d'effectuer des réglages complexes) ;
- la connaissance de l'environnement (en identifiant celui qui connaît bien l'ensemble des clients et leurs attentes spécifiques) ;

- les conseils, l'aide ou l'appui apporté spontanément aux collègues (en identifiant celui auquel les membres de l'équipe vont spontanément demander conseil);

- la capacité d'innovation (en identifiant celui dont on sollicite les avis).

Les compétences détenues et en particulier les compétences d'expérience mériteraient davantage d'attention de la part des managers et des responsables RH, et ce dans l'intérêt de l'entreprise (de ses perspectives d'amélioration de la qualité des produits), pour favoriser l'implication des collaborateurs dans leur travail. En effet, nombreux sont ceux qui se sentent sous-reconnus mais aussi sous-utilisés par rapport à leur maîtrise de l'activité, par rapport à leur motivation.

Quand favoriser la construction d'une compétence similaire?

La pérennisation des compétences tacites et la mise en place d'une méthodologie de transfert vers d'autres n'est pourtant pas toujours envisageable ou souhaitable. Si l'expérience ne rime pas toujours avec routine et inefficacité, elle ne rime pas nécessairement non plus forcément avec créativité et performance.

En effet, une réflexion préalable est nécessaire pour mesurer l'intérêt réel de ces compétences d'expérience. Et cette analyse ne peut se faire qu'à partir d'une vision éclairée des évolutions de l'entreprise ou de l'organisation. Il convient de mettre en place une concertation associant le management sur l'opportunité réelle de la préservation de ces compétences tacites: sont-elles de

véritables sources de performance ? Permettent-elles de maintenir un avantage concurrentiel, de conserver un niveau de qualité souhaité, de préserver un équipement, de satisfaire les attentes des clients ... ?

Il est intéressant, à cette fin, de partager une grille d'analyse des compétences critiques pour aider les acteurs concernés à décider en concertation avec le responsable de la production de l'intérêt du maintien de telle ou telle compétence particulière.

La prise de décision doit se faire en croisant plusieurs regards sur le travail du salarié dont on anticipe le départ. Cette étape est indispensable à la mobilisation de l'ensemble des acteurs et en particulier de l'intéressé dans le dispositif. Elle lui apporte souvent un signe de véritable reconnaissance de ses compétences, de son professionnalisme de la part de son entreprise à travers l'engagement du management dans l'identification et le choix des compétences tacites il pérenniser.

La grille d'analyse des compétences critiques sélectionne des activités ou des situations clés sans tenter de décrire de manière exhaustive ou détaillée les compétences sous-tendues par la réalisation de ces activités. Les managers seront appelés à se prononcer sur la base de leur analyse de leur bonne réalisation ou de la maîtrise des situations.

Cette grille s'analyse à travers quatre indicateurs particulièrement significatifs (voir tableau ci-dessous) : leur impact sur la performance de l'entreprise (satisfaction des clients, productivité,

rentabilité, économie, qualité, sécurité) ; la plus-value de l'expérience dans leur maîtrise; le risque de perte lié à un départ prochain ou au faible nombre de personnes les maîtrisant; la difficulté à les acquérir au moyen d'une formation « classique », initiale ou continue.

Lorsque le contexte de l'entreprise le permet, il est intéressant de partager cette réflexion en réunissant l'ensemble des acteurs concernés (responsable de la production, responsable hiérarchique direct, service des ressources humaines ou formation, salariés d'expérience).

À l'issue de cette mise en commun, l'utilisation de cette grille permettra de définir le niveau de criticité des compétences et conditionnera le choix de celles qu'il conviendra de transférer.

Il ne suffit pas de reproduire

La spécificité de la démarche de transfert (notamment par rapport au tutorat) tient à la mise en œuvre d'un plan d'action structuré composé de situations d'apprentissage décidées en amont et reliées aux compétences d'expérience à transférer.

Le responsable de l'entreprise du bâtiment citée plus haut explique cette étape: « En ce qui concerne les situations d'apprentissage en phase de convenance, il faut qu'on puisse changer la donne: il ne suffit pas que la cible observe et reproduise, elle doit aussi préparer les dossiers complètement afin de s'imprégner du sujet avant d'arriver en centrale. On voit bien qu'au bout de quatre ou cinq situations de transfert reconduites la cible peut être autonome. ».

Comment favoriser le transfert de compétences?

Le transfert des compétences tacites ne peut se faire que si la cible (à savoir l'apprenant) a la capacité et la possibilité de se trouver en situation de « faire avec » le transférant. Mais, attention, il ne s'agit ni de tout faire ensemble, ni d'observer l'autre en action.

Faire avec, ce n'est pas faire faire ou même montrer comment faire. Faire avec, c'est être confronté en même temps à la même situation professionnelle, en traiter ensemble les difficultés, échanger sur les actions mises en œuvre, repérer les gestes professionnels pertinents à développer, analyser les problèmes rencontrés et la façon dont ils ont été résolus ...

La connaissance (compétence) ne se transfère pas d'un individu à l'autre - non plus qu'elle ne se transfère vers d'autres types de récepteurs-, elle se partage entre acteurs consentants et volontaires. Le plan de transfert, construit sur la base de situations précises, doit donc être établi en amont de sa mise en œuvre.

Il convient pour cela de définir précisément le rôle de chacun des acteurs (le transférant, la cible, l'encadrement) et de choisir les situations réelles ou les mises en situation (2) qui serviront de support au transfert. Les situations du plan de transfert doivent être déterminées en tenant compte de trois critères:

- elles doivent être suffisamment complexes pour que le transférant soit confronté à la nécessité de mobiliser ses compétences d'expérience dans leur gestion;

- elles ne doivent pas être trop spécifiques afin que la cible puisse transposer la situation vécue à d'autres contextes;

- elles doivent être suffisamment « pédagogiques » pour permettre à la cible d'accéder aux compétences mises en œuvre.

La qualité du transfert est étroitement liée à la pertinence du choix des situations de transfert. Mais la réussite du dispositif dépend ensuite de sa mise en œuvre par les acteurs impliqués. Il faut qu'une véritable relation de confiance s'établisse entre le transférant et la cible. La relation de confiance leur permet de gérer ensemble des situations complexes, d'en traiter les difficultés, en reconnaissant mutuellement la capacité de chacun à concevoir une partie de la solution.

Un jeune ingénieur fait ainsi le bilan de la démarche de transfert dont il a bénéficié: « J'ai gagné du temps! Il m'a donné envie de faire comme lui. Mais j'avais quatre ans d'ancienneté dans l'entreprise. On aurait pu le faire avant!» Peut-être faudrait-il plutôt dire que la cible va construire sa compétence en s'appuyant sur les expériences vécues pendant le déroulement du plan de transfert, et sur leur analyse a posteriori avec le transférant.

La cible, pour sa part, même si elle n'en est pas toujours convaincue au départ, est tout au long du dispositif conduite à reconnaître la qualité et l'efficacité du travail du transférant et la réalité de ses compétences; elle constate souvent que sans la présence du transférant elle n'aurait pas su gérer la situation, ou, tout

du moins, l'aurait fait de manière moins pertinente.

Cette prise de conscience et cette reconnaissance contribuent largement à la réalité du transfert. Elles incitent la cible à s'investir pour chercher à s'approprier une partie des compétences du transférant.

Quelles sont les conditions de réussite d'un plan de transfert?

La mise en place d'un dispositif de transfert ne peut réussir facilement si un certain nombre de conditions ne sont pas réunies. L'engagement de l'entreprise doit se traduire par la réalité des moyens définis pour le transfert (temps, mise en place de situations de travail spécifiques). L'encadrement de proximité doit s'engager dans la démarche. La mobilisation du transférant, qui est très souvent liée aux deux facteurs précédents, est un facteur clé. La motivation de la cible et sa maîtrise des prérequis sont nécessaires à la phase d'apprentissage. Enfin, la dynamique de l'organisation doit permettre au transférant et à la cible de travailler ensemble dans la gestion de situations complexes (incidents à traiter, réglages à effectuer, aléas de la production).

Quel rôle pour l'encadrement? Le transfert de compétences introduit au sein des organisations un nouveau mode de transmission des « bonnes pratiques », de fait, l'encadrement n'est plus le seul vecteur de diffusion de référentiels professionnels voire d'évaluation.

Cette situation doit être prise en compte et traitée: la direction doit être particulièrement vigilante et mobiliser l'encadrement, en particulier

l'encadrement de proximité, tout au long du processus de transfert.

Elle doit l'associer à la validation des compétences à transférer, lui faire partager les choix du transférant et de la cible, le mobiliser dans l'évaluation de la mise en œuvre en situation réelle des compétences acquises par transfert.

En effet, si l'encadrement ne se sent pas partie prenante des enjeux du transfert et impliqué dans le processus de mise en œuvre, il risque de développer des doutes, voire des résistances. Ces résistances se traduisent quelquefois par des interventions qui peuvent mettre en péril l'ensemble du processus de transfert: le temps défini pour le travail en commun ne sont pas respectés, les acteurs du dispositif se sentent désavoués

Quel impact sur le collectif ? Le transfert de compétences est d'abord un vecteur de « continuité des bonnes pratiques à inscrire dans le fonctionnement des entreprises. Il peut s'intégrer dans la panoplie des dispositifs de gestion des compétences et des observatoires des métiers.

Un responsable d'unité de production évalue en ces termes la démarche de transfert: « Tout le monde progresse avec le transfert: entre les plus expérimentés et les plus jeunes, les clivages tombent; ces derniers ne considèrent plus les anciens comme détenant tous les savoirs. »

Ensuite, il contribue à la reconnaissance des salariés d'expérience. A l'heure où l'on s'interroge sur le maintien dans l'emploi

des seniors, il constitue une piste intéressante pour leur mobilisation.

Alors que depuis des années cette catégorie de salariés subit une réduction relative de son activité, et se trouve découragée par une gestion des carrières marquée par une forme de «jeunisme».

Aujourd'hui, compte tenu de l'élargissement de la pyramide des âges, le développement des collaborations intergénérationnelles devient un des enjeux du management. Le partage intergénérationnel, s'il demeure difficile à mettre en œuvre, présente un intérêt certain: il permet de combiner des compétences variées, et en particulier les connaissances explicites et «récentes» détenues par les plus jeunes avec les compétences tacites et parfois «actualisées» des salariés plus expérimentés.

Lorsque l'encadrement, et en particulier l'encadrement de proximité, est impliqué tout au long du processus de transfert, il est fréquent de constater une certaine évolution du regard qu'il porte sur les salariés les plus âgés. Certains responsables prennent alors conscience de la réalité et de la plus-value des compétences d'expérience de leurs collaborateurs. Les plus jeunes réalisent parfois que, au-delà de ce qui est prescrit, il existe des modes d'action, de réalisations, spécifiques et singulières que les salariés d'expérience ont développés et qui montrent leur efficacité. Ils mesurent l'intérêt qu'il y a de vaincre une certaine appréhension à manager, voire à recruter des salariés plus âgés, plus expérimentés.

Capitaliser, diffuser et partager les compétences cachées

La seule observation des actions de transfert donne généralement peu d'éléments sur la nature réelle des compétences transmises, sur les «bonnes pratiques» que la cible a pu identifier et intégrer. Pourtant, les transferts conduits font tous état d'une évolution de la cible, d'un développement de ses compétences, d'une réelle appropriation de bonnes pratiques, et posent de ce fait la question de la capitalisation de ce qui a pu être transféré.

Il est difficile pour le transférant d'identifier et de formaliser les compétences tacites que l'expérience lui a permis de développer. En outre, cette identification et cette formalisation sont souvent artificielles. L'expérience montre au contraire que la cible a beaucoup plus de facilité, pour peu qu'on l'accompagne dans cette démarche, à identifier les bonnes pratiques, savoir-faire, tours de main, manières de réagir, et donc les compétences spécifiques du transférant. Elle sait dire ce que le processus de transfert lui a permis d'observer, de s'approprier, de reconstruire. C'est l'ensemble de ces éléments qu'il est intéressant de formaliser, de capitaliser: pour cela, il convient de mettre la cible en situation de confiance et d'accompagner sa prise de distance, et de formaliser sa réflexion. Dans cette phase, le rôle d'un tiers extérieur au processus de transfert est essentiel: il doit amener la cible à conduire une analyse réflexive sur sa pratique pour identifier ce que le dispositif lui a permis d'apprendre, de mieux comprendre, de faire différemment.

Un livre pour en savoir plus

Notre ouvrage *Transférer les compétences: comment éviter les pertes de compétences stratégiques* (Eyrolles, avril 2012) a pour but d'aider les uns et les autres à anticiper ces risques de perte des compétences et à le faire de manière pragmatique, opérationnelle en situation de travail. Le dispositif proposé ne consiste pas à tout miser sur l'informel et l'échange in situ, il ne propose pas non plus de généraliser le tutorat liant les deux parties dans des rôles stables pendant des mois ou des années. Nos démarches ont démontré leur utilité dans des secteurs protégés de la concurrence (carrières), dans l'accomplissement d'activités stables (traitement de la paye), et à l'inverse dans des secteurs concurrentiels et des process très évolutifs afin de construire les innovations sur des connaissances métier très partagées. Ce livre est le fruit d'une capitalisation d'expériences variées de conseil, dans de nombreux milieux professionnels.

Dans de nombreuses entreprises, les éléments issus de la capitalisation ont été pris en compte et intégrés; ils ont pu ainsi, selon les cas, faire évoluer le process de fabrication, compléter ou initier un guide des bonnes pratiques, définir de nouveaux contenus d' formation ... La capitalisation peut donner à l'entreprise des éléments de réflexion, des pistes d'évolution de ses modes d'organisation ou de production.

Le rôle du management. La position de manager, accompagnateur du changement, implique qu'il accorde une grande importance aux échanges sur le travail effectué au sein des équipes. Le management de proximité il notamment pour rôle d'aider les individus et le collectif il progresser, en favorisant

l'analyse collective du travail, en élaborant avec les intéressés des objectifs de partage de compétences dans la réalisation des projets ou activités, ainsi que des objectifs d'évolution des méthodes de travail, en associant des binômes intergénérationnels ...

Développer une vision collective.

Valoriser l'expérience en évitant de ghettoïser les seniors, au moment où les mesures récentes d'allongement de la vie professionnelle sont appliquées, va impliquer d'agir sur les modalités d'accès à la formation, d'inventer des évolutions de carrière qui ne soient pas uniquement ascendantes ; mais aussi d' créer des équipes intergénérationnelles. Et dune pas réserver ll' tutorat aux seniors. Mais aussi d'adopter des démarches compétences plus souples qui évitent de figer les périmètres des emplois; et de laisser aux managers de proximité la possibilité d'ajuster et de faire évoluer (1) répartition des activités et donc l'organisation en tenant compte des compétences réelles des personnes.

L'objectif principal des démarches de développement de compétences n'est plus de décrire l'existant puis d'anticiper l'avenir et de combler des écarts, mais de partager une vision collective de ce qui est nouveau ou doit changer pour mettre en place de nouvelles méthodes de travail, développer de nouvelles compétences. Enfin, il serait souhaitable de mieux articuler les démarches de knowledge management les démarches d' maintien ou transmission des compétences.

La «belle idée» du contrat de génération devrait ouvrir des possibilités de déploiement de telles préconisations ...

NTIC - GRH

« Intouchables » : du statut au contrat, l'impossible réforme du statut des fonctionnaires

Philippe Plassart

Le Nouvel Economiste / septembre 2013

Pour gagner en souplesse, faut-il aller vers une fonction publique plus contractuelle et moins statutaire quitte à mettre en cause la sacro-sainte garantie de l'emploi?

En supprimant les journées de franchise des fonctionnaires en cas d'absence pour maladie, Marylise Lebranchu a fait sérieusement trébucher l'exécutif. Cette défense malhabile d'un avantage renvoie à un débat bien plus large qui concerne la pérennité du statut des fonctionnaires. Pour gagner en souplesse, faut-il aller vers une fonction publique plus contractuelle et moins statutaire quitte à mettre en cause la sacro-sainte garantie de l'emploi ? Beaucoup de pays se sont engagés sur cette voie. Mieux vaudrait y réfléchir à froid avant qu'une aggravation de la crise des finances publiques nous oblige à le faire dans l'urgence et le dos au mur.

“Le statut ! Le statut ! Le statut !” Les syndicats enseignants ne s'y sont pas trompés en mobilisant avec succès leurs troupes sous la bannière de la défense du statut de la fonction publique. Véritable monument national, né en 1946 de l'alliance entre les gaullistes et les communistes, ce statut concerne aujourd'hui la vie professionnelle de plus de 4 millions de fonctionnaires titulaires (dont près de 0,8 million à l'Education

nationale) travaillant dans l'administration centrale, les collectivités locales et les hôpitaux publics. Soit près d'un travailleur français sur cinq pour qui la “carrière” se trouve ainsi toute tracée, du concours de recrutement jusqu'à la retraite, ponctuée durant une quarantaine d'années par les avancements en grade et les changements d'échelons indiciaires.

Avec, ce qui est sans doute l'essentiel, un avantage plus qu'enviable par ces temps de chômage et de précarité ambiante : la garantie d'emploi à vie. Mais ce modèle français d'une fonction publique très majoritairement statutaire fait désormais figure de quasi-exception dans le monde. Si bien que se pose une question : combien de temps encore, ce totem national de l'après-guerre qui fut peaufiné en 1959 en pleine période des Trente Glorieuses et sacralisé en 1983 sous le gouvernement d'Union de la gauche, pourra-t-il survivre en l'état ?

Un modèle sous pression

Si l'on peut aisément comprendre pourquoi les fonctionnaires sont viscéralement attachés à ce statut protecteur, il faut bien admettre qu'il présente un caractère “exorbitant” par rapport au contrat de travail qui prévaut

dans le secteur privé. La différence est si grande qu'elle a longtemps fait les choux gras des polémistes, à l'instar du regretté Jacques Marseille ou du populaire François de Closets opposant la France des "planqués" à celle des "exposés". Cette fois c'est sous la pression de la crise des finances publiques que la mise en cause du statut se fait de plus en plus pressante. "Le statut est un "boulet" pour le pays.

Censé à l'origine faire rêver, il est même devenu un carcan étouffant pour les fonctionnaires eux-mêmes", n'hésite pas à écrire Agnès Verdier-Molinié, directrice de l'Ifrap – Institut français de recherche sur les administrations et les politiques publiques – dans un virulent essai 60 milliards d'économies ! Oui... mais tous les ans (éd. Albin Michel). On n'est certes pas obligé d'aller si loin dans la dénonciation pour interroger un système qui est si installé dans notre paysage national qu'on le croirait, à tort, intangible. Avons-nous encore les moyens en ces temps de disette budgétaire de faire fonctionner nos services publics par une fonction publique surprotégée et indifférente aux aléas économiques et financiers ?

Et comment, dans un univers public où la notion de licenciement économique n'a pas cours, se satisfaire d'une gestion des sureffectifs par les seuls départs à la retraite ? Ces questions relatives à la modernisation de la fonction publique – ses missions, son périmètre et le statut de ses fonctionnaires – ont déjà été posées et... tranchées dans la quasi-totalité des pays européens. Les réformes conduites, de la plus ancienne (en Suède au milieu des années 60) jusqu'à la plus radicale (en Suisse, le statut de fonctionnaire a été

supprimé par référendum en 2000) en passant par l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne, etc., dessinent le nouveau visage d'une administration redimensionnée, plus souple et plus réactive avec, selon des dosages différents, moins de fonctionnaires sous statut et plus de fonctionnaires sous contrat.

Il n'y a qu'en France où le statu quo, grosso modo, perdure, ce qui n'empêche pas la présence au sein de la fonction publique hexagonale d'un très gros contingent de non-titulaires. Un conservatisme que nous partageons avec la Grèce et le Portugal avant qu'Athènes et Lisbonne ne soient acculés à trancher dans la chair vive de leur secteur public dans l'urgence du fait de la crise.

L'emprise de "corps" conservateurs

Une surprise, et de taille, le fameux statut général du fonctionnaire n'existe pas en tant que tel. En dehors de quelques considérations générales sur les droits et obligations du fonctionnaire, il n'est défini nulle part précisément. Un vide qui fait d'ailleurs dire aux juristes que l'employeur public dispose potentiellement de marges de manœuvre bien plus grandes à l'égard de son personnel qu'un employeur privé, ce dernier devant se conformer aux milliers de pages du code du travail alors qu'il suffit en théorie par exemple d'un décret pour muter d'office un fonctionnaire. En réalité, le statut de la fonction publique se décline en une multitude de statuts particuliers dimensionnés à la taille des "corps" de l'administration.

Ces derniers, héritage d'une tradition historique – celui des ingénieurs des Ponts et Chaussées issus de l'École polytechnique et né au début du XIXe siècle – se sont mis à proliférer après la Seconde Guerre mondiale. D'une centaine prévue en 1946, leur nombre a culminé à 1 500 à la fin des années 1990 pour s'établir aujourd'hui à environ 700. Or, c'est au niveau de ces derniers que les blocages se font sentir le plus fortement. "La multiplication de ces corps et statuts d'emplois a conduit à la rigidification des carrières, à freiner la réduction de la mobilité, enfin à l'accroissement des coûts de gestion. Le corporatisme qui en est résulté est une cause majeure du blocage des réformes de l'administration depuis 20 ans : chacun, et parfois au plus haut niveau, dépense plus d'énergie à défendre son "pré carré" qu'à construire l'avenir", diagnostiquait lucidement en 2008 le conseiller d'Etat Jean-Ludovic Silicani autour d'un Livre blanc.

"La gestion des corps oblige à faire des contorsions qui vont à l'encontre de la pensée rationnelle", juge Agnès Verdier-Molinié. Résultat : dans cet entrelacs de défenses d'intérêts catégoriels, la pourtant indispensable mobilité des agents est loin d'y trouver son compte. "Les services du personnel passent plus de temps à faire du droit et à régler des questions du style – la disposition de l'alinéa trois est-elle oui ou non respectée? – qu'à gérer la ressource humaine", déplore Jean-Ludovic Silicani.

Tout cela, bien sûr, sous la vigilance sourcilleuse de syndicats de fonctionnaires quasi cogestionnaires du système, puissants à défaut d'être numériquement

représentatifs (le taux de syndicalisation avoisine les 15 %). D'où l'image, hélas toujours conforme à la réalité, en dépit de certains progrès, d'une administration gérée de façon uniforme plus soucieuse d'appliquer les règles et les barèmes de plus en plus complexes que de rechercher l'efficacité. "Le maître mot qui explique toute la gestion de l'administration, c'est le principe de l'égalité de traitement qui pousse à l'égalitarisme", résume Marcel Pochard, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique, auteur de Les 100 Mots de la fonction publique (éd. Puf).

La garantie de l'emploi en question

Non-remplacement d'un départ sur deux, revue générale des politiques publiques (RGPP)... la pression budgétaire de plus en plus forte pousse néanmoins l'administration à s'interroger de gré ou de force sur son fonctionnement interne. Jusqu'à remettre en cause la garantie de l'emploi des fonctionnaires ? Rares sont ceux qui vont jusqu'à briser ce tabou. Pourtant quel employeur ne réfléchirait pas à deux fois avant de s'engager sur trois millions d'euros, la somme que représente le coût d'embauche d'un fonctionnaire pour la collectivité, soit 50 ke sur 40 ans d'activité et 20 ans de retraite. Un recrutement en 2013 c'est un engagement financier jusqu'en 2073 ! Il n'y a pas de quoi s'en effrayer, juge cependant Marcel Pochard. "L'essentiel des fonctions de l'Etat sont permanentes. Il n'y a donc pas de raison d'en changer les titulaires", estime sans doute un peu vite le haut fonctionnaire.

La garantie d'emploi dans la fonction publique relève cependant plus d'un usage, très solidement établi il est vrai, que d'une quelconque impossibilité juridique absolue. Contrairement à la légende, l'Etat peut tout à fait congédier ses agents individuellement et même collectivement. Simplement il ne le fait quasiment jamais ou bien exceptionnellement. Sur un contingent de plusieurs millions d'individus il n'a ainsi procédé en 2009 qu'à 55 révocations par mesure disciplinaire ainsi qu'à 19 licenciements pour insuffisance professionnelle. Une proportion, on l'admettra, infinitésimale.

Quant à la "loi de dégageant des cadres" – l'équivalent d'un licenciement collectif –, la dernière a été votée sous Pétain ! La garantie d'emploi relève d'une sorte de pacte implicite entre l'Etat et ses employés, ces derniers acceptant d'ailleurs d'être moins bien rémunérés que leurs homologues du privé. "La procédure du concours confère au recrutement dans la fonction publique une solennité particulière. La réussite de l'impétrant atteste qu'il est "digne" d'accéder à la fonction.

L'emploi à vie est la contrepartie de cette dignité particulière", analyse finement Xavier Lagarde, avocat, professeur de droit à l'université Paris X Nanterre. Il est toutefois des catégories de fonctionnaires – celles relevant des fonctions régaliennes de l'Etat ou des "emplois de souveraineté nationale" – magistrats, militaires, policiers – pour lesquelles garanties et protections – y compris jusqu'à l'inamovibilité dans certains cas – ne se discutent pas, faute de quoi l'Etat ne pourrait pas fonctionner. Un

cadre juridique universellement admis jusque et y compris dans les pays les plus libéraux tel que le Royaume-Uni ou les plus avancés sur la voie de la contractualisation telle la Suède.

Autre élément de doctrine, le fonctionnaire doit pouvoir assumer sa mission à l'abri de toute forme d'arbitraire ou de favoritisme "dans le seul souci de l'intérêt général". Mais la mise en musique de ce mantra passe-t-elle nécessairement par le statut ? La coexistence dans le monde de l'éducation d'enseignants relevant à la fois du public et du privé prouve que la réponse doit être avant tout pragmatique.

La voie tentante de la contractualisation

D'où l'idée, pour reconquérir de la souplesse, d'ouvrir plus largement le champ des possibles en recourant au modèle de la fonction publique contractuelle. Dans ce registre, la très réputée fonction publique suédoise est souvent citée en modèle d'excellence à suivre. Si le recrutement y continue de passer par la voie publique (ce qui signifie que les embauches ne vont pas jusqu'à se faire de gré à gré), les contrats établis relèvent tous, sauf pour les emplois régaliens, du droit privé. Avec comme conséquence que si les besoins des services se réduisent ou si les ressources viennent à se raréfier, les directeurs des agences peuvent comme n'importe quel chef d'entreprise procéder à des licenciements.

"En Suède, l'administration comme l'industrie se restructurent en

permanence. Chaque année, 2 à 3 000 fonctionnaires sont licenciés dans le cadre de restructurations locales, soit à peu près 1 % des effectifs totaux concernés. Un système qui fonctionne sans heurts grâce à la traditionnelle qualité du dialogue social et à l'autonomie de longue date des agences gouvernementales", explique Robert Cloarec, représentant suédois au Public Employment and Management Network de l'OCDE, qui insiste pour ajouter : "Les partenaires sociaux du secteur gouvernemental ont créé une fondation pour aider chaque fonctionnaire licencié à trouver un nouvel emploi ou une activité professionnelle".

La Suisse a été plus radicale en supprimant en mars 2000 son vieux statut de la fonction publique créé en 1927 et en alignant les contrats de tous ses agents de l'administration fédérale, des services du Parlement, de la poste, des chemins de fer et des entités décentralisées sur le droit privé. Les contrats de travail signés désormais pour une période indéterminée sont résiliables alors que dans l'ancien système, les contrats étaient reconduits tous les quatre ans, soit la durée des législatures. L'Italie n'est pas en reste qui s'est dotée d'un nouveau statut pour ses fonctionnaires ressemblant à celui des employés du secteur privé. Cette politique de contractualisation a produit ses pleins effets dans la haute administration moyennant une élévation assez nette des rémunérations menée en toute transparence.

"Fonction publique de carrière ou fonction publique d'emplois, nos études ne permettent pas de trancher sur la supériorité d'un régime ou de l'autre",

affirme Maya Beauvallet, experte au département management public à l'OCDE. La France elle n'a semble-t-il pas su faire le choix. L'apparent primat du statut n'a pas empêché que se développe en son sein une fonction publique d'un genre un peu bâtard. "Il y a plus d'un million de contractuels de droit public qui relèvent de 80 dérogations au régime du statut. Travaillant dans un no man's land, ils sont les salariés les moins protégés de la République et sont la preuve vivante qu'on a besoin de contractuels dans l'administration", explique Jean-Ludovic Silicani. Et sans doute aussi la mauvaise conscience d'un système à bout de souffle.

CHRONIQUE

La grenouille, le lapin et la girafe : les experts-comptables face aux mutations

Philippe Barré

Le Cercle Les Echos/ 10-11-2013

Une grenouille plongée dans l'eau chaude s'échappe, car la température est insupportable. Immersée dans l'eau fraîche, la grenouille reste dans l'eau, même si la baignoire est sur le feu et que la température augmente. La grenouille ne percevant pas l'augmentation de la chaleur s'en accomode. L'eau atteint une température insupportable. La grenouille n'a plus la force de s'en extraire. Elle meurt.

"Certains sentent la pluie à l'avance, d'autres se contentent d'être mouillés", Henry Miller. Le titre de cet article fait assurément penser à une fable qu'aurait pu écrire La Fontaine. Sans prétendre avoir le talent de ce dernier, nous allons nous aussi recourir à l'allégorie animalière pour illustrer une problématique très actuelle de la profession comptable : l'adaptation aux mutations de l'environnement.

Retour sur les 20 dernières années

Cela fait 20 ans que l'on dit que les experts-comptables doivent changer ! 20 ans que l'on dit que la part et la rentabilité de la mission traditionnelle vont baisser. 20 ans que l'on dit que les experts-comptables doivent développer des prestations à plus forte valeur ajoutée : les providentielles missions de conseil. En pratique, que s'est-il réellement passé depuis 20 ans ? Pas grand-chose. Les cabinets n'ont globalement pas augmenté la part de leurs revenus issus de

prestations de conseil. Leur offre a bien peu évolué.

Les raisons pour lesquelles les cabinets n'ont pas fait évoluer leur offre et leurs pratiques sont nombreuses. Parmi les principales, citons notamment :

- Les fondamentaux de l'activité sont restés globalement inchangés. En dehors de la technologie, les fondations historiques de l'exercice professionnel, c'est-à-dire les marchés, les missions, les profils des collaborateurs, les concurrents et la réglementation sont restés bien ancrés.
- Un fort scepticisme sur le réalisme des scénarios élaborés par les observateurs. De nombreux professionnels considèrent ces prévisions comme des chimères et ne leur accordent guère plus de valeur qu'aux prophéties de Nostradamus !
- La pyramide des âges de la profession est peu propice au changement. La moitié des experts-comptables ont dépassé la

cinquantaine et un professionnel sur six a plus de 60 ans.

- La bonne rentabilité des activités traditionnelles demeure. Certes, les clients deviennent plus exigeants et la rentabilité baisse un peu, mais, globalement, les experts-comptables continuent à bien gagner leur vie.

- Sans oublier naturellement cette inclination très répandue dans la profession, à savoir la maladie "du nez dans le guidon".

Avec le recul, on peut considérer cette période comme stable et sereine. Et, pourquoi le nier, la plupart des experts comptables ne s'en portent pas (beaucoup) plus mal.

Les experts-comptables victimes du syndrome de la grenouille ?

Les évolutions intervenues depuis plusieurs années connaissent depuis peu une réelle accélération. Au cours de ces 10 dernières années, de profondes mutations sont apparues dans la profession et hors de la profession avec de considérables impacts sur le métier : publicité autorisée, intégration des AGC, projets de simplifications comptables, externalisation, génération Y, perte d'attractivité de la profession, autorisation des filiales et des actes de commerce, ouverture du capital, ouverture de nouveaux marchés, interdiction d'interdire le démarchage, sans oublier bien sûr la crise économique...

Aucun des phénomènes ci-dessus n'existait avant 2004. Ajoutons à cela un

contexte de baisse régulière et de plus en plus marquée de la rentabilité des cabinets. Qui peut légitimement nier ces évidences ? Or, face à ces défis, les experts-comptables font preuve... d'une absence quasi générale de réaction ! Leur apathie fait irrésistiblement penser au fameux syndrome de la grenouille.

Cette parabole présentée en introduction de cet article montre qu'un choc brutal est perçu comme un détonateur et pousse à l'action, alors qu'une lente évolution passe inaperçue. L'analogie avec ce qui se passe aujourd'hui dans la profession est frappante. Le risque est réel pour les cabinets de se laisser endormir et, au final, qu'il soit trop tard pour réagir une fois qu'ils prendront conscience du danger.

Vers un syndrome du lapin ?

Nous sommes actuellement, et ce n'est qu'un début, au cœur d'un changement de paradigme. Nous vivons une véritable révolution : un changement de nos repères, de nos valeurs, de nos fondamentaux. Dans les 10 prochaines années, l'environnement de la profession va poursuivre sa mutation.

Les évolutions, encore émergentes pour certaines, vont s'inviter dans notre exercice quotidien : modifications des règles d'exercice (communication, filiales, capital...), banalisation malgré la complexification croissante du métier traditionnel, intensification de la concurrence, concentration des cabinets, nouveaux territoires, déploiement des nouveaux modèles économiques (low cost, full service, spécialisation), nouvelle génération de collaborateurs et de clients,

nouveaux marchés et nouvelles missions, processus de production bouleversés...

Les vaches sacrées de la profession sont menacées ! En quelques années, un cabinet d'expertise comptable est devenu une entreprise de services (presque) comme une autre. L'heure n'est plus de savoir si cela est bien ou mal pour la profession, c'est ainsi. L'environnement dans lequel vont évoluer les professionnels change en profondeur, sans possibilité de retour en arrière. Il n'est pas envisageable de faire retourner le génie dans la lampe !

Les confrères vont donc devoir s'adapter pour tirer le meilleur parti de ces évolutions. À défaut, confrontés à une zone de fortes turbulences non souhaitées, sans y être préparés, nombre d'entre eux seront menacés par le syndrome du lapin qui, tétanisé par les phares de la voiture qu'il aperçoit au loin, s'immobilise au milieu de la route et finit par se faire écraser.

Il va donc falloir changer

L'adaptation des cabinets ne sera ni simple, ni rapide. La profession est ankylosée. Elle a trop peu évolué au cours des dernières années et toujours sous la contrainte. Pourtant, la nouvelle donne est lourde d'enjeux pour les cabinets et va nécessiter de leur part une adaptation profonde dans des délais de plus en plus courts.

Assez étonnement, si le pessimisme gagne (à tort !) du terrain dans la profession, la prise de conscience du besoin d'évoluer traîne des pieds, chacun considérant que

"c'est la faute de l'autre", mais ne se remettant pas en question. La profession, pas vraiment prête à affronter ces grands défis, n'est déjà plus sereine.

Inspirons-nous des girafes !

Les espèces qui survivent ne sont pas les espèces les plus fortes, ni les plus intelligentes, mais celles qui s'adaptent le mieux aux changements. Pour poursuivre notre métaphore animalière, attardons-nous un instant sur l'histoire de l'évolution des girafes à travers les âges.

Il y a fort longtemps, les girafes coexistaient avec d'autres animaux de toute sorte (okapis, zèbres, antilopes...). Pour éviter la lutte pour se partager les ressources rares, les girafes au long cou ont pris l'habitude de brouter des feuilles d'acacias situées de plus en plus haut. Pendant ce temps, les girafes à petit cou ont continué à brouter à faible hauteur, partageant leur repas avec d'autres ruminants pas toujours très fréquentables.

Avec le temps, les girafes à petit cou mangeaient moins, devaient se battre avec les autres animaux, se reproduisaient moins et voyaient leur espérance de vie se réduire. À l'inverse, les girafes au long cou n'avaient donc pas à lutter pour se nourrir. Peu à peu, les girafes au long cou ont proliféré et leur progéniture avait naturellement les mêmes caractéristiques physiques. C'est ainsi que le corps des girafes s'est peu à peu transformé, leur cou devenant de plus en plus long. In fine, seules les girafes qui avaient les bonnes caractéristiques ont traversé les époques parce qu'elles ont pu s'adapter à leur environnement "concurrentiel".

Cette allégorie permet de comprendre comment une espèce peut, et doit, s'adapter à l'évolution de son environnement pour survivre. Les exemples en la matière sont innombrables. Il n'existe d'ailleurs jamais qu'une seule forme d'adaptation possible. Une autre solution aurait été d'apprendre à grimper aux arbres, mais les girafes n'ont pas retenu cette option !

La théorie de l'évolution des espèces est fort intéressante. Elle nous prodigue deux enseignements majeurs :

- Toute période de fortes mutations est suivie d'une période de sélection naturelle des espèces,
- Seules survivent les espèces qui s'adaptent aux mutations de leur environnement.

Si on transpose cette théorie au contexte de la profession comptable, on peut en tirer comme conséquence qu'il est probable qu'un certain nombre de cabinets ne s'adapteront pas à l'évolution de l'environnement professionnel. Ces cabinets ne résisteront pas.

En conclusion

S'adapter n'implique absolument pas de réduire la voile pour survivre. Bien au contraire. Un proverbe chinois dit "Quand le vent se lève, certains construisent des brise-vents, d'autres construisent des moulins". À chaque cabinet de construire ses cerfs-volants, ses moulins, ses éoliennes...

Bon vent !

CHRONIQUE

UNE FABLE HEROÏQUE : LE CHAT DE BERCY

Extrait de la Revue administrative, mars 2004

Le DPMA manqua s'étouffer ce matin-là lorsque le chef de service, soucieux, escorté d'un sous-directeur et d'un chef de bureau inquiets, lui tendit la facture de l'entreprise chargée du nettoyage : le montant affichait une hausse de 10%. Une heure quotidienne devait être en effet consacrée à la chasse aux déchets alimentaires éparpillés dans Bercy par des fonctionnaires discrètement solidaires d'Olive. Ce jeune chat, noir et blanc sale, avait spontanément adopté pour foyer le vaste mausolée chémétovien où, hiératique et attendrissant, il veillait conjointement aux douaniers sur les allées et venues des personnels. Olive, bien qu'élevé par lui-même, se comportait en chat sociable et délivrait des ronrons affectueux aux humains s'attardant à le câliner.

Le DPMA ordonna immédiatement la rédaction d'une circulaire interne visant à interdire de nourrir le chat et organisa une réunion inter-services : humanité et efficacité administrative devaient se conjuguer pour trouver une solution à la pagaille actuelle.

Il proposa d'affecter la mission de nourrir l'animal au poste de garde douanier qui présentait l'avantage d'une présence permanente et qui se verrait remettre à cet effet une portion quotidienne en provenance des cuisines de l'AGRAF.

La DGDDI objecta que l'entretien d'un chat n'entrait pas dans ses 79 missions répertoriées à l'heure où elle s'efforçait précisément de tailler dans celles-ci et où elle devait réduire ses effectifs. On ne pouvait lui demander tout et son contraire.

Les pompiers sollicités évoquèrent leurs sous-effectifs chroniques : ils avaient assez à faire, côté animalier avec les canetons qui s'écrasaient chaque été, en apprentissage de vol depuis les terrasses du ministère. D'ailleurs, la sécurité exigeait de tendre un velum sur Bercy et en priorité sur la cour d'honneur : le DPMA serait responsable si un caneton fracassait le crâne d'un ministre.

Le Budget s'insurgea devant l'ampleur du coût potentiel et demanda à la DP une étude sur le risque statistique de voir un canard assommé a) un ministre, b) un fonctionnaire. Les pompiers répondirent que la sécurité n'avait rien à faire du cour ni des statistiques : un lieu était sécurisé ou il ne l'était pas. La DAJ approuva.

Le DPMA bougonna. L'affaire se présentait mal et le mutisme des administrations témoignait de leur mauvaise volonté à collaborer. La porte s'entrouvrit à cet instant sur l'adjoint au chef de bureau (toujours inquiet) pour lui passer un message. Le chef de bureau s'illumina et le DPMA vit le papier voleter (comme les canetons du MINEFI, pensa-t-il, vaguement inquiet) de main en main jusqu'à lui. A la lecture du message, il poussa un soupir victorieux : les hôtesse d'accueil se portaient volontaires pour nourrir le chat.

C'est alors que la DAJ demanda la parole et le DPMA eut un mauvais pressentiment.

CHRONIQUE

La DAJ exposa que l'AGRAF avait un objet, pour lequel cette association recevait des subventions publiques, qui consistait à nourrir les personnels du MINEFt et non des chats : fournir de la nourriture à cet effet était donc illégal . Le Budget renchérit et évoqua le spectre de la Cour des Comptes qui ne manquerait pas de relever le fait, voire d'en faire un trait d'humour acide aux dépens du MINEFI dans un prochain rapport public.

La DGCRF releva que, pour d'évidentes raisons d'hygiène, la nourriture réservée au chat devrait être stockée dans un réfrigérateur à part. Il faudrait une subvention d'équipement spécifique pour l'AGRAF. Le Budget, d'une voix lasse, exigea un redéploiement au sein de la subvention.

La DPMA, signala qu'il faudrait prévoir de toute manière une dotation de fonctionnement permanente pour frais divers d'entretien (litière, shampoing sec, vermifuge..) pour le chat plus les frais vétérinaires.

Le Budget, exaspéré, critiqua les gestionnaires qui ne résolvaient les problèmes que par des hausses de crédits. Vu la gravité de la situation des finances publiques et la nécessaire exemplarité du MINEFI, il fallait au contraire afficher des économies structurelles en l'espèce, deux solutions immédiates au moins étaient à portée de main : la Seine d'un côté, le parc de Bercy de l'autre.

Cette suggestion sema trouble et confusion, une partie des gestionnaires étant également amis des félins. La DIRCOM ajouta que le MINEFI se privait d'une valorisation sympathique de son image de marque à peu de frais. La dernière enquête de satisfaction montrait un effritement inquiétant : l'indice de popularité du ministère qui gravitait d'habitude autour de 10% venait de tomber à 8%. Olive pouvait devenir une mascotte porteuse de sens dotée d'une forte dimension affective.

Le Budget ricana : il voulait bien garder le chat en échange de campagnes de promotion inutiles à 10 M€ mais pariait qu'on se retrouverait in fine avec les deux.

Le DPMA se tourna alors vers la DGI et la DGCP en proposant de délocaliser le chat en province. Il y avait sûrement une possibilité d'hébergement quelque part dans les 6 000 adresses du MINEFI.

Les frères ennemis, soudés dans le même rejet s'exclamèrent que les réseaux déjà en proie à des économies drastiques, soumis à une restructuration intense et complexe, ne joueraient pas les variables d'ajustement de la Centrale : on ne pourrait d'un côté réduire les effectifs et de l'autre les augmenter avec des chats ! En outre, les syndicats ne manqueraient pas de demander la création de 5 emplois pour prendre soin de l'animal en permanence compte tenu des 35 heures. De toute manière, la DGI et la DGCP avaient signé un contrat avec le Budget qui ne prévoyait pas l'entretien d'un chat : tout élargissement de mission se traduirait de facto par des crédits supplémentaires. La DREE, à qui personne ne demandait rien, se joignit au duo par prudence préventive.

CHRONIQUE

Le budget acquiesça mollement tout en précisant en aparté à la DREE que le chat savait miauler en 3 langues.

Le DPMA excédé mit fin à la séance en déclarant que le problème du chat devait trouver une solution dans les meilleurs délais. 48 heures plus tard, il se voyait convoqué par un secrétaire général, profondément énervé. Ce dernier brandissait une poignée de tracts de l'intersyndicale qui manifestait son soutien à Olive : « Solidarité avec Olive » ; « Non au limogeage d'Olive » ; « Aujourd'hui le chat, demain nos emplois » ; « La restructuration de la Centrale broie Olive sans pitié ».

Le SG qui découvrait l'existence d'Olive demanda au DPMA s'il n'avait rien d'autre à faire qu'à pourchasser un matou sans défense en déstabilisant ses délicates négociations syndicales et Bercy en mouvement. Le ministre l'avait en effet convoqué pour des explications impossibles à fournir : l'affaire du chat commençait à courir tel un incendie de pampa dans l'appareil de l'État. Un entrefilet sur Olive figurait dans le Canard embruiné, les ministres de l'Écologie et de l'Agriculture avaient passé des petits mots en Conseil, une interministérielle menaçait et une question risquait d'être posée le mercredi suivant au Parlement, selon l'attaché parlementaire du ministre. Bref, le DPMA disposait de 48 heures pour résoudre la question du chat.

Le DPMA en ronchonnant organisé illico une deuxième réunion inter-services.

La DAJ, soucieuse de réparer le trouble qu'elle avait initialement semé, arriva avec une solution. Il suffisait de convertir les apports en nature par des flux financiers et de régulariser ceux-ci : une dotation serait consacrée au chat par la DPMA qui servirait à payer les repas et divers frais de l'animal à l'AGPAF. Un badge serait établi au nom d'Olive et confié aux hôtes. L'AGRAF fixerait un tarif « petit animal » à l'instar de la SNCF pour les billets de trains, par exemple.

Le Budget bondit : on confondait la DPMA avec un zoo : le contribuable ne payait pas le MINEFI pour financer les chats.

Le DPMA s'imagina un bref instant en directeur de zoo et pensa par devers lui, au vu de la faune qui s'agitait dans la salle, qu'il avait toutes les compétences requises pour en tenir un.

La DAJ rétorqua que le chat ne serait pas subventionné mais rémunéré comme prestataire de services. Tout le monde, sauf le Budget, savait qu'un chat attrapait des souris et des rats. Or ces derniers étaient nombreux à Bercy du fait de la proximité de la Seine. Un contrat serait donc établi par le DPMA avec le chat à cet effet.

La DGCCRF s'inquiéta : ne fallait-il pas une mise en concurrence sur cette prestation, avec un appel d'offres plutôt qu'un marché de gré à gré ? Et que se passerait-il si d'autres chats étaient présentés par leurs propriétaires ?

La DRB demanda une étude : le chat, certes solution écologique, présentait-il le meilleur rapport qualité -prix pour libérer Bercy des rongeurs ?

CHRONIQUE

L'IGF proposa de réaliser un benchmarking dans divers pays de l'OCDE avec rapport d'étape dans un mois, projet de rapport final dans deux et rapport définitif dans trois mois. Le DPMA devrait rapidement proposer une lettre de mission à la signature des ministres.

La DAJ émit la possibilité de créer un établissement public industriel et commercial qui hébergerait juridiquement le chat et permettrait de faire jouer la jurisprudence récente de la Commission européenne sur les prestations dites « in hous » (« in mouse » cria un plaisantin). Bien entendu, s'agissant d'une nouvelle catégorie d'établissement, un article de loi serait nécessaire.

L'APE indiqua qu'un tel EPIC relèverait pleinement de son champ de compétences. Le Budget pouffa l'APE en contrôlant les activités commerciales d'un chat justifierait enfin son existence. Il s'inquiéta ingénument de savoir si Andersen, KPMG et PWC ouvriraient un département félin pour sous-traiter les futures commandes de l'Agence.

Le DPMA,, dubitatif, tout en saluant l'inventivité de la DAJ ,souhaita une solution pour éviter un texte de loi. A sa fierté, l'illumination vint de sa propre direction : le chat était incontestablement un technicien spécialisé de haut niveau dans une compétence rare, la chasse aux souris, pour laquelle il n'existait pas de corps dans la fonction publique. Il remplissait donc pleinement les conditions de l'article 4 de la loi Le Pors 1984 : le DPMA pouvait le recruter sur un poste de contractuel, expert en dératisation, pour une période de 3 ans renouvelable une fois et donc le rémunérer en conséquence. La piste des vacances félines était également ouverte, éventuellement par le biais de l'entreprise de nettoyage qui pourrait accepter d'engager Olive pour l'employer au MINEFI.

Le Budget rejeta cette dernière solution : connaissant les gestionnaires et les syndicats, Olive serait d'ici 2 ans sapinisé ou berkanisé et assis en pied d'un nouveau corps sur un emploi de fonctionnaire titulaire. Entre ces maux, la voie contractuelle restait encore préférable.

La DPMA objecta que la durée des contrats. Le Pors ne couvrirait pas forcément la durée de vie d'Olive. Le Budget susurra que même si Olive avait 7 vies, chacune d'elles pouvait être courte ; le ton monta dans l'assistance,

La DRB proposa d'ajouter un 156^e sous-groupe de travail à ses activités pour définir des objectifs et des indicateurs afin de mesurer le taux d'efficience d'Olive : nombre annuel de rats et souris à éliminer, taux de réussite, poids moyen par rongeur abattu, etc. Le chat devrait produire un rapport d'activité et de performance qui serait intégré au document que le MINEFI transmettrait au Parlement.

Simultanément, un conflit interne éclatait parmi les 4 sous -directions et les 7 bureaux de la DPMA présents à la réunion : aucun cadre ne voulait voir figurer le chat dans son organigramme. Le DPMA agacé imposa à son chef de service maussade de prendre Olive comme chargé de mission à ses côtés.

Le Contrôle des dépenses engagées souhaita pouvoir disposer d'un approuvé des ministres sur la solution qui avait été trouvée, doublé d'un accord express du directeur du Budget.

CHRONIQUE

Lorsqu'il reçut l'approuvé, le ministre délégué au Budget sourit intérieurement : dans sa bonne ville d'Alençon, le chat aurait été directement confié par sa secrétaire aux jardiniers et plus personne n'en aurait entendu parler. Mais l'État français était grippé au point de ne savoir même plus résoudre le problème d'un chat rien de plus dangereux que ces énarques armés de bonne volonté dans un tel contexte. Comment dans ces conditions réformer l'École, la Justice, la Sécurité sociale ? Il soupira et, accablé, visa l'approuvé.

La lecture de l'approuvé provoqua la septième crise de colère de la journée chez le ministre des Finances (et il n'était que midi, nota scrupuleusement l'huissier en chef, qui tenait les paris) : « Mettez des énarques autour d'un chat et ils le transforment en fonctionnaire ! » hurla-t-il. Il visa rageusement l'approuvé tout en demandant au Trésor une étude de privatisation du chat avec mise aux enchères et affectation du gain au désendettement de l'Etat.

C'est un DPMA fatigué mais, heureux, qui, ce soir-là, agita les approuvés au-dessus de la corbeille d'Olive installée dans son secrétariat, hors de portée du Budget . Olive ne leva pas la tête : elle était trop occupée à lécher les 5 chatons noir et blanc qui sommeillaient dans la corbeille...

A LA UNE DES PERIODIQUES

- **Monnaie : une politique prudente**
Profil de la conjoncture n°70/
décembre 2013
- **Déficit budgétaire contrainte forte sur le financement des entreprises**
Lettre du CMC n°252/Novembre 2013
- **Politique budgétaire 2014 – des engagements difficiles à tenir**
Lettre du CMC n°252/Novembre 2013
- **Retour au système d'indexation – quelle incidence sur les coûts et le pouvoir d'achat ?**
Lette du CMC n° 251/ octobre 2013
- **Obligation de rendre des comptes enjeux de légitimité et d'efficacité**
Revue Française de Gestion n° 237/décembre 2013
- **Résiliation dans les marchés publics ... Comment sortir du lieu contractuel ?**
La Revue des Marchés Publics n°131/
Août – septembre 2013
- **Budget 2014 – Point de vue des industriels**
Lettre du CMC n°254/Janvier 2014
- **L'amnistie fiscale sur les avoirs à l'étranger**
Lettre du CMC n°254/Janvier 2014
- **Données personnelles : une protection de plus en plus renforcée**
Revue Banque n° 769/ février 2014
- **S'endetter est-il moral ? Pourquoi doit-on rembourser ses dettes ?**
Revue Banque n° 769/ février 2014