

EDITORIAL2

FOCUS :

- La réforme de la gestion des politiques publiques au sein des ministères économique et financier3

TRESOR PUBLIC

- Deux siècles de comptabilité publique..... 13
- La comptabilité créative en environnement IFRS.....19
- La réforme de la normalisation comptable et la comptabilité publique.....27

FINANCES PUBLIQUES :

- Les modalités de la relance budgétaire et l'importance du choix des instruments..... 31
- La réforme de la loi organique : enjeux et impératifs.....36
- Les cours des comptes au XXIème siècle.....38

POLITIQUE ECONOMIQUE

- Budget 2010 : un effet multiplicateur significatif 45
- De l'évolution des infrastructures des moyens de paiement au Maroc48
- Politique monétaire : une année d'épreuve51

BANQUE

- Sociétés de financement : un dynamisme qui se confirme..... 54
- Faut-il interdire aux banques de spéculer ?..... 56
- L'information financière sur le risque de liquidité des banques 59

NTIC ET GRH

- Les étapes clé d'un projet de dématérialisation.....67
- Accès aux données informatiques des entreprises par l'administration.....70
- Crise mondiale des retraites, vague d'innovations dans les Produits d'investissement.....73
- Les mutations de l'organisation du travail et de la relation salariale.....78

CHRONIQUE

- Les femmes à Bercy: un exemple de la Haute fonction publique de l'Etat..... 85

A LA UNE DES PERIODIQUES90

La loi de finances 2010 a été préparée dans un climat économique-financier international marqué par des signes précurseurs de la reprise. Cette promesse de la reprise a été l'occasion pour les pouvoirs publics financiers marocains pour confirmer la confiance en la solidité de l'économie marocaine au regard des réformes engagées, d'autant plus qu'elle n'a pas été impactée par la crise économique internationale (Cf. Repères 21 et 22-23).

Elle a été établie sur la base d'un taux de croissance estimé à 3,5 % du PIB (4,4 %) du PIB non agricole), un taux d'inflation de 2 % et un baril à 75 dollars. La subvention aux produits pétroliers a été revue à la baisse, avec 13 milliards de dirhams comme dotation à la Caisse de compensation.

Les dépenses de fonctionnement ont diminué de 9,25 %, quant aux dépenses d'équipement, elles ont augmenté de 20 %. Les recettes ont accusé une diminution de 10,2% par rapport à 2009. Ce qui donne un déficit budgétaire de 4%. La dette publique, quant à elle, a baissé de 33,82 % par rapport à 2009.

L'actuelle loi de finances prétend répondre à une série d'objectifs d'ordre structurel. Ainsi, le gouvernement escompte mobiliser des moyens efficaces et sûrs pour accélérer la croissance sans se soucier trop des grands équilibres macroéconomiques. Deux voies paraissent évidentes dans les conditions actuelles. Il s'agit d'accélérer et de consolider l'intégration de l'économie marocaine dans l'économie mondiale et principalement dans la rive méditerranéenne - comme le promettent les termes du « statut avancé » inauguré récemment. Ce qui permettrait une allocation optimale des avantages comparatifs dont dispose le Maroc en cette zone en termes de productivité et de compétitivité.

La seconde ambition pour le gouvernement est de renforcer – comme le suggère la note de présentation de l'exercice budgétaire 2010 – la solidarité sociale à travers un investissement (socialement) productif , en témoigne le volume de l'investissement public qui a augmenté de 20 % par rapport à 2009 (comme précédemment signalé).

La loi de finances actuelle éclaire sur les potentialités dont dispose l'économie marocaine et qu'il suffit de mobiliser par le truchement d'une volonté politique.

FOCUS

La RGPP au sein des ministères économique et financier

Philippe LEVEQUE, Chef du service de la modernisation au Secrétariat général des ministères économique et financier

Gestion et Finances Publiques / octobre 2009

En sa qualité de rapporteur général de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, a présenté en Conseil des ministres du 13 mai 2009 le deuxième rapport d'étape faisant le point sur la mise en œuvre des 374 mesures décidées dans ce cadre entre fin 2007 et mi-2008.

Structuré autour de monographies ministérielles, le rapport publié à cette occasion rend compte de l'avancement de chaque réforme. Le dispositif vise à s'assurer que tous les facteurs sont réunis pour assurer la réalisation effective de chacune des mesures dans les délais prévus ou, le cas échéant, à identifier et mettre en œuvre les mesures correctrices.

Des points d'étapes de même nature, ponctués d'un rapport public, sont prévus tous les six mois. Cette fréquence est cohérente avec le fait que les mesures RGPP font l'objet, pour la majorité d'entre elles, d'une mise en œuvre progressive sur l'ensemble de la période 2008-2011. La publication des rapports publics est précédée d'un passage en revue systématique des mesures de chaque ministère devant le comité de suivi de la RGPP (cf. encadré sur les instances de pilotage de la RGPP).

Un an après le démarrage opérationnel des chantiers, l'avancement des mesures propres aux ministères de Bercy - soit une cinquantaine de mesures réparties entre le ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat (MBCPPRE) et le ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (MEIE) est globalement conforme aux attentes: près de 90 % des mesures portées par les directions et réseaux de Bercy sont caractérisées par un feu vert dans ce deuxième rapport d'étape (2). Ce premier bilan, forcément très provisoire à ce stade, est surtout l'occasion de remettre en perspective la démarche RGPP des ministères financiers.

Il ne s'agit bien sûr pas de lister et commenter ici l'intégralité des mesures concernant les ministères économique et financier. Indiquer leur nombre (49) suffit à suggérer les limites d'un tel inventaire. C'est donc plutôt l'option inverse qui a été prise, consistant à évoquer spécifiquement un nombre limité de mesures choisies pour leur seule vertu illustrative.

Le présent article rappellera en premier lieu que les services de Bercy ont mis en œuvre au cours des années récentes des réformes que la RGPP n'aurait pas désavouées, notamment dans le domaine de l'amélioration de la performance et de la qualité du service rendu aux usagers. Cette antériorité constitue un réel atout en termes de capitalisation des acquis, gage de cohérence de la démarche de modernisation.

Il s'agira ensuite d'illustrer l'apport spécifique de la RGPP dans nos ministères, lié notamment à l'inscription des réformes dans un processus plus global et transversal. Mais aussi au souci affirmé de renforcer l'efficacité des politiques d'intervention en faveur du développement des entreprises et de l'emploi.

UN PROCESSUS DE MODERNISATION ENGAGE AVANT LA RGPP

Peu importe l'exact point de départ (les historiens trancheront!) mais il n'est pas contestable que le processus de modernisation de Bercy a été engagé depuis plusieurs années.

Si on s'attache à dépasser les explications les plus couramment évoquées, comme l'échec en 1999 de la réforme dite « mission 2003 », deux facteurs ont plus que d'autres favorisé l'émergence progressive d'une dynamique de changement au début des années 2000.

Tout d'abord, la prise en compte d'une évolution culturelle de nos sociétés qui tend à inverser la relation entre les fournisseurs de prestations et les usagers obligeant ainsi la fonction d'accueil, à simplifier nombre de processus et à engager des démarches qualité.

En second lieu, l'importance des métiers de « production de masse » au sein des directions financières, fonctions qui se prêtent particulièrement à l'informatisation, à l'industrialisation et aux réingénieries de procédures.

De surcroît, la mise en place de la LOLF étant portée par Bercy, elle obligeait ce ministère à être à l'avant du mouvement de recherche de la performance. La même considération sur la nécessaire exemplarité vaut naturellement aujourd'hui pour la RGPP, puisqu'elle est portée par la DGME, une des directions du MBPCFPRE.

Toutes les directions ont été concernées par ce processus de modernisation, en structurant leurs actions autour de deux axes communs: l'axe qualité de service à l'utilisateur d'une part, et l'axe efficacité et efficience d'autre part. L'évocation non exhaustive de quelques mesures conduites avant la RGPP, suffit à illustrer la réalité de ces deux axes de progrès,

Placer l'utilisateur au cœur de l'organisation afin d'améliorer la qualité du service rendu

Repères N°24 / FOCUS

➔ Une nouvelle relation avec les usagers

- des « produits phares » à destination des contribuables (déclaration pré-remplie, charte du contribuable) et des engagements de services exigeants sur l'accueil physique et téléphoniques des contribuables (programme « pour vous faciliter l'impôt »);

- une organisation refondée autour des types d'utilisateurs et non plus des procédures: mise en place d'un interlocuteur fiscal unique pour les entreprises dès 2005, de centres d'appels à la DGCCRF et à l'INSEE, du centre de contact infos Douane service, de centres d'appels dédiés pour l'impôt (centre impôts services) et les prélèvements (centres de prélèvement services);

- un investissement fort dans l'e-administration et la dématérialisation des flux fiscaux: compte fiscal en ligne, télé-déclaration, télé-TVA, prélèvement et télé-paiement des impôts des particuliers ... La RGPP a d'ailleurs repris cette thématique en focalisant sur la télé-déclaration de l'impôt sur le revenu et sur la télétransmission des actes notariaux (télé@ctes).

➔ Des engagements de service qui concernent tous les partenaires:

- les entreprises : délais d'immobilisation des marchandises dédouanées, réduction de la charge de réponse pour les entreprises (programme Résane à l'INSEE), délais de paiement, délais de remboursement des crédits de TVA, création du portail entreprises.gouv.fr, ,

- les collectivités locales : démarche partenariale illustrée notamment par les conventions de service comptable et financier, portail collectivités locales ...

➔ **Des améliorations perçues par les usagers.**

L'image du Ministère, perçue par le passé comme pas assez soucieux de ses usagers, s'est modifiée. Les enquêtes d'opinion montrent une amélioration constante du jugement des usagers sur la qualité des services du ministère. A titre d'exemple, de 81 à 83 % des usagers ont une bonne opinion des différentes administrations de Bercy (Observatoire externe du ministère, Institut CSA, 2008).

La démarche de performance : efficacité et efficience

Complémentaire de l'axe touchant à la qualité de service, le renforcement de l'efficacité et de l'efficience des services s'est appuyé sur plusieurs leviers.

➔ **Des modes d'intervention progressivement rénovés:**

- un investissement très important dans les systèmes d'information, dans la dématérialisation (documents fiscaux, documents comptables de l'Etat et du secteur public local, procédures du commerce extérieur) ou l'industrialisation des procédures d'encaissement de masse, mais aussi dans la collecte et le traitement des statistiques publiques;

- réingénierie de procédures que ce soit en matière de perception des recettes (assiette et recouvrement de la redevance audiovisuelle par exemple), de mise en œuvre des contrôles en matière fiscale et douanière mais aussi dans le domaine de la gestion publique (contrôle hiérarchisé de la dépense) ou de la protection des consommateurs;

- adaptation des réseaux territoriaux (brigades de surveillance de-là douane, recettes et centres de viticulture de la Douane, trésoreries rurales), dans le respect de la charte des services publics en milieu rural; resserrement des structures centrales (création de la Direction générale du Trésor et de la politique économique en 2004, réorganisation des directions issues de l'ex-ministère de l'Industrie ...);

- externalisations: centres de contrôle technique des véhicules poids-lourds, garantie des métaux précieux à la Douane, activités d'épargne du Trésor public.

➔ **Une nouvelle approche managériale fondée sur la responsabilisation autour d'engagements de performance déclinés dans les services.**

La mise en œuvre opérationnelle de la modernisation s'est appuyée sur les contrats pluriannuels de performance (CPP), fixant la feuille de route à trois ans en termes de stratégie, de performance et de ressources budgétaires. Initiée en 2000 par la DGI et la DREE, la démarche a été progressivement étendue à toutes les directions à réseau : DGCP en 2003, DGDDI et DGCCRF en 2006, INSEE en 2007. Particularisme « bercyen », les CPP ont permis de promouvoir, avant même la mise en œuvre de la LOLF, une véritable culture de performance, s'appuyant notamment sur le développement du contrôle de gestion. Une partie de leur spécificité a disparu, à l'heure où la programmation budgétaire triennale est devenue la norme. Reste la nécessité d'élaborer des plans stratégiques pluriannuels assortis d'objectifs et de jalons permettant de donner du sens à l'action de l'ensemble des services et agents.

LA RGPP : DE NOUVELLES REFORMES D'AMPLEUR

La RGPP des ministères économique et financier donne un nouvel élan aux réformes, tout en gardant le cap des axes stratégiques empruntés au cours des années précédentes. Ainsi, La qualité de service et l'efficacité sont au cœur de la réforme de la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), issue de la fusion des deux réseaux historiques de la DGI et de la DGCP, Son axe fondateur (offrir aux contribuables le guichet unique qu'ils attendent) va clairement dans ce sens mais les autres volets de la réforme y contribuent aussi.

Le projet de fusionner les deux réseaux de la DGI et de la DGCP a d'ailleurs figuré, dès juin 2007, au premier rang des chantiers mis en exergue, par le président de la République et le Premier ministre, pour illustrer en quoi la démarche RGPP permet d'engager des modernisations de grande ampleur, tournées vers la satisfaction des besoins des usagers, et sans remettre en cause les missions.

Les grandes étapes de cette fusion sont connues, bien au-delà du cercle des 130 000 agents qui composent le nouvel ensemble et il n'est pas dans le propos de cet article d'entrer dans le détail de cette réforme qui a fait et fera l'objet de nombreux articles dans la revue Gestion et finances publiques.

Surtout la réforme est d'ores et déjà visible sur le terrain puisque le déploiement d'une première vague des structures unifiées (dont notamment 150 nouveaux services des impôts des particuliers, ainsi que les 8 premières directions régionales et départementales des finances publiques) vient d'intervenir en ce printemps 2009; elle sera suivie dès l'automne 2009, d'une deuxième vague elle aussi significative.

D'autres novations seront mises en œuvre par la DGFIP, parallèlement à la fusion. Citons par exemple, pour rester dans le seul registre de la RGPP, la mesure visant à supprimer à compter de 2012 le statut des conservateurs des hypothèques, régi par des règles devenues inadaptées; cette réforme statutaires est une nouvelle étape de la modernisation du réseau des conservations des hypothèques, en charge du service public de la publicité foncière.

Au-delà de l'ampleur propre à cette réforme emblématique, où se situe l'apport spécifique de la RGPP pour conforter la modernisation de nos ministères?

Comme son nom l'indique, la RGPP est une révision générale, au sens où elle a vocation à traiter toutes les politiques publiques et tous les ministères. Cette approche globale est facteur de progrès à l'heure où la réussite de nombreuses réformes appelle une vision transversale, souvent interministérielle. A cet égard, l'inscription de la RGPP dans un dispositif de suivi interministériel très serré (cf. encadré sur le pilotage RGPP) est une novation en soi. Largement commentée par les observateurs de la réforme de l'Etat.

Mais l'apport transversal de la RGPP se manifeste aussi à travers les mesures interministérielles portées par le ministère du Budget ou encore à travers la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, dans laquelle le ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi est fortement impliqué.

LA RATIONALISATION DES FONCTIONS SUPPORT DE L'ETAT

Plusieurs chantiers de moyen terme portés par le ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat (MBCFPRE), comportent une dimension interministérielle affirmée, aux fins de rationaliser les fonctions support de l'ensemble des services de l'Etat. Très structurants, ces projets sont porteurs d'économies diffusées dans l'ensemble des ministères. Sans entrer dans le détail de chacun d'entre eux, il convient de rappeler que quatre chantiers « fonctions support » sont spécifiquement mis en exergue dans le cadre de la RGPP

La réforme des achats de l'Etat

La création d'un service des achats de l'Etat consiste à étendre à l'ensemble des administrations des méthodes déjà mises en œuvre à Bercy. Ce service vise à coordonner les stratégies, les outils et les méthodes, en matière d'achats courants, des services de l'Etat et à obtenir de meilleures conditions financières. Il a été mis en place au début de l'année 2009, son responsable désigné en mars 2009 ; il s'appuie sur un réseau de responsables ministériels des achats eux-mêmes désignés fin 2008 ou début 2009 pour chaque ministre et ayant autorité sur l'ensemble des achats du ministère.

La modernisation de la chaîne des pensions de l'Etat

Cette réforme repose sur l'automatisation du « compte individuel de retraite ». Celui-ci permettra de fournir automatiquement à tous les fonctionnaires toutes les informations destinées à retracer leur historique de carrière et à simuler le montant prévisionnel de leur pension de retraite, mais aussi d'en déclencher le moment venu, la liquidation puis le paiement.

Cette réforme sera conduite durant la période 2009-2012 par un service à compétence nationale (SCN) spécialisé ou sein de la DGFIP, qui associera l'ensemble des ministères gestionnaires à la démarche.

L'opérateur national de la paye (ONP)

Une autre novation administrative d'ampleur. Dont la mise en œuvre intégrale dépasse d'ailleurs l'horizon 2012, est conduite par l'ONP. Le projet s'appuie à terme sur une application nationale unique et une organisation administrative adaptée; l'enjeu est de gagner en sécurité dans les processus de paye et d'apporter de nouveaux services aux agents et aux gestionnaires.

La réforme de la politique immobilière de l'Etat

Conduit par France Domaine, le chantier joue sur un ensemble de leviers, pour constituer et piloter une véritable fonction immobilière unifiée. L'objectif est de réduire le coût de l'immobilier public, mais aussi d'améliorer les conditions de travail des agents, de dégager des ressources foncières pour l'offre de logements et de promouvoir des constructions de haute qualité environnementale.

Dans ce but les services centraux et déconcentrés poursuivent notamment la mise en place de schémas pluriannuels de stratégie immobilière, outils destinés à définir une stratégie immobilière à cinq ans traduisant les critères de performance définis par le ministre du Budget. La RGPP accentue ainsi l'optimisation des surfaces (pour atteindre la cible de 12 m² par agent), la mise en place d'une politique interministérielle d'entretien et la mobilisation du patrimoine occupé par les opérateurs de l'Etat.

LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT (RÉATE)

La RéATE est un chantier interministériel issu de la démarche RGPP, porté par le cabinet du Premier ministre, assisté d'une structure légère ad hoc, la mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (MIRATE). C'est une réforme très structurante, notamment pour les services régionaux du ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (MEIE) mais qui comporte aussi des conséquences au niveau départemental.

Les grandes orientations de la réforme ont été données dès le rapport du Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007. Le CMPP du 4 avril 2008 en a ensuite précisé le schéma régional, indiquant que « la future organisation régionale reposera sur huit structures », au lieu de vingt cinq précédemment.

Des circulaires du Premier ministre en date du 7 juillet 2008, du 31 décembre 2008 et du 15 juin 2009 ont progressivement précisé certains aspects de la réforme dont le lien des directions régionales avec le niveau départemental interministériel. La circulaire du 31 décembre 2008 a ainsi prévu l'inclusion des unités départementales de la concurrence, consommation et répression des fraudes dans les nouvelles directions départementales interministérielles, Parmi les principes généraux structurant cette réforme rappelés par la circulaire du 31 décembre 2008, il convient notamment de retenir que:

- le niveau régional est le niveau de pilotage de droit commun des politiques publiques de l'Etat sur le territoire;
- le niveau départemental est chargé de la mise en œuvre de ces politiques publiques, au plus près des administrés et du territoire;

- pour le pilotage des politiques publiques, le préfet de région a autorité sur les préfets de départements et dispose d'un « pouvoir d'évocation ».

Deux de ces nouvelles directions régionales concernent particulièrement les ministères financiers:

- les directions régionales des finances publiques (DRFiP), qui renvoient à la fusion DGFIP évoquée supra;
- les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Enjeux et calendrier propres à la réforme des DIRECCTE

Les DIRECCTE regroupent les missions exercées jusqu'alors par sept services :

- les DRTEFP et DDTEFP (directions régionales et départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), en charge des politiques publiques du travail, mais aussi de l'emploi. Ces dernières relevant du MEIE depuis 2007 ;
- les DRCCRF (directions régionales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) ;
- les DRIRE (directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, pour les missions qui relèvent du MEIE en matière de développement industriel et de métrologie (le reste de leurs missions ayant rejoint le MEEDDAT);
- les DRCE (directions régionales du commerce extérieur);
- les DRCA (délégués régionaux au commerce et à l'artisanat);
- les DRT (délégués régionaux au tourisme);
- les CRIE (chargés de mission régionaux à l'intelligence économique)

Le nouvel ensemble comprend plus de 10000 personnes au total. Les DIRECCTE ont la particularité d'exercer pour partie des activités de contrôle et de régulation et pour une autre partie, des activités de conseil et de soutien aux entreprises et agents économiques, activités qu'il faut articuler de manière cohérente. Conjugué à l'amplitude et à la technicité de ses champs métiers, ceci a conduit à privilégier une organisation en trois pôles (travail, économie et emploi. concurrence et répression des fraudes),

La création des DIRECCTE répond à deux enjeux principaux:

- privilégier une vision transversale s'appuyant sur une logique d'interlocuteur économique et social unique pour les entreprises, permettant de traiter de manière non cloisonnée, les sujets concernant l'ensemble des entreprises;
- renforcer la capacité d'action économique publique au service de l'emploi en positionnant, auprès du préfet de région, un pilote régional disposant d'un ensemble de leviers en matière de compétitivité et de développement économique.

De manière plus générale, mais c'est là le sens de l'ensemble des regroupements effectués dans le cadre de la RéATE, le fait même de construire une organisation régionalisée doit dans le même temps permettre d'améliorer l'efficacité de l'action publique.

Le calendrier propre à la réforme des DIRECCTE est le suivant:

- cinq préfigurations régionales sont conduites depuis l'été 2008, qui ont permis de démarrer progressivement en mode DIRECCTE dans les cinq régions concernées, au fil de l'année 2009 (Aquitaine, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, PACA et Rhône-Alpes);
- désignation des dix-sept autres préfigureurs et extension des préfigurations à l'ensemble des autres régions à partir de l'été 2009 ;

Repères N°24 / FOCUS

- déploiement complet au 1^{er} janvier 2010.

L'organisation départementale

Par ailleurs, le CMPP du 11 juin 2008 a tracé les grandes lignes de la future organisation départementale de l'Etat avec un regroupement des services départementaux, dont les missions s'exercent sous l'autorité du préfet au sein de trois nouvelles directions départementales interministérielles (DDI), organisation ramenée à deux DDI dans les plus petits départements.

Dans quarante-deux des plus gros départements (supérieurs à 400 000 habitants), le schéma retenu est structuré autour de trois DDI:

- la direction départementale des territoires (DDT) (4), qui intègre les DDE (équipement) et DDA (agriculture), dont la fusion était déjà en cours;
- la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), qui intègre principalement les ex-DDASS, DD-jeunesse et sport et la fonction sociale du logement des DDE ;
- la direction départementale de la protection des populations (DDPP). qui intègre les ex-DD des services vétérinaires et les ex-unités départementales de la CCRF.

Cette nouvelle configuration départementale nécessitera de trouver la bonne articulation entre les niveaux national et régional et le niveau départemental s'agissant des missions de concurrence, consommation et répression des fraudes.

Cette question se pose avec une acuité particulière pour la DGCCRF qui présente la particularité de disposer d'un niveau régional biministériel (en étant associé au sein des DIRECCTE avec le ministère du Travail) pour piloter ses politiques publiques sur le territoire et de relais départementaux insérés au sein des directions départementales interministérielles (DDPP ou DDCSPP) pour les mettre en œuvre.

UN RENFORCEMENT DE L'EFFICACITE DES POLITIQUES D'INTERVENTION EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI

Le regroupement des politiques en faveur de l'économie et de l'emploi au sein d'un seul ministère, regroupement réalisé en 2007 vient d'être confirmé dans la nouvelle organisation gouvernementale, s'inscrit dans une logique de renforcement de l'efficacité des politiques d'intervention, dont la RGPP s'est nourrie.

Simplifier les structures du MEIE pour une plus grande efficacité des politiques d'intervention.

L'approche globale portée par la démarche RGPP constitue un levier pour la poursuite de la politique de modernisation du MEIE. L'ensemble des services s'est engagé dans ce nouveau chantier de modernisation visant à rendre la politique économique de l'Etat à la fois plus simple et plus efficace en direction des entreprises et en faveur de l'emploi. Les trois exemples qui suivent illustrent la diversité de ces chantiers de réorganisation, qui concernent un total de 14 mesures RGPP (dont naturellement la réforme des DIRECCTE déjà évoquée).

➔ **Création de la Direction générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS).** Afin de mieux soutenir l'activité économique sur le territoire national et de créer un environnement favorable à la création et au développement des entreprises, la Direction générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS) a été créée le 12 janvier 2009 par le regroupement de trois directions du MEIE : la Direction générale des Entreprises (DGE), la Direction du Tourisme et la Direction du Commerce, de l'Artisanat, des Services et des Professions libérales (DECASPL).

➔ **Création d'un service à compétence nationale rattaché à la Direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE) et Transfert progressif des activités de nature commerciale à Ubifrance.** Un nouveau service à compétence nationale (SCN) dénommé « RESINTER » est chargé, depuis le 1^{er} janvier 2009, de la gestion mutualisée des fonctions support du réseau de la DGTPE ainsi que de celle des réseaux à l'étranger de l'Agence française des investissements internationaux (AFII) et d'Unifrance. Parallèlement, Unifrance va assumer progressivement, d'ici à 2010, la responsabilité du pilotage direct des missions économiques dans 44 pays; la première vague de transfert est intervenue en janvier 2009 et la seconde est prévue en septembre 2009.

➔ **Rationalisation des périmètres et amélioration de la coordination des services statistiques ministériels.** Les missions statistiques du Service des études et des statistiques industrielles (SESSI), qui faisait partie de la Direction générale des Entreprises (DGE), ont été intégrées à l'INSEE depuis le 1^{er} janvier 2009 afin de renforcer l'homogénéisation des outils et des méthodes de travail. Dans le même temps, la nouvelle Direction générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS) a intégré les missions d'études du SESSI.

Dynamiser la politique de développement des entreprises et de l'emploi

La révision des politiques d'intervention touchant au développement des entreprises ainsi que l'allégement des procédures qui les concernent sont enfin très présentes dans la RGPP.

➔ **Mise en place du dispositif NACRE (nouvel accompagnement du créateur et repreneur d'entreprise).** Ce nouveau dispositif supprime les doublons (chèques-conseil/action des régions, Eden / prêts d'honneur CDC) en créant un accompagnement adapté aux besoins des porteurs de projet demandeurs d'emploi ou bénéficiaires de minima sociaux. Depuis le 1^{er} janvier 2009; un réseau d'opérateurs labellisés et étant conventionnés par l'Etat et la Caisse des dépôts apportent ainsi un accompagnement dès le montage du projet et jusqu'à trois ans après la création.

➔ **Création d'un dossier unique dématérialisé du créateur ou repreneur d'entreprise.** Cette mesure participe de la simplification des démarches à réaliser par les créateurs ou repreneurs d'entreprises, démarches déjà facilitées par l'existence des centres de formalité des entreprises (CFE) mais dont l'informatisation n'est pas achevée. Dans ce cadre sera mis en place un portail unique de la création d'entreprise investi de la double mission d'information et d'accomplissement des formalités. Le portail ou guichet dématérialisé sera le pendant des guichets physiques uniques qui seront mis en œuvre par les CFE à partir du 1^{er} janvier 2010.

➔ **Incitation des réseaux des chambres de commerce et des métiers à rationaliser leur organisation administrative pour diminuer la charge pesant sur les entreprises à ce titre.** Cette mesure vise à la rationalisation de l'organisation administrative des réseaux des chambres consulaires en vue, notamment, de contribuer in fine à l'allègement des charges pesant sur les entreprises. Les réformes organisationnelles concernant les deux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et de chambre des métiers seront articulées autour d'un renforcement de l'échelon régional et d'un développement de la mutualisation des moyens. Un projet de loi, en cours de préparation, portera ces évolutions.

➔ **Réforme des contrats aidés:** la mise en œuvre du contrat unique d'insertion. La création du contrat unique d'insertion, qui se décline en contrat d'accompagnement dans l'emploi pour le secteur non-marchand et contrat d'initiative emploi pour le secteur marchand, vise à disposer, au 1^{er} janvier 2010, d'un outil plus souple permettant de moduler le niveau d'aide et de définir les publics prioritaires en fonction des spécificités locales. Dans le cadre de la loi RSA le dispositif d'accompagnement individualisé des bénéficiaires de contrats aidés est parallèlement renforcé dans le cadre de conventions avec pôle Emploi.

➔ **Des services innovants en matière douanière, au service de la compétitivité.** La mesure RGPP visant à mettre en place la « douane électronique}} en s'appuyant sur l'application Delt@, témoigne, avec d'autres leviers comme la mise en place du statut d'opérateur économique agréé, d'une rénovation importante de la relation de la DGDDI avec les entreprises, tout en améliorant la fluidité des flux commerciaux. Opérationnelle depuis 2008, l'application Delt@ a déjà conduit à des améliorations visibles : par exemple, le délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées a été ramené à moins de huit minutes dès 2008, contre douze auparavant.

➔ **Concentration des aides à l'innovation aux entreprises de moins de 5 000 salariés.** Suite à fusion d'OSEO et de l'Agence de l'innovation industrielle (Ali), un nouveau programme « innovation stratégique industrielle}} (ISI) a été mis en place au sein d'OSEO Innovation. Il est destiné à soutenir des projets coopératifs portés par des entreprises moyennes. Les projets soutenus dans le cadre du programme ISI doivent contribuer à créer ou renforcer de nouveaux champions européens ou mondiaux. Ils permettent de réunir toutes les compétences utiles d'entreprises et de laboratoires autour de travaux de R&D pour mettre sur le marché des produits, procédés ou services, à forte valeur ajoutée, générateurs de croissance.

Au total, les ministères économique et financier bénéficient d'une antériorité reconnue dans la mise en œuvre de réformes porteuses à la fois d'une meilleure prise en compte des besoins des usagers et d'une plus grande efficacité administrative, à moindre coût pour le contribuable. Ceci a manifestement contribué au fait que près d'une dizaine de mesures ont d'ores et déjà abouti, sachant que la majorité des autres mesures s'inscrivaient dès le départ dans le moyen terme.

La RGPP ne régit évidemment pas toute la modernisation des ministères financiers. Elle laisse au contraire une très large place aux démarches propres aux directions, dans le droit fil des pratiques antérieures de contractualisation sur la performance qui ont caractérisé depuis plusieurs années les réseaux de ces ministères. Le besoin de disposer dans chaque service d'un document d'orientation de moyen terme reste à cet égard pleinement d'actualité.

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

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 IIIe 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.

TRESOR PUBLIC

La comptabilité créative en environnement IFRS

Eric Tort, Diplômé d'expertise-comptable certifié IFRS et enseignant à

L'Université de Lyon 2

Revue Française de Comptabilité, Mai 2009

Selon les études conduites sur la conversion aux IFRS en 2005 des sociétés cotées, l'impact financier de la transition aux IFRS s'est traduit, de manière générale, par:

- *un impact relativement limité au niveau des capitaux propres.*

- *des variations significatives de résultat, résultant essentiellement de l'arrêt de l'amortissement des goodwill, largement anticipées par les analystes et les investisseurs financiers.*

Dans le même temps, leur application dans les entreprises a généré une relative complexification des pratiques comptables (méthode DCF, modèle d'évaluation à la juste valeur, etc.) et entraîné dans une certaine mesure un risque de volatilité des résultats sous l'effet de l'enregistrement en résultat de variations futures de juste valeur de certains actifs financiers ou immobiliers.

La question se pose de savoir si les normes IFRS actuelles sont totalement en mesure d'empêcher certaines pratiques antérieures relevant de "la comptabilité créative" mises en œuvre par les préparateurs de comptes au détriment certainement de la transparence financière et de la comparabilité des données comptables. En effet, à la différence notamment des US GAAP, l'absence de règles strictes en référentiel IFRS laisse la place au jugement professionnel dans le cadre de l'application de normes selon une analyse en substance et avec l'utilisation du principe de matérialité et du rapport coût/avantage pour l'obtention des

données financière (Hoarau, 2006,2008). Au plan conceptuel, le principe essentiel de neutralité (voir Galard, 2008) doit normalement interdire ou limiter les pratiques de manipulation comptable à des fins de gestion des résultats financiers visant notamment le lissage, l'optimisation ou encore le *window dressing*.

Toutefois, à l'occasion de la transition, il apparaît une certaine contingence des politiques comptables de transition résultant des options possibles offertes par la norme de première application (IFRS 1) et des choix plus ou moins opportunistes effectués par le management dans le cadre du changement de référentiel comptable (Tort, 2007 ; Boukari & Richard, *précité*). Après avoir étudié certaines pratiques de comptabilité créative en règles françaises (Tort, 2006) précisément décrites, en outre, par plusieurs auteurs (Stolowy, 1995 ; Bonnet, 1995), nous avons cherché ici à répertorier des éléments substantiels pouvant être à l'origine de pratiques hétérogènes voire de "créativité comptable" en environnement IFRS.

A cet égard, il est possible de distinguer quatre sources importantes de distorsion de traitements comptables entre les groupes, à savoir (Ernst and Young, 2006).

- l'existence comme indiqué ci-avant d'exceptions facultatives prévues par IFRS 1 lors de la l'application du référentiel international (§ 1.1).

- la possibilité d'appliquer des traitements comptables alternatifs à certaines transactions du fait de l'existence d'options dans certaines

normes IFRS en régime de croisière (§ 1.2).

- le recours à des estimations et à des jugements de la part du management
- une normalisation "assez souple" en matière de présentation de l'information financière pouvant conduire à une certaine individualisation des états financiers des groupes (§ II. 2).

A cela s'ajoutent, de manière secondaire, les possibilités d'anticipation facultative de certaines normes et le décalage entre la publication des IFRS par l'IASB et leur homologation dans l'UE.

1- Les options possibles lors de la transition aux IFRS et en régime de croisière

Le référentiel IFRS comporte deux types d'options, à savoir :

- Celles applicables ponctuellement par les premiers adoptants dans le cadre de l'établissement du bilan d'ouverture en IFRS, c'est-à-dire lors de la première application en IFRS : il s'agit des exceptions dites facultatives prévues par IFRS 1

- Celles offertes par certaines normes IFRS pour le traitement comptable des transactions en régime de croisière : il est question ici du choix laissé à l'émetteur entre d'une part un traitement de référence (méthode dit préférentielle) et d'autres parts un traitement alternatif (méthode appelée alternative).

1-1- LES EXCEPTIONS FACULTATIVES À L'APPLICATION RÉTROSPECTIVE DES IFRS LORS DE LA 1ERE APPLICATION (IFRS 1)

Pour des raisons pratiques et de coût de conformité, IFRS 1 autorise, en effet, "les premiers adoptants" à se prévaloir de six exceptions facultatives lors de la transition

dans le cadre de l'application des méthodes comptables et de la valorisation des actifs et passifs (§ II. 1).

des règles locales (françaises, en l'espèce) au référentiel comptable international.

1-1-1- Le non-retraitement des regroupements antérieurs d'entreprises

Sur ce point, l'entreprise a la faculté de ne pas retraiter tout ou partie des regroupements antérieurs à la date de transition contrairement au principe général d'application rétrospective. Ainsi, toute entreprise a la possibilité de décider de ne retraiter aucun des regroupements passés ou de ne pas retraiter ceux intervenus antérieurement à une date de son choix. Dans ce dernier cas, tous les regroupements réalisés entre la date choisie et la date de transition devront être retraités en IFRS selon la norme en vigueur à la date de reporting. L'exception au retraitement des regroupements a pour conséquence le maintien de la classification et de la méthode de comptabilisation du regroupement utilisé sous l'ancien référentiel.

En revanche, elle n'exonère pas l'entreprise de retraiter rétrospectivement en IFRS les actifs et passifs identifiables acquis dans le cadre dudit regroupement selon les autres normes IFRS. Autrement dit, les actifs et passifs ne répondant pas aux critères de comptabilisation des IFRS devront être supprimés par les capitaux propres ou par le goodwill s'il s'agit d'une immobilisation incorporelle ne satisfaisant pas à l'IAS 38(1). De la même manière, seront comptabilisés, de façon générale, dans le bilan d'ouverture, les actifs et passifs requis par les IFRS mais non reconnus sous l'ancien référentiel en contrepartie

des capitaux (hormis le cas des incorporels avec contrepartie par le goodwill).

En outre, comme nous venons de le voir, la valeur comptable initiale du goodwill pourra être limitativement affectée:

- du fait de la suppression ou de la reconnaissance séparée d'une immobilisation incorporelle par application des critères d'identification de l'IAS 38 (cf. ci-avant) ;
- en cas d'ajustement du prix d'acquisition relatif au regroupement si l'impact peut être estimé de manière fiable et le paiement probable;
- suite au test d'"impairment" obligatoire du goodwill.

1-1-2- L'évaluation des immobilisations au coût présumé

Pour l'évaluation de ses immobilisations corporelles, incorporelles et immeubles de placement(4) dans son bilan d'ouverture en IFRS, l'entreprise a la possibilité d'utiliser l'exception facultative suivante lui permettant, immobilisation par immobilisation, de retenir un coût présumé correspondant:

- soit à la juste valeur à la date de transition;
- soit à une réévaluation à la date de transition ou à une date antérieure si celle-ci est globalement cohérente avec la juste valeur, le coût ou le coût amorti en IFRS.

En outre, IFRS 1 prévoit pour tout actif ou passif l'éventualité de conserver une réévaluation antérieure à la juste valeur résultant d'un événement particulier tel que «la privatisation ou un premier appel public à l'épargne ».

1-1-3- Les autres exceptions facultatives

En matière d'avantages accordés au personnel, il est donné la possibilité au premier adoptant de remettre à zéro les

écarts actuariels cumulés à la date de transition liés "au corridor" en les comptabilisant en totalité dans le bilan d'ouverture par la contrepartie des capitaux propres étant précisé que la méthode du corridor reste valable pour les écarts actuariels futurs. De la même manière, il est possible de remettre à zéro dans le bilan d'ouverture les écarts de conversion liés aux activités à l'étranger (IAS 21) et d'éviter ainsi de rapporter aux comptes de résultat les écarts résiduels en cas de cession ultérieure. Par ailleurs, une autre exception facultative concerne l'information financière relative aux instruments financiers composés (IAS 32) avec la possibilité de s'abstenir de distinguer, de la part des capitaux propres, la composante passif si celle-ci s'est dénouée à la date de transition. Enfin, en cas de passage aux IFRS d'une filiale (d'une entreprise associée ou co-entreprise) après sa société mère, celle-ci aura la possibilité de retenir les valeurs comptables compte tenu de la date de transition de la mère.

Bien que ponctuelles, ces options sont susceptibles d'avoir des impacts financiers postérieurs au 1^{er} exercice d'application. Tel est le cas, par exemple, de la charge future d'amortissement d'un actif réévalué lors de la transition et comptabilisé ultérieurement selon la méthode du coût amorti.

1-2- QUELQUES OPTIONS IMPORTANTES OFFERTES PAR LE RÉFÉRENTIEL IFRS EN RÉGIME DE CROISIÈRE

Pour le traitement des transactions en régime de croisière, le référentiel IFRS offre également certaines options en matière d'évaluation et de comptabilisation dont notamment celles décrites ci-après et prévues par les IAS 2/ 16/ 19/ 20/ 31 et 40(6).

1-2-1 Les options liées aux réévaluations d'actifs corporels et d'exploitation

a) La réévaluation catégorielle des actifs corporels (IAS 16) (7) : pour les immobilisations corporelles, IAS 16 laisse le choix entre la méthode du coût amorti, à savoir le coût diminué du cumul des amortissements et des pertes de valeur, et celle de la réévaluation. Ce choix doit être fait dans le respect de la permanence des méthodes. La réévaluation est possible par catégorie d'actifs, sur la base de la juste valeur ou du coût de remplacement. Elle doit être mise en œuvre selon une régularité suffisante avec enregistrement des variations de valeur en capitaux propres.

b) Le modèle de la juste valeur pour les immeubles de placement (IAS 40) : conformément à IAS 40, l'entreprise doit choisir, en régime de croisière, comme méthode comptable, soit le modèle de la juste valeur, soit celui du coût (8) et l'appliquer à tous ses immeubles de placement. L'application du modèle de la juste valeur est encouragée sur la base d'une « évaluation faite par un évaluateur indépendant ». Les variations de juste valeur transitent par le compte de résultat.

c) La valorisation des stocks selon les méthodes du CMP ou du FIFO (IAS 2) : IAS 2 réserve un traitement spécifique pour les éléments habituellement non fongibles et les biens ou services affectés à des projets spécifiques pour lesquels il y a lieu de procéder à une identification spécifique de leurs coûts individuels. Pour les autres stocks, IAS 2 prescrit, au choix, l'utilisation de la méthode du FIFO (premier entré - premier sorti) ou celle du coût moyen pondéré (CMP).

1-2-2-Les options liées à la comptabilisation des passifs, subventions et co-entreprises

a) La comptabilisation des écarts actuariels liés aux indemnités de fin de carrière - IFC (IAS19) : s'agissant notamment des IFC, IAS 19 prévoit de ne pas comptabiliser les écarts actuariels cumulés dans la limite d'une fourchette de 10%/ appelée corridor. Au-delà de ces 10%, l'entreprise doit comptabiliser les écarts actuariels, au minimum, par étalement sur la durée de vie active moyenne résiduelle. Cela étant, IAS 19 autorise également une comptabilisation plus rapide voire immédiate (pour l'ensemble des écarts actuariels) sur la base de méthodes obligatoirement systématiques et permanentes. Enfin, une option est également possible permettant de prendre en compte les gains et pertes actuariels en totalité sur l'exercice d'apparition en dehors du résultat, c'est-à-dire directement en capitaux propres.

b) Les choix de comptabilisation des subventions d'investissement (IAS 20) : IAS 20 admet deux méthodes possibles de comptabilisation des subventions liées aux actifs, à savoir un enregistrement:

- soit en produits différés au passif du bilan avec reprise en résultat sur une base systématique sur la durée d'utilité de l'actif;
- soit en diminution du coût de l'actif subventionné avec de facto, pour les actifs amortissables, une réduction proportionnelle de la charge future d'amortissement.

c) Les méthodes possibles de consolidation des entités sous contrôle conjoint (IAS 31) : selon la version actuelle d'IAS 31, la méthode de l'intégration proportionnelle s'applique, de manière) préférentielle, pour la consolidation des entités sous contrôle conjoint (co-entreprises). Pour ces mêmes entités, il peut être utilisé, de manière alternative, la méthode de la mise en équivalence (applicable aux entités sous influence notable - entreprises associées).

Soulignons ici que les méthodes comptables doivent être appliquées, sauf rares exceptions, de manière cohérente et permanente pour des transactions similaires. Le changement de méthode comptable ne peut être qu'imposé par une norme ou une interprétation ou par l'amélioration de la pertinence de l'information contenue dans les états financiers. Dans ce dernier cas, il doit faire l'objet d'une application rétrospective comme si la nouvelle méthode avait toujours été mise en œuvre.

2-Les « arbitrages » du management de l'entreprise en matière de méthodes comptables, de valorisation et de présentation de l'information financière

Après avoir évoqué les options disponibles dans le référentiel en IFRS, nous traitons ici des jugements et des estimations relevant du management de l'entité et de la relative flexibilité en matière de présentation des états financiers.

2-1- L'IMPORTANCE DES JUGEMENTS ET DES ESTIMATIONS REALISES PAR LA DIRECTION DE L'ENTREPRISE

Dans le cadre de l'établissement et la présentation des états financiers en IFRS, IAS 1 prescrit une information sur les estimations mises en œuvre et sur les jugements réalisés par la direction lors de l'application des méthodes comptables dès lors que ceux-ci ont un caractère significatif.

2-1-1-Les jugements réalisés par la direction lors de l'application des méthodes comptables

Selon IAS 1 (113), " une entité doit fournir, dans le résumé des méthodes comptables significatives ou autres notes, les jugements réalisés par la direction, à l'exclusion de ceux qui impliquent des estimations (voir § 116) lors de l'application des méthodes comptables de

l'entité et qui ont l'impact le plus significatif sur les montants comptabilisés dans les états financiers. »

En effet, dans le cadre de l'application des méthodes comptables, le "management" est amené à émettre des jugements susceptibles d'avoir un impact significatif sur les données chiffrées contenues dans les états financiers comme, par exemple, les jugements issus d'une analyse en substance (IAS 1 § 114) ayant conduit à :

- la désignation des placements détenus jusqu'à l'échéance parmi les différents actifs financiers de l'entreprise;
- la détermination de la date du transfert au locataire des risques et avantages concernant des actifs (financiers ou non) sous contrat de location;
- la reconnaissance de ventes particulières de marchandises en modes de financement et non en produits d'activités ordinaires;
- l'identification du contrôle d'une entité ad hoc.

D'autres normes imposent la diffusion d'informations identiques à celles prévues par le § 113 d'IAS 1 telles que, par exemple (IAS 1 § 115) : les raisons d'une appréciation d'absence de contrôle pour une entité détenue à plus de 50 % (IAS 27), les critères utilisés en cas de classification difficile d'un immeuble de placement (IAS 40).

2-1-2- Les estimations mises en œuvre pour déterminer la valeur comptable des actifs et passifs

Selon IAS 1 (§ 116), « une entité doit fournir dans les notes des informations concernant les hypothèses clés relatives à l'avenir et les autres principales sources d'incertitude relatives aux estimations à la date de clôture, qui présentent un risque important d'entraîner un ajustement significatif des montants des actifs et des passifs au cours de la période suivante.

Pour ces actifs et passifs, les notes doivent comprendre des détails relatifs à leur nature et leur valeur comptable à la date de clôture. »

Dans le cadre de la détermination de la valeur comptable à la clôture de certains actifs et passifs, des estimations sont en effet nécessaires pour apprécier l'incidence d'évènements futurs, en particulier en l'absence de prix de marché (15). Il en va ainsi notamment de (IAS 1 § 11 7) :

- L'évaluation de la valeur recouvrable des actifs corporels en cas d'indices de perte de valeur;
- la valorisation des stocks compte tenu de la prise en compte de l'impact de l'obsolescence technique;
- la détermination des provisions liées au dénouement de litiges en cours;
- l'évaluation des passifs sociaux et notamment des indemnités de fin de carrière (IFC).

Aussi ces estimations comprennent-elles des hypothèses liées, par exemple, aux flux futurs de trésorerie, aux taux d'actualisation retenus ou encore aux évolutions futures des salaires et des prix; hypothèses nécessitant de la part du management « des jugements les plus difficiles, subjectifs et complexes » (IAS 1 § 118).

Précisément, afin d'éclairer les utilisateurs des états financiers sur les jugements de la direction, les types d'informations requises(16) peuvent porter, par exemple, sur (IAS 1 § 120) :

- la nature des hypothèses et des incertitudes d'estimation;
- la sensibilité des valeurs comptables par rapport aux méthodes, hypothèses et estimations utilisées dans les calculs;
- le dénouement prévu d'une incertitude et l'impact financier à court terme des scénarios possibles;
- les modifications des hypothèses

initiales en cas de permanence de l'incertitude d'un exercice sur l'autre.

D'autres normes imposent la diffusion d'hypothèses principales telles que prévues par le § 116 d'IAS 1 comme, par exemple (IAS 1 § 124), celles concernant, dans certaines circonstances, les provisions (IAS 37), celles émises lors de l'estimation des JV (18) des actifs et passifs financiers comptabilisés à la JV (IAS 32) ou des actifs corporels réévalués (IAS 16).

2-2-LA PRÉSENTATION DES ÉTATS FINANCIERS EN IFRS : UNE RELATIVE SOUPLASSE NORMATIVE AU DÉTRIMENT DE LA COMPARABILITÉ INTERENTREPRISES

2-2-1-Les dispositions minimalistes prévues par IAS 1

A défaut de définir un ordre ou un format de présentation particulier des états financiers, IAS 1 dresse la liste des informations minimales à présenter dans le bilan et le compte de résultat. A titre indicatif, des modèles d'états financiers sont néanmoins présentés dans l'annexe à IAS 1. Au-delà de ces informations minimales, il est précisé que des rubriques complémentaires pourront être produites si celles-ci sont nécessaires ou pertinentes pour comprendre la situation ou la performance financière de l'entreprise (§ 69 et 83)

S'agissant plus spécifiquement du compte de résultat, IAS 1 requiert une analyse selon une classification par nature ou par fonction des charges de l'entreprise dans le compte de résultat plutôt que dans les notes annexes (§ 88-94). IAS 1 demande simplement aux entreprises d'adopter la méthode la mieux à même de présenter fidèlement leur performance (charges par nature ou coût des ventes). Si la classification par fonction est retenue (coût des ventes), des informations supplémentaires sont demandées sur la nature de certaines

charges (notamment, les dotations aux amortissements et les frais de personnel). Dans tous les cas, le montant des dividendes (total et par action) devra être indiqué dans le compte de résultat, dans l'état de variation des capitaux propres ou dans les notes annexes (§ 95).

2-2-2-Le contenu de la recommandation française n° 2004-R.02 du CNC relative au format de présentation de certains états financiers en IFRS

En l'absence de format standard dans les normes IFRS et suite au report par l'IASB du projet "Financial reporting performance", le CNC a adopté le 27 octobre 2004 une recommandation visant à proposer aux entreprises françaises sous référentiel IFRS des formats de compte de résultat, de tableaux de flux de trésorerie et de tableaux de variations des capitaux propres. L'utilisation de ces formats reste facultative, chaque entité ayant la possibilité d'établir ces états financiers selon toute autre présentation compatible avec les normes IFRS. A des fins de comparabilité et de lisibilité, cette recommandation vise à renforcer la cohérence de l'information financière entre données sectorielles et globales, entre les termes et rubriques utilisés dans les différents états financiers et dans le temps (permanence), dans le classement des données présentées en considérant leur matérialité. En outre, ces modèles proposent notamment la présentation d'agrégats intermédiaires utiles aux investisseurs et aux analystes financiers comme:

- le résultat opérationnel courant permettant de mesurer la performance récurrente en isolant les éléments correspondant aux "événements inhabituels ou anormaux et peu fréquents" en "autres produits et charges opérationnels" ;
- le coût de l'endettement financier

représentatif des coûts de financement global hors fonds propres en regroupant les autres éléments financiers non opérationnels (dividendes, cessions ou dépréciations d'actifs financiers, actualisation, etc.) en "autres produits et charges financiers" ;

- la capacité d'autofinancement avant impôt, dividendes et coût de l'endettement financier, dans un tableau de flux établi à partir du résultat net consolidé et selon la méthode indirecte (méthode alternative en IAS 7).

La recommandation du CNC propose un modèle de compte de résultat par fonction (§ 5.1) et par nature (§ 5.2), présentation préférée par les analystes financiers.

2-2-3-La souplesse dans la présentation de certains agrégats du compte de résultat consolidé

Nous prenons ci-après trois exemples d'arbitrages possibles ayant un impact sur la présentation du résultat opérationnel courant selon le modèle de compte de résultat de la recommandation du CNC

a) Classement en "autres produits et charges opérationnels" : dans cette rubrique, il est possible de classer les éléments « inhabituels, anormaux et peu fréquents et de montant particulièrement significatif » de nature à fausser la lecture de la performance de l'entreprise, La recommandation cite notamment trois natures d'éléments susceptibles d'être classés dans cette rubrique de par leur caractère inhabituel et leur importance : une plus ou moins-value de cession d'actif (ou dépréciation), des charges de restructuration et une provision sur un litige.

En fait, la classification dans cette rubrique de ces éléments de résultat résulte du jugement du management qui doit apprécier leur caractère inhabituel (récurrence) et leur importance

(matérialité),

b) Classement des quotes-parts de résultats des entreprises associées : la recommandation propose un modèle de compte de résultat faisant apparaître les quotes-parts de résultats des sociétés mises en équivalence après le résultat opérationnel. Toutefois, IAS 1 n'impose aucune classification particulière et la recommandation indique que ces quotes-parts de résultats « relèvent dans la plupart des cas de l'activité opérationnelle de l'entreprise et à ce titre il paraît possible de les présenter au niveau du résultat opérationnel ». Dans ce cas et par souci d'homogénéité, la recommandation préconise le retraitement de ces résultats du coût de l'endettement financier net et de l'impôt.

Autrement dit, ni IAS 1, ni la recommandation n'interdisent une classification des quotes-parts de résultat des sociétés mises en équivalence dans le résultat opérationnel du groupe (après retraitement des charges financières et de l'impôt), laissant ainsi une telle possibilité à la discrétion des entreprises.

c) Comptabilisation du crédit d'impôt recherche: dans les comptes individuels établis en règles françaises (PCG), le crédit d'impôt recherche (CIR) constitue un produit à enregistrer en moins de la charge d'impôt sur les sociétés (IS) en compte 695 ou 699 pour la part éventuelle excédant la charge d'IS de l'exercice. Dans les comptes consolidés en IFRS, il sera possible de remettre en question ce traitement comptable en considérant le CIR comme un véritable produit d'exploitation, Le montant correspondant pourra être ainsi comptabilisé comme une subvention, c'est-à-dire dans le résultat opérationnel courant dans la rubrique « autres produits et charges d'exploitation ». En conséquence, le classement comptable du CIR pourra différer d'une entreprise à une autre en fonction de l'existence ou pas d'un

retraitement de consolidation, c'est-à-dire soit dans la charge d'impôt comme dans les comptes individuels, soit dans le résultat opérationnel après retraitement.

La réforme de la normalisation comptable et la comptabilité publique

Jean - Paul Milot

RFFP/ Mars 2008

La réforme du système de normalisation comptable a été entreprise à la fin de l'année 2006. Le ministre de l'Économie avait alors confié à J.-F. Lepetit la mission de proposer un dispositif permettant d'accroître l'efficacité du système en renforçant l'autorité et les moyens de l'organisme chargé de la normalisation au plan national comme au plan international. Le rapport a été remis le 6 avril 2007 et a proposé une réforme en deux étapes. La première a consisté en une réforme du Conseil national de la comptabilité (CNC), elle s'est traduite par l'adoption du décret du 27 avril 2007 relatif au CNC. Ce texte modifie la composition et le fonctionnement de cet organisme et préfigure la future instance de normalisation. Les nominations dans les nouvelles instances ont été publiées au *Journal Officiel* du 29 novembre 2007.

La seconde étape n'est pas encore intervenue, elle est conditionnée par une disposition législative. Elle prévoit en effet de donner au nouveau dispositif une compétence réglementaire. Rappelons qu'actuellement le CNC est un organe consultatif qui donne des avis préalables sur tous les projets de normes ou règlements comptables, aussi bien en matière de comptabilité privée que de comptabilité publique. Ce système est complété par un organisme réglementaire, créé par la loi du 6 avril 1998: le comité de la réglementation comptable (CRC). Mais ce dernier n'a pas de compétence en matière de comptabilité publique. La poursuite de la réforme passe donc par la fusion du CNC

et du CRC pour créer une entité nouvelle (l'autorité des normes comptables ANC) dotée de la compétence réglementaire du CRC. Il reste à déterminer si cette compétence s'étendra à la comptabilité publique ou si elle demeurera limitée à la comptabilité privée.

L'organisation du CNC issue du décret du 27 avril 2007 est clairement orientée dans sens du traitement des questions de comptabilité privée. De plus la composition du collège, l'organe délibératif du nouveau CNC, telle qu'elle résulte de l'arrêté du 19 novembre 2007 renforce cette impression. Enfin les consultations de place sur le futur dispositif montrent que l'objectif est bien de traiter les problèmes relatifs aux entreprises.

Cette démarche est tout à fait compréhensible pour des raisons d'efficacité. La dévolution d'un pouvoir réglementaire sur l'ensemble des normes de comptabilité publique à une autorité indépendante, même encadrée par une procédure d'homologation, soulève des questions nouvelles et difficiles au niveau juridique et politique, alors que l'existence et l'expérience du CRC rendent la réforme relativement facile de ce point de vue, pour les entreprises privées. Au plan juridique, il n'est sans doute pas facile de déterminer de manière rigoureuse le périmètre de cette « comptabilité publique » dès lors que l'on cherche à établir des normes pour des entités définies avant tout par des critères économiques. Au plan politique, la

diversité des procédures d'élaboration des normes suivant les entités concernées (État, Collectivités territoriales, Organismes de sécurité sociale ...) nécessite sans doute, des discussions préalables à l'acceptation d'une procédure unique.

Cependant cette démarche pose plus fondamentalement la question du maintien d'un dispositif de normalisation unifiée pour la comptabilité publique et de coordination avec les normes de comptabilité privée. La recherche d'une convergence entre les normes de comptabilité publique et les normes de comptabilité privée s'inscrit en effet dans un mouvement très largement engagé au niveau international, elle est également dans la continuité de la doctrine et de la pratique française en matière de comptabilité publique depuis soixante ans. Cette orientation doit donc être poursuivie et développée pour des raisons de forme et de fond.

Au niveau de la forme l'obligation de distinguer de plus en plus clairement le normalisateur du teneur de comptes se renforce constamment et apparaît à la fois comme une mesure de la maturité comptable d'un système de normalisation et comme un indicateur de bonne gouvernance dans ce domaine.

Sur le fond le développement de méthodes de gestion sophistiquées dans la sphère publique (contrats de partenariat public-privé, gestion dynamique de la dette faisant appel à des instruments financiers complexes ...) nécessite une plus grande expertise et une plus grande proximité avec les normalisateurs du secteur privé dans la mesure où il apparaît que nombre de ces problèmes doivent être traités de manière identique ou cohérente.

Actuellement, la production de normes de comptabilité publique est organisée de manière différente suivant les secteurs

concernés et seul le CNC dispose d'une compétence générale en la matière. La limitation du champ de compétence de l'ANC à la comptabilité privée devrait, si elle était confirmée, conduire à créer un organisme compétent pour l'ensemble de la comptabilité publique.

Pour définir la nature et le périmètre de compétence de cet organisme deux questions préalables se posent. Celle du champ de la comptabilité publique et celle de la nature de la compétence: consultative ou réglementaire. Pour assurer la poursuite de la convergence il convient également de prévoir des mécanismes de coordination avec l'autorité chargée d'élaborer les normes comptabilité privée.

Sur le premier point, la tendance au niveau international semble être un rapprochement entre les concepts de comptabilité nationale fondés sur la notion de secteur des administrations publiques (APU) et les périmètres de consolidation envisagés par les instances internationales intervenant dans la normalisation de la comptabilité publique. Ce secteur recouvre les entités principalement non marchandes et financées majoritairement par des prélèvements obligatoires.

Il sera sans doute difficile d'aligner strictement la notion de secteur des APU et le champ d'application des normes de comptabilité publique, essentiellement pour des raisons de statut juridique de certaines entités. Mais il est possible d'obtenir un rapprochement très significatif et de prévoir des dispositifs permettant de traiter les exceptions de manière satisfaisante. Cet objectif semble donc globalement réalisable, ce qui constituerait un progrès important à la fois en termes de rationalisation des normes et de lisibilité des résultats pour les utilisateurs. Ce faisant, le champ de compétence du nouvel organisme

couvrirait non seulement l'État et les ODAC mais également les collectivités locales et les administrations de sécurité sociale.

Sur le second point, on a déjà signalé que la définition d'une compétence réglementaire déléguée soulèverait de nombreux problèmes juridiques et politiques. Pour l'État, la LOLF (article 30) prévoit un système d'avis consultatif et d'arrêté des normes. Pour les collectivités locales et les administrations de sécurité sociale, la compétence partagée de plusieurs ministères nécessiterait de nombreuses discussions pour définir un système unique de normalisation même avec une homologation. Mais une instance consultative, dès lors que sa composition garantit sa compétence technique et son indépendance, qu'elle dispose d'une possibilité d'auto saisine et que l'obligation d'avis préalable et la publicité des avis rendus sont explicitement reconnues, dispose probablement d'une autorité suffisante pour élaborer des normes remplissant toutes les conditions souhaitables de qualité technique et de respect des grands principes comptables et pour convaincre ainsi les autorités compétentes de les promulguer.

Enfin et surtout, il faut assurer la meilleure coordination possible entre cet organisme et l'autorité chargée d'établir les normes de comptabilité privée. Cette coordination est une condition de la poursuite de la convergence entre les deux référentiels. Elle suppose à la fois des dispositions matérielles favorisant l'échange et la réflexion commune et une organisation institutionnelle organisant et orientant cette convergence. L'enjeu est double. Il est à la fois d'optimiser l'emploi des ressources et particulièrement les ressources humaines qui sont relativement rares sur ces questions, et de définir le bon niveau et le bon rythme de convergence en fonction des spécificités du secteur public.

Il faut en effet être conscient du fait que la convergence reste et restera sans doute assez longtemps un processus dissymétrique. La comptabilité des entreprises repose depuis une longue période sur des principes et des règles visant à constater les droits et les obligations. La comptabilité publique a longtemps reposé uniquement sur la comptabilité de caisse et l'évolution vers la comptabilité d'exercice est relativement récente pour les entités publiques, voire très récentes pour certaines d'entre elles et non des moindres.

Il existe donc un risque que la convergence se traduise par un alignement. Cette conclusion a d'ailleurs été reprise par certains pays qui après avoir développé des normes spécifiques (même si elles étaient très inspirées des normes applicables aux entreprises) ont finalement décidé d'y renoncer pour adopter directement les IFRS. Il est trop tôt pour dire si cette orientation peut se concrétiser directement ou si elle nécessite un accompagnement par un dispositif d'interprétation, mais il est clair qu'en tout état de cause cela ne correspond pas à la vision des choses qui a présidé au développement de la convergence en France jusqu'à présent.

Il est donc nécessaire que soit reconnue l'existence de spécificités dans un processus qui ne peut se réduire à un alignement. C'est d'ailleurs bien ainsi que la question a été tranchée pour l'État par l'article 30 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. La détermination de ces spécificités et de leur portée comptable devrait bénéficier d'un double regard, celui d'une instance dédiée à la comptabilité du secteur public, composée d'experts disposant d'une connaissance approfondie des réalités économiques et juridiques du secteur et celui d'experts au fait des derniers

développements en matière de comptabilité d'entreprise qui sur certains points peuvent apporter des solutions originales aux questions spécifiques du secteur public.

L'organisation de la convergence suppose donc, outre la mise en commun des ressources techniques, la présence de membres de l'autorité chargée d'élaborer les normes applicables aux entreprises

dans les instances délibératives de l'organisme ayant la responsabilité de proposer les normes du secteur public. Elle appelle également la constitution d'un «comité des sages» commun aux deux institutions, qui serait chargé de fixer l'agenda de la convergence et de repérer les problèmes communs dans les évolutions propres de chaque dispositif.

FINANCES PUBLIQUES

Les modalités de la relance budgétaire et l'importance du choix des instruments

Carine Bouthevillain, Adjointe au Chef de service des études de politique des finances publiques de la Banque de France
RFFP/ Octobre 2009

Justification des plans de relance

Il n'est pas inutile de revenir sur les éléments qui ont conduit de nombreux pays à mettre en œuvre des plans de relance. Comme le remarquait Kenneth Rogoff, «les récessions associées à de graves crises financières ont tendance à durer deux fois plus longtemps que les récessions normales ». Les politiques économiques mises en œuvre dans le but d'amortir les effets de la crise et de préparer le retour à des conditions de croissance normales s'avèrent donc déterminantes et doivent être justement calibrées.

La crise actuelle se distingue des autres récessions passées par plusieurs caractéristiques: tout d'abord, par son ampleur. Les récessions que connaissent actuellement la plupart des grands pays du monde sont à la fois particulièrement prononcées et d'une durée exceptionnelle. De plus, la crise s'étend non seulement à tous les pays industrialisés mais concerne également les pays émergents. Cette contagion globale à quasiment tous les pays du monde est inhabituelle. Enfin, la crise, d'origine financière, s'est maintenant transmise à la sphère réelle de l'économie, ce qui se traduit par une crise de confiance prononcée de tous les agents économiques privés.

Dans un tel contexte, les autorités publiques ont d'abord utilisé la politique monétaire pour soutenir le secteur bancaire et permettre d'assurer le financement de l'économie. Cependant, au fur et à mesure que la crise s'est intensifiée et étendue à l'ensemble des

dimensions de l'économie, la politique monétaire a eu tendance à perdre de son efficacité (les taux d'intérêt déjà très bas ne peuvent plus être diminués largement et les principaux canaux de transmission de la politique monétaire sont altérés par les graves difficultés que connaît le système financier).

Dès lors une réponse de politique budgétaire pour stabiliser la croissance à court terme et restaurer la confiance des agents à moyen terme est justifiée. C'est pourquoi la plupart des pays ont mis en œuvre des plans de relance budgétaire.

Quelles questions se posent avant de mettre en œuvre un plan de relance?

Or la nature, l'ampleur et la composition de ces plans varient fortement d'une zone économique à l'autre, en particulier aux États-Unis et en Zone euro. Les choix des gouvernements ont été effectués en réponse aux caractéristiques différentes de ces économies. En effet, avant de construire un plan de relance, plusieurs questions se posent:

- Il faut identifier aussi clairement que possible la nature et le timing du choc auquel on est exposé. S'agit-il de l'impact normal du cycle économique, éventuellement plus marqué que dans le passé, ou d'une rupture structurelle? Le choc est-il symétrique (il touche de la même façon tous les pays) ou pas (il ne concerne que quelques pays, voire un seul) ?
- Quelle est l'ampleur de la réponse apportée mécaniquement à la crise par le jeu des stabilisateurs automatiques?
- Quelle marge de manœuvre budgétaire

est laissée par l'état des comptes publics avant le choc? Le niveau et l'évolution de la dette publique sont-ils préoccupants au point de limiter une éventuelle nouvelle dégradation des finances publiques?

- Comment doit-on composer le plan de relance pour maximiser son impact sur l'économie compte des caractéristiques structurelles de celle-ci ? Autrement dit, quelle est la valeur des multiplicateurs budgétaires selon les différents instruments utilisés (hausse des dépenses publiques, baisse des recettes fiscales) ?

- Enfin, quel doit être la communication utilisée pour que ce plan parvienne à inverser les anticipations des agents et réduire l'incertitude?

Caractéristiques générales des plans adoptés

De manière schématique, deux types de plans de relance différents ont été mis en œuvre aux États-Unis et en Zone euro: d'un côté le plan dit « SSS », de l'autre des plans de type « TTT ».

Le plan «SSS» pour «Speedy, Substantial, Sustained» (rapide, substantiel et durable) considère que l'action budgétaire doit être déclenchée dès le début de la crise, sans attendre que celle-ci se propage à l'ensemble de l'économie. L'aide budgétaire doit être massive. Les États-Unis ont choisi de mettre en œuvre des programmes qui modifient profondément leur économie en se concentrant sur quelques priorités nationales telles que le développement du système de santé, le déploiement d'infrastructures et de l'énergie renouvelable. Enfin, l'aide doit être maintenue tout au long de la période de crise, sur plusieurs années s'il le faut mais le gouvernement doit donner simultanément un engagement clair à ramener l'économie vers une situation budgétaire saine et soutenable après la crise.

Du côté européen, les plans « TTT » pour « Timely, Targeted, Temporary» (opportun, ciblé et temporaire) cherchent à déclencher l'action budgétaire au moment le plus adéquat compte tenu des délais de mise en œuvre et de transmission à

l'économie des mesures choisies. La composition du plan doit reposer sur l'évaluation des comportements passés des agents économiques (multiplicateurs budgétaires, propension à consommer par catégorie de ménages, intensité des comportements ricardiens ...). L'objectif est de cibler l'action sur les mesures les plus efficaces et les plus rapides. Enfin, la réversibilité des mesures de relance doit être garantie pour limiter leur coût budgétaire. Si les mesures de relance perduraient au-delà de la période de crise, la soutenabilité des comptes publics serait mise en danger.

Du côté européen, se pose également la question de la coordination des politiques de relance. En effet, la théorie économique comme les estimations empiriques, montrent qu'une relance coordonnée produit davantage d'effets positifs sur la croissance qu'une relance isolée, les effets d'éviction par l'extérieur (hausse des importations au lieu de la production nationale) ou par le secteur financier (hausse du taux d'intérêt qui freine l'investissement) étant de fait limités. Le Plan européen pour la relance économique présenté par la Commission en novembre 2008 a fixé à 1,5 % du PIE le montant souhaitable du stimulus budgétaire dans chaque pays tout en laissant aux pays membres de l'Union le libre choix des mesures selon leur balance avantages/inconvénients. Ainsi, on peut davantage parler de concomitance de réaction des pays membre face un même choc plutôt que de réelle coordination. Si cette situation a pu se réaliser du fait que tous les pays étaient confrontés au même choc au même moment, la question de la coordination risque de se poser de manière plus complexe au moment de la sortie de crise, alors que les pays membres connaîtront vraisemblablement des situations nationales fort différenciées. Les plans de relance mis en œuvre actuellement s'articulent autour des axes suivants, le poids accordé à chacun d'entre eux variant d'un pays à l'autre :

- des mesures en faveur des entreprises et des secteurs industriels (faciliter le financement des entreprises, soutenir des secteurs spécifiques (logement, auto ...).
- des mesures en faveur du bon fonctionnement du marché du travail (réduction temporaire du temps de travail, transferts ciblés, création d'emplois publics ...);
- des mesures en faveur de l'investissement public (avancement de grands projets existants, notamment dans les infrastructures, soutien de la croissance durable, aides aux nouveaux projets et à la Recherche développement...);
- des mesures pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages (mesures ciblées sur les bas revenus, réductions d'impôts ciblées, transferts ponctuels...).

D'une façon générale, la composition des plans tient compte à la fois des effets positifs à court terme des mesures stimulantes et des coûts à moyen et long terme qu'elles engendrent. Le risque principal est que des mesures de court terme prolongent une allocation devenue inadaptée des ressources, par exemple par le maintien de certaines spécialisations dans des secteurs à faible productivité.

La composition d'un plan de relance doit également veiller à ne pas introduire trop de distorsions sur les mécanismes de marché, en particulier au travers de la fiscalité.

Dans le cadre européen, l'activation de plans de relance de grande ampleur ne doit pas entamer la crédibilité des règles européennes. Les plans doivent donc être associés à des mesures d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et être accompagnés de réformes structurelles visant à améliorer le fonctionnement des marchés y compris du marché du travail ou à augmenter les investissements porteurs de croissance et de productivité à long terme (éducation, infrastructure, énergie propre ...).

Si les pays ont opté pour des plans de relance de composition différente, c'est

parce que chaque type de mesure possible présente des avantages et des inconvénients plus ou moins importants selon les caractéristiques des économies nationales. Ainsi, le choix d'agir sur les recettes ou les dépenses, sur la consommation ou l'investissement ne répond pas à des règles universelles mais bien à des spécificités nationales.

I. - FAUT-IL RELANCER PAR UNE BAISSÉ DES RECETTES OU UNE HAUSSE DES DÉPENSES PUBLIQUES?

D'une façon générale, le multiplicateur keynésien est plus élevé du côté des dépenses publiques que du côté des recettes fiscales.

Toutefois, cet argument est insuffisant pour opter systématiquement pour une relance par la hausse des dépenses.

L'outil que constitue la baisse des recettes fiscales (par exemple une baisse générale ou ciblée de TVA, une baisse de l'impôt sur le revenu ou sur les bénéfices des entreprises, l'octroi d'aides fiscales ciblées sur certains ménages ou entreprises, la baisse des cotisations sociales ...) présente plusieurs avantages: les délais de mise en œuvre peuvent être très courts, la visibilité attachée à ce type de mesures est forte et le ciblage sur des catégories fines d'agents privés est simple. En revanche, il est difficile d'anticiper précisément quel sera le comportement des agents concernés face à ces mesures. D'abord, certains peuvent profiter d'effets d'aubaine sans entraîner de véritable mouvement de relance de la consommation ou de l'investissement. Ensuite, il est particulièrement difficile d'anticiper d'éventuels comportements ricardiens des ménages, c'est-à-dire la stérilisation de la mesure de relance par crainte de nouvelles hausses d'impôts dans le futur pour financer le coût des mesures de court terme. Enfin, les risques d'éviction, notamment par les importations sont importants.

Si l'argument d'un multiplicateur budgétaire plus élevé plaide en faveur de mesures côté dépenses, les mesures de hausse des transferts sociaux, d'augmentation du nombre d'emplois publics, de recours accru aux investissements publics, etc. ne sont pas exemptes d'inconvénients majeurs. Le premier d'entre eux concerne la difficulté de rendre ces mesures réversibles, en particulier lorsqu'elles agissent sur la revalorisation ou la création d'allocations ou de transferts sociaux. Outre le coût potentiellement très élevé à moyen terme de mesures de ce type rendues pérennes, il existe un risque de création de nouvelles trappes (à pauvreté, à inactivité...). Lorsque les mesures concernent l'investissement, le risque est d'engager des dépenses qui permettent une relance modérée à court terme mais surtout de nouvelles dépenses très lourdes à moyen terme. C'est le cas en particulier lorsque de grands travaux sont lancés sans répondre à un véritable besoin économique. Par ailleurs, même dans le cas d'une dépense justifiée, mais financée dans le cadre d'un partenariat public-privé, le risque financier final est le plus souvent assumé par le secteur public, ce qui augmente le coût potentiel de ces investissements pour les comptes publics. Investissements pour les comptes publics.

II- FAUT-IL RELANCER PAR LA CONSOMMATION OU L'INVESTISSEMENT, PAR LA DEMANDE OU L'OFFRE?

Il est consensuel de considérer que la stimulation de la consommation procure un impact positif à court terme sur la croissance, et cela dans un délai court. Cependant, l'ampleur de cet impact peut être fortement réduite par les risques de fuite extérieure par les importations et le risque d'un arbitrage des ménages en faveur de l'épargne. Cette dernière limite s'avère d'autant plus importante que beaucoup de ménages subissent une contrainte de crédit, ce qui est le cas en

phase de récession

Lorsque l'on fait le choix de relancer par l'investissement privé, les effets sur la croissance apparaissent de façon plus progressive mais l'impact sur la croissance potentielle s'avère supérieur. Là encore, en raison des risques d'éviction, il est plus efficace de mettre en œuvre des mesures qui ciblent les secteurs d'activité où le taux de pénétration des importations est faible (bâtiment, développement durable, etc.). Enfin, la relance peut s'opérer par le biais de la stimulation de l'investissement public.

Cette opération intervient souvent en renfort des mesures sur l'investissement privé et sur l'emploi. L'objectif est d'augmenter la croissance potentielle et l'attractivité du pays à un horizon de moyen terme afin de rassurer un comportement vertueux de l'économie. Cependant, il ne faut pas négliger l'impact du coût potentiellement élevé d'un tel plan. A court terme son financement vient accroître la dette publique et il existe un risque d'éviction de l'investissement privé (auquel l'investissement public se substitue au lieu de s'ajouter).

À moyen et long terme, une consolidation budgétaire sera nécessaire pour compenser l'impact du plan sur les comptes publics avec le risque d'amoinrir la croissance ou de limiter les nouveaux investissements publics notamment au plan local.

Au total, quelle que soit la composition d'un plan de relance, des risques existent tant du point de vue de l'efficacité des mesures choisies que du point de vue de leur financement. C'est pourquoi, on peut considérer qu'un soutien à la croissance par l'outil budgétaire doit demeurer limité dans le temps.

Pour conclure, quelques questions d'actualité ...

La première interrogation des gouvernements concerne l'efficacité des premiers plans de relance. Les effets des mesures mises en place immédiatement ne sont pas encore totalement perceptibles sur la croissance et l'emploi. Compte tenu des nombreux aléas qui pèsent sur l'ampleur de leur efficacité, les coûts - certains - que généreraient de nouvelles mesures l'emportent sur les gains - non avérés - qu'elles pourraient apporter à la croissance. En France, comme ailleurs en Europe, l'heure est donc au suivi conjoncturel fin de tous les indicateurs susceptibles de percevoir les premiers indices de la reprise.

Cependant, deux questions demeurent essentielles:

- Comment rétablir la soutenabilité des comptes publics à un horizon relativement proche?

- Comment gérer la sortie de crise ?

Ces deux aspects sont liés. En effet, la gestion de la sortie de crise consiste avant tout à anticiper le profil de la reprise afin d'en déduire le moment où il sera possible d'entamer une consolidation budgétaire sans mettre en péril la dynamique de la croissance. La nécessité de préserver la viabilité budgétaire impose de naviguer entre deux écueils: la politique budgétaire ne doit pas freiner la reprise de la croissance mais ne doit pas non plus mettre l'endettement public sur une trajectoire insoutenable. Il est donc important de mesurer ex ante l'impact de

la réversibilité des plans de relance budgétaire.

Par ailleurs, les risques qui pèsent sur les finances publiques pourraient d'ores et déjà avoir un effet dépressif sur la croissance, alors même que les dépenses à venir concernant le vieillissement de la population ne sont pas prises en compte. L'effort nécessaire pour ramener les déficits et dette publics au niveau des seuils exigés par les critères de Maastricht serait historique au regard des évolutions passées. Le niveau de pression fiscale déjà élevé en France et le niveau de dépenses publiques, parmi les plus élevés d'Europe et fortement rigide à la baisse, rendent une réforme structurelle de consolidation budgétaire à la fois indispensable et difficile à mettre en œuvre. Dès lors, si la croissance ne repartait pas, ou trop lentement, si la croissance potentielle restait durablement faible ou si l'effet boule de neige sur la dette publique anéantissait les efforts réalisés en économies de dépenses, quelles seraient les solutions restantes? Faudrait-il enfreindre les règles européennes et monétiser la dette publique? Faudrait-il accepter une reprise de l'inflation? Ces recours, en aucun cas souhaitables, doivent se comprendre comme des incitations supplémentaires à revenir vers une situation budgétaire soutenable au plus vite afin de ne pas être contraint à payer à terme un coût beaucoup plus élevé pour l'économie que celui d'une consolidation budgétaire raisonnée à court terme.

Réforme de la loi organique des finances

Enjeux et impératifs

Lettre du CMC/ novembre 2009

La déclaration du Ministre des Finances en septembre 2009, à l'occasion du troisième colloque international sur « les finances publiques au Maroc et en France : enjeux et réponses face à la crise », souligne la détermination du gouvernement à faire de 2010 l'année du parachèvement de la réforme de la loi organique des finances. Le Ministre a précisé, à cette occasion, que l'effort sera orienté vers l'amélioration de la performance, la programmation et le développement de l'audit des politiques publiques. Le Parlement n'est pas en reste et réclame de son côté, en guise d'action d'urgence, une révision voire une refonte de la loi organique des finances. Le président de la deuxième chambre déclarait déjà en janvier 2009 à Marrakech, que le débat autour de cette loi consoliderait la démocratie en favorisant la crédibilité, la transparence et l'ouverture. Cette requête, de l'institution législative, vise en priorité à élargir le rôle du Parlement pour une plus grande implication dans l'élaboration, l'autorisation et l'exécution de la Loi de Finances.

La crise économique mondiale est là pour donner raison aux uns et aux autres et appeler à l'accélération et à l'approfondissement de la réforme. Les organisations financières internationales, avec à leur tête la Banque Mondiale, n'ont cessé d'appeler, très tôt et juste après la mise en œuvre de la loi organique des finances de 1998, à une mise à niveau de ce texte de loi dans un souci de conformité avec les normes internationales d'une part et avec la

préoccupation d'inciter le Maroc à une amélioration de sa gouvernance et de ses finances, tant sur le plan national qu'au niveau régional. En effet, tout en plaçant le risque global du système marocain des finances publiques au niveau faible, depuis 2003, la Banque Mondiale estime que des efforts restent à déployer, particulièrement au niveau de la gestion active de la fonction de contrôle dans le but de limiter les risques inhérents à la corruption notamment.

Cette unanimité a au moins l'avantage de conforter la posture cherchant à conférer à l'élaboration d'une nouvelle loi organique des finances, un caractère prioritaire, avec pour objectif d'assurer un cadre clair, fonctionnel, performant et stable à la gestion des finances publiques.

Ainsi, sous l'effet de différentes sollicitations, le Maroc a procédé à un certain nombre d'aménagements, qui pèchent essentiellement par leur caractère souvent partiel et limité, adoptés parfois, à titre expérimental ou d'opération pilote. Il est même souvent difficile de discerner entre l'effet d'annonce et le degré de réalisation de ces réformes. Les réformes les plus significatives ont trait à la globalisation des crédits, la gestion par le résultat, le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT), les procédures de contrôle des engagements et dépenses de l'État ...

Ces réformes initiatiques ont l'avantage de concerner les thématiques principales de ce qui pourrait être une réforme globale, qu'il s'agisse de la recherche et de l'instauration de la culture de

performances (y compris à travers la généralisation de l'audit et de la reddition des comptes) ou du renforcement de la transparence et de l'amélioration de la lisibilité des documents budgétaires ou encore, de l'élargissement du contrôle parlementaire ...

Entamées depuis 2001 déjà, ces réformes parcellaires, doivent être consolidées confirmées pour s'inscrire dans un processus durable et irréversible.

La finalité de l'élargissement du périmètre concerné par la refonte doit viser un double objectif: d'une part assurer une allocation optimale des ressources dans la mise en œuvre des priorités gouvernementales et d'autre part améliorer l'efficacité de la dépense publique par une plus grande responsabilisation des gestionnaires nationaux et territoriaux. Pour ce faire des outils doivent être développés pour garantir la réussite d'un ensemble de mesures constituant un noyau dur tourné vers:

- La généralisation de l'opérationnalisation du cadrage dit CDMT, dans lequel une distinction doit être faite entre les aspects contraignants et les actions ne revêtant qu'un caractère indicatif;

- La mise en place d'indicateurs objectivement vérifiables de la qualité et des résultats. Des améliorations substantielles sont attendues à ce titre, particulièrement dans les délais d'ordonnancement des dépenses qui ont tendance à enregistrer des amoncellements qualifiés d'« embouteillage » de fin d'exercice;

- L'adoption d'une nomenclature offrant plus de lisibilité et de transparence. Il faut relever à cet égard qu'un effort important est réalisé depuis 2003 et apporte une notable amélioration à la présentation de documents budgétaires;

- La systématisation de l'évaluation sous ses différentes formes: audit, rapport de performance et reddition des comptes. Toutefois, si on devait cristalliser les enjeux d'une réforme accomplie de la nouvelle loi organique des finances, on retiendrait deux axes stratégiques majeurs.

Le premier est inhérent à l'appel royal, plusieurs fois réitéré, de préparer la mise en place d'une régionalisation élargie dont l'opérationnalisation s'accompagnerait d'une déconcentration accélérée.

Le deuxième axe viserait à élargir l'association du parlement à l'ensemble des étapes du cycle de la loi de finances allant de la préparation à la liquidation, en passant par l'adoption et l'exécution.

En fait, ces deux axes se rejoignent quand à leur finalité qui consiste à donner corps aux aspirations et autres déclarations, que se partagent gouvernement et opposition et qui appellent à une plus large implication des acteurs locaux et à l'émergence d'un leadership régional porteur de réels projets de développement territorial. Par ailleurs, les deux axes se complètent dans la mesure où ils s'associent pour garantir l'implication du pouvoir législatif dans l'expression d'un élargissement démocratique de la gestion de la dépense publique.

Les Cours des comptes au XXI^e siècle

**Ahmed El Midaoui, Premier Président de la Cour des comptes du Royaume du Maroc
RFFP/ Mars 2008**

Introduction

La célébration du bicentenaire de la Cour des comptes de la République française est l'occasion de rendre hommage à cette prestigieuse Institution qui a témoigné à travers sa riche histoire d'une grande capacité d'adaptation et qui a su, au cours de ses deux siècles d'existence, faire face aux changements profonds dans son environnement tant interne qu'externe.

La Cour des comptes française a été une source d'inspiration pour de nombreux pays qui ont repris le modèle tout en l'adaptant à leur contexte spécifique

En effet, chaque État a fait le choix du système de contrôle qui correspond à son organisation institutionnelle, à sa culture et à son histoire politique, économique et sociale. Le contexte institutionnel et sociopolitique des États, conjugué aux conditions de création des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, ont conditionné leur statut, leurs attributions, leurs liens structurels et les limites de leurs compétences.

Il est à noter que, quels que soient l'organisation et le mode d'intervention de ces différentes Institutions, la finalité demeure la même, à savoir la sauvegarde des deniers publics, à travers le contrôle de la régularité des opérations financières et comptables, la vérification de l'exactitude des comptes des organismes publics et l'appréciation des performances ainsi que le bon emploi des ressources publiques et l'obligation du suivi de la reddition des comptes publics.

Cependant, pour pouvoir continuer à assurer un rôle stratégique et déterminant pour la mise en jeu de la responsabilité au

sein de l'État et pour constituer en conséquence un véritable levier de la bonne gouvernance et de la transparence dans la gestion des deniers publics au XXI^e siècle, les Cours des comptes sont appelées à connaître des évolutions et des adaptations profondes.

Le présent thème s'articule autour de deux principaux axes: Le premier fait état de l'évolution du contrôle supérieur exercé par les Cours des comptes ainsi que ses facteurs de succès et ses limites. Le second axe trace les perspectives d'avenir des Cours des comptes face aux impératifs édictés par l'évolution rapide que connaît le domaine de la gouvernance publique et des contraintes liées au contexte de la mondialisation et de la globalisation de l'activité économique et humaine durant ce siècle.

I - ÉVOLUTION MODERNE DU CONTRÔLE SUPÉRIEUR DES FINANCES PUBLIQUES

Le système de contrôle supérieur propre aux Cours des comptes peut être appréhendé à travers deux aspects majeurs en l'occurrence l'évolution du cadre institutionnel et de la pratique de leur contrôle ainsi que leurs atouts et leurs insuffisances.

1.1. Évolution du cadre institutionnel et de la pratique du contrôle

À travers l'histoire, les modes de gestion des finances publiques et les modalités de leur contrôle subissent des changements et des adaptations du fait de leur interaction avec l'environnement économique, politique et social dans lequel ils évoluent.

En effet au XIX^e siècle, le contrôle de la Cour des comptes portait essentiellement sur les comptables publics, elle ne pouvait en aucun cas s'ériger en juridiction sur les ordonnateurs pour ne pas entraver leur action: leur gestion relevait de la seule appréciation du Gouvernement.

Avec l'accroissement du rôle économique de l'État, il était devenu nécessaire d'étendre le contrôle aux ordonnateurs en examinant leurs comptabilités administratives et en appréciant la qualité et l'efficacité de leur gestion.

En soumettant les ordonnateurs à son contrôle, la Cour des comptes a adopté une démarche plus globale qui prenait en considération à la fois la régularité et la conformité des opérations financières et comptables et l'efficacité de la gestion. La Cour abandonne ainsi l'approche exclusivement répressive.

Le champ de compétence de la Cour s'est par ailleurs étendu progressivement au-delà du domaine de la comptabilité publique puisqu'elle contrôle désormais les entreprises publiques, les entreprises qui bénéficient d'une participation ou d'un concours de la part d'un organisme public, les organismes de sécurité sociale, les organismes qui font appel à la générosité publique ...

De même, les méthodes de travail et d'investigation de la Cour connaissent aussi une adaptation constante à l'évolution que connaît la gestion du secteur public.

Au terme de cette évolution, la Cour devient outillée pour jouer pleinement son rôle d'acteur incontournable de changement en s'assurant, en plus de l'indispensable respect de la réglementation en vigueur, que les ressources confiées aux gestionnaires publics sont utilisées avec économie, efficacité et rentabilité. La réussite des Cours des comptes dépendra de la pertinence avec laquelle elles sauront associer la formulation des suggestions et l'application des sanctions appropriées en cas d'irrégularités ou de

manquements aux règles régissant la matière budgétaire et financière.

Par la capacité d'adaptation dont elles ont fait preuve, les Cours des comptes réunissent toutes les conditions requises au niveau l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI); puisqu'elles obéissent aux critères fixés par la déclaration de Lima (1) ; en ce qui concerne leur indépendance, l'inamovibilité de leurs magistrats, leur autonomie, l'étendue de leurs attributions et de leurs pouvoirs d'investigation.

Le modèle « Cour des comptes» a été adopté par de nombreux pays de par le monde. Malgré que la source d'inspiration soit le modèle français, chacun de ces pays a mis en place une Institution Supérieure de Contrôle des Finances publiques qui répond le mieux à ses spécificités, à sa culture, au cadre institutionnel de l'État et au système politique, économique et social mis en place.

Le Royaume du Maroc compte parmi les pays qui ont adopté ce modèle.

1.2. L'expérience du Royaume du Maroc en matière de contrôle supérieur des finances publiques

Malgré la mise en place relativement récente de la Cour des comptes du Royaume du Maroc, celle-ci s'est largement inspirée de l'expérience française en matière de contrôle supérieur des finances publiques.

La véritable institutionnalisation de ce contrôle au Maroc a eu lieu à la fin des années 1970 avec la création de la Cour des comptes en tant qu'Institution chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances.

En vue de lui conférer la place qui lui revient parmi les Institutions étatiques, la Cour des comptes a été érigée en 1996 en Institution constitutionnelle.

La Constitution a également prévu la création des Cours régionales des comptes, chargées du contrôle des finances publiques locales.

En application des dispositions constitutionnelles précitées, la loi formant Code des Juridictions financières (Cour des comptes et Cours régionales des comptes), promulguée en 2002, a été l'occasion de renforcer et d'élargir les attributions des Juridictions financières en matière de Jugement des comptes, de la Discipline budgétaire et financière et du Contrôle de la gestion.

Les Juridictions Financières exercent leur contrôle sur l'ensemble des intervenants dans la gestion des Finances publiques, à savoir les Ordonnateurs, les Contrôleurs et les Comptables publics.

Elles contrôlent désormais, en matière juridictionnelle, les comptes des services de l'État (au niveau national, régional ou local) au lieu et place des comptes des seuls comptables publics. Le code prévoit également une meilleure intégration des différents contrôles exercés par les Juridictions financières avec une place de choix à l'audit financier et au contrôle de la gestion.

Outre les compétences précitées, la Cour des comptes est désormais chargée d'assister le Parlement et le Gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence en vertu de la Loi.

Elle rend compte à SM Le Roi de l'ensemble de ses activités dans un rapport annuel qui est publié au Bulletin Officiel du Royaume. Il ressort de ce qui précède que la Cour des comptes du Royaume du Maroc, à l'instar de la plupart des Cours des comptes, répond parfaitement aux critères définis par la Déclaration de Lima pour être qualifiée d'Institution Supérieure de Contrôle des Finances publiques.

En somme, les Cours des comptes ainsi présentées, disposent certes d'atouts indéniables qui leur ont permis de s'adapter aux changements de leur

environnement, mais l'exercice pratique de leurs attributions a relevé aussi certaines insuffisances.

1.3. Atouts et insuffisances du Modèle « Cour des comptes »

Le statut de Juridiction est de nature à mettre la Cour des comptes à l'abri de toute pression et de toute orientation partisane ou de centres d'influences. En effet, l'inamovibilité de ses magistrats, le caractère secret de l'instruction, le caractère collégial de ses décisions et la libre programmation de ses opérations d'investigation et de contrôle, lui confèrent la possibilité de définir les priorités qu'elle juge nécessaires quant au choix des entités ou des aspects à vérifier, dans le respect strict de la procédure contradictoire. L'autonomie financière dont elle jouit dans l'exécution de son budget, dans le respect des règles qui régissent les opérations de dépenses publiques, ainsi que la publication et la diffusion de ses rapports sont autant de garanties d'indépendance qui lui permettent d'accomplir ses missions avec responsabilité, clarté et probité.

Toutefois, ces principes pèchent parfois par des insuffisances ayant trait à la lourdeur des structures organisationnelles, à la lenteur des procédures et au formalisme qui pourrait être pesant.

Les structures organisationnelles de la Cour des comptes devraient être réactives, allégées et en phase avec les changements induits par les exigences des approches nouvelles de contrôle des finances publiques modernes. En effet, les tentatives de restructuration de ces Institutions ont toutes pour objectif la préservation des deniers publics dans la transparence et leur réalisation dans le souci d'économie, d'efficacité et de rentabilité.

Par ailleurs et bien que les procédures suivies par les Cours des comptes offrent

des garanties aux assujettis puisqu'elles respectent la procédure contradictoire et la préservation du droit de défense et de pourvoi, il n'en demeure pas moins qu'elles pourront se caractériser par des lenteurs; lesquelles lenteurs proviennent notamment de la multiplicité des étapes et des intervenants et impliquent des délais longs entre le moment où le contrôle est effectué et celui où la Cour rend sa décision définitive. C'est le prix de la garantie des droits fondamentaux des acteurs impliqués dans la réalisation des opérations de recettes et de dépenses de l'État.

Les Cours des comptes ont souvent aussi été critiquées quant à leurs investigations qui intéressent des situations relativement anciennes au lieu de porter sur des problèmes actuels; le caractère *a posteriori* du contrôle de ces Juridictions et l'obligation d'apurer les comptes rendent peut-être cette situation inévitable.

Il n'en demeure pas moins que les Cours des comptes devraient éviter les lenteurs et donner plus d'actualité à leur contrôle pour rendre le débat plus attractif et vivant et suggérer une autre manière ou d'autres moyens plutôt que de se confiner à faire un constat tardif des erreurs de gestion.

Cela est d'autant plus nécessaire que ces lourdeurs et lenteurs ont aussi un coût important qui devrait être pris en considération.

C'est pour cela que le devenir positif et à succès des Cours des comptes exige d'opérer les adaptations appropriées qui leur permettraient d'accompagner les évolutions et changements, de s'ouvrir davantage sur leur environnement en constante mutation et de servir de façon efficiente et rentable les attentes des Pouvoirs publics, des citoyens et des différents acteurs au sein de la Société.

Elles auront plus que jamais besoin d'être indépendantes, de disposer de moyens pour accomplir leurs missions, notamment au niveau de la qualité de leurs ressources humaines. Leur professionnalisme devrait être appuyé de ressources financières suffisantes et de moyens technologiques avancés.

II.PERSPECTIVES D'AVENIR DES COURS DES COMPTES AU XXIème SIÈCLE?

Compte tenu des changements rapides que connaît le monde actuel, les Cours des comptes sont appelées à s'ouvrir davantage sur leur environnement interne et externe et à s'approprier les meilleures pratiques et normes universellement admises et de les adapter à leur propre contexte.

2.1. Place de la Cour des comptes dans un contexte globalisé

Les changements politiques, économiques et financiers induits par la complexité croissante des modes de fonctionnement de l'économie, le développement des nouvelles technologies de l'information, la globalisation des échanges et l'ouverture des frontières, exigent des Cours des comptes de mieux comprendre et cerner cette réalité afin qu'elles puissent accomplir la mission qui leur est dévolue dans la rationalisation de la gestion publique.

Ces changements impliquent une remise en cause de la gestion publique traditionnelle et la prise en compte d'impératifs nouveaux.

En effet, la modernisation de la gestion publique se manifeste de plus en plus par le rapprochement de la gestion publique et de la gestion privée et par voie de conséquence, l'adoption graduelle de la logique de la rentabilité et de l'efficacité.

La poursuite de la rentabilité au niveau de la gestion publique permet certes d'éviter les gaspillages et l'irresponsabilité, mais elle ne doit en aucun cas signifier l'abandon des soucis d'équité, d'égalité et de redistribution qui ont toujours

caractérisé le service public et conduire par là l'État à reléguer au second rang la poursuite de l'intérêt général, qui confère la légitimité à son action.

Les Cours des comptes sont interpellées à ce niveau pour mettre à profit leur indépendance, le prestige dont elles jouissent afin de veiller au respect des principes qui ont toujours guidé l'action publique. Elles doivent mettre leur expertise au service de la collectivité nationale pour assurer un juste équilibre entre la recherche de la rentabilité et de l'efficacité et la poursuite de la satisfaction de l'intérêt général. C'est là l'un des nouveaux défis que doivent relever les Cours des comptes, de concert avec les Pouvoirs publics.

En effet, pour assurer une véritable bonne gouvernance de la chose publique, les Cours des comptes devraient développer les capacités d'analyse des différentes activités au niveau microéconomique et macroéconomique, sectoriel et global. Ils devraient également maîtriser les techniques d'analyse des risques en vue de les prévenir, de les circonscrire à moyen et long terme et de formuler des propositions appropriées aux Pouvoirs publics afin de les éviter dans le futur.

Le développement des compétences et du professionnalisme des acteurs chargés de l'exécution des opérations financières publiques, l'élaboration d'indicateurs de performance et la mise en place de systèmes d'information et d'outils de contrôle de gestion au sein des services et des organismes, sont des pré requis pour permettre aux Cours de jouer le rôle qui est le leur dans la rationalisation de la gestion des Finances publiques, dans la diffusion de la culture de la transparence et de la bonne gouvernance ainsi que la promotion de l'obligation de rendre compte. Le meilleur garant de cette réussite, c'est de gérer par l'exemple. En effet, leur gestion transparente et leurs suggestions vont permettre d'animer un

débat constructif entre toutes les composantes vives de la nation, ce qui constituera un excellent vecteur d'amélioration continue.

2.2. Les facteurs de succès des Cours des comptes au XXI^e siècle

Les Cours des comptes qui ont démontré par le passé une capacité d'adaptation aux mutations que connaît leur environnement interne et externe, auront nécessairement les aptitudes requises pour relever de nouveaux défis, si elles arrivent à réunir les facteurs clés de réussite leur permettant de jouer le rôle attendu d'elles en matière de sauvegarde des deniers publics et de l'intérêt général.

2.2.1. Les conditions préalables pour l'exercice d'un contrôle supérieur efficace

Les conditions requises pour l'exercice d'un contrôle efficace par les Cours des comptes sont le renforcement de leur indépendance et de leur autonomie financière et une clarification de leur statut et de leurs attributions.

① **Le renforcement de l'indépendance** des Cours des comptes est primordial aussi bien au niveau de leur cadre institutionnel qu'au niveau du statut de leurs magistrats et de leurs pratiques sur le terrain. En effet, l'indépendance du personnel influence la qualité des travaux de contrôle réalisés et donne de la valeur et du poids aux rapports élaborés; il ne suffit pas qu'une Cour des comptes se déclare indépendante pour qu'elle le soit effectivement, elle devrait à cette fin disposer de garanties effectives et répondre aux critères définis par l'INTOSAI.

② **Le renforcement du statut des Cours des comptes** par la mise en place d'un cadre juridique approprié, n'est pas un luxe institutionnel car il permet de clarifier leurs rapports avec les autres Pouvoirs. Ce statut renforcé, conduit à l'instauration de

liens d'échange et de concertation avec les autres Institutions de l'État à travers notamment l'assistance que les Cours des comptes prêtent au Parlement et au Gouvernement, sans qu'elles ne soient soumises à leurs directives en matière de programmation et de conduite des contrôles.

③ **Le renforcement des attributions** des Cours des comptes par une meilleure définition de leurs missions et de leurs attributions dans la Constitution et dans la loi et par une délimitation claire de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités. Dans ce cadre, les Cours des comptes devraient, entre autres, chercher à développer les instruments et les méthodes d'analyse des résultats obtenus par rapport aux objectifs escomptés, les écarts significatifs enregistrés tout en formulant les suggestions visant l'amélioration de la gestion et de la performance.

2.2.2. *Les conditions spécifiques requises des Cours des comptes*

① **Éthique et intégrité:** Il s'agit de promouvoir la mise en place effective au sein des Cours des comptes, des valeurs d'intégrité et d'éthique clairement formulées en s'appuyant sur les principes généralement reconnus et plus particulièrement ceux développés par l'INTOSAI en la matière. Les magistrats devraient également être sensibilisés sur la nécessité de s'imprégner de ces valeurs.

② **Stratégie de contrôle et le leadership:** Il est nécessaire de mettre en place une stratégie de contrôle et des indicateurs de performance permettant de guider les actions des Cours des comptes dans l'exercice de leurs activités et d'évaluer l'efficacité et l'impact de leurs actions afin qu'elles puissent accomplir leurs missions dans de bonnes conditions. Il s'agit également de favoriser l'existence d'un leadership professionnel, volontaire, concerté et accepté en vue de garantir la réussite de leurs missions.

④ **L'autonomie financière:** S'il est important que les Cours des comptes jouissent de leur indépendance, encore faut-il qu'elles disposent de moyens nécessaires à l'exercice de leurs prérogatives. Aussi serait-il nécessaire de doter ces Institutions des moyens humains et matériels adéquats pour qu'elles ne soient pas soumises aux aléas des restrictions budgétaires édictées par l'exécutif. Certes, l'octroi des moyens devrait s'inscrire dans le cadre de la politique globale d'allocation des ressources de l'État, mais on ne doit en aucune manière leur imposer des restrictions budgétaires qui peuvent se traduire par des limites à l'exercice de leur contrôle.

En plus des conditions préalables précitées, l'exercice d'un contrôle supérieur efficace exige des Cours des comptes de réunir certaines conditions spécifiques.

③ **Ressources humaines:** Il s'agit d'améliorer le potentiel des Cours des comptes par le recrutement de profils professionnels. Dans cette perspective, il faut assurer aux ressources humaines une formation spécifique portant aussi bien sur les aspects juridiques, financiers et comptables que sur les matières d'audit et les instruments d'évaluation, d'analyse, de comparaison de performances; Cela leur permettra de faire face à la diversité croissante des missions qui seront conduites.

④ **Promotion de la formation professionnelle des magistrats:**

La formation des magistrats des Cours des comptes devrait constituer l'un des piliers de leur stratégie en vue de mettre à jour les connaissances de ces magistrats dans les matières juridiques, de gestion financière et d'audit et de développer leurs aptitudes professionnelles et leur capacité d'analyse des cas qu'ils examinent. Ces examens devront prendre en considération la conjoncture économique et sociale nationale, régionale et internationale.

⑤ **Mise en place d'un système d'information et de communication approprié:** Ce système permet de faciliter le travail des Cours des comptes en s'appropriant des logiciels et des applications informatiques adéquates, en vue d'améliorer les méthodes de travail et les systèmes d'analyse et de communication. L'usage des nouvelles technologies de l'information et de communication (NTIC) est de nature à renforcer et développer les capacités des magistrats pour réaliser les missions d'audit avec plus de professionnalisme et de performance.

⑥ **Normes d'audit professionnelles:** Il s'agit pour les Cours des comptes d'adopter les normes d'audit internationales pour la réalisation de leurs missions de contrôle. Ces normes universellement admises, constituent un cadre approprié pour la promotion de la qualité des travaux de contrôle réalisés. À titre d'exemple, les normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) qui entreront en vigueur en 2010, conditionneront dans le futur le contrôle comptable et financier du secteur public.

⑦ **Contrôle de la qualité:** Les méthodes de travail des Cours des comptes devraient être évaluées périodiquement, notamment par leurs pairs en vue d'apprécier la qualité de leurs travaux, leurs performances et les normes qu'elles utilisent.

Le caractère juridictionnel de ces Institutions Supérieures de Contrôle leur confère une autorité particulière au niveau de l'objectivité, de l'éthique, de l'autonomie et de l'impartialité qui est partie intégrante de ce que représente une Cour.

Par leur intervention efficace, elles consacrent et renforcent la séparation des pouvoirs au niveau de l'activité financière de l'État. La transparence, la crédibilité et la confiance dans une bonne gouvernance dépendent justement de l'existence réelle

d'un équilibre entre les pouvoirs au niveau de la réalisation des opérations liées à l'activité financière de l'État.

Si le XIX^{ème} siècle a vu la consécration dans la pratique démocratique de l'État moderne, d'une articulation effective et porteuse d'un équilibre entre les trois pouvoirs (le Législatif, l'Exécutif et le Judiciaire), le XX^{ème} siècle a vu l'apparition d'un quatrième pouvoir, au niveau de la presse et des médias, le XXI^{ème} siècle devrait connaître l'avènement d'un cinquième pouvoir, c'est le pouvoir de l'auditing. Cette activité est de nature à moraliser la vie publique, rendre transparente la gestion des finances publiques, restaurer la confiance entre les gouvernants et les gouvernés et permettre au moyen d'analyses objectives, l'amélioration constante de la gestion de la chose publique.

C'est pour l'ensemble de ces raisons que le modèle « Cour des comptes » devrait aspirer à une nouvelle jouvence.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Budget 2010 : Un effet multiplicateur significatif

Lettre du CMC, Novembre 2010

Reprenant les principales orientations de politique économique retenues lors des exercices précédents, le budget prévisionnel pour l'année 2010 retient comme axes prioritaires le soutien à la dynamique de croissance et l'accélération du rythme des réformes structurelles dans le but d'améliorer le niveau de compétitivité de l'économie nationale dans un environnement de plus en plus globalisé. Ces objectifs devront s'appuyer sur des stratégies sectorielles à même d'assurer une plus grande attractivité de l'économie nationale tout en veillant à une meilleure répartition des efforts au plan territorial.

La programmation budgétaire pour l'année 2010 est présentée comme un « projet volontariste » se fixant comme priorités la redynamisation du processus de croissance et le renforcement de la solidarité sociale. La configuration budgétaire et les actions envisagées dans le cadre de ces priorités restent cependant largement tributaires de l'évolution du contexte économiques général et de l'importance des ressources qu'il est possible de mobiliser. L'évaluation du projet de Loi de finances et des arbitrages qu'il sous-tend commence donc par l'examen du cadre macro-économique ayant servi pour l'élaboration des perspectives de croissance et des recettes budgétaires avant de s'intéresser aux effets induits des actions budgétaires projetées.

Les hypothèses retenues en ce qui concerne l'évolution de l'environnement économique externe pour l'exercice à venir s'avèrent assez optimistes et se conforment dans l'ensemble à celles envisagées par la plupart des observatoires de la conjoncture internationale. Les indicateurs prospectifs de croissance, d'inflation et des échanges commerciaux laissent transparaître, pour les principaux partenaires de l'économie nationale, une nette tendance à la reprise après la forte contraction de l'activité sous

l'effet de la crise financière internationale. Le taux de croissance devrait connaître un redressement significatif dans les principaux foyers de l'activité économique mondiale pour atteindre la moyenne de 3,1 % après avoir subi une baisse de 1,1 % en 2009. Cette tendance sera d'autant plus favorable à l'activité interne que le rythme d'inflation au plan international demeure relativement maîtrisé et que les marchés pétroliers semblent s'orienter vers la stabilisation des cours à des niveaux plus modérés comparativement à l'exercice précédent.

Redressement prévisible des activités industrielles et de services en 2010

Au niveau de l'économie nationale, les perspectives de croissance en 2010 présentent des signes de redressement qui bénéficieront plus particulièrement aux activités industrielles, commerciales et de services qui ont été durement éprouvées par la détérioration de la conjoncture internationale. Outre les tendances positives qui s'annoncent pour les secteurs d'exportation avec la reprise attendue dans les principaux pays d'Europe, l'activité économique sera soutenue par un raffermissement notable de la demande interne, aussi bien de consommation que d'investissement. Le taux de croissance retenu dans

l'élaboration du projet de budget, même s'il apparaît en retrait de près de trois points par rapport à celui de l'exercice précédent, traduit le retour à une cadence régulière dans un cycle de croissance orienté plutôt à la reprise. Les seuls facteurs d'incertitudes pouvant peser de façon plus ou moins marquée sur le rythme de croissance demeurent liés aux aléas climatiques dont les effets se ressentent directement sur les performances agricoles et indirectement sur les autres activités qui leurs sont liées. Le raisonnement sur la base de l'hypothèse moyenne en ce qui concerne les performances agricoles conduit toutefois au maintien d'une cadence d'activité assez modérée. Le taux de croissance prévisionnel dans ces conditions devrait se situer autour d'une moyenne de 3 % compte tenu des résultats exceptionnels enregistrés l'exercice précédent au niveau des activités agricoles.

Le montage budgétaire proposé pour l'exercice à venir semble avoir intégré cette dimension d'incertitudes et ses implications quant aux prévisions relatives aux ressources financières comme il ressort de l'examen des principaux agrégats budgétaires et leur répartition fonctionnelle compte tenu des objectifs visés. D'un point de vue global, le montant total des charges projetées au titre de l'exercice budgétaire 2010, incluant les comptes spéciaux du Trésor et les services de l'Etat gérés de manière autonome, s'élèvent à 277 Milliards de DH, en baisse de 10,2 % par comparaison à l'exercice précédent.

La prise en compte de la hausse prévisible des prix qui devrait se situer autour de 3 % au terme de l'exercice, accentue davantage la contraction des charges totales du budget pour la situer à un taux avoisinant 13 % en termes réels. Cette forte contraction des charges globales recouvre cependant des évolutions

nettement différenciées selon les rubriques de dépenses. On relèvera en particulier que les allocations budgétaires de fonctionnement qui s'établiront à 136,9 Milliards de DH en 2010 se réduiront de 9,3 % par rapport à l'exercice précédent sous l'effet principalement de la forte baisse des crédits couvrant les charges de compensation des prix des denrées de base. Les dépenses de personnel et les dépenses de matériel devront en revanche progresser à un rythme soutenu comparativement à l'exercice précédent avec des accroissements respectifs de 6,6 % et 7,5 %.

Effort important en matière d'investissement public

La progression appréciable des crédits alloués aux dépenses de personnel et de matériel s'accompagne par ailleurs par un accroissement important des dépenses d'investissement. Le montant des crédits de paiement retenu pour l'exercice à venir s'établit à 53,8 Milliards de DH contre 45,2 Milliards en 2009, soit une hausse de 19,6 %. Cette progression importante qui se compare à celle de l'exercice précédent marque une nette inflexion de l'investissement de l'Etat par rapport aux tendances passées. L'effort fourni dans le cadre du budget général de l'Etat se trouve par ailleurs appuyé par les programmes d'investissement des collectivités locales et des entreprises et établissements publics ainsi que par les dotations du Fonds Hassan II. La consolidation de l'effort d'investissement de l'ensemble des acteurs publics aboutit à un montant global prévisionnel évalué à 162 Milliards de DH pour l'exercice à venir.

Outre les changements affectant les crédits correspondants aux principales rubriques de dépenses, le projet de budget introduit de nouvelles dispositions à caractère budgétaire ou fiscal qui peuvent être réparties en deux catégories de mesures selon leur incidence sur les

comportements des agents. La première catégorie regroupe toutes les dispositions budgétaires adressées aux entreprises. On relève dans cette catégorie les nouvelles mesures ayant trait, notamment, à l'introduction d'un nouveau barème de l'impôt sur le revenu, au relèvement du seuil d'exonération applicable à cet impôt et à la baisse du droit d'importation sur certains produits. On conviendra cependant que ces dispositions qui visent à atténuer les charges de production et à améliorer la compétitivité sont de portée limitée du côté des entreprises.

La deuxième catégorie est constituée par les mesures introduites dans le projet de budget au profit des ménages. Il s'agit plus précisément des répercussions sur les dépenses de personnel de la création de 23 800 postes budgétaires ainsi que la mise en application de la deuxième tranche des valorisations salariales de certaines catégories de personnels arrêtées dans le cadre du dialogue social. Les changements introduits dans le barème de l'impôt sur le revenu et la modification du seuil d'exonération devraient également se traduire par un gain appréciable au profit des ménages estimé par le budget à quelque 4,3 Milliards de DH. Ces différentes mesures sont de nature à soutenir les revenus disponibles des ménages et stimuler la demande de consommation.

Impact significatif du budget : Un surcroît de 3 % du PIB

L'incidence des différentes dispositions du projet de budget apparaît assez différenciée selon la nature des mesures envisagées et les catégories d'opérateurs. On estime qu'au niveau des entreprises, les nouvelles mesures à caractère fiscal permettront de dégager un gain potentiel en ressources de l'ordre de 2 Milliards de DH. Un tel gain est susceptible de renforcer de façon sensible leur capacité d'autofinancement et stimuler ainsi les

investissements. Au niveau des ménages, le surcroît de dépenses prévues au titre du personnel est de nature à générer, d'un point de vue macro-économique, une augmentation du revenu brut disponible de 3,7 Milliards de DH à laquelle s'ajouterait l'incidence consolidée des différentes mesures fiscales affectant les ménages que l'on peut évaluer à 2,6 Milliards de DH. L'effet total des variations du revenu disponible sur la consommation des ménages peut être estimé à près de 5,7 Milliards de DH.

L'incidence des nouvelles dispositions sur les ressources disponibles au niveau des entreprises et des ménages devrait, par ailleurs, être complétée par celle découlant du surcroît des dépenses de l'Etat. Le projet de budget prévoit à ce propos un accroissement des dotations réservées aux dépenses de matériel de 1,9 Milliards de DH et une augmentation des dépenses d'investissement de 8,6 Milliards de DH, soit un accroissement net 10,5 Milliards de DH.

La consolidation des effets de l'ensemble des mesures prévues dans le projet de budget devrait ainsi aboutir à une injection nette d'une dépense supplémentaire dans le circuit économique évaluée à 17,9 Milliards de DH. Cette dépense devrait engendrer, selon le mécanisme du multiplicateur et compte tenu des paramètres macro-économiques relatifs au comportement de consommation et d'importation, un surcroît de demande intérieure pouvant atteindre la valeur globale de 32 Milliards de DH. L'impact de l'impulsion initiale susceptible de se réaliser durant l'exercice budgétaire devrait, en revanche, se limiter à 24 Milliards de DH du fait que le processus du multiplicateur dépasse généralement la période annuelle. Ce résultat qui, en termes nominaux, représente près de 3; 1 % du PIB apparaît assez significatif en regard des objectifs de la relance de l'activité économique.

POLITIQUE ECONOMIQUE

De l'évolution des infrastructures des moyens de paiement au Maroc

Christian Gouat-Brunin
Banque Stratégie, Juin 2009

Le monde financier marocain, sous l'impulsion continue de sa banque centrale, a mené à bien une mise aux normes internationales de ses infrastructures et de sa réglementation, avec notamment un système de compensation et un groupement de cartes bancaires très efficaces. Cependant, les numéraires gardent une place prépondérante.

Le FMI a récemment accordé au secteur bancaire Marocain une bonne note, le qualifiant de "stable, justement capitalisé, profitable et résistant aux chocs" à l'heure du 50e anniversaire du système financier marocain. Cette réussite doit beaucoup à la qualité de la supervision exercée par la banque centrale.

Les autorités du royaume ont décidé récemment de créer un *hub* financier à l'échelle régionale. Implanté sur le site d'Anfa à Casablanca, ce projet vise à attirer les capitaux étrangers et les financements sur un plan international.

À ce jour, le dirham, adossé à un panier de monnaie où l'euro joue un rôle important, est convertible au sens de l'article 8 du FMI (transactions courantes). Une libéralisation progressive s'implémente au fil du temps.

Des infrastructures de paiements modernes

La modernisation technique des infrastructures des moyens de paiement est terminée et elle est totalement opérationnelle. La sécurisation financière par un fonds de garantie est maintenant réalisée pour le système de compensation. La compensation des gros montants est réalisée par un système à règlement brut en temps réel en fonctionnement depuis septembre 2007. Tous les systèmes, à l'exception de ceux dédiés aux opérations monétiques, ont été implémentés par

Bank Al Maghrib (BAM), la banque centrale, qui assure aussi leur fonctionnement et leur sécurité. Un GIE bancaire, le Groupement professionnel des banques du Maroc, est responsable de toute la logistique des opérations par carte - Visa, MasterCard, American Express ... - et réalise pour 2010 le passage aux normes internationales Europay MasterCard Visa.

Les opérations bancaires classiques de la banque des particuliers, des professionnels et de l'entreprise sont dématérialisées et compensées aux plus tard à j+2.

Sopra Group au Maroc

• *Sopra Group, présent depuis vingt ans dans les établissements bancaires marocains, a désormais pour clients la majorité des banques marocaines, la plupart des sociétés de crédit à la consommation et les trois grandes associations de microcrédit. En 2007, une filiale de plein exercice de Sopra Group a été créée à Casablanca. la rénovation en cours des SI bancaires marocains, voire leur mise à niveau au standard international, est possible grâce à la solution Evolan. En outre, Orgaconsultants est désormais implantée à Casablanca pour accompagner la place financière du Maroc dans ses évolutions stratégiques ou organisationnelles.*

La place prédominante du cash

Malgré ces points positifs, la "culture cash" reste largement prédominante au Maroc: le processus d'évolution vers des moyens de paiement bancaires reste lent, parce que tributaire de la structure de la société - encore très agricole, isolée et répartie sur le territoire - et du processus d'alphabétisation. Pour autant, les pouvoirs publics et les banques s'attellent à améliorer deux points principaux.

- **Les espèces.** Les actions en cours visent à sécuriser les opérations en agence dont le niveau de sécurité -vigiles, sas, caméras, places de stationnement réservées pour les transporteurs de fonds -vient d'être relevé. Les banques marocaines s'acheminent vers l'interdiction de recycler les billets en agence en vue d'améliorer la qualité des billets et de détecter au plus tôt la fausse monnaie.

- **Les DAB-GAB.** 90 % des opérations monétiques sont réalisées pour des retraits espèces. 10 % seulement servent au paiement - 3% sur les DAB, et 7 % chez les commerçants, essentiellement liés au monde hôtelier. La croissance du nombre d'opérations continue à être rapide et grâce au niveau de la commission interbancaire, cette activité est d'une forte rentabilité pour les banques: pour preuve le nombre important de DAB-GAB mis à disposition des clients.

À la croisée du cash et de la carte, les opérations de transfert des Marocains résident à l'étranger, à travers notamment les deux grands opérateurs Western Union et Moneygram, se font de plus en plus sur des cartes prépayées: le porteur cherche une meilleure sécurité et la banque marocaine maintient ses ressources.

La carte de crédit relève encore d'un usage confidentiel

Les cartes privées à l'initiative des

pétroliers locaux et des sociétés de crédit à la consommation se développent à destination de la classe moyenne notamment les virements.

- **Les prélèvements.** Les OPS, organismes prestataires de services publics et privés comme les grands facturiers développent ce moyen de paiement par des incitations commerciales ou réglementaires. Par exemple, 80 % des téléphones portables marocains - 80% de la population en possède un - fonctionnent en mode prépayé.

- **Les opérations internationales.** Si les opérations de Credoc, comme quasiment partout, restent non dématérialisées, les banques marocaines, ont soit localement, soit en liaison avec leur maison mère, développé des plateformes Swift et migrent progressivement vers Swift-Net. Une importante évolution des systèmes d'information des banques marocaines interviendra le jour où l'Iban devra remplacer le Rib- les discussions sont en cours avec BAM.

- **Les paiements du e-commerce.** Les sites des grands opérateurs, comme Royal air Maroc, sont en phase de sécurisation et les développements nécessaires sont engagés.

- **Le m-banking.** Des expériences sont en cours de construction entre les opérateurs télécoms et les banques. La plus grande confidentialité règne sur ce sujet.

Et demain?

Une des pistes pourrait venir des associations de microcrédit qui sont très actives au Maroc et ont comme clientèle naturelle une population non bancarisée. Les autorités et les banques cherchent également à les bancariser: le Maroc devrait ainsi voir se créer progressivement un modèle de low income banking dans les

prochaines années. Des réalisations concrètes existent déjà autour des trois grands réseaux bancaires du Maroc.

En attendant, le Maroc a cheminé par étape sous la gouvernance de la Bank Al-Maghrib. Les résultats sont probants et permettent maintenant au système bancaire et financier marocain d'aborder sans complexe ni frein les développements financier et économique, et donc social nécessaires à un pays en

voie de développement. Les banques marocaines, mais aussi les sociétés de crédit à la consommation et les associations de micro crédit auront à relever le défi de la volumétrie des opérations: les systèmes d'information seront lourdement touchés, une évolution lourde la volumétrie générant inévitablement une croissance exponentielle de la complexité et des risques.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Politique Monétaire, une année d'épreuve

Bulletin du CMC/ octobre 2009

L'année 2008 a constitué pour la Banque centrale une épreuve importante quant à la conduite de la politique monétaire. Les conditions économiques et monétaires qui avaient caractérisé la situation de l'année précédente se sont poursuivies tout en s'amplifiant, sous l'effet de l'approfondissement de la crise financière internationale, aggravée par l'augmentation vertigineuse des prix mondiaux des matières premières et des produits énergétiques. Aussi, le solde commercial s'était gravement détérioré, engendrant un solde courant déficitaire pour l'année 2007 après une longue série de résultats excédentaires. Ces facteurs défavorables ont été atténués toutefois par les résultats satisfaisants réalisés au niveau des finances publiques, dont le solde fût en 2007 pour la première fois positif de 4,5 milliards de dirhams.

Malgré les pressions inflationnistes qui pesaient sur l'économie, Bank Al-Maghrib n'avait pas jugé bon de relever son taux directeur en début d'année, considérant vraisemblablement le resserrement de trésorerie des banques résultant de l'amenuisement des flux de devises au 4ème trimestre 2007 ainsi que des incidences de l'assujettissement des banques spécialisées (CIH et Crédit agricole du Maroc) à la réserve obligatoire en août. Cette situation a conduit la Banque centrale à réduire le ratio de la réserve obligatoire de 16,5% à 15% à partir de janvier 2008.

Évolution infra annuelle

Les premiers huit mois de l'année 2008 ont été marqués par la poursuite de l'augmentation des prix à l'importation (+40% en mars en glissement annuel), ainsi que par un accroissement encore important de la masse monétaire. En effet, bien qu'en décélération, l'agrégat M3 s'est élargi de 50 milliards de dirhams, pour s'établir à 690 milliards à fin août, principalement sous l'effet d'une progression soutenue de l'encours des crédits à l'économie, notamment celui des prêts immobiliers (+22 milliards). Les besoins de liquidité des banques se sont par conséquent accentués, nécessitant une intervention régulière de Bank Al-Maghrib en faveur des banques, en particulier à partir du 21 février. L'inflation, qui s'était accélérée durant les 5 premiers mois de l'année, s'est ralentie par la suite, le niveau de l'ICV (indice du coût de la vie) étant à peine passé de 185,8 en mai à 186,3 en août. De même, les prévisions d'inflation établies par la Banque centrale en juin tablaient sur une diminution à « 2,5% à partir du troisième trimestre de 2008, et se stabiliser autour de ce niveau sur l'horizon de prévision, pour atteindre 2,7% sur

l'ensemble de l'année ». Cette analyse semblait apaisante quant à l'évolution des prix, ce qui devait normalement conduire la banque centrale à desserrer la politique monétaire. De ce point de vue, la décision de Bank Al-Maghrib de septembre de relever le taux directeur de 25 points de base pour le porter à 3,50% fut aussi surprenante qu'incompréhensible, surtout à un moment où tout indiquait que la situation sur le plan international connaissait des développements importants. Les banques centrales américaine (Fédéral Reserve) et européennes (BCE et Banque d'Angleterre) intervenaient massivement pour injecter des liquidités sur le marché monétaire, tout en abaissant leurs taux directeurs ou en s'apprêtant à le faire. Parallèlement, les Etats occidentaux ne reculaient devant aucun principe de libéralisme pour venir au secours du système bancaire et financier, à coups de prises de participation dans les institutions menacées de faillite en raison des actifs toxiques qu'elles avaient acquis sur le marché hypothécaire, d'octroi de garanties aux clients déposants des banques, etc.

GENTLEMAN AGREEMENT

Comme si elle avait pris conscience du caractère inapproprié de sa décision, la Banque centrale décida, dans le cadre d'une sorte de gentleman agreement, de demander aux banques de ne pas répercuter la hausse du taux directeur sur leur clientèle. L'impact devait donc se limiter au renchérissement des conditions de refinancement des banques, ôtant ainsi à cette mesure toute incidence sur les comportements des agents économiques en matière de demande de crédit et ses conséquences sur leur capacité de dépense.

Durant le quatrième trimestre de l'année, les effets de la crise se sont fait sentir sur les

exportations, les arrivées de touristes et sur les envois de fonds par les marocains résidant à l'étranger. Les réserves de change se sont nettement réduites, passant de 222 milliards à fin août à 197,5 milliards de dirhams en fin d'année, interrompant une tendance continue à la hausse qui s'est poursuivie pendant une dizaine d'années. Pour leur part, les concours à l'économie sont restés soutenus, réalisant au total une augmentation annuelle de 100 milliards de dirhams, au rythme de 23% en décélération par rapport à l'année précédente (+28%), tandis que les créances sur l'Etat ont stagné à hauteur de 80 milliards de dirhams environ.

Les effets de la crise

Dans ces conditions, où l'afflux de devises - qui avait causé l'abondance de liquidité - s'amenuise et les crédits continuent d'augmenter, la situation de trésorerie des banques a connu durant les derniers mois de l'année un resserrement notable. La Banque centrale a accentué ses interventions tout en les diversifiant. C'est ainsi qu'elle a octroyé des liquidités pour une moyenne avoisinant 20 milliards de dirhams à partir de la mi-octobre, dont la majorité sous forme d'avances à 7 jours, mais également en utilisant les opérations de réglage fin, notamment les swaps de change et la pension livrée. En dépit de cet effort, les taux interbancaires sont restés tendus et ont atteint en moyenne sur le dernier trimestre de l'année 3,62%. Cette situation devait trouver une solution partielle lors du Conseil de la Banque centrale de décembre avec la décision de réduire encore une fois le ratio de la réserve obligatoire de 15% à 12%, les trois points libérés devant se traduire par un montant de liquidité de l'ordre de 11 milliards de dirhams. La deuxième décision attendue par les observateurs, à savoir la réduction du taux directeur au moins pour le ramener au niveau de septembre, n'a pas été jugée opportune par la Banque centrale. Le maintien du taux directeur à hauteur ne se justifiait pourtant par aucun argument valable. En effet, les tensions inflationnistes s'étaient apaisées du fait de la baisse des prix des matières premières et de l'énergie sur le marché international, notamment avec l'intervention de la Caisse de compensation, l'activité économique a baissé d'intensité dans un certain nombre de secteurs, les opinions des chefs d'entreprises anticipaient une baisse du taux d'utilisation des capacités de production. Au niveau international, les banques centrales continuaient de favoriser la reprise de la croissance en multipliant les actions d'assouplissement de leurs politiques monétaires en coordination avec l'utilisation des mécanismes budgétaires de soutien aux dépenses des ménages et aux entreprises en difficulté.

Les décisions de Bank- Al-Maghrib

De surcroît, l'ICV n'a pas enregistré de variation à la hausse entre septembre et décembre 2008, s'établissant à 187,3 après avoir même connu une légère baisse en octobre et novembre. Par ailleurs, les prévisions effectuées par Bank Al-Maghrib indiquaient avec une forte probabilité le recul du taux d'inflation sur les trimestres à venir. Parallèlement, l'accord entre la Banque centrale et les banques de ne pas répercuter l'augmentation du taux sur les clients devait prendre fin, l'argument étant de ne pas pouvoir continuer indéfiniment à demander aux banques de prendre sur leur marge un tel relèvement du coût de refinancement. Ces décisions ont eu dans les faits un effet relativement limité sur les conditions débitrices et créditrices appliquées par les banques à leur clientèle.

Les taux débiteurs ont finalement augmenté pour les prêts immobiliers et les crédits à la consommation. Les taux créditeurs ont, pour leur part, enregistré une augmentation de 61 points de base entre janvier et décembre 2008, perceptible surtout en fin d'année (+44 points de base au 4ème trimestre). Les taux des bons du Trésor ont connu une évolution à la hausse de 25 à 30 points de base à partir d'octobre, en liaison avec le relèvement du taux directeur.

Selon le Rapport Bank Al Maghrib, l'année 2008 a été caractérisée par une intensification des pressions d'origine externe sur les prix, en raison notamment, de la flambée des cours internationaux du pétrole et des produits de base qui s'est poursuivie jusqu'au début du deuxième semestre. Dans ce contexte, l'inflation s'est établie à 3,9% au lieu de 2% une année auparavant, dépassant ainsi largement la moyenne de 1,8% des cinq dernières années. Cette tendance à la hausse a été observée également au niveau de l'inflation sous-jacente, passée de 1,7% à 3,9% d'une année à l'autre. Le niveau élevé de l'inflation en 2008 est attribuable principalement à l'évolution des prix des produits alimentaires de base et des produits frais, ainsi que des tarifs du transport privé, qui ont enregistré les hausses les plus importantes et ont contribué conjointement à hauteur de 2,8 points de pourcentage à l'inflation globale. Néanmoins, les interventions au titre de la compensation ont permis d'atténuer l'impact du renchérissement des cours des matières premières alimentaires et énergétiques sur les prix domestiques au cours de l'année. Par ailleurs, le repli des prix internationaux du pétrole et de certains produits de base à partir du deuxième semestre 2008, suite au ralentissement de la demande mondiale, n'a pas été totalement transmis aux prix domestiques au cours de la même année. Traduisant l'importance des facteurs externes ayant affecté l'inflation, les prix des échangeables ont augmenté de

5,8% en 2008 après 4,8% en 2007, se diffusant vers les prix des non échangeables qui ont progressé de 2,1% au lieu d'une stagnation en 2007. Cet effet de diffusion a concerné, essentiellement les prix des services, à travers le renchérissement des intrants, auquel s'est ajoutée la revalorisation du SMIG en juillet 2008.

TENDANCES 2009

Cette évolution des taux à la hausse ne s'est toutefois pas poursuivie au début de l'année 2009 en raison de la moindre étroitesse de la trésorerie bancaire et de la décélération de la demande de crédit. L'inflation, de son côté, devait enregistrer une réduction notable.' Tous les indicateurs militaient pour une baisse des taux. Tenant compte de ces tendances, la Banque centrale a réduit son taux directeur à 3,25%, niveau d'avant septembre 2008. N'aurait-il pas été judicieux de l'abaisser davantage pour maintenir une activité économique qui commence à ressentir les contrecoups de l'environnement de crise internationale? A moins que l'on ait considéré que la récolte exceptionnelle est suffisante pour jouer le rôle stimulant attendu.

BANQUE

Sociétés de Financement

Un dynamisme qui se confirme

Bulletin du CMC, Octobre 2009

Les sociétés de financement interviennent sur des segments de crédit très variés et complémentaires au crédit bancaire. Leurs interventions couvrent ainsi plusieurs métiers, allant du crédit à la consommation à la gestion des moyens de paiement, en passant par l'affacturage et le crédit-bail et ce, en fonction de l'agrément qu'elles ont obtenu auprès de Bank Al Maghrib. Le crédit bail est tiré par la branche « mobilier ». L'affacturage a connu une progression de plus de 50% de l'encours des créances remises. Le développement ci-après présente l'évolution de l'activité des sociétés de crédit à la consommation, de crédit bail et d'affacturage au terme de l'année 2008.

Le crédit à la consommation permet le financement d'achats de biens de consommation ou de biens d'équipement à crédit. Il prend la forme de prêts affectés, de prêts non affectés et de crédits renouvelables. En 2008, l'activité des sociétés de crédit à la consommation a poursuivi son dynamisme entamé il y a déjà quelques années. En effet, au terme de cet exercice, l'encours des crédits distribués par ces sociétés a dépassé les 36 milliards de dirhams, contre 30,6 milliards une année auparavant, réalisant ainsi un taux de croissance de 17,74%, après 14% réalisé au terme de l'année 2007.

Poursuite du dynamisme

Cette évolution englobe : une progression de 24,4% des prêts affectés qui ont ainsi totalisés près de 13,7 milliards de dirhams et ce, du fait de la progression de près de 30% des crédits consacrés à l'achat de véhicules et ce pour un encours global de 12,4 milliards de dirhams. L'encours des crédits pour l'achat d'équipements domestiques et autres a quant à lui, baissé de 9,3% par rapport à l'exercice précédent pour s'établir à 12,4 milliards de dirhams ; une progression de près de 15,5% de l'encours des crédits personnels, qui s'est ainsi établi à près de 22 milliards de dirhams; et une amélioration de 17,7% de

l'encours des crédits revolving qui s'est monté à près de 0,7 milliard de dirhams.

Le crédit-bail est un moyen de financement qui permet de financer aussi bien des équipements mobiliers qu'immobiliers. Il s'impose comme un moyen de financement de plus en plus sollicité en raison des avantages qu'il procure. Ces avantages sont multiples et peuvent être ramenés, pour l'essentiel, aux éléments suivants: financement intégral des investissements, préservation de la trésorerie, des garanties réduites et une grande souplesse dans la mise au point du contrat de location. Le volume global de la production des sociétés de crédit-bail a atteint 14,35 milliards de dirhams au terme de l'exercice 2008, soit une progression de l'ordre de 15,3%, après 18,1% réalisée l'exercice précédent. La baisse du rythme de progression de la production du crédit-bail est due à celle du crédit-bail immobilier qui n'a progressé que de 15,4% au lieu de 36,8% un exercice plutôt, pour totaliser 2,54 milliards de dirhams. La production du crédit-bail mobilier a, quant à elle, évolué de 15,3% au lieu de 14,8% un an plutôt, pour atteindre 11,8 milliards de dirhams.

L'ENCOURS DU CRÉDIT-BAIL

L'encours global du crédit-bail a totalisé près de 30,3 milliards de dirhams au terme de l'année 2008, contre 24,5 milliards au

terme de l'année 2007, soit une progression de près de 23%.

Cette évolution est due à la progression de 28,7% de l'encours du crédit-bail immobilier qui atteint un peu plus de huit milliards de dirhams et à l'amélioration de près de 21 % de l'encours du crédit-bail mobilier qui a ainsi atteint 22,12 milliards de dirhams.

Affacturation : forte progression

L'affacturation est une convention par laquelle un établissement de crédit s'engage à effectuer le recouvrement et, éventuellement, la mobilisation des créances commerciales que détiennent les clients, soit en acquérant lesdites créances, soit en se portant mandataire du créancier avec, dans ce dernier cas, une garantie de bonne fin. Il s'agit donc à la fois d'une procédure de recouvrement, d'une garantie des risques et éventuellement d'un moyen de financement. Au terme de l'année 2008, le volume des remises de créances aux sociétés d'affacturation a atteint près de 6.18 milliards de dirhams, en progression de près de 18% par rapport à l'exercice précédent. Ce volume est essentiellement le fait des remises de créances domestiques et ce, pour plus de 68% et un volume de 4,2 milliards de dirhams. Les créances à l'export viennent en deuxième position avec près de 21 % du volume des remises. Les 11 % restant sont le fait des remises des créances à l'import. L'encours global des remises de créances a atteint 2,24 milliards de dirhams au terme de l'année 2008 contre 1,5 milliards au terme de l'année 2007, soit une progression de 50,5%. Cet encours est constitué des créances domestiques à hauteur de 78,2%, des créances à l'export pour 12,1% et des créances à l'import pour 9,7%. Le montant des créances financé par les sociétés d'affacturation a quant à lui atteint 1,07 milliard de dirhams au terme de l'exercice 2008 contre 0,72 milliards l'exercice précédent, soit une évolution de

48,6%. Près de 93% de ce montant est le fait du refinancement de créances domestiques. L'activité des sociétés de crédit à la consommation a été plus dynamique au premier trimestre 2009 que ce que laissent entrevoir les premières estimations de l'Association professionnelle des sociétés de financement (A) qui tablait, à fin janvier, sur un ralentissement prononcé de la croissance. Finalement, l'encours des crédits a progressé de 15,7% par rapport à la même période de l'année précédente, à 36,1 milliards de DH. Ce rythme est même un peu plus élevé que les dernières prévisions de l'association qui pariait, à la mi-mai sur une hausse de 15%. Les financements de véhicules totalisent un encours de 12,7 milliards de DH durant ce premier trimestre contre 10,4 milliards à fin mars 2008, réalisant une hausse de 22% en glissement annuel, soit un taux de croissance supérieur à celui enregistré pour la même période entre 2007 et 2008. Les professionnels expliquent cette évolution par la morosité du marché de l'automobile durant les trois premiers mois de l'année précédente et qui a généré un effet de rattrapage de la demande par la suite.

Le crédit revolving : peu demandé

A côté du financement des véhicules, une autre activité a continué de croître sensiblement: les prêts personnels. En effet, les encours de ces crédits «non affectés» ont crû de 15,6% à 21,9 milliards de DH. Ces prêts personnels, soulignons-le, permettent aux clients d'accéder au financement sans passer par le distributeur des équipements, objet du crédit. Cette évolution défavorable peut être expliquée par le fait qu'ils ont préféré s'endetter pour faire face à d'autres contraintes que de s'équiper en électroménager. La preuve est que ce secteur des biens d'équipements ménagers a connu un début d'année maussade.

BANQUE

Faut-il interdire aux banques de spéculer ?

Claire Gatinois et Marc Roche

Le Monde du 29 octobre 2009

Faut-il casser les banques en deux ? Isoler leurs activités de banques d'affaires, jugées spéculatives et risquées, de celles, plus traditionnelles et socialement utiles, de banques de détail ?

Dix ans après son abandon, les nostalgiques du Glass-Steagall Act, cette législation américaine promulguée en 1933 afin de séparer strictement ces deux fonctions et empêcher qu'une crise bancaire comme celle de 1929 ne se reproduise, font entendre leurs voix. L'implosion du système financier mondial et l'aide des Etats accordée aux banques ont remis à l'ordre du jour la question du démantèlement des mastodontes de l'argent.

Au Royaume-Uni, le gouverneur de la Banque d'Angleterre, Mervyn King, a, le 20 octobre, jugé *"indispensable"* à l'économie une nouvelle division entre les activités bancaires pour les particuliers et le négoce spéculatif. Aux Etats-Unis, c'est Paul Volcker, l'ancien président de la Réserve fédérale (Fed) de 1979 à 1987, et actuel conseil du président Barack Obama, qui s'est fait le chantre du retour de cette séparation des métiers. *"Les banques sont vouées à servir le public, a ainsi jugé l'ex-banquier central, et elles doivent se focaliser sur ces activités."*

En Europe continentale aussi, l'idée fait son chemin. Le démantèlement du bancassureur néerlandais ING, indirectement imposé par la Commission européenne, répondrait déjà en partie à cette exigence. *"Cela va dans le bon sens",*

estime Jacques Attali, qui juge une stricte séparation des activités bancaires *"indispensable"*. Pour éviter une nouvelle crise, *"il faut que le métier de banquier redevienne triste et ennuyeux"*, souligne l'ancien conseiller de François Mitterrand.

Mais l'idée d'un nouveau Glass-Steagall Act compte de nombreux adversaires, notamment en Europe. Ces derniers jugent que le modèle de banque universelle, s'appuyant à la fois sur la banque d'investissement et la banque de dépôt, est un gage de solidité qui a fait ses preuves pendant la crise. Selon eux, le développement des marchés financiers au cours des dernières décennies rend impossible toute séparation stricte entre les deux types de métier.

Les partisans d'un nouveau Glass-Steagall Act s'appuient eux sur l'hypothèse que la crise actuelle est un reflet quasi identique de celle de 1929. A l'époque, la spéculation avait conduit des milliers de banques à la faillite.

"Aujourd'hui la chose est identique", défend Jean-Paul Pollin, professeur d'économie à l'université d'Orléans. *"Et si cette crise est grave, c'est que la banque de "base", dont le rôle est de financer l'économie, a aussi été affectée"*, poursuit-il.

Pour éviter que l'histoire ne se répète, empêcher que les pertes de marchés ne "contaminent" la banque de détail, il serait donc nécessaire d'appliquer un nouveau Glass-Steagall Act. *"C'est peut-être ringard de rééditer une loi des années*

1930, insiste M. Pollin, *mais c'est efficace.*"
A ses yeux, *"une banque doit faire des crédits, collecter les dépôts, gérer des comptes. Les autres activités sont parasites !"*

Isoler les deux métiers serait aussi un moyen de freiner, voire d'empêcher, la création de groupes *too big to fail* (trop gros pour être abandonnés), dont la faillite menace la stabilité financière mondiale. Au plus fort de la tourmente, ces établissements géants, tels AIG, Citigroup ou la Royal Bank of Scotland, ont nécessité des aides colossales de l'Etat.

Institutions attrape-tout

Par ailleurs, les "supermarchés de la finance" disposent, en raison de la diversité d'activités, d'un avantage en matière d'information qui vaut de l'or. En pratique, franchir la "muraille de Chine" séparant d'un côté les fusions-acquisitions, de l'autre l'émission de titres est un jeu d'enfant. De surcroît, les institutions attrape-tout sont souvent l'objet de conflits d'intérêt.

Les détracteurs du Glass-Steagall Act arguent de leur côté qu'avec la crise, aucun modèle bancaire n'a démontré sa supériorité. En réponse à l'intervention de Mervyn King, le premier ministre britannique Gordon Brown a eu beau jeu de rappeler que deux victimes illustres de la crise - la banque britannique Northern Rock et l'américaine Lehman Brothers - agissaient sur des marchés radicalement opposés. La première était une banque de détail, la seconde, une pure banque d'affaires.

Le modèle de banque "universelle", mêlant deux métiers, serait une force. Chaque activité supportant l'autre successivement. Ainsi quand une récession sévit, comme aujourd'hui, les activités de banques de détail perdent de l'argent du fait de défauts de crédits des

entreprises et des ménages, tandis que celles des banques d'investissements (BFI) font des profits.

Aussi pour Christian Noyer, le gouverneur de la banque de France, interrogé dans *Les Echos* jeudi 29 octobre, *"le fait que les banques américaines aient choisi le modèle de banque universelle, à l'image des (établissements) français, devrait être également un facteur de résilience pour l'ensemble du secteur"*.

Surtout, au fil des années, l'ingénierie financière a brouillé les pistes. Les départements de banques d'affaires offrent maintenant de plus en plus de produits et services sophistiqués destinés aux entreprises, par exemple, pour les protéger des fluctuations des cours des matières premières ou des devises.

"Les activités de banque d'investissement sont loin d'être forcément de la spéculation. Chez BNP Paribas, l'essentiel de nos activités de marché sont dédiées aux clients", assure ainsi Michel Pébereau. *"Il y a des synergies entre tous les métiers bancaires, ajoute le président de la banque française. En exercer plusieurs nous permet d'offrir à nos clients une gamme de services plus complète, de nature à réduire nos coûts, donc nos prix."*

"Dans les banques de financement et d'investissement, on ne passe pas son temps à spéculer !", dit aussi Patrick Artus, responsable de la recherche économique chez Natixis. Selon lui, le Glass-Steagall Act est obsolète. Envisager de le remettre au goût du jour obligerait à inventer *"une version plus moderne, qui imposerait de n'isoler que l'activité vraiment spéculative, celle du trading pour compte propre assimilable à ce que font les hedge funds (fonds spéculatifs)"*, suggère-t-il.

In fine, imposer une séparation entre les deux activités serait aussi pour certains un aveu d'impuissance des régulateurs à contrôler et surveiller les activités des banques modernes.

Pour l'heure, les anti Glass- Steagall Act ont le vent en poupe. Ancien responsable de la Réserve fédérale (Fed) de New York, qui couvre Wall Street, le secrétaire au Trésor, Timothy Geithner, serait favorable au modèle de banque universelle. Le principal conseiller économique de Barack Obama, Lawrence Summers, ancien secrétaire au Trésor de Bill Clinton, a été le fossoyeur de la législation, en 1999.

A Londres, l'approche des élections législatives, au plus tard en juin 2010, incite l'opposition conservatrice, grande favorite du scrutin, à la prudence sur ce dossier très sensible aux yeux de la City. Et le gouvernement travailliste veut éviter de se mettre à dos une industrie financière au sein de laquelle il compte encore quelques soutiens de poids.

Tel l'*Amédée* d'Ionesco, le Glass-Steagall Act fait ainsi un peu penser à ce cadavre qui ne cesse de grandir à mesure qu'on parle de lui et dont personne ne sait comment se débarrasser.

BANQUE

L'information financière sur le risque de liquidité des banques

Christopher Hossfeld

Revue Française de Comptabilité, Juin 2009

Les banques (et autres entreprises) sont soumises à des multiples risques liés aux instruments financiers. Ces dernières 20 années, les risques de marché, notamment relatifs aux instruments dérivés, étaient au cœur des préoccupations comptables et réglementaires mais la crise actuelle démontre l'importance du risque de liquidité dans le secteur bancaire. Contrairement à d'autres secteurs, les créiteurs des banques n'acceptent pas le moindre retard dans les paiements. Par conséquent, des informations relatives à la situation et au risque de liquidité des banques sont extrêmement pour leurs actionnaires et autres déposants. Il existe également un intérêt macroéconomique pour le risque de liquidité puisque la cessation de paiement d'une banque peut par contagion générer une ruée sur d'autres banques, menant à leurs faillites et éventuellement à un effondrement de l'économie. Pour cette raison, les régulateurs bancaires surveillent aussi ce risque.

Les banques doivent maintenir un niveau adéquat de liquidité pour continuer leur activité, en particulier en temps de difficulté. Ayant des créiteurs (autres banques, déposants) qui n'acceptent pas le moindre retard de paiement, des informations négatives peuvent être très sensibles pour la liquidité. Pour cette raison, les créiteurs et autres utilisateurs des états financiers des banques demandent la publication d'informations sur la situation de liquidité. Mais les banques hésitent à divulguer ce genre d'informations, justement à cause de leur sensibilité. Si les utilisateurs des états financiers font suffisamment confiance à une banque, ils vont moins réagir face à un déséquilibre des entrées et des sorties de trésorerie; par contre, comme nous l'a montré la crise récente, un manque de confiance peut transformer un risque de liquidité en crise de liquidité.

Même si le risque de liquidité est un risque bancaire basique et inhérent aux activités bancaires, notamment dans la banque de détail avec la transformation des durées des actifs et dettes, et malgré des crises de liquidité de certaines banques dans le passé, nous pensons que les régulateurs bancaires et comptables,

les analystes financiers et autres utilisateurs des états financiers se sont concentrés ces dernières années sur d'autres risques (ex. : dérivés de crédit, risque opérationnel). De nouvelles réglementations et de nouveaux instruments de gestion (valeur en risque, RAROC, etc.) pour ces risques ont été créés alors que le risque de liquidité a été plus ou moins négligé.

En général, la "liquidité" en tant qu'état peut être définie comme la capacité d'une banque (ou entreprise) de remplir ses obligations de paiement, ce que signifie qu'elle doit avoir accès à une trésorerie suffisante pour financer ses activités courantes. Selon le Comité de Bâle (1997), le risque de liquidité correspond « à l'incapacité d'une banque de s'adapter à des baisses de dettes ou de financer des hausses d'actifs. Quand une banque a une liquidité inadéquate, elle n'arrive pas à obtenir de fonds suffisants, soit en augmentant les dettes, soit en cédant des actifs ... Dans des cas extrêmes, une liquidité insuffisante peut mener à l'insolvabilité d'une banque » (par exemple, la banque britannique Northern Rock en 2007). De manière semblable, l'IASB définit le risque de liquidité comme « le

risque qu'une entité éprouve des difficultés à honorer des engagements liés à des passifs financiers ... » (IFRS 7.A). Le danger associé à la liquidation ou à la couverture d'une position qui perd de la valeur sur les marchés financiers est parfois aussi appelé risque de liquidité, ou plus précisément risque de liquidité du marché. Il n'est pas traité ici explicitement, même si les liens avec le risque de liquidité sont de plus en plus forts. Certaines informations évoquées ci-dessous visent en effet à éclairer l'utilisateur des états financiers sur le risque de liquidité du marché.

1- IFRS7 : les informations à fournir sur le risque de liquidité

« IFRS 7, Information à fournir sur les instruments financiers », est applicable depuis l'exercice 2007. En mars 2009, l'IASB a publié un amendement à l'IFRS 7 avec notamment des modifications concernant les informations à fournir sur le risque de liquidité ; ces nouvelles règles sont applicables depuis le 1er janvier 2009.

Un objectif d'IFRS 7 est de donner aux utilisateurs des états financiers la possibilité d'évaluer la nature et l'ampleur des risques liés aux instruments financiers auxquels une banque est exposée et la façon dont ces risques sont gérés (IFRS 7.1). Les informations à fournir peuvent être placées dans les états financiers, en premier lieu l'annexe, mais également dans un autre document disponible pour les utilisateurs comme les états financiers, par exemple le rapport de gestion qui ne fait pas partie des états financiers IFRS actuels. Les informations publiées doivent être basées sur celles fournies, en interne, aux principaux dirigeants (management approach ; IFRS 7.34) pour que les utilisateurs aient les mêmes informations que le management (IFRS 7.BC 47). En général, l'information sur les risques doit représenter la situation à la date de clôture mais, si elle n'est pas

représentative, une banque doit publier des informations supplémentaires, par exemple l'exposition moyenne aux risques pendant l'exercice (IFRS 7.35 et 7.BC48). IFRS 7.31 et 32 requièrent la publication d'informations qualitatives et quantitatives concernant les risques liés aux instruments financiers, en particulier le risque de crédit et de marché ainsi que le risque de liquidité qui nous intéresse ici. Cette approche d'informations qualitatives et quantitatives est identique à l'approche du troisième pilier de "Bâle II", texte publié par le Comité de Bâle, qui traite de la discipline de marché. En effet, même si IFRS 7 doit être appliquée par toutes les entreprises, cette norme est particulièrement pertinente pour le secteur bancaire.

▪ Les informations qualitatives comprennent (IFRS 7.33) :

(a) les expositions au risque et comment celles-ci surviennent,
(b) les objectifs, politiques et procédures de gestion du risque de la banque, ainsi que les méthodes utilisées pour mesurer celui-ci, et
(c) toute variation de (a) ou de (b) par rapport à la période précédente.
Il n'y a pas de commentaires à faire concernant ces obligations qualitatives puisqu'elles sont formulées de manière très générale. IFRS 7.IG15 donne quelques exemples d'informations qualitatives à publier:

- l'exposition aux différents risques brute et nette après des opérations de réduction du risque;
- les politiques et procédures pour accepter, mesurer, surveiller et contrôler les risques, incluant par exemple:
 - la structure et l'organisation des fonctions de gestion du risque,
 - la politique de couverture ou de réduction de risques;

- les politiques et procédures pour éviter des concentrations de risque excessives.
- **Les informations quantitatives** sont divisées en exigences générales pour chaque type de risque et en exigences plus spécifiques afin que les utilisateurs des états financiers obtiennent un minimum standardisé d'informations. Par conséquent, les banques doivent présenter des données quantitatives sommaires concernant l'exposition au risque de liquidité (ainsi qu'aux autres risques) et des informations sur les concentrations de risque si celles-ci ne sont pas apparentes à travers les informations générales (IFRS 7.34).

Concernant les données quantitatives sommaires, IFRS 7.BA indique qu'elles doivent être basées sur celles fournies, en interne, aux principaux dirigeants et que la banque doit expliquer comment ces données ont été déterminées. Par ailleurs, si les sorties de trésorerie incluses dans les Banques doivent signaler ce fait et fournir des informations quantitatives qui permettent d'évaluer ces risques. Ces dernières peuvent faire partie de l'analyse des échéances.

Par rapport à une éventuelle concentration du risque de liquidité, IFRS 7.IG18 donne des exemples de caractéristiques :

- remboursement de passifs financiers (par exemple, date d'échéance proches),
- source de facilités de crédit (par exemple, forte prédominance du marché interbancaire),
- ou recours à un marché particulier pour réaliser des actifs liquides (par exemple, grande importance des titres d'Etat français).

IFRS 7.36-42 contiennent les exigences en termes d'informations quantitatives spécifiques. Contrairement aux exigences en matière de risque de crédit (IFRS 7.36-

ou de risque de marché (IFRS 7.40-42), celle concernant le risque de liquidité sont plutôt rudimentaires. A cet égard les banques doivent publier (IFRS 7.39) :

- (a) une analyse des échéances des passifs financiers non-dérivés (y compris des contrats émis de garanties financières) faisant apparaître les échéances contractuelles résiduelles ;
- (b) une analyse des échéances des passifs financiers dérivés ; et
- (c) une description de la façon dont elle gère le risque de liquidité inhérent à (a) et (b).

Le point (c) est surprenant dans la mesure où une « description » n'est guère une information quantitative et où on ne voit pas clairement en quoi cette description de distingue de celle demandée dans le cadre des informations qualitatives (cf. (b) ci-dessus). Le récent amendement fournit quelques précisions à ce sujet. Ainsi la description pourrait contenir une analyse des échéances des actifs financiers détenus pour la gestion du risque de liquidité (IFRS 7.B11E ; cf. ci-dessous) ou des informations (IFRS 7.B11F), par exemple, concernant :

- les engagements de prêts reçus ou les lignes de crédits ouvertes ;
- les dépôts et avoir auprès de la banque centrale ;
- la diversité ou la concentration des sources de financement; ou
- les instruments qui pourraient exiger des dépôts de garantie (margin calls).

L'analyse des échéances évoquée ci-dessus est un outil standard utilisé par les banques dans le cadre de leur gestion actif-passif (GAP ou ALM pour asset-liability management) pour surveiller et

gérer le risque de liquidité. Puisque IFRS 7 est fondée sur l'approche managériale, il est cohérent de demander aux banques de publier cette analyse des échéances. IFRS 7 fournit quelques détails sur la façon dont ces informations doivent être préparées.

L'analyse des échéances doit être basée sur les échéances résiduelles et non pas initiales (IFRS 7.BC57). En termes de bonne gestion de liquidité, ce choix est évident alors même que des informations sur les échéances initiales sont nécessaires pour la politique monétaire de la banque centrale. Puisque IFRS 7 ne vise pas à fournir des informations à celle-ci mais aux investisseurs, cette norme exige des échéances résiduelles. Les échéances initiales font généralement partie du reporting réglementaire des banques.

Les informations sur les échéances requises par IFRS 7 sont fondées sur les échéances contractuelles qui peuvent dévier des échéances réelles ou attendues. Cette approche consiste à montrer le pire des cas (IFRS 7.BC57) puisque, par expérience, les banques savent qu'une certaine partie des passifs financiers, notamment les dépôts à terme, n'est pas remboursée à l'échéance contractuelle mais prolongée. Par conséquent, les échéances réelles ou attendues des passifs financiers sont généralement plus longues que les contractuelles et la contrainte de liquidité plus faible. L'usage des échéances contractuelles est justifié pour des raisons d'objectivité parce que l'estimation des échéances peut être assez subjective. Cependant, l'utilisation des échéances contractuelles est contraire à l'approche managériale suivie par IFRS 7 car les banques fondent leur gestion actif-passif et de liquidité effectivement sur les échéances attendues et non pas sur les contractuelles.

Le projet d'amélioration d'IFRS 7 devait

modifier la donne. En effet, l'exposé-sondage exigeait, pour les passifs financiers non dérivés, l'indication des échéances attendues en plus des contractuelles si la banque gère son risque de liquidité en fonction des premières (exposé-sondage ED IFRS 7.39). Dans la version finalement adoptée, on ne trouve plus ces propositions et l'IASB a au contraire éliminé toutes les références aux échéances attendues qui existaient auparavant dans le Guide d'application (l'ancien IFRS 7.IG30 qui permettait leur utilisation). La seule exception introduite par l'amendement concerne les passifs financiers dérivés. L'indication des échéances contractuelles pour ceux-ci est seulement obligatoire sous condition que ces « échéances [soient] essentielles pour la compréhension du calendrier des flux de trésorerie » (IFRS 7.39 (b)). Ceci concerne par exemple les engagements de prêts (IFRS 7.B11 B). Pour les passifs financiers dérivés qui ne remplissent pas cette condition, la publication d'échéances attendues est permise (sans que l'IASB le dise clairement quelque part).

En présentant les échéances des passifs financiers, les banques doivent utiliser « un nombre approprié d'intervalles de temps » (IFRS 7.B11), par exemple:

- un mois au plus,
- plus d'un mois, mais moins de trois mois,
- plus de trois mois, mais moins d'un an, et
- plus d'un an, mais moins de cinq ans.

En affectant les sorties de trésorerie à un des intervalles au cas où le créateur a un choix concernant la date de paiement, il convient de classer le passif financier dans l'intervalle le plus proche dans lequel la banque peut être tenue de payer (montrant, une fois de plus, le pire des cas). Les dépôts à vue, par exemple, font partie de

l'intervalle le plus proche. Il en est de même si la banque doit effectuer des versements échelonnés, par exemple dans le cadre d'un engagement de prêt non utilisé ; chaque versement est alors affecté à l'intervalle le plus proche dans lequel la banque peut être tenue de payer. De même, en ce qui concerne les garanties financières accordées, leur montant maximal est affecté à la première période où la garantie peut être appelée (IFRS 7.B11 C).

Les montants présentés dans l'analyse des échéances ne sont pas actualisés (IFRS 7.B11 D) ; en effet, pour apprécier le risque de liquidité, il convient d'analyser les sorties de trésorerie "absolues" à payer par intervalle, et non pas leur valeur actuelle utilisée éventuellement pour la comptabilisation des passifs concernés. Ce traitement s'applique, par exemple (IFRS 7.B11 D) :

- aux obligations brutes liées à un contrat de location-financement,
- aux prix spécifiés dans les contrats à terme de gré à gré prévoyant l'achat d'actifs financiers contre de la trésorerie, ou encore
- aux engagements de prêts bruts.

Il peut y avoir une différence entre les montants publiés dans l'analyse des échéances et ceux du bilan quand ces derniers sont actualisés.

Lorsque le montant d'un passif financier n'est pas fixe parce qu'il varie, par exemple, en fonction d'un indice, le montant à prendre en compte dans l'échéancier est déterminé par référence aux conditions existant à la date de clôture (IFRS 7.B11 D).

2- La pertinence des exigences d'IFRS 7 concernant le risque de liquidité

La première remarque concernant IFRS 7 est que les informations à fournir sur le risque de liquidité sont plutôt d'ordre général et ne sont pas très spécifiées ni

détaillées; ceci est vrai aussi bien pour les informations qualitatives que pour les quantitatives. En conséquence, les banques ont un degré élevé de liberté pour décider quel type d'information publier. Ainsi, la comparabilité des informations divulguées n'est pas assurée, notamment en ce qui concerne les données quantitatives. La seule exigence à peu près concrète concerne une analyse des échéances pour les passifs financiers, sans toutefois standardiser les intervalles à présenter.

Pour les raisons suivantes nous ne pensons pas qu'on puisse évaluer le risque de liquidité d'une banque (ou d'une autre entreprise) avec (seulement) ces informations.

En voulant juger la situation d'une banque en termes de liquidité, un utilisateur d'états financiers ne doit pas seulement connaître les passifs financiers et les sorties de trésorerie correspondantes mais aussi les actifs financiers (ou en général les actifs liquides dans le sens de mobilisables) d'une banque et les entrées de trésorerie y rattachées. Le risque de liquidité n'est pas lié aux seuls montants et échéances des passifs mais dépend de la relation de ces deux éléments pour les actifs et les passifs. Pour cette raison les banques utilisent le terme gestion actif-passif pour leur gestion de trésorerie et non pas seulement gestion de passifs. Par ailleurs, il est important pour les utilisateurs de connaître la liquidité des actifs (titres cotés? sur quel marché? etc.). Ils doivent voir l'intégralité de la situation et non pas seulement la partie négative (sorties de trésorerie) ; « le pire des cas » (IFRS 7.BC57) exigé par l'IASB est immodérément pessimiste. Dans ce sens, IAS 1.56 stipule que des « informations relatives aux dates attendues de réalisation des actifs et passifs sont utiles pour évaluer la liquidité » d'une entité. La norme continue « IFRS 7 impose d'indiquer la date d'échéance des actifs

(sic !) et passifs financiers» - ce qui n'est pas le cas actuellement et qui ne fait pas partie du projet d'amélioration d'IFRS 7.

En juxtaposant les informations sur les échéances des actifs et des passifs - on parle d'analyse de gap -, les utilisateurs des états financiers peuvent reconnaître si un excédent ou un déficit de liquidité - un gap - se présente dans un des intervalles présentés. Les banques effectuent ce type d'analyse en interne pour leur gestion de liquidité. Il ne serait alors que cohérent avec l'approche managériale d'IFRS 7 de publier ces informations montrant aux utilisateurs si la banque gère sa liquidité de manière appropriée.

Le récent amendement à IFRS 7 contient une légère amélioration dans ce domaine: IFRS 7.B11 E stipule maintenant qu'une banque doit fournir « une analyse des échéances des actifs financiers qu'elle détient pour gérer le risque de liquidité ». Cette obligation reste néanmoins insuffisante parce qu'elle ne concerne que les actifs détenus pour gérer la liquidité. Or, les autres actifs financiers, les crédits à la clientèle par exemple, ont aussi un impact non négligeable sur la liquidité.

S'il fallait une preuve empirique, la crise actuelle nous la fournit: la réputation d'une banque, exprimée à travers sa note attribuée par les agences de notation (nonobstant la critique actuelle les concernant), touche de façon critique la gestion de la liquidité. Une banque présentant une note qui se détériore et tombe en dessous d'un certain seuil, par exemple *investment grade*, peut rencontrer des difficultés d'accès aux marchés pour lever des fonds. Les financeurs potentiels, inquiétés par l'abaissement de la note, refuseront simplement de prêter ou ils voudront des intérêts plus élevés, augmentant ainsi les sorties de trésorerie (dans ce cas le problème devient un problème de rentabilité). Pire, si la banque a émis des

passifs qui contiennent des clauses de remboursement anticipé, une note plus basse peut même déclencher des sorties de trésorerie complémentaire. Par conséquent, il est pertinent pour les utilisateurs d'obtenir des informations concernant les notes d'une banque : les notes court-terme et long-terme (au moins) des trois grandes agences de notation ainsi que tout changement potentiel de notes, en particulier un éventuel abaissement. IFRS 7 ne prévoit pas la publication de ces informations. Beaucoup de banques les fournissent de manière volontaire. IFRS 7.B11 F propose seulement, dans le cadre de la description de la gestion de la liquidité, que la banque indique si elle a émis des instruments qui comportent des conditions de remboursement anticipé, notamment dans une situation de détérioration de note.

Un autre sujet important dans le cadre de la gestion de liquidité et non mentionné par IFRS 7 concerne les tests de stress qui nous amènent aux dispositions du Comité de Bâle.

3- IFRS 7 et les dispositions du comité de Bâle

Le Comité de Bâle souhaite renforcer la discipline de marché comme moyen d'incitation pour les banques de gérer leurs risques de manière appropriée. En théorie, la discipline de marché fonctionne comme suit: pour que le marché puisse discipliner les banques, celles-ci doivent fournir des informations relatives à leur gestion de risques et au niveau auquel ses risques sont couverts par des fonds propres ou autres provisions dans les états financiers. Si une banque publie suffisamment d'informations (positives) sur sa situation de risque, elle obtient des bonnes conditions de marché (par exemple en termes de taux d'intérêt ou d'accès aux lignes de crédit). Par contre, en cas de publication d'informations insuffisantes (ou négatives), la banque

sera pénalisée par le marché. Cette approche constitue le troisième pilier du dispositif "Bâle II". Cependant, celui-ci ne traite pas le risque de liquidité mais d'autres textes du Comité de Bâle suivant la même idée le font.

En septembre 2008, le Comité de Bâle a publié un document relatif à la gestion du risque de liquidité (il s'agit d'une révision d'un texte publié en 2000). Il énonce 17 principes de bonne gestion et supervision du risque de liquidité, dont le principe 13 concernant l'information financière. Celui-ci stipule qu'« une banque devrait publier sur une base régulière des informations qui permettent aux acteurs du marché de former une opinion fondée à propos de la solidité de sa gestion du risque de liquidité et de sa situation de liquidité ». La diffusion de ces informations améliore ainsi la transparence, facilite l'évaluation, réduit l'incertitude et renforce la discipline de marché. Le Comité de Bâle donne ensuite quelques pistes pour respecter ce principe.

Il convient de décrire l'organisation et le système de management du risque de liquidité; cette exigence est semblable aux informations qualitatives demandées par IFRS 7. Mais le Comité de Bâle donne plus de précisions et d'exemples à cet égard:

- explication des rôles et responsabilités des comités, des différentes fonctions et business units concernées;

- indication du degré de (dé)centralisation de la fonction trésorerie et gestion du risque de liquidité; en cas de centralisation, l'interaction entre les différents unités; l'objectif des business units en termes de gestion de leur propre liquidité;

- explication des activités de refinancement, du système de fixation des limites et de la stratégie des prêts intra-groupe.

- Sont proposées à titre d'exemples de meilleures pratiques par le Comité de

Bâle les informations suivantes, actuellement déjà publiées par certaines banques:

- la diversification des sources de financement (ce point se trouve maintenant aussi dans IFRS 7.B11 F) ;
- d'autres techniques pour réduire le risque de liquidité;
- une explication de la façon dont le risque lié à la liquidité du marché est intégré dans la gestion de liquidité;
- une explication d'utilisation des tests de stress et des scénarios modélisés; ou encore
- une esquisse des "plans de contingence" et leur lien avec les tests de stress, etc.
- Le Comité de Bâle exige également la publication d'informations quantitatives à l'égard du risque de liquidité, par exemple:
 - le montant et la composition des réserves de liquidité;
 - des exigences complémentaires de garanties à donner dans le cas d'une détérioration de la note de crédit;
 - les valeurs des mesures et ratios utilisés par le management (y compris les ratios réglementaires éventuels) et les limites à respecter pour ces éléments; il convient aussi d'expliquer le calcul des mesures et ratios (par exemple, calcul pour une situation normale ou de stress) ;
 - une analyse des échéances à court terme pour les éléments du bilan et du hors-bilan et les gaps en résultant.

L'IASB précise que le Guide d'application d'IFRS 7 est cohérent avec les informations demandées par le Comité de Bâle dans le cadre de Bâle II, en particulier le troisième pilier. Par conséquent, les banques sont en mesure de préparer et les utilisateurs de recevoir un seul jeu d'informations concernant les risques financiers (IFRS 7.BC41). Mais, comme déjà mentionné ci-dessus, Bâle II ne contient pas d'obligations directes par rapport au

risque de liquidité; indirectement, on pourrait les déduire du deuxième pilier. Celui-ci prescrit aux banques de décrire leur système de gestion des risques, dont fait partie le risque de liquidité.

Concernant ce risque, il n'y a donc pas réellement de convergence.

CONCLUSION

En guise de conclusion, on peut citer CEBS(2008): « *IFRS 7 is of limited relevance to the banking business, particularly given that only liabilities are required to be declared by contractual*

maturity ». Les amendements récents à IFRS 7 n'ont changé que marginalement cette situation. Côté français on peut constater que les exigences d'informations à fournir sur le risque de liquidité et par conséquent les informations effectivement publiées par les banques dépassent de loin – et, du point de vue des utilisateurs, heureusement – celles d'IFRS 7. Mais ces dernières ne sont pas comparables au niveau international. Face à la crise actuelle, on ne peut qu'espérer que l'IASB augmente son niveau d'exigences.

Les étapes clé d'un projet de dématérialisation

**Michel Thomas, Consultant expert, Serda Maîtrise
Archimag, Mai 2009**

Réussir un projet de dématérialisation suppose de prendre en compte des facteurs très divers, de l'existant documentaire au réseau informatique, en passant par la réglementation. Voilà six points repère pour partir sur de bonnes bases.

Dans cette période de crise où les optimisations et la réduction des budgets deviennent primordiales, la dématérialisation apparaît comme une solution avantageuse.

Encore faut-il comprendre ce qui se cache derrière ce vocabulaire : transformer des objets physiques par des objets numériques, automatiser, par des logiciels, des traitements réalisés par l'homme ou améliorer la qualité et la rapidité des échanges entre personnes par l'utilisation de moyens de communications tels que le courriel ou les espaces de travail partagés. Chacun de ces concepts a ses outils, son mode de mise en place, sa gestion de projet, ses contraintes et son utilité. Le point commun à tous est l'utilisation d'objets numériques, qui semblent à beaucoup assez fragiles, car reposant sur des technologies de stockage et des formats dont la pérennité et la fiabilité ne sont pas toujours bien comprises ou caractérisées. La transformation des objets physiques en une version numérique suit des étapes imposées de préparation, numérisation, d'indexation, de stockage et de contrôle. Pour chacune de ces étapes, nous donnerons ici des éléments susceptibles d'assurer le succès d'un projet de ce type.

1- La connaissance de l'existant

Le point de départ de ce projet est l'établissement d'une liste aussi exhaustive que possible des divers types

de documents à numériser, avec pour chaque type une étude de la qualité des documents existants. Un des éléments importants de ce projet est l'appareil de numérisation : le numériseur ou scanner de documents.

Il faudra pour chaque type de document définir les éléments permettant le choix du numériseur adapté. Pour chaque type de document, les informations nécessaires à leur manipulation - description, recherche - par l'utilisateur devront être précisées. Ceci permettra de savoir quelles métadonnées, ou index, devront être saisies lors de la conversion. L'existence ou non de ces métadonnées dans le contenu du document permettra de décider si une technologie de lecture automatique de documents est utilisable avec profit.

2- L'étude de faisabilité et d'opportunité

Le cheminement décisionnel suivra avec profit une démarche prenant en compte les risques, la réglementation et le retour sur investissement.

Une fois défini le système optimal, il conviendra alors de chiffrer le coût de l'investissement à réaliser pour la numérisation des documents. Puisqu'il s'agit dans ce projet de gagner de l'espace, il convient de situer le projet dans le cadre de la norme NF Z42-013 et de concevoir un système d'archivage électronique (SAE) qui accueillera les documents numérisés immédiatement

après leurs transformations. À ce stade du projet, une décision importante doit être prise: faire la transformation et l'archivage en interne ou externaliser tout ou partie du processus.

3- La réalisation

Le remplacement des objets physiques par des objets numériques, sans remise en cause des processus et des échanges, ne présente pas de difficultés particulières de réalisation.

Quelques points sont importants à surveiller:

- Le réseau va-t-il supporter les transferts des objets numériques ?
- Les postes de travail sont-ils équipés de mémoires vives et d'écrans adaptés à la taille des objets numériques?
- La base de données et les supports de stockage sont-ils suffisants pour accepter la volumétrie des objets numériques?

4- La conduite du changement

Sans modification de la distribution des documents numérisés, il faudra néanmoins changer des habitudes. En premier lieu, l'utilisation d'une plateforme de numérisation et d'un système d'archivage électronique va nécessiter la définition précise de procédures pour la numérisation. Qui numérise? À quel moment et comment sont transmis les documents à numériser? Quelles sont les procédures, en particulier de contrôle qualité, de l'atelier de numérisation? Quelles sont les procédures de versement dans le SAE ? Comment sont détruits les documents numérisés? Cette dernière question implique nécessairement des changements pour l'ensemble de l'organisation. Soit la numérisation est réalisée dès l'arrivée des documents - numérisation en amont -, et la destruction des originaux papiers entraînera la diffusion des documents sous format électronique, ce qui conduit quasi réalisée

nécessairement à mettre en place une gestion électronique de documents, future Simple, et donc à modifier des habitudes de réception, consultation, classement, etc.; soit la numérisation est une fois les documents diffusés - numérisation en aval -, et il faudra habituer l'ensemble de l'organisation à ne pas conserver ceux-ci dans ses bureaux, mais à les envoyer le plus rapidement possible au centre de numérisation.

Il est assez évident que la solution de numérisation en amont présente des avantages indéniables:

- Réduction non seulement du volume de papier conservé, mais également du volume de papier circulant dans l'entreprise.
- Contrôle précis de la diffusion des documents, avec possibilités de transfert en parallèle sans photocopies.
- Réduction très importante des risques de perte d'un document.
- Contrôle simple du respect des consignes d'archivage, puisqu'il ne dépendra plus de l'action des utilisateurs, mais d'un processus informatisé lié à la numérisation.
- Amélioration de l'organisation documentaire, avec la mise en place d'outils permettant une gestion, non seulement des documents physiques dématérialisés, mais aussi des documents produits électroniquement.

5- Le suivi des archives

La mise en place du système d'archivage électronique, nécessaire dans cette opération, va rendre obligatoire un suivi des archives bien différent.

Toute solution d'archivage électronique, quel que soit le support de stockage utilisé, devra comprendre des procédures de contrôle périodique de la qualité des archives conservées et de migration de celles-ci sur de nouveaux supports et éventuellement vers de nouveaux formats. L'évolution permanente des

technologies est la cause première de ces migrations. Ceci relativise beaucoup les réflexions sur la durée de vie du support de stockage lui-même. La capacité à mettre en place les procédures de suivi des archives est un élément important du choix du SAE, en particulier pour décider d'une externalisation ou non du système. Il est important également de préciser qu'un système d'archivage n'est pas nécessairement un système complexe: un simple PC avec un graveur de CD-R et de DVD-R, une armoire forte constitue ensemble un SAE tout à fait convenable. Et la surveillance régulière de la conservation des supports n'est pas plus coûteuse que la manipulation régulière des boîtes d'archives dans une solution physique; bien au contraire, puisque le volume occupé, le nombre d'objets à manipuler, le poids de chaque objet sont considérablement diminués. La surveillance régulière de ces supports optiques permet de plus de se mettre progressivement à jour dans les technologies : passage de sept CD-R sur un DVD-R, puis de plusieurs DVD-R sur un DON (digital Optical network) haute capacité ou autre dispositif de stockage à venir dans les années futures. La capacité qu'a un SAE sur supports fixes de s'auto-surveiller doit être relativisée par des considérations de coût d'exploitation et de sécurisation.

6- La dématérialisation des traitements

Sans vouloir supprimer les objets physiques, il s'agit dans cette vision de la dématérialisation, d'utiliser l'outil informatique pour réaliser des opérations jusqu'alors réalisées *manuellement*. Un exemple de ce type est la dématérialisation de l'approbation des

factures de fournisseurs. Comme il a été souligné au paragraphe précédent, le fait de numériser des objets physiques et de les remplacer par des objets électroniques amène quasi naturellement à revoir l'usage de ces objets et à proposer des solutions dématérialisées de traitement et d'utilisation de ceux-ci. Une grande différence entre ces deux possibilités réside dans la suppression ou non des objets physiques et donc dans la nécessité ou non de mettre en place un système d'archivage électronique. En ce point, il convient de faire réfléchir le lecteur sur le fait que la production documentaire étant numérique d'une manière générale, la nécessité de disposer d'un SAE devient un fait incontournable. Les originaux physiques vont de plus en plus disparaître dans les années à venir et la conservation d'une part des originaux produits par l'organisation, d'autre part des originaux reçus électroniquement impose un SAE respectant des normes telle la NF Z42-013, afin d'être conforme aux dispositions prévues par le code civil. Bien entendu, l'autre différence est le besoin, pour dématérialiser le traitement, de remettre à plat les procédures existantes et de concevoir non pas un clone électronique du traitement physique mais une manière nouvelle de travailler, utilisant au mieux les ressources offertes par l'informatique.

En guise de conclusion

Il est assez clair que la dématérialisation conduira à mettre en place un atelier de numérisation et un système d'archivage électronique. Les normes mises en place sont extrêmement utiles pour ces opérations, avec des modèles tels Moreq2, OASIS et des guides pour la gestion tel Iso 15489 ou la réalisation physique tel NFZ42-013.

Accès aux données informatiques des entreprises par l'administration

Etienne Papin, Avocat
Archimag / Mai 2009

De nombreuses autorités publiques peuvent s'intéresser de près aux données informatiques des entreprises. Depuis une trentaine d'années, le législateur a en effet multiplié le recours aux autorités administratives indépendantes (AAI) pour réguler un secteur particulier.

Ainsi, la nouvelle Autorité de la concurrence, héritière depuis août 2008 du Conseil de la concurrence, se voit confier la mission de sanctionner les pratiques anticoncurrentielles des acteurs économiques. L'Autorité des marchés financiers, issue de *la fusion* en 2003 de la Commission des opérations de bourses et du Conseil des marchés financiers, régit quant à elle le fonctionnement des marchés d'instruments financiers. Le monde des AAI est en perpétuelle évolution. Les pouvoirs dont elles sont dotées également.

Pour la réalisation de leurs missions, les AAI sont dotées de pouvoirs importants d'investigation aux fins d'établir l'existence de pratiques illicites qui relèvent de leur compétence. Parmi ces pouvoirs, elles se voient le plus souvent reconnaître la possibilité pour leurs agents de procéder à des visites dans les locaux des entreprises et de saisir des informations, sous toutes formes. Les administrations au sens plus traditionnel du terme, telles que l'administration fiscale et les douanes, sont dotées de pouvoirs similaires.

Les entreprises qui font l'objet de telles investigations ne sont pas sans droits. Mais ce n'est que très récemment que le législateur français a pris l'initiative d'établir un corps de règle en accord avec les

principes fondamentaux qui régissent le procès civil et pénal en Europe.

Une mise en conformité progressive du droit français avec le droit européen

Les pouvoirs d'investigation et de saisie de ces administrations ont fait l'objet d'un remaniement récent pour les mettre en conformité avec la convention européenne des droits de l'Homme, et particulièrement sont article 6-1 qui prévoit notamment que « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial* ».

En effet, dans un arrêt du 21 février 2008, la cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) condamnait la France pour violation de l'article 6-1 de la convention. Le recours avait été porté par deux contribuables français qui contestaient le déroulement d'opérations de visites et de saisies opérées par des agents de l'administration fiscale. À l'époque de la saisine, le seul dispositif offert aux contribuables souhaitant contester la légalité de ces opérations était le pourvoi en cassation. La cour européenne a considéré que ce seul recours n'était pas conforme à l'article 61 de la convention « *dès lors qu'un tel recours devant la Cour de cassation, juge du droit, ne permet pas un examen des éléments de faits fondants les [opérations] litigieuses* ».

La cour constatait également, dans le même arrêt, que le dispositif français ne rendait pas obligatoire la présence du chef d'entreprise sur les lieux lors des opérations

et ne prévoyait pas la possibilité de se faire assister d'un avocat. À la suite de la condamnation prononcée par la CEDH, le législateur a profité de la loi pour la modernisation de l'économie, dite LME, du 4 août 2008, pour mettre en accord la législation fiscale française avec les standards européens.

La LME a également autorisé le gouvernement à adapter, par voie d'ordonnance, les législations conférant à l'autorité administrative un pouvoir de visite et de saisie, dans le sens d'un renforcement des droits de la défense. L'ordonnance du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence a procédé à cette réforme pour ce qui concerne les pouvoirs d'enquête des agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), dont une partie est aujourd'hui rattachée à la nouvelle Autorité de la concurrence. C'est maintenant chose faite pour ce qui concerne l'Autorité des marchés financiers par une récente ordonnance du 26 février 2009.

Les nouveaux pouvoirs de contrôle du juge

On prendra pour exemple de ce nouveau régime celui prévu aux articles L 450-1 et suivants du code de commerce.

Les agents habilités de l'Autorité de la concurrence et de la DGCCRF peuvent effectuer des visites en tous lieux et procéder à la saisie de documents. Ces opérations ne peuvent intervenir qu'après autorisation donnée par le juge des libertés et de la détention (JLD) du tribunal de grande instance du lieu à visiter. Le JLD doit vérifier que la demande qui lui est soumise est fondée et que celle-ci comporte tous les éléments d'information de nature à justifier la visite.

La visite, qui ne peut commencer avant 6 heures ou après 21 heures, est

effectuée en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant. Une copie intégrale de l'ordonnance du JLD autorisant la visite doit lui être remise au moment de la visite. Celle-ci doit comporter la mention de la faculté pour l'occupant des lieux de faire appel à un conseil de son choix. L'ordonnance du JLD peut faire l'objet d'un appel devant le premier président de la cour d'appel. Autre nouveauté importante par rapport au régime antérieur, tel qu'il a pu être dénoncé par la CEDH, le déroulement des opérations de visite ou saisie peut faire l'objet d'un recours devant le premier président de la cour d'appel dans le ressort du juge les ayant autorisées. Ainsi, non seulement l'autorité judiciaire contrôle de façon préalable le principe même des opérations, mais elle peut également être saisie en cas de litige sur le déroulement même des opérations.

Des garanties procédurales ignorées

Ces garanties procédurales ne trouvent à s'appliquer que lorsque les agents agissent dans un cadre coercitif, assimilable à la perquisition et à la saisie de la procédure pénale. Dans ces hypothèses, l'entreprise concernée ne peut se soustraire aux opérations de visites et de saisies. Or, souvent, les investigations menées par ces autorités se déroulent dans un cadre non contraignant.

Ainsi, l'article L. 450-1 du code de commerce permet aux agents de l'Autorité de la concurrence d'accéder à tous locaux, mais uniquement à usage professionnel, et à demander la communication des livres, factures et tous autres documents professionnels.

Il s'agit donc ici d'un droit de se faire recevoir, même de manière inopinée, par le chef d'entreprise ou son représentant et de demander à consulter des documents, voire en prendre copie. Dans ce cas de figure non contraignant, qui ne fait pas l'objet d'une autorisation préalable par le JLD, les agents ne peuvent perquisitionner et procéder à des saisies de documents.

Ces opérations ne sont soumises à aucun contrôle préalable du juge et, autre différence notable avec le régime coercitif, les enquêteurs ne sont pas tenus d'informer le chef d'entreprise que la présence d'un conseil à ses côtés pendant le déroulement des opérations est possible. Ignorante de ses droits, l'entreprise pourra donc être conduite à fournir plus d'informations que ce à quoi elle était tenue par la loi.

Enfin, aucun recours immédiat devant un juge n'est prévu par le code concernant le déroulement des opérations de visite.

L'accès aux données informatiques

Si la formulation des textes était emprunte par le passé d'un certain attachement pour le monde papier, pour éviter toute contestation, la loi du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques est venue préciser que les agents pouvaient prendre copie desdits documents sur tout support d'information. Le législateur a ainsi entendu indiquer que les documents existants dans l'entreprise sous forme informatique étaient également concernés par le droit de communication des agents de la concurrence. La formulation n'est pas des plus précises mais il ne fait pas de doute que, au-delà de la notion de « document » ou de « support », ce sont bien toutes les données informatiques se rattachant à l'objet de l'enquête qui sont visées, notamment les courriers électroniques contenus dans des messageries.

La DGCCRF a communiqué sur le fait qu'elle avait développé depuis plusieurs années un savoir-faire en matière informatique. Ses agents, en utilisant un logiciel spécifique connecté à un ordinateur de l'entreprise, peuvent rechercher à partir de mots-clés des informations relatives à l'objet de leurs investigations. Les informations relevées comme pertinentes font l'objet d'une empreinte numérique afin de garantir qu'elles ne seront pas modifiées postérieurement à leur saisie. Les agents

réalisent ensuite trois CD ou DVD des informations saisies. L'un est remis à l'entreprise visitée.

Qu'en est-il des documents dont la nature professionnelle est souvent ambivalente telle que les e-mails ? On notera que le Conseil de la concurrence avait admis que les enquêteurs puissent prendre copie d'un agenda mêlant mentions professionnelles et annotations personnelles, en considérant qu'ils avaient sollicité cette communication et limité leur copie aux pages comportant uniquement mention de réunion professionnelles.

Crise mondiale des retraites

Vague d'innovations dans les produits d'investissement

Gary Conway, Tom Kennelly, Carl Bang

Banque Stratégie, Octobre 2008

La prise de conscience généralisée de la nécessité d'épargner davantage pour financer les retraites provoque des changements structurels majeurs comme la mutation des régimes à prestations définies vers ceux à cotisations définies ainsi que la recherche de stratégies d'investissement alternatives, comme la gestion actif-passif et les fonds à l'horizon.

Le vieillissement de la population a entraîné une mobilisation sans précédent des pouvoirs publics comme des entreprises pour affronter un défi majeur des années à venir: les retraites. L'ensemble des engagements de retraites à venir est estimé à 163000 milliards de dollars soit plus de 6 fois le montant cumulé de l'épargne retraite mondiale actuelle, 24000 milliards de dollars.

La cristallisation d'une angoisse généralisée liée au fait que les baby-boomers et les générations futures n'épargneraient pas suffisamment pour leur retraite a suscité des réactions de l'ensemble des intervenants: des aménagements réglementaires, des innovations en termes de produits d'investissement ainsi qu'une panoplie de dispositifs visant à transférer une part croissante de la responsabilité du financement de la retraite aux individus.

Ces changements structurels qui s'opèrent dans le monde entier stimulent la création de stratégies d'allocation d'actifs novatrices. Ces produits financiers de dernière génération conjugués au rehaussement continu des plafonds de cotisations aux plans d'épargne-retraite entretiennent l'espoir que le secteur des retraites sera, à terme, en mesure de combler le déficit de financement des prestations.

La mutation vers les régimes à cotisations définies (DC)

Les régimes à cotisations définies (DC pour *de.fined contribution*) s'imposent désormais comme la nouvelle norme en matière d'épargne-retraite au plan mondial, le montant des actifs sous gestion de ces régimes revenant rapidement à hauteur de ceux des régimes à prestations définies (DB pour *defined benefit*). Ainsi, les régimes à cotisations définies, qui constituaient 34 % du total mondial il y a 10 ans, en représentaient 42 % à la fin de 2006. Certes, les modèles varient quelque peu selon les pays mais on s'attend néanmoins à ce que les régimes DC prennent l'ascendant à l'avenir pour devenir la forme la plus courante d'épargne-retraite au XXI^e siècle.

Aux États-Unis, les régimes DC sont d'ores et déjà le véhicule principal d'épargne-retraite de la plupart des salariés du secteur privé. Le pourcentage de salariés inscrits à ces seuls régimes a bondi, passant de tout juste 16 % en 1979 à 63 % en 2005, selon l'Employee Benefit Research Institute. Dans le même temps, la part de marché des régimes DB diminuait d'autant. Par conséquent, il ne fait aucun doute que les régimes DC seront à l'avenir le modèle prioritairement retenu.

Les raisons de ce changement de cap sont bien identifiées. La baisse des taux de natalité et l'augmentation de l'espérance

de vie, associées à la chute des marchés actions et à la baisse des taux d'intérêt au cours des premières années du XXI^e siècle, ont fait plonger la valeur des actifs des fonds de pensions d'entreprises, conduisant certains d'entre eux, et non des moindres, à la faillite. Cela a accru la pression sur le Pension Benefit Guaranty Corp (PBGC), l'organisme fédéral en charge du versement des prestations de retraites aux salariés des entreprises dont les fonds de pension sont insolubles.

Act (PPA), une loi sur la protection des régimes de retraite et la norme n° 158 du FASB. Ces deux mesures visent, d'une part, à augmenter la transparence sur le fonctionnement des régimes et, d'autre part, à établir des échéanciers précis pour les prestataires de régimes de retraite afin qu'ils couvrent leurs engagements au passif, faute de quoi ils seront soumis à des pénalités financières. Les contraintes de financement plus strictes du PPA ont eu des conséquences non négligeables pour les régimes à prestation définies (DB). L'objectif premier du PPA concernant les régimes DB, des fonds de pension mono-entreprises à multi-entreprises en passant par les régimes hybrides, était de faire en sorte de revenir progressivement à une situation de couverture totale des engagements.

Les régimes de retraite devront, à l'horizon 2010, couvrir 96% de leurs engagements futurs.

Cela a eu pour effet d'accélérer la clôture de nombreux régimes DB, les entreprises cherchant à réduire leur passif et l'incertitude sur leurs engagements financiers à venir. Cela a également amené un nombre croissant de prestataires de régimes de retraite à être sensibilisés à l'impact de l'allongement de la durée de vie moyenne, des taux d'intérêt et de l'inflation. Surtout, ils ont pris conscience qu'ils devaient désormais se concentrer sur les rendements absolus (absolute return) afin de combler leur déficit tout en gérant le risque.

Le PBGC, qui est financé par des primes prélevées sur les entreprises, est passé d'un excédent d'environ 10 milliards de dollars à la fin des années 1990 à un déficit de 23 milliards de dollars pour son programme d'assurance entreprise. Afin de soulager le PBGC et de renforcer sa structure financière future, le régulateur a promulgué en 2006 l'US Pension Protection.

Cette nouvelle approche a présidé à l'émergence des stratégies de gestion actif-passif, changeant à jamais la façon dont les prestataires de régimes de retraite appréhendent le rendement sur investissement, la maîtrise du risque ainsi que la mesure de performance. Parmi ces stratégies alternatives figurent les dérivés cotés et non cotés, les stratégies 130/30, les hedgefunds, le capital-investissement et l'immobilier.

Les stratégies alternatives pour gérer le risque

L'utilisation de produit dérivé se développe plus rapidement que les marchés traditionnels de valeurs mobilières. Depuis 2001, le montant total notionnel des produits dérivés en circulation a plus que triplé, progressant à un rythme trois fois plus rapide en moyenne que les marchés actions et obligataires. La croissance des produits dérivés a été en partie soutenue par les fonds de pension du monde entier, lesquels s'efforcent d'améliorer leurs capacités de gestion et de maîtriser les risques. À titre d'exemple, pas moins de 20 % du marché néerlandais aurait recours à des produits dérivés pour la gestion du risque selon des estimations conservatrices. L'Allemagne et la Suisse devraient s'aligner sur le Royaume-Uni dont les régimes de retraite ont d'ores et déjà recours à des swaps de taux d'intérêt d'inflation pour équilibrer leur actif et leur passif et gérer leurs investissements dans le cadre des nouvelles normes en vigueur.

Aux États-Unis, tout comme en Europe, les régimes ont recours aux produits dérivés en réponse aux exigences plus strictes des autorités réglementaires en matière de ratios de financement et de valorisation active passive. Cela contraste nettement avec la situation qui prévalait il y a quelques années encore, où la plupart des régimes auraient refusé de les utiliser. L'idée reçue selon laquelle les produits dérivés ne faisaient qu'accroître le risque a été battue en brèche au fur et à mesure que les prestataires de régimes de retraite se familiarisaient avec ces instruments.

Les prestataires des régimes DB ont également recours ou étudient sérieusement la possibilité d'utiliser des fonds long/short. Les fonds de pension adoptent ces types de stratégies long/short en raison de leur capacité à distinguer l'exposition au marché (bêta) et la valeur ajoutée du gestionnaire (alpha).

Le développement de la gestion actif-passif

Plus important encore, cependant, est le phénomène de développement de la gestion actif-passif (LDI ou liability-driven investment) que l'on a vu croître et être progressivement accepté aux États-Unis et que l'on a déjà observé en Europe suite à l'adoption de la législation FRS 17 en Angleterre (elle impose de publier le passif et l'actif dans le fonds de pension afin d'assurer une plus grande transparence). La gestion actif-passif ou LOI vise à optimiser la maîtrise du risque d'un fonds de pension en alignant ses niveaux d'exposition à l'actif et au passif. Dans certains cas, cela peut se traduire par l'intégration d'une exposition dynamique dont l'objectif est de générer un surcroît de rendement par rapport au passif.

Elle ouvre une nouvelle perspective pour les fonds de pension dans le domaine de l'identification, de la mesure et de la gestion du risque. Cela répond à l'une des principales préoccupations des

investisseurs institutionnels : le déficit de couverture des engagements au passif. Ainsi, une enquête menée par State Street a révélé que, parmi les prestataires de régimes de retraite et les gestionnaires des régimes de retraite, 45 % considéraient que ce déficit constituait un risque majeur, avant même le risque d'investissement, cité par 42 % d'entre eux. Les solutions LDI sont désormais très répandues chez les prestataires de régimes de retraite au Danemark, aux Pays-Bas, en Suède et au Royaume-Uni et la tendance a traversé l'Atlantique.

Un sondage récent publié par State Street a ainsi révélé que 58 % des fonds de pension en Europe et en Amérique du Nord ont l'intention de recourir à des stratégies LDI à cette fin. Toutefois, les stratégies utilisées dans le cadre d'une approche de gestion actif-passif ou LDI doivent encore évoluer : à l'heure actuelle, nombre de ces stratégies se bornent à immuniser les portefeuilles aux risques d'inflation et de taux d'intérêt, mais n'interviennent pas sur le risque lié à l'allongement de l'espérance de vie.

La nouvelle génération de stratégies d'allocation d'actifs

L'adoption aux États-Unis du PPA et de la norme FAS 158 a eu des répercussions au-delà du seul programme de financement du passif. Les dispositions du PPA ont rendu permanentes les incitations à l'épargne contenues dans une initiative antérieure sur croissance économique et l'allègement fiscal. Les cotisations supplémentaires aux régimes DC ont été promues via des techniques telles que l'adhésion automatique.

Le PPA a également modifié la loi ERISA (Employee Retirement Income Security Act) sur la retraite des salariés en aménageant pour les prestataires de régimes de retraite un dispositif spécifique (safe harbor) leur permettant d'investir les actifs de leurs cotisants selon un schéma connu sous le nom de Qualified Default

investment Alternative ou "solutions éligibles d'investissement par défaut". Cette législation vise essentiellement à permettre l'augmentation de l'exposition aux marchés actions pendant la phase d'accumulation de capital, mais elle permet surtout de s'affranchir des contingences émotionnelles des salariés liées à l'investissement.

Ce dispositif a conféré un certain pouvoir aux employeurs, qui ont reconnu la nécessité de promouvoir l'épargne afin de combler le déficit de cotisation de nombreux salariés américains. Ils ont également cherché à limiter leur propre responsabilité vis-à-vis des engagements liés aux plans de retraites de leurs employés. En effet, un employeur américain peut être tenu pour légalement responsable des pertes que pourraient subir leurs employés du fait d'options défectueuses de leur plan de retraite. Ce dispositif a été à l'origine du formidable développement et de la croissance extraordinaire des fonds à horizon (target retirement funds).

Les fonds à horizon simplifient considérablement le processus d'investissement, ce qui devrait en toute logique favoriser les versements et, par voie de conséquence, le taux d'épargne. Ils ont pour objectif d'offrir des portefeuilles diversifiés, investis en actions et obligations, avec un niveau de risque ajusté en fonction de l'horizon d'investissement du client. Leurs caractéristiques de "rebalancement" intégrées présentent l'avantage d'être automatiques, ce qui ne requiert donc pas l'intervention des investisseurs. En effet, ceux-ci sont parfois sujets à l'inertie dès lors qu'ils souscrivent un plan d'épargne et ne modifient plus leur allocation. Les prestataires de régimes de retraite témoignent un intérêt pour ces nouvelles stratégies afin, d'une part, de compléter leur gamme et, d'autre part, de les mettre en œuvre au moindre coût, dans un effort

sans précédent sur le marché de la retraite à cotisations définies aux États-Unis.

Inciter les salariés à augmenter leur niveau de cotisations

Dans les années qui viennent, les fournisseurs de services aux régimes de retraite à prestations définies vont devoir affronter des difficultés considérables, tant pour combler le déficit de financement que pour gérer la multiplicité des risques propres à ce genre de schémas. Si la gestion actif-passif et d'autres innovations en matière de stratégies d'investissement constituent indubitablement des avancées, elles ne résolvent que la moitié du problème.

Le mouvement actuel, des schémas traditionnels de régimes à prestations définies vers les régimes à cotisations définies, aboutit à transférer la majeure partie des risques de l'employeur vers le salarié. Cependant l'enjeu principal consiste à faire en sorte précisément que les nouveaux produits et services, tels que les fonds à horizon, puissent être compris et appréhendés par les particuliers, et que leur comportement vis-à-vis de l'investissement change.

Aux États-Unis, nous voyons cette tendance à l'œuvre sur le marché. Les salariés pour grande majorité d'entre eux, ne souhaitent pas encore assumer cette nouvelle responsabilité qui consiste à épargner pour leur retraite et ils manquent parfois de confiance pour ce faire.

Aux Pays-Bas, en revanche, les salariés ont adhéré plus facilement et supportent maintenant le risque naguère assumé par les prestataires. Certains régimes en Scandinavie ont également fait une percée par biais d'une communication plus claire aux cotisants tant sur les prestations futures que sur la valorisation du portefeuille.

Inciter les salariés à augmenter leur niveau de cotisations aura sans conteste un impact significatif sur le degré de déterminera en grande partie le succès ou l'échec de ces aménagement réglementaire.

Rôle et responsabilité des employeurs

Les employeurs doivent, dans une certaine mesure, reprendre à leur compte les processus d'épargne-retraite et d'investissement, et s'assurer que les taux de participation et de cotisation sont adéquats. Ce que l'on a coutume d'appeler le "paternalisme d'entreprise" s'appliquera à simplifier les choix d'investissement et les communications dédiées aux salariés, en incorporant des fonctionnalités telles que l'adhésion automatique et en considérant les coûts afférents aux régimes DC sous l'angle institutionnel.

Il devra également inclure la réévaluation des options d'investissement. Tant les prestataires que les bénéficiaires de ces régimes ont à gagner d'une rationalisation de ces options qui devront véritablement se conformer aux normes du marché en termes de coûts, de qualité, de techniques de gestion comme de discipline d'investissement. En ce sens, les prestataires de régimes de retraite et les salariés seraient avisés de tirer les enseignements des anciens programmes à prestations définies, et d'en reprendre

certaines de leurs caractéristiques, y compris la modélisation rigoureuse de l'allocation d'actifs pour éviter les biais de style, la prise en compte des risques liés à l'allongement de la durée de vie et des coûts opérationnels réduits.

La demande des investisseurs

L'intégration de ces caractéristiques dans les régimes de retraite d'entreprises jettera les bases de la phase de développement suivante, à savoir comment répondre à la demande des investisseurs, soit déjà en retraite ou qui en approchent, qui requièrent des produits et services de complément et substitution de revenus. À ce stade de leur vie, les décisions de prévision budgétaire et de gestion de patrimoine de ces individus sont encore bien plus complexes que celles qu'ils ont dû assumer pendant la phase d'accumulation de capital lors de leur vie active. Plus que jamais, ils auront besoin de conseils, de formation et d'assistance afin de négocier au mieux les enjeux et problématiques de l'allongement de la durée de vie et du revenu de substitution.

Dans ce contexte, il est fort probable que nous observerons dans les prochaines années une croissance phénoménale des sociétés de conseil à l'investissement et de gestion de patrimoine, à l'heure où le secteur des services financiers prend conscience de la nécessité de développer une gamme de produits et services liés aux revenus de substitution.

Les mutations de l'organisation du travail et de la relation salariale

Jean-Pierre Durand

Problèmes Economiques/30 septembre 2009

Au cours des dernières décennies, le travail s'est considérablement transformé. La diffusion des technologies de l'information et de la communication (TIC), l'évolution du salariat et l'expansion considérable du secteur des services ont entraîné au fil du temps d'importants changements de l'appareil productif. Au début des années 1990, les transformations induites par les nouvelles exigences de profits nets et par la concurrence globalisée ont transfiguré l'entreprise ainsi que la relation salariale. Aujourd'hui, il semble que le modèle d'organisation de l'entreprise « après fordien » soit à son tour entré en crise, mais nul n'est réellement en mesure de prévoir ce que sera le modèle productif de demain.

L'École française de la régulation a rendu compte des fondements de la longue période d'expansion des Trente Glorieuses (voir encadré p. 42), à partir du concept de modèle productif fondé sur l'étude du rapport salarial capitaliste. Dans certains écrits, les auteurs de cette école de pensée économique se sont interrogés sur les causes des changements de modèles productifs à l'intérieur du capitalisme. Par ailleurs, le marxisme explique les crises par l'existence d'une contradiction fondamentale entre développement des forces productives et rapports de production, laquelle se manifeste entre autres phénomènes par les luttes de classes à l'échelle de l'histoire. Il s'agit ici d'observer comment marxisme et École de la régulation peuvent fonctionner ensemble pour rendre compte des changements dans le travail à travers les crises et les périodes de stabilité du capitalisme contemporain.

Le modèle productif pourrait être présenté comme un ensemble de paradigmes opératoires qui dépasse le concept de mode de production capitaliste, trop général et trop abstrait pour rendre compte de situations concrètes: ce qui n'empêcherait pas le premier d'emprunter beaucoup au second. Le concept de modèle ne doit pas être pensé comme un étalon ou

un objet exemplaire à copier: il fonctionne ici comme un « système » composé de sous-systèmes, plus ou moins en tensions entre eux, mais surtout traversés par des contradictions radicales ou essentielles qui font que l'équilibre n'est qu'un moment particulier d'un mouvement sociétal permanent. Le concept de modèle productif souligne la cohérence, durant une période donnée, d'un certain nombre d'éléments qui le rendent plus efficace qu'un autre, pour le capital bien sûr mais aussi en termes de cohésion sociale; ce qui explique son succès et le fait que d'autres États nationaux ou d'autres régions l'imitent. En même temps, cette cohérence doit être vue comme toujours provisoire [1] : car les tensions internes au modèle lui-même et les contradictions sociales et économiques qui le traversent poussent à son dépassement, c'est -à-dire à la production, en son sein même, d'un autre modèle plus efficace.

D'un autre point de vue, le modèle doit être considéré comme un concept processuel, c'est-à-dire comme une démarche ou une méthode pour favoriser le va-et-vient scientifique entre les niveaux d'appréhension de la réalité: il s'agit d'aller du macroéconomique avec l'analyse par exemple du rapport salarial à telle période capitaliste au micro -social avec les analyses

de la relation salariale dans l'entreprise. Sans omettre de se préoccuper, entre les deux, du niveau meso-organisationnel de l'entreprise, centré sur les modes de management, sur la gestion et l'organisation de la production des biens ou des services. Il est entendu que la représentation du monde

socio-économique en termes de modèle vise seulement à une simplification du réel pour le rendre intelligible.

Autrement dit, il s'agit de montrer une image (simplifiée) pour expliquer le fonctionnement du réel.

Du cercle vertueux fordien à son essoufflement

Pour l'École de la régulation, la généralisation de certaines technologies dans l'espace de production (électricité, moteur à explosion, relais électromécaniques ...) jointe à l'application systématique des principes fordo-tayloriens dans l'organisation du travail a conduit à d'importants gains de productivité dans l'industrie aux fondements de la croissance en Europe occidentale et aux États-Unis.

La baisse des coûts des biens industriels a permis aux salariés - et en premier lieu aux ouvriers - qui les produisaient, de les consommer: cette nouvelle norme de consommation (fondée d'ailleurs sur les mêmes technologies à l'origine des gains de productivité à l'usine) a fait croître la demande qui a réclamé l'ouverture de nouvelles capacités de production. D'où le recrutement de nouveaux salariés et en particulier pour l'Europe, l'embauche des petits paysans dans des usines déconcentrées dans les régions rurales, le salariat des femmes dans les usines ou dans les bureaux et enfin l'arrivée massive de travailleurs immigrés venus du bassin méditerranéen. Cette nouvelle main-d'œuvre consommait aussi ces mêmes biens industriels, participant ainsi à ce que l'on a appelé une spirale vertueuse. Qui plus est, un syndicalisme revendicatif négociait et obtenait des augmentations de salaires en échange de l'acceptation de conditions de travail plutôt mauvaises, soit dans des milieux physiques hostiles (températures, produits chimiques) soit en raison de fortes cadences. Enfin, l'État-providence qui prenait en charge l'essentiel des dépenses de santé et d'éducation libérait ainsi une part non négligeable du salaire direct pour l'achat de biens durables.

Pourtant, ce modèle où consommation et production s'auto-entretenaient en une spirale vertueuse, a commencé à rencontrer quelques écueils durant les années 1970. En premier lieu, les gains de productivité s'épuisaient pour des raisons technologiques (la multiplication des relais électromécaniques pour automatiser la production était facteur d'innombrables pannes) et humaines: les ouvriers rejetaient de plus en plus ce « travail simple » et réagissaient par des grèves, un fort absentéisme, une production de mauvaise qualité, des freinages, voire des sabotages dans les ateliers. En second lieu, mais de façon moins évidente, la norme de consommation s'épuisait dans les États nationaux industrialisés: tendanciellement - il est toujours important de rappeler que nous raisonnons ici en tendance et non de façon absolue -, les marchés des pays industrialisés étaient saturés puisque les salariés avaient acquis un certain nombre de biens durables. Le passage d'un marché d'équipement à un marché de remplacement contractant les ventes alors que les marchés extérieurs des pays anciennement colonisés ou néo-colonisés étaient réputés non solvables, le modèle productif fordien entraînait en crise. Les tentatives de diversification des produits, de raccourcissement de leur vie, d'amélioration de la qualité n'ont pu contrer les difficultés inhérentes au modèle.

Dans cette même période, le Japon qui venait de découvrir les atouts du fordisme, l'avait complété de méthodes originales de fabrication et de production en petites et moyennes séries pour son marché insulaire: pilotage par l'aval, juste à temps, *teamwork*, évaluations individuelles des ouvriers ... Lesquelles, quelque peu adaptées, allaient bientôt envahir la planète parce qu'elles résolvaient certaines des questions posées par le modèle productif fordien.

Le niveau macro-économique (et macro-social) oppose, dans l'espace productif, un capital qui revêt une pluralité de formes (financière, industrielle, familiale, etc.) à une force de travail salariée ou non. Laquelle est aussi le système d'emploi dénommé injustement hier « marché du travail » et aujourd'hui mondialisé, dont il faut toujours prendre en compte la diversité (entre espaces régionaux et bien sûr à l'intérieur de ceux-ci: les différenciations entre classes et couches sociales manifestent cette diversité).

De cet espace macro-social des rapports de

production, on ne saurait dissocier l'espace de circulation des marchandises: la force de travail ou mieux encore les forces de travail dans leur diversité consomment ces marchandises et les services produits qui leur sont offerts: la question de l'adéquation offensive de l'offre avec la demande à telle période ou dans telle région n'est pas une question mineure. L'État ou toute institution supra-nationale, qu'ils soient instruments de domination ou régulateurs (y compris dans la sphère commerciale) sont au centre de l'analyse.

Au niveau meso-social, l'entreprise intégrée,

de plus en plus réticulaire et mondialisée, organise le niveau micro-social de la relation salariale et du procès de travail.

La relation salariale est une déclinaison au niveau micro-social du rapport salarial capitaliste. La mobilisation des salariés (il en va de même pour les autres travailleurs devenus « indépendants » qui sont aussi subordonnés à l'entreprise) est la résultante des forces qui constituent la relation salariale: en effet, l'engagement au travail a toujours été une préoccupation patronale et les voies de l'incitation au travail varient, mais le cadre théorique peut être analysé comme constant avec quatre composantes essentielles:

- l'organisation du travail conçue par le chef d'entreprise et son encadrement dépendent de l'organisation de la production elle-même et plus ou moins de la nature des techniques utilisées; cette organisation du travail dépend aussi du système d'emploi, c'est-à-dire des qualifications ou des compétences disponibles, donc du système de formation lui-même (largement insufflé par l'État)

- l'état des relations professionnelles fondées sur les orientations revendicatives ou non des syndicats, dans un cadre de conventions collectives plus ou moins efficace avec la présence de l'État dans certains pays;

- le système de rémunérations (monétaires et symboliques) qui convainc ou non les travailleurs de s'engager sur les objectifs de leur entreprise; on retrouve bien sûr ici l'état du système d'emploi qui favorise la hausse ou la régression salariale;

- l'état des relations hiérarchiques, à l'origine de « l'ambiance au travail », facteur non négligeable de mobilisation des salariés.

Les sociologues du travail privilégient l'analyse de la relation salariale (voire une seule de ses composantes); pourtant celle-ci ne prend sens que dans le contexte du modèle productif qui la définit en grande partie.

Les transformations de l'entreprise

Dans l'espace de production, les

Repères N°24 / NTIC-GRH

changements induits à la fois par les nouvelles exigences de profits nets (de 8 à 15 % selon les secteurs) (voir encadré ci-dessous) et par la concurrence globalisée sur fond de compétitivité par les coûts, ont transfiguré l'entreprise et surtout la relation salariale, au début des années 1990. C'est ce qu'étudie plus particulièrement la sociologie du travail.

Dans l'entreprise, deux concepts essentiels rendent compte des réorganisations de la production: ceux d'intégration et de réseau, deux concepts d'ailleurs complémentaires qui sont les deux faces de la même pièce, celles de l'intensification des relations entre partenaires, entre services, entre salariés, ce qui prend aussi la forme d'une plus grande transversalité dans le fonctionnement des firmes. De façon générale, l'extériorisation des activités (outsourcing) qui ne sont pas le « cœur de métier » de l'entreprise ont abouti à la firme réticulaire ou entreprise étendue qui associe au donneur d'ordre (le centre) plusieurs rangs de sous-traitants (la périphérie) dépendant plus ou moins financièrement de la grande entreprise (cas du keiretsu japonais que l'on peut traduire par conglomérat). L'ensemble des liens que les salariés tissent de mois en mois en changeant en permanence de services ou d'ateliers constituent des réseaux informels - assez peu étudiés d'ailleurs - qui font le ciment des entreprises les plus performantes.

Ces réseaux internes ou externes créent à leur tour les conditions de l'intégration à l'intérieur des firmes d'une part et entre donneurs d'ordre et sous-traitants d'autre part. À l'intérieur, l'intégration emprunte deux voies complémentaires: une voie organisationnelle et une voie technologique. Par cette dernière, tous les services sont reliés à des bases de données communicantes et utilisent des logiciels compatibles, les progiciels intégrés de gestion (Enterprise Resource Planning ou ERP). Chacun puise dans une base de

données unique celles dont il a besoin pour réaliser au plus vite ses tâches: le management par projet qui associe un groupe de salariés est rendu plus facile par cette technologie puisqu'il y a une ressource commune et un système intégré de contrôle de chacun qui doit fournir en temps et en heure des résultats de qualité afin que le projet collectif soit rendu dans les délais impartis. Ce travail collaboratif, avec des logiciels très différents selon les métiers et selon les branches mais tous reliés à l'ERP, concerne de plus en plus de salariés dans la quasi-totalité des secteurs d'activité de l'industrie et des services.

La solution technologique par les technologies de l'information et de la communication (TIC) ne doit son succès qu'à de profondes réorganisations fonctionnelles. En effet, cette transversalité des objectifs et des activités n'est possible qu'après la disparition des frontières entre services, bureaux et ateliers, telles qu'elles existaient hier. Un énorme travail entrepris par les organisateurs et les managers, durant la décennie 1980 et presque achevé aujourd'hui, a fait tomber les cloisons et les murs entre les entités, dont le travail en open space dans les bureaux n'est qu'une manifestation.

La mobilité interne des salariés, pas toujours acceptée par ces derniers mais très incitée par un système d'avancements ou de promotions, participe aussi à ce décloisonnement des cultures et des pratiques.

Cette intégration caractérise aussi, à l'extérieur de l'entreprise, les rapports entre firmes, entre donneurs d'ordres et sous-traitants de tous niveaux: les mêmes systèmes d'information irriguent l'ensemble de la firme étendue qui travaille sur le même produit (une automobile ou une caméra vidéo) ou le même service (une grande enseigne de distribution ou une campagne publicitaire pour tel créateur). Les salariés des sous-traitants souvent dénommés « partenaires » ont quelquefois leur bureau ou leur station de travail à

demeure chez le client donneur d'ordres: c'est le cas des concepteurs de produits, voire des ingénieurs des bureaux des méthodes dans l'industrie automobile et l'industrie aéronautique; c'est aussi vrai pour les ingénieurs des Sociétés de services en ingénierie informatique (SSII) chez leurs clients.

La relation salariale transfigurée

Ces réorganisations structurelles de l'appareil de production des biens et des services se sont accompagnées de transformations encore plus fondamentales dans l'activité de travail elle-même, transformations qui n'ont pas été perçues au moment de leur mise en œuvre, mais dont on mesure maintenant les effets négatifs, en termes d'accroissement des troubles psychopathologiques ou du nombre de suicides sur les lieux de travail.

Le principe du flux tendu

La première transformation essentielle est la généralisation du principe du flux tendu, inventé par les ingénieurs de Toyota dans les années 1960, à l'ensemble de la production des biens et des services dans le monde. Pédagogiquement, la meilleure application visible au grand jour a été réalisée dans les restaurants McDonald's. Les hôtesse de vente ou équêpières préparent des menus avec des hamburgers en nombre très limité sur les étagères derrière elles et face au client; ces hamburgers, comme les frites, sont cuits à la demande et sans stocks (à la différence de la boulangerie qui a préparé le matin un stock de divers sandwiches froids). Les cuisiniers doivent alors s'affairer pour répondre à la demande immédiate, en temps réel: il n'y a jamais plus de quatre à cinq hamburgers prêts à vendre, ni plus d'une dizaine de cornets de frites qui vont partir en quelques minutes seulement.

Ce principe du flux tendu, c'est-à-dire sans encours de fabrication, frappe aujourd'hui l'ensemble de la production des biens et des services: c'est la déclinaison du juste à-temps (livrer un certain nombre de pièces

bonnes à un instant précis) entre firmes industrielles aux services.

La grande distribution repose sur ce principe, mais aussi le traitement des données dans la banque, dans les assurances, à l'hôpital, etc. À La Poste, la loi du J + 1 impose aux agents du tri de traiter en flux continu (sans « reste ») le courrier; les agents d'entretien des avions sur les hubs ou plateformes aériens doivent préparer en quelques dizaines de minutes les aéronefs qui repartent. Les téléopérateurs des centres d'appels vivent sous la pression de la file d'attente au téléphone au même titre que les caissières dans les supermarchés. Le management par projet ou en général tout le travail collaboratif, qui lie entre eux des salariés sur un objectif commun, conduit chacun d'entre eux à vivre sous la pression collective: un agent qui prend du retard pénalise toute la chaîne de réalisation du projet.

Le principe du flux tendu est la conceptualisation de la relation client-fournisseur: le client passe commande et le fournisseur doit être en mesure de livrer un bien ou un service de la qualité exigée par contrat dans les bons délais et au moindre coût. Cette absence d'encours, qui permet de répondre à la demande immédiate (pilotage par l'aval), doit être analysée comme une fragilisation volontaire du processus de production qui conduit les salariés à être mobilisés sur leur production et sur ses objectifs. D'où le concept paradoxal d'implication contrainte que nous avons construit pour rendre compte de l'état des salariés : ils sont mobilisés sur des objectifs concrets, sorte de challenges permanents exigeant leur attention et bien souvent une intense activité manuelle et intellectuelle. On peut alors se demander pourquoi les salariés acceptent cette forte intensité: tout simplement parce qu'ils n'ont pas le choix; il s'agit de la nouvelle norme de production, à savoir de ne pas rompre le flux. Ainsi, le principe du flux tendu apparaît comme une « naturalisation » des contraintes au sens où ce n'est plus un chef

humain qui impose la norme de travail, mais le maintien en tension du flux avec ses exigences permanentes. L'expression « le flic est dans le flux » résume parfaitement cette situation qui permet d'ailleurs d'expliquer le raccourcissement de la ligne hiérarchique. Enfin, il faut rappeler que l'introduction de ce principe s'est faite aussi en réduisant les coûts, c'est-à-dire ici les effectifs. Ce qui explique les difficultés croissantes des salariés qui se plaignent aujourd'hui « de ne plus pouvoir y arriver ».

Le modèle productif fondé sur le principe du flux tendu à main-d'œuvre réduite peut prendre l'acronyme FMR, ce qui le désigne bien comme un modèle de production temporaire et transitoire entre le modèle productif fordien et le modèle dont accouchera la crise économisa-financière actuelle.

Le travail en groupe

La fragilité du flux tendu exige des interventions et une organisation du travail collectives pour éviter les ruptures préjudiciables à l'efficacité productive. Les organisateurs vont substituer à l'équipe fordienne, le groupe de travail, dont les principes de fonctionnement imitent l'organisation japonaise du travail- qui avait déjà inventé le flux tendu. Le groupe de travail est responsable collectivement de la qualité et de la quantité produites (de biens ou de services). Il dispose en général d'une relative autonomie d'organisation interne - dans le respect des objectifs et des règles de production - alors qu'un team leader ou coordinateur ou moniteur (sans pouvoir hiérarchique) fait le lien avec le management de proximité. Dans cette organisation, la discipline au travail est largement déléguée aux pairs ou aux collègues: ce sont eux qui font les rappels à l'ordre à celui ou à celle qui arrive en retard ou qui ne fait pas sa part du travail collectif; ce sont eux qui excluent d'un groupe de travaille salarié le moins performant car ils suppléent ou pensent suppléer ses insuffisances. D'où toutes les plaintes pour harcèlement, les arrêts de travail pour troubles psychiques et les suicides sur les

lieux de travail quand la survie devient impossible. En effet, cette organisation du travail qui responsabilise les salariés sur des objectifs qu'ils ne peuvent pas toujours atteindre, par manque de moyens, est une organisation véritablement pathologisante pour deux autres raisons complémentaires. D'une part, les groupes de travail ne sont plus constitués sur des bases affinitaires comme hier (village d'origine, ethnie, appartenance syndicale.) mais le sont « artificiellement » disent les salariés, selon les besoins du service déclare le management : dès lors, les solidarités d'hier n'ont plus cours et chacun tente de défendre son avenir. D'autre part, le délégué syndical a perdu ses fonctions d'intermédiation entre le salarié mécontent et le management: le team leader occupe cette fonction tandis que la politique de « la porte ouverte » du nouveau management indique que c'est lui qui sera toujours le plus efficace pour faire aboutir la demande du salarié.

Mais le travail en groupe n'est pas que cela: incontestablement il a élargi la sphère d'autonomie des salariés d'exécution auxquels la maîtrise demandait hier de laisser leur subjectivité au vestiaire. Ici, la subjectivité du salarié, même très encadrée, est mobilisée. Localement, les groupes de travail doivent s'auto-organiser pour maintenir la tension du flux: c'est pourquoi on se doit aussi d'analyser les normes de travail construites localement et plus encore les règles de construction de ces normes. Cela donne lieu à des jeux sociaux sur et autour de ces normes de travail qui peuvent créer du sens au travail de façon beaucoup plus aiguë que les injonctions managériales. En résumé, et selon la formule importée du monde anglo-saxon, le travail est devenu « plus dur mais plus intéressant ». Ce qui le rend acceptable par les salariés.

Qualifications et compétences

Enfin, le travail en groupe et le principe du flux tendu se sont vu complétés par une réforme de fond avec le passage de l'évaluation de la qualification à celle des compétences. Très schématiquement, le

Medef (Mouvement des entreprises de France) a ajouté à la définition de la qualification (diplômes et expérience professionnelle ou savoir-faire) le critère du comportement (désigné quelquefois comme savoir-être) pour construire sa définition de la compétence professionnelle [Cnpp-Medef (1998), Journées internationales de la formation. Objectif compétences]. L'évaluation individuelle des comportements des salariés marque une véritable rupture avec le passé. Si celle-ci a toujours eu plus ou moins lieu de façon informelle, son institutionnalisation à travers des grilles d'évaluation marque une régression dans l'expression de la personnalité de chacun, voire des libertés dans l'espace de travail. Au-delà de l'évaluation des résultats du travail en termes de qualité et de quantité - ce qui est une pratique acceptée -, nombre de ces grilles d'évaluation recourent à des items très significatifs tels que disponibilité, sociabilité, gentillesse, dévouement, attitude de challenge, dépassement de ses objectifs, etc. [4]. Concrètement, ces grilles permettent d'évaluer les nouveaux salariés en stage, en contrat à durée déterminée (CDD) ou en intérim avant leur recrutement définitif. Mais surtout, ces évaluations individuelles ont pour fonction essentielle de faire intégrer ou mieux encore d'incorporer les normes de dévouement et de loyauté à l'entreprise [8]. Cette violence normative vise à construire des agents qui s'éloignent du syndicalisme dont on a vu comment les fonctions de défense immédiate des intérêts des salariés étaient déjà sapées par d'autres procédés managériaux. Ainsi, le « modèle de la compétence » complète et fait système avec le principe du flux tendu et le travail en groupe: l'espace de travail devient un espace total où l'expression subjective est canalisée et normalisée.

En même temps, et ce n'est pas le moindre des paradoxes, les salariés tendent de plus en plus à simuler le comportement attendu, voire à remplir leurs tableaux de bord et leurs reporting

de plus en plus sophistiqués selon les attentes du supérieur hiérarchique immédiat. Lequel couvre en général ces données pour ne pas avoir à en découdre avec ses salariés. D'échelon en échelon, se construit une pyramide du mensonge qui ne manque pas de rappeler le freinage durant les décennies précédentes où les salariés étaient payés au rendement! C'est aussi une manière informelle - une action collective sans intention déclarée - de faire face aux exigences toujours accrues de productivité du travail, là où pourtant la part de travail vivant par rapport à celle du travail mort dans la production de valeur ne cesse de diminuer ...

La crise du modèle après-fordien : quel modèle alternatif?

Ce modèle après-fordien, aussi qualifié de FMR, est aujourd'hui entré en crise pour trois raisons principales :

- la baisse relative du pouvoir d'achat des classes populaires et des couches moyennes (baisse relative que l'on peut lire à travers le déplacement de 10 points du curseur entre la part de la valeur ajoutée rémunérant le travail et celle rémunérant le capital, au bénéfice de ce dernier, si l'on compare les années 1970 aux années 1990) dans les pays industrialisés. Laquelle provient des pertes d'emplois liées aux délocalisations des activités productives vers les pays émergents et du blocage de facto des salaires par une politique de compétitivité reposant essentiellement sur la diminution des coûts (en particulier de la force de travail). Une des conséquences est le surendettement des ménages (avec la crise américaine des subprimes ou leur sous-consommation par rapport à l'offre de biens et services disponibles;

- les TIC, à travers la multiplicité des produits récemment diffusés, ont renouvelé la norme de consommation. Mais, les TIC ne sauraient remplacer les biens durables dans le rôle qu'ils ont joué dans l'accumulation du capital et dans la

spirale vertueuse durant les Trente Glorieuses: la consommation quotidienne d'informations marchandisées (3 à 6 heures en moyenne par jour) rencontre une limite temporelle propre à la physiologie humaine et à l'organisation des temps sociaux et ne peut offrir une réalisation de valeurs équivalente à celle des biens durables pendant la période précédente;

- les gains de productivité dans la production des services apparaissent beaucoup plus difficiles à obtenir que dans l'industrie pour plusieurs raisons: les services ne sont pas stockables et la rationalisation du travail intellectuel apparaît beaucoup plus ardue que la rationalisation du travail manuel. D'où d'ailleurs la mise au travail du consommateur.

Enfin, si la crise du travail dans ce modèle après-fordien n'a pas eu le temps d'atteindre l'acuité de celle du modèle précédent, elle n'en est pas moins déjà fortement présente: simulation au travail avec la fausse efficacité qui l'accompagne d'une part et troubles psychiques ou suicides d'autre part.

Nul ne peut réellement prévoir ce que sera le futur modèle productif. Il n'en derge.ure pas moins qu'il devra tenir compte des exigences écologiques de la planète (biens plus durables et recyclables, économes en matières premières et énergies fossiles), c'est-à-dire écarter la seule compétitivité par les coûts et en inventer de nouvelles fondées sur la qualité et sur l'innovation: biens et services satisfaisant de nouveaux usages, association croissante des consommateurs à leur conception, etc. À partir d'une nouvelle intelligence des biens et des services, la nécessité de refondre la relation salariale pourrait s'imposer: le capitalisme sera-t-il en mesure de relever ce défi dans une nouvelle période d'expansion globale?

Les femmes à Bercy: un exemple de la Haute Fonction publique de l'Etat

Morgan BUNEL, Allocataire de recherche-moniteur à l'Université Montpellier-I UFR droit
Résumé de mémoire soutenu à l'université Montpellier-I, UFR droit, 8 juillet 2008, sous la direction du professeur Etienne Douat

Bercy constituait un terrain idéal d'investigation pour analyser la place actuelle des femmes dans la Haute Fonction publique, puisque jusqu'au 19 juin 2007, aucune étude n'avait été réalisée sur le sujet.

Ainsi, parmi la palette ministérielle qui s'offrait la nomination de Mme Christine Lagarde à la tête de Bercy a suscité une certaine volonté d'entreprendre une enquête pragmatique mais aussi juridique sur les fonctions qu'occupent les femmes dans la haute administration de ce ministère considéré comme singulier.

Mme Christine Lagarde est la première femme ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi en France et la seule femme à occuper ce poste parmi tous les pays du G 8.

Comme le rappelle justement Jacques Chevalier, « le développement de l'Etat Providence en France a contribué à investir le ministère des Finances d'une position privilégiée ». Il a un droit de regard sur tous les dossiers à incidence financière et bénéficie de services importants ainsi que d'un pouvoir de supervision sur l'action des autres ministères dépensiers. En conjuguant verticalité et horizontalité, il incarne l'exemple type du ministère « puissant ». Cette prééminence de Bercy est particulièrement nette en France, puisqu'il détient des responsabilités économiques et financières qui le dotent d'une suprématie indéniable sur les autres ministères.

C'est la raison pour laquelle, parmi le florilège ministériel, il paraissait intéressant d'étudier la situation des femmes dans ce modèle décisionnel pour la première fois dirigé par une femme et que l'on considère comme le plus puissant et parallèlement le plus masculin.

Le choix pour la Haute Fonction publique correspond à un point de vue où le pouvoir administratif rencontre le pouvoir politique. Il y a donc, en pratique, imbrication du politique et de l'administratif.

Certes, la subordination de l'Administration ou politique demeure un fait incontesté; l'Administration n'ayant aucun titre à gouverner, elle est tenue à une stricte obéissance vis-à-vis de ceux qui détiennent la légitimité politique.

Mais parce qu'elle fait partie intégrante de l'Etat l'Administration est intrinsèquement politique et influe en conséquence sur les décisions publiques.

Empiriquement si l'on essaie de définir « la Haute Fonction publique », les emplois qui lui sont impartis correspondraient aux emplois et postes dits « supérieurs » se traduisant par un pouvoir de direction ou d'influence dans le champ des administrations publiques.

Dans le champ des administrations de l'Etat on distingue deux groupes de « hauts fonctionnaires ».

Le premier échantillon est composé de personnes nommées discrétionnairement le Gouvernement disposant d'emplois laissés à sa décision. Ce sont les emplois

de directeur d'administration centrale et assimilés, de chefs titulaires de mission ayant rang d'ambassadeur, les préfets et les recteurs. Se trouvent ensuite les emplois laissés totalement à la discrétion du ministre, représentés par les nominations dans les cabinets ministériels.

Le deuxième échantillon correspond à la catégorie des autres emplois supérieurs, dans laquelle rentrent les chefs de services, directeurs adjoints et sous-directeurs, les chefs de service d'Inspection générale, les trésoriers-payeurs généraux et les chefs de service déconcentrés.

Ainsi, l'observation en France d'une spectaculaire avancée des hauts fonctionnaires sur la scène politique - colonisant les positions de pouvoirs notamment gouvernementales - attestent du fait que le politique et l'administratif sont intimement liés. En somme, les femmes étant minoritaires dans les instances décisionnelles politiques, la comparaison avec leur place effective dans la Haute Fonction publique suscitait un regain d'intérêt.

Indéniablement la problématique du sujet s'inscrit plus largement dans la dynamique de l'égalité entre hommes et femmes plus que jamais d'actualité.

Que se soit les textes internationaux ou européens, tous l'affirment avec force: les femmes et les hommes sont égaux en droit et en dignité. En France, on dispose d'un droit statutaire égalitaire; l'égalité en droit est consacrée et bénéficie d'une attention vigilante de la part du juge administratif et, pourtant entre la norme et le fait il subsiste encore un grand nombre d'inégalités. En dépit d'une consécration ancienne mais toujours actuelle de ce droit, la proportion de femmes dans la Haute Fonction publique de l'Etat et notamment celle de Bercy, stagne, voire régresse, dans certains emplois supérieurs.

Pourtant l'égalité entre les hommes et les femmes répond à plusieurs enjeux. Un enjeu démocratique, parce que la place occupée par les femmes dans les lieux de pouvoir d'un pays témoigne de son avancée sur le chemin de la démocratie. Un enjeu économique, puisque l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes est à la fois facteur de dynamisme social et de croissance économique. Enfin, un enjeu sociétal, car les hommes et les femmes sont partenaires et créateurs de la société.

Au terme de cette étude, il apparaît que l'égalité des sexes dans la Haute Fonction publique de Bercy n'est pas totalement acquise.

Si, au 31 décembre 2005, les femmes ne représentent que 23 % des emplois de direction de l'administration centrale de Bercy, avec un taux de 9 % pour la catégorie des directeurs (4) et un taux de 26 % pour celle relative aux chefs de services, directeur adjoint et sous-directeur, seulement 18 femmes sur 70 ont été nommées pour les emplois laissés à la discrétion du Gouvernement (secrétaire général, directeur général, directeur d'administration centrale).

Parallèlement, la part des femmes dans les emplois de direction en administration centrale comparativement avec celle dans les emplois de chefs de services déconcentrés diffère sensiblement. Si la proportion de femmes dans le total des emplois de direction de Bercy atteint un taux de 23 % au 31 décembre 2005, seulement 9 % d'entre elles occupent les emplois de chefs de services déconcentrés.

L'exemple des trésoriers-payeurs généraux est manifeste: parmi 109 trésoriers-payeurs généraux, on recense seulement 9 femmes. En dépit de la nomination de deux femmes en 2003, il subsiste un écart majeur entre la proportion de femmes dans ces emplois

(8,3 % en 2003) et la proportion dans le vivier (26,7 % en 2003).

En définitive, la pérennisation d'un droit égalitaire par des efforts continus du législateur et du juge n'a pas permis de remédier à la faible part des femmes dans les postes d'encadrement supérieur.

Cependant, cette différence entre l'égalité formelle et l'égalité substantielle pourrait trouver des raisons externes à la stratification fonctionnelle propre à la Fonction publique.

Le premier constat est que les femmes n'ont pas accédé tout à fait de la même manière que les hommes à la Haute Fonction publique de Bercy. L'Etat a montré une profonde réticence à les employer et leur utilité était mise en doute puisqu'elles n'avaient pas accompli d'obligations militaires. Elles ont d'abord fait l'objet de recrutement à but caritatif et si plus tard elles sont admises à rentrer au sein de la Fonction publique, ce n'est que pour remplacer temporairement les hommes partis en guerre. Si les femmes ont acquis le droit d'être agents de l'Etat, elles sont cantonnées dans des postes d'exécution.

Aujourd'hui, les femmes entrent dans la Haute Fonction publique dans une proportion de plus en plus équivalente à celle des hommes mais, pourtant, le déséquilibre au sommet de la hiérarchie administrative reste manifeste.

Si plusieurs d'entre elles réussissent le concours externe ou interne, l'ENA constitue encore pour certaines un véritable obstacle et, en conséquence, les femmes restent sous-représentées dans les postes et emplois supérieurs de Bercy. Par ailleurs, on a constaté que la présence de femmes au Gouvernement n'emporte pas obligatoirement une présence plus grande dans les cabinets ministériels.

Ceux-ci, tout comme les emplois de direction dans la Haute Fonction publique, sont caractéristiques du déséquilibre de la

proportion entre les hommes et les femmes. Or, comme le soulignent les femmes fonctionnaires de Bercy, le passage dans un cabinet ministériel est un « accélérateur de carrière ». Il suffit, pour s'en convaincre, de regarder les carrières de Frédérique Bredin ou encore d'Elisabeth Guigou, toutes deux issues du ministère des Finances et ayant travaillé par la suite en cabinet.

En 2000, le cabinet ministériel de M. Fabius, alors ministre de l'Economie et des Finances, ne compte que 23,1 % de femmes et celui de Mme Parly, sa secrétaire d'Etat au Budget, 26,7 %. D'autre part, il n'y pas de corrélation positive entre le taux de féminisation d'un ministère et le taux de féminisation du cabinet du ministre. En 2000, le ministère de la Justice, pourtant largement féminisé (49,7 %), ne comprend que 23,5 % de femmes dans le cabinet du ministre.

Le cabinet ministériel de Christine Lagarde est loin d'être paritaire. Au mois de juin 2007, les femmes ne représentent que 12,8 % (5 femmes sur 39). Dans le cabinet du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, tenu par M. Eric Woerth, les femmes sont largement minoritaires puisqu'une seule femme sur 23 membres intègre l'équipe ministérielle, soit un taux de 4,3 %. La féminisation des cabinets ministériels est donc à l'image de celle de la Haute Fonction publique.

S'il est vrai que des raisons historiques peuvent expliquer la présence minoritaire des femmes dans la Haute Administration, des barrières sociologiques expliquent aussi ce constat.

L'influence du contexte socioculturel, la difficile conciliation entre vie privée et vie familiale, la gestion du temps, la mobilité géographique, le système de nominations, des choix de carrière éloignés des fonctions de pouvoir constituent des processus et des freins spécifiques aux

femmes pouvant expliquer la disproportion que l'on observe aujourd'hui entre les hommes et les femmes dans les plus hautes fonctions administratives.

Pourtant, le principe d'égalité des sexes bénéficie d'une protection tant du juge constitutionnel et communautaire que du juge administratif. Le droit communautaire comme le droit public français a œuvré pour la mise en application d'un droit complètement égalitaire. Le principe d'égalité est un principe cardinal de notre droit public qui s'est construit progressivement par des efforts continus du législateur et du juge. L'égalité formelle, figure centrale du régime démocratique, semble relever de l'évidence.

Afin de dépasser les barrages intrinsèques qu'engendre la conception formelle de l'égalité dominant la culture républicaine, un nouveau concept a été forgé spécifiquement pour l'inclusion des femmes dans les hautes sphères administratives et politiques : le concept de parité.

Si la parité est apparue en France à la fin du XIXe siècle, ce sont les instances internationales et européennes qui ont joué un rôle essentiel dans son essor et sa diffusion. La France va tenter de légitimer ce principe de parité par la mise en place de structures bureaucratiques consacrées aux droits des femmes.

Par une impulsion gouvernementale et ministérielle, et afin de contourner le recours aux quotas, vont être créées des structures spécifiques ayant vocation à promouvoir l'égalité des sexes.

Mais le consensus autour de la notion a été délicat. En effet, le principe de parité, parce qu'il induit une transformation du principe d'égalité français, va déclencher une véritable passion dans la tribune et les médias. Parce qu'il marque une rupture

avec notre principe d'égalité formelle, il va diviser la société civile; au-delà des argumentaires philosophiques et juridiques, il pose avec acuité la question de la place des femmes dans une société par nature mixte, mais pensée et dirigée par des hommes. La parité peut être qualifiée « d'égalité absolue » dans la mesure où elle impose une égalité numérique des deux sexes en effaçant la distance entre le droit et le fait. Elle constitue une redéfinition juridique et normative de l'égalité. Par conséquent, la parité devient une méthode prescriptive pour l'obtention d'un droit à l'égalité et non plus d'une simple égalité des droits.

Cependant, l'objectif d'égalité des sexes et d'égal accès à la Fonction publique n'est pas encore atteint bien que la plupart des textes sur l'égalité en droit français comportent à la fois des mesures d'égalité de droit et des chances. L'égalité des sexes est toujours un but vers lequel on tend, duquel on se rapproche mais qui n'est jamais atteint. La France dispose d'un arsenal juridique pour garantir l'égalité des sexes dans le milieu professionnel mais qui ne suffit pas pour prévenir et résorber les inégalités. La mise en œuvre d'une logique paritaire va être au cœur des préoccupations des différents gouvernements car elle représente le seul moyen légal pour poursuivre le processus d'égalité dans la Haute Fonction publique. La logique paritaire est un projet global et ambitieux définie comme une stratégie d'action destinée à rechercher l'ensemble des mesures susceptibles de contribuer à la réalisation d'une égalité effective et substantielle.

Car si les quotas ont acquis une certaine légitimité sur le plan politique, le droit français - et peut-être davantage le droit communautaire - fait obstacle à leur transposition dans l'appareil administratif. La mise en place de quotas dans d'autres domaines que celui des fonctions politiques et électives n'est pas autorisée par le cadre constitutionnel français.

Mais , l'adoption le 23 juillet 2008 de la loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République insérant la parité professionnelle à l'article premier de la Constitution pourrait bien ouvrir une brèche à l'instauration de quotas par le législateur afin de favoriser une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans la Haute Fonction publique, Le glissement de« la parité politique » de l'article 3 à l'article premier de la Constitution, désormais accompagné de la « parité professionnelle» entraîne une conséquence majeure: « l'inscription

de la parité comme élément essentiel de la République ».

Si cette modélisation constitutionnelle ne paraît faire l'objet d'aucune controverse doctrinale , l'avenir nous dira si la parité professionnelle aura autant d'envergure sur la scène politique médiatique et juridique que le débat sur la parité politique.

Cependant comme l'affirmait dûment Jean Rivero en 1949: « Parité: le mot sent la poudre ».

A LA UNE DES PERIODIQUES

- **Taxe Tobin : le retour**
Alternatives Economiques / octobre 2009
- **Perspectives économiques 2009 et 2010, croissance soutenue dans une conjoncture internationale perturbée**
Bulletin du CMC /octobre 2009
- **Fonction publique : le principe d'égalité devant le détachement entre la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale**
AJDA /octobre 2009
- **Ciblage d'inflation, un outil de pilotage de la politique monétaire**
Lettre du CMC/octobre 2009
- **La professionnalisation de la fonction financière de l'Etat**
Gestion et Finances Publiques/octobre 2009
- **Economie numérique : l'information en ligne peut – elle devenir payante ?**
Problèmes Economiques
n°2980/octobre 2009
- **La nouvelle gouvernance financière : une réponse à la crise**
RFFP/ octobre 2009
- **Pour en finir avec l'idée de budget – acte d'autorisation de recettes**
RFFP/ octobre 2009
- **Finances publiques en 2010 : déficit sous contrôle**
Lettre du CMC/novembre 2009
- **La lutte contre les fraudes aux finances publiques**
Gestion et Finances
Publiques/décembre 2009
- **Les sept jalons d'une gestion du savoir efficace**
Revue Française de Gestion/octobre 2009
- **Ralentissement de la croissance en 2010**
Profil de la conjoncture /CMC/octobre 2009
- **Performance et fonction publique de l'Etat : les récentes réformes de l'Etat**
Revue Française de l'Administration Publique/ novembre 2009
- **L'information comptable pour quoi ? pour qui ?**
Revue Française de Gestion/novembre 2009