

REPERES

N° 26-27/ Avril – Septembre 2010

EDITORIAL2

FOCUS

- La nouvelle gouvernance des finances publiques au Maroc et en France : quelles perspectives ?3

TRESOR PUBLIC

- Une comparaison des systèmes budgétaires et comptables de L'État et des collectivités locales6
- Des comptes de l'État par ministère et par programme.....22
- Les interactions entre la recherche et la normalisation comptables25
- L'évolution de la normalisation comptable dans le secteur public.....32

FINANCES PUBLIQUES :

Dossier spécial « la fusion de la Direction Générale des Impôts et la Direction Générale de Comptabilité Publique : la Direction Générale des Finances Publiques »

- Les fusions dans les administrations fiscales de la France : De la direction générale des impôts (1948) à la direction générale des finances publiques (2008)37
- La direction générale des finances publiques : une réforme emblématique.....51
- Les directions départementales et régionales des finances publiques.....57
- La création de la DGFIP : une réforme attendue.....63
- L'étude des métiers de la DGFIP : une démarche innovante à forts enjeux.....65
- Regard comparé : la Direction Générale des Impôts au Maroc.....68

POLITIQUE ECONOMIQUE

- Politique Economique : Retour en force des politiques contra - cycliques ?72
- Jusqu'où peut aller l'endettement public?80
- Créer des monnaies régionales pour traiter la crise globale.....83
- Après la crise, que reste-t-il des instruments de régulation conjoncturelle? les politiques monétaire et budgétaire face à l'effet de cliquet89

BANQUE

- Rapport de Bank Al Maghrib 200995
- Système bancaire marocain : Bank Al-Maghrib sur tous les fronts.....101
- Gestionnaires d'actifs : Sécuriser la rentabilité dans un contexte « Post-crise »106
- Pilotage stratégique : mieux connecter les directions financières.....110
- Comment survivre dans le chaos financier115

NTIC-GRH

- Au chevet des archives menacées, par delà les frontières.....123
- Faut-il reculer l'âge légal du départ à la retraite ?125
- Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences : voir plus loin, agir plus près.....131
- La construction de la relation managériale : Le manager face à son supérieur.....136
- Dynamique culturelle dans le cas d'une fusion
Et si faire évoluer sa culture était possible?148

CHRONIQUE

- L'abeille et l'économiste.....162

A LA UNE DES PERIODIQUES.....167

Revue Electronique du Centre de Documentation de la Trésorerie Générale du Royaume

EDITORIAL

Les réformes constituent la condition sine qua non pour la pérennité et la légitimité des Etats. Elles portent essentiellement et non exclusivement sur les sphères politique et économique. Pour ce qui est de la sphère économique, la mise à niveau ou la modernisation des administrations financières constitue le fondement de la révision générale des politiques publiques, dite RGPP. C'est le cas de la fusion tant en France - comme dans bon nombre de pays - de deux administrations financières de haut calibre en l'occurrence la Direction générale des impôts et la Direction générale de la comptabilité publique, laquelle fusion a donné lieu à la Direction générale des finances publiques. Ce regroupement, tant au niveau central que départemental, en une direction unique, réaffirme la prise en charge incontestable par l'Etat des missions financières, fiscales, comptables ou patrimoniales exercées par les directions précurseures. Ce chantier d'envergure inscrit dans la stratégie de la politique de gouvernance profitera aux usagers, aux fonctionnaires et à l'Etat lui-même. Les premiers via le guichet fiscal unifié, les seconds disposeront d'espace professionnel élargi, l'Etat, quant à lui, gagnera des économies et améliorera ses services.

Pour les architectes de ce projet, cette fusion mise au point en 2008 et qui sera finalisée en 2012 intervient après deux tentatives qui se sont soldées par un échec successivement en 1989 et 2000. L'accompagnement de cette réforme de modernisation de l'Etat estime le patron de la Direction générale des finances publiques, Monsieur Philippe Parini, se fait grâce à une conduite de changement qui marie avec bonheur cinq fonctions essentielles : une logique d'expérimentation, de progressivité et de transparence ; une démarche de communication interne soutenue ; un dialogue social nourri ; un respect de l'équilibre et une association des cadres.

Pour le cas du Maroc, la fusion ou plutôt le rapprochement selon le langage préféré des responsables marocains entre la Trésorerie Générale du Royaume(TGR) et le Contrôle des Engagements de Dépenses(CED) constitue un cas d'école dans la mesure où la mission de contrôle s'est débarrassée d'un circuit enchevêtré qui a longtemps traversé cette mission. Concernant l'éventuel regroupement entre la TGR et la Direction générale des impôts (DGI), le Trésorier Général du Royaume, alors Directeur de la DGI, M. Noureddine Bensouda, estime que ce qui s'est passé, entre les deux directions, c'est plutôt un transfert progressif de compétence en matière de recouvrement des impôts. Ce qui ne signifie pas une unification des structures des deux institutions. La fusion des structures de la TGR et la DGI n'est pas à l'ordre du jour puisqu'une réforme de cette taille suggère un environnement institutionnel adéquat -, comme on pourrait le déduire des propos suggestifs insérés dans ce numéro.

FOCUS

LA NOUVELLE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES AU MAROC ET EN FRANCE : QUELLES PERSPECTIVES ?

Compte-rendu du colloque organisé les 18 et 19 septembre 2010 à Rabat

Alice LACHEZE, Doctorante à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne,
Chargée de mission à FONDAFIP

Le quatrième colloque de finances publiques organisé par le Ministère de l'Economie et des Finances du Maroc et FONDAFIP portait sur la nouvelle gouvernance publique et ses perspectives, avec la participation d'experts venus d'horizons différents poser un regard d'actualité sur les problèmes financiers.

Un des éléments forts des travaux a été la réflexion relative à la notion de dépense publique. Comme l'a rappelé le Professeur Michel BOUVIER, Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Président de FONDAFIP, Directeur de la RFFP, si dans les années 1980 le contexte était favorable à une vision économique ultralibérale appréhendant les dépenses publiques comme des freins de la croissance économique, une autre approche apparaît dès le début des années 1990. L'école de la croissance endogène qui conceptualise la notion de « dépense d'avenir » popularise alors la thèse que des dépenses de fonctionnement peuvent entraîner une croissance économique (essentiellement les dépenses de recherche et d'éducation) et permet de dépasser la traditionnelle dichotomie dépense de fonctionnement / dépense d'investissement. Depuis lors, cette notion de dépenses d'avenir s'est étendue, incluant aujourd'hui des secteurs comme la santé ou encore l'environnement. Ainsi, un certain nombre d'actions menées dans des domaines larges sont désormais conçues

comme des investissements pour l'avenir, et apparaissent donc nécessaires pour le développement économique futur. Ce qui fonde dans le domaine la pertinence de mener des politiques volontaristes.

Cette évolution du concept de « dépense publique » trouve une résonance dans les politiques budgétaires. Salaheddine MEZOUAR, Ministre de l'Economie et des Finances, a indiqué qu'au Maroc l'objectif est de réduire les dépenses publiques dont l'effet est moins utile ou moins significatif dans l'avenir afin de favoriser des dépenses d'investissement dont on sait que le bénéfice sera conséquent sur le long terme. Michel BOUVARD, Vice-président de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale a observé que la France se signale par un haut niveau des dépenses de fonctionnement, l'augmentation de ces dépenses ayant peu à peu rogné la capacité d'investissement de l'Etat. La nécessité pour l'Etat de restaurer sa capacité d'investissement commande donc une rationalisation des dépenses de fonctionnement qui n'ont pas une utilité immédiate et à l'inverse un effort sur les dépenses d'investissement à long terme. Cette vision de la dépense publique a des conséquences sur les outils budgétaires et il faut par exemple, l'insérer dans le système d'information comptable. Or comme l'a souligné Vincent MAZAURIC, Directeur, Adjoint au Directeur Général des Finances

Publiques, chargé de la gestion publique, même si le système d'information comptable connaît aujourd'hui des évolutions sensibles, la traduction comptable exacte de la dépense pose un certain nombre de difficultés (comment inscrire par exemple le coût de l'éducation d'un enfant alors même que ce coût est un investissement qui aura par ailleurs des implications bénéfiques sur le long terme). Noureddine BENSOUDA, Trésorier Général du Royaume, a insisté sur le caractère essentiel de la comptabilité dans la réforme budgétaire.

Dans la table ronde consacrée aux instruments -clé de la réforme budgétaire de l'Etat, les aspects fondamentaux de la réforme ont été présentés par Mrs BENNANI, Directeur du Budget et GUIRI, Directeur de la réglementation et de la normalisation comptable. Les approfondissements ont porté sur le caractère permanent et évolutif de la réforme et les difficultés qui peuvent s'ensuivre à cet égard (Marie-Christine ESCLASSAN, Professeur à l'Université Paris Panthéon – Sorbonne, Secrétaire Générale de FONDAFIP), sur l'intérêt de la programmation pluriannuelle (Philippe JOSSE, Directeur du Budget), sur l'importance du système d'information comptable du point de vue de l'aide à la décision, à la gestion et au contrôle (Vincent MAZAURIC, Directeur, Adjoint au Directeur Général des Finances Publiques, chargé de la gestion publique). Des parlementaires marocains ont fait part de l'attente qui était celle du Parlement au Maroc vis-à-vis de cette réforme.

Dans la table ronde consacrée aux ressources financières publiques, la nécessité de la réforme du système fiscal a été au centre des débats. Exposée par Noureddine BENSOUDA, Trésorier Général du Royaume, Abdellatif ZAGHNOUN, Directeur général des Impôts et Faouzia ZAABOUL, Directrice du Trésor et des

Finances extérieures, ses perspectives ainsi que ses difficultés ont été commentées par André BARILARI, Inspecteur Général des finances, Vice-président de FONDAFIP, Abderrahmane EL OUALI, Professeur universitaire, la problématique de l'efficacité de la lutte contre l'évasion fiscale ayant été (analysée et discutée par Zouhair CHORFI, Directeur Général de l'Administration des Douanes et Impôts Indirects, Mohamed BOUCHARREB, Chercheur, Chargé de mission à FONDAFIP au Maroc, Jean-Pierre COSSIN, Conseiller maître à la Cour des comptes).

La mise en place au Maroc de nouveaux outils d'évaluation et de contrôle des finances publiques a été présentée par des membres de la Cour des comptes marocaine et du ministère des Finances (Ahmed EL MIDAOUI, Premier Président de la Cour des comptes, Abdellah SERHANE, Secrétaire Général de la Cour des comptes et Benyoussef SABONI, Inspecteur Général des Finances). S'agissant de la France, où la réforme des dispositifs de contrôle est plus avancée différents intervenants ont apporté des éclaircissements sur les premiers résultats que l'on peut en dégager (Bernard CIEUTAT, Conseiller maître à la Cour des Comptes, Franck MORDACQ, Chef du service budgétaire et comptable, Ministère du Budget, Stéphane THEBAULT, Maître de Conférences à l'Université de Bourgogne).

Le dernier grand thème abordé, la réforme des finances régionales et locales, a trouvé un écho particulier au Maroc en liaison avec la réforme de la régionalisation en cours de lancement. Le professeur Michel BOUVIER, dans son rapport introductif a souligné la nécessité de repenser la notion d'autonomie financière en distinguant d'une part l'autonomie de gestion et d'autre part l'autonomie fiscale. M. Fathallah OUALALOU, maire de la ville de Rabat et ancien Ministre

des Finances a mis en lumière les difficultés liées à la réforme fiscale locale au Maroc. Si cette réforme mise en place il y a deux ans au Maroc est une excellente opération en termes de modernisation et d'adaptation à la société actuelle, il est n'en demeure pas moins que le Maroc constate une diminution des ressources fiscales des communes alors même que l'objectif poursuivi est au contraire leur autonomisation. Daniel Canépa, Préfet de la région Ile de France a présenté les grands enjeux de la réforme territoriale actuelle en France en France et souligné sa nécessité au regard du phénomène de « métropolisation » que l'on observe dans tous les pays du monde aujourd'hui.

Le grand intérêt de ces quatrièmes Rencontres de Rabat est d'avoir permis, une nouvelle fois, une confrontation riche d'enseignements. Au-delà des différences entre les systèmes financiers des deux pays, on pourra retenir la conviction largement partagée de la nécessité d'une gouvernance des finances publiques adaptée au contexte de la mondialisation et de l'interdépendance.

TRESOR PUBLIC

Une comparaison des systèmes budgétaires et comptables de l'État et des collectivités locales

Paul Hernu, Conseiller-maître à la Cour des comptes
Revue Française de Finances Publiques, Février 2010

Deux types de règles ou de normes composent les systèmes budgétaires-comptables de présentation des comptes de l'État et des collectivités locales: les règles budgétaires consacrées à la comptabilité budgétaire et les normes comptables dédiées à la comptabilité générale.

La combinaison de ces règles ou de ces normes s'opère de façon différente dans le système dualiste de l'État qui sépare nettement la conception et l'utilisation des règles budgétaires et des normes comptables, par rapport au système moniste des collectivités locales fondé sur la superposition de ces règles et de ces normes.

La description du contenu normatif des deux systèmes (I) et celle de leur fonctionnement (II), permettent de rendre compte des difficultés de combinaison ou d'articulation des deux types de normes (III) et de s'interroger sur la justification du maintien de deux systèmes différents (IV).

I - LE CONTENU NORMATIF DES DEUX SYSTÈMES BUDGÉTAIRO-COMPTABLES

A. Le système budgétaire - comptable de l'État

1. Les règles budgétaires

Il n'existe pas de référentiel international préexistant de comptabilité budgétaire dont les règles pourraient s'imposer *a priori* aux dispositions légales et réglementaires nationales. La comptabilité budgétaire est donc moins

normalisée que la comptabilité générale car elle n'est pas encadrée par des standards internationaux. Même si certains principes, ceux gouvernant la comptabilité de caisse par exemple, font l'objet de normes internationales, ces normes sont loin de recouvrir l'ensemble du champ de la comptabilité budgétaire. Son référentiel est ainsi d'origine purement nationale. Constitué pour la première fois en janvier 2009 par le ministère du Budget, il regroupe et analyse un ensemble de règles fondées sur les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 ayant trait à la comptabilité budgétaire. Outre les principes classiques d'annualité (article 1), d'unité et d'universalité (article 6) et de spécialité (article 7), la LOLF mentionne la norme de sincérité (article 32) selon laquelle: «*Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler*».

Toutefois, cette norme de sincérité appliquée à l'exécution budgétaire, vérifiable au niveau de la loi de règlement s'agissant de la comptabilité budgétaire, ne s'applique qu'à une comptabilité dite de « caisse ». En effet, selon l'article 28 de la LOLF : «*La comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires obéit aux principes suivants* :

1) Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au

cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public.

2) Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires. Toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance ».

Selon ces dispositions, le fait générateur des enregistrements en comptabilité budgétaire est constitué par l'encaissement de la recette ou le paiement de la dépense et l'année de comptabilisation est celle au cours de laquelle intervient l'encaissement ou le décaissement, prolongé d'une période complémentaire dont la durée, selon l'article 28 de la LOLF, ne peut excéder vingt jours.

Au cours de l'année civile prolongée de la période complémentaire sont donc comptabilisées des dépenses et des recettes dont le fait générateur ou la date de la créance est antérieur ou postérieur à l'année civile mais dont le paiement ou l'encaissement intervient avant la fin de la période complémentaire. À l'inverse, ne sont pas comptabilisées des dépenses et des recettes assises sur une créance dont la date est comprise dans l'année civile, mais dont le paiement ou l'encaissement n'interviendra qu'après la période complémentaire.

La comptabilité budgétaire de caisse, calée sur l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses, ne connaît donc pas la règle du service fait qui permet, en recette, de rattacher à l'exercice concerné les produits à recevoir et d'extourner cet exercice les produits constatés d'avance et, en dépense, de rattacher les charges à payer et d'extourner les charges constatées d'avance.

Au-delà de l'ignorance de la règle du service fait, la comptabilité budgétaire de caisse ne prend pas non plus en compte,

ce que les comptables privés dénomment « charges et produits calculés », C'est à-dire les charges ou produits ne se traduisant pas par un flux monétaire mais par un « jeu d'écritures » qualifié d' « opérations d'ordre budgétaire » dans le secteur public local consistant à budgétiser les charges ou les reprises d'amortissements et de provisions, les variations de stocks, la production immobilisée, les charges à répartir sur plusieurs exercices, la valeur comptable et les plus ou moins-values ayant trait aux cessions d'immobilisations.

Les normes de la comptabilité budgétaire de caisse de l'État s'écartent ainsi très sensiblement des normes de sa comptabilité générale.

2. Les normes de comptabilité générale

Ces normes découlent des articles 30 et 27 de la LOLF.

Selon l'article 30: «*La comptabilité générale de l'État est fan sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action* ». La dernière phrase de ces dispositions prolonge, sous une autre forme, la règle ancienne contenue dans l'article 52 du règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962 selon laquelle la nomenclature, comprise comme la définition des modalités de fonctionnement des comptes ouverts en comptabilité générale, s'inspire du plan comptable général lorsque l'activité exercée par les entités publiques n'est pas de nature principalement industrielle et commerciale et ne doit être conforme à

ce plan que dans le inverse. En réalité, comme le souligne le cadre conceptuel présenté au début du recueil des normes comptables de l'État, ces normes réfèrent, en raison de la normalisation comptable internationale, à trois standards en phase de convergence: le plan comptable général et les règlements du comité de la réglementation comptable, transformé en autorité des normes comptables par l'ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009, en vigueur en France; le référentiel de l'International Accounting Standards Board (IASB) et celui de l'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), qui a succédé au comité Secteur Public de l'International Fédération of Accountants Committe (IFAC) .

Tout en tenant compte des spécificités imputables essentiellement à la nature principalement non marchande des activités de l'État, sa comptabilité générale doit donc s'inspirer du plan comptable général applicable aux entreprises qui intègre lui-même, progressivement et plus ou moins complètement, les normes comptables internationales pour répondre à l'exigence formulée au dernier alinéa de l'article 27 de la LOLF selon lequel: «*Les comptes de l'État (extraits de sa comptabilité générale) doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ». En effet, comme le rappelle le cadre conceptuel précité, l'information financière extraite de la comptabilité générale de l'État doit prendre en compte tous les éléments ayant un impact sur son patrimoine et sa situation financière, à destination des institutions publiques internationales, des marchés financiers et des investisseurs en titres de dettes.

Il importe donc que cette situation financière soit présentée dans des états financiers extraits d'une comptabilité générale régulière, sincère et fidèle pour refléter la réelle consistance du

patrimoine de l'État et informer sur la réalité de sa situation financière, en tenant compte, non seulement de l'ensemble de ses actifs et passifs, mais aussi de l'ensemble de ses engagements reçus ou donnés et des risques hors bilan, ce qui suppose un champ d'opérations comptables plus large que celui de la comptabilité budgétaire de caisse.

B. Le système budgétaro-comptable des collectivités locales

Contrairement à celui de l'État, le système budgétaro-comptable des collectivités locales s'appuie sur un référentiel unique de règles budgétaires et de normes comptables. À chaque catégorie de collectivité ou d'établissement public local correspond une instruction budgétaire et comptable qui contient ce référentiel unique. S'agissant des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements rattachés, chaque instruction reçoit force réglementaire, en application du code général des collectivités territoriales, par un arrêté des ministres en charge de ces collectivités et du budget. Ainsi, l'arrêté du 27 décembre 2005 donne force réglementaire à l'instruction budgétaire et comptable M14 des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, l'arrêté du 21 octobre 2003 modifié à l'instruction M52 des départements et l'arrêté du 23 décembre 2008 à l'instruction M71 des Régions.

Pour l'État, on peut considérer que, d'une part, les dispositions précitées de la LOLF, d'autre part, le référentiel de janvier 2009 également précité, fournissent le cadre conceptuel et normatif d'une comptabilité budgétaire de caisse, répondant à une autre logique que celle de la comptabilité générale établie en droits constatés et inspirée du plan comptable général et des normes

comptables internationales. Ce système budgétaro-comptable, de nature duale, apparaît fondamentalement différent de celui mis en œuvre dans les collectivités et établissements locaux (CEPL), de nature moniste, dans lequel la comptabilité budgétaire, s'agissant de la constatation des recettes et des dépenses, répond aux mêmes principes et aux mêmes règles que la comptabilité générale et se superpose quasi complètement à elle. Certes, la comptabilité budgétaire, contrairement à la comptabilité générale et à l'exception de certaines opérations d'ordre budgétaires, est une comptabilité à partie simple. Mais les principes et les règles de prise en compte des recettes et des dépenses ou des produits et des charges budgétaires sont quasiment identiques en comptabilité budgétaire et en comptabilité générale, ce qui assure une superposition quasi complète des deux comptabilités.

Le système budgétaro-comptable des CEPL apparaît toutefois moins raffiné que celui de l'État. Il se caractérise, en particulier, par l'absence quasi complète de cadre conceptuel. Ainsi, par exemple, les principales instructions budgétaires et comptables applicables dans le secteur public local (M 14, M52 et M71) ne contiennent-elles, dans leur préambule de leur plan de comptes, qu'une référence générale aux principes de régularité, de sincérité ou de fidélité ou à un plan de comptes, inspirée du plan comptable général. Cette référence ne sert d'ailleurs de fondement qu'au classement des opérations budgétaires et comptables dans le plan de comptes qui, contrairement à celui de l'État, n'est précédé par aucun développement conceptuel destiné à une compréhension et une interprétation cohérentes par les divers utilisateurs des règles de comptabilisation ou d'évaluation des opérations. Par ailleurs, le cadre comptable des CEPL proprement dit, malgré une adaptation au plan comptable

général de 1982 au début des années 1990, se trouve en décalage, au regard de l'évolution des normes comptables de l'État, pour n'avoir pas intégré (pas encore) à l'exception des établissements publics de santé (instruction M21), des établissements ou services publics locaux à caractère industriel et commercial (instructions de la série M4 ou des offices publics de l'habitat (instructions M31 et M32), l'évolution induite par la dernière version du PCG initiée en 1999, elle-même impulsée par l'évolution des normes comptables internationales.

Il ne fait pas de doute que l'absence de cadre conceptuel et le décalage d'évolution des normes comptables dans la majeure partie du système budgétaro-comptable en vigueur actuellement dans le secteur public local, résulte de la conception même de ce système fondée sur la superposition de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale. Il apparaît, en effet, que la conception moniste de ce système a bloqué l'évolution des normes comptables pour éviter que l'adaptation à l'évolution de certaines d'entre elles, notamment celles ayant trait à l'amortissement des immobilisations et au provisionnement des risques, ne se traduise par un surcroît de charges budgétaires nécessitant une augmentation du prélèvement fiscal. De ce point de vue, le dualisme du système budgétaro-comptable de l'État a permis une adaptation de la comptabilité générale aux nouvelles normes comptables, avec une comptabilité budgétaire de caisse non impactée par l'évolution de ces normes.

II - LE FONCTIONNEMENT DES SYSTÈMES BUDGÉTARO-COMPTABLES DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES

L'application d'un système budgétaro-comptable dualiste pour l'État, moniste

pour les collectivités locales, débouche sur la présentation d'états financiers au contenu très différent dans l'un et l'autre système, que ce soit sous l'angle budgétaire ou sous l'angle patrimonial.

A- La disparité de présentation des états d'exécution budgétaire de l'Etat et des collectivités locales

Le solde budgétaire en exercice de l'État est beaucoup moins représentatif de la variation de sa situation patrimoniale que ne l'est le solde budgétaire présenté par les autres administrations publiques du secteur non marchand. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, la LOLF, dans son volet relatif à la comptabilité générale de l'État, a déconnecté les normes de présentation de la comptabilité budgétaire de celles de la comptabilité patrimoniale pour appliquer à cette comptabilité des normes comptables permettant d'établir une situation patrimoniale de l'État plus sincère et plus fidèle, dans des conditions et selon des règles plus extensives et plus exigeantes que celles actuellement applicables aux EPNA, aux collectivités territoriales et EPL.

Le résultat budgétaire en exercice des EPNA, des collectivités territoriales et des établissements publics locaux intègre, contrairement à l'État, les opérations sur emprunts (mobilisation et remboursement). Toutefois, la situation financière de l'État ne s'apprécie pas seulement au regard de son solde budgétaire corrigé pour obtenir sa capacité ou son besoin de financement. La commission européenne, en application de l'article 104 du traité de Maastricht, demande, en effet, une notification, à la fois, du solde budgétaire corrigé de l'ensemble des administrations publiques non marchandes (déficit public ne

pouvant pas, en principe, dépasser 3 % du produit intérieur brut - PIB) et de l'encours de la dette d'emprunt de l'État et des autres administrations publiques non marchandes (total ne pouvant pas, en principe, dépasser 60 % du PIB).

Ainsi, si le principe d'équilibre budgétaire ne s'applique pas à l'État, et si son solde budgétaire notifié à la commission européenne n'intègre pas, comme d'ailleurs les autres administrations publiques, la variation de son encours de dette, cette variation est néanmoins prise en compte par ladite commission, les autorités gouvernementales, les experts et l'opinion publique pour apprécier sa situation financière.

Contrairement à l'État, le principe légal d'équilibre budgétaire s'applique aux EPNA, aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux. S'il permet d'intégrer les recettes d'emprunt aux recettes budgétaires, ce principe d'équilibre impose à la gestion budgétaire des collectivités et établissements publics locaux une contrainte beaucoup plus forte que celle exercée sur la gestion budgétaire de l'État.

Pour les EPNA, cette contrainte est moins forte que pour les collectivités territoriales et les EPL. En effet, contrairement à ces collectivités et établissements, les restes à réaliser en dépenses et en recettes ne sont pas pris en compte pour l'appréciation du solde global (investissement et fonctionnement) d'exécution budgétaire des EPNA. En définitive, ce sont les collectivités territoriales et les EPL qui supportent la plus forte contrainte au regard du principe d'équilibre budgétaire. Ainsi, les règles d'application de ce principe prévoient-elles, au niveau des prévisions du budget, que l'amortissement du capital des emprunts à échoir dans l'exercice soit couvert par des

ressources propres de l'exercice et, au niveau de l'exécution du budget, que le résultat global de clôture (investissement et fonctionnement), après prise en compte des restes à réaliser en dépenses et recettes, ne fasse pas ressortir un déficit supérieur à 5 % ou 10% du total des recettes de fonctionnement selon que la collectivité ou l'établissement regroupe une population supérieure ou inférieure à 20 000 habitants. C'est la raison pour laquelle les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, supportant la plus forte contrainte d'équilibre budgétaire, se voient encore appliquer actuellement, du fait de l'intégration de leur comptabilité budgétaire et de leur comptabilité patrimoniale, les normes comptables les moins contraignantes pour la présentation de leur compte de résultat patrimonial.

Toutefois, selon l'intensité de la pression ressentie au plan global, au titre de la contrainte d'équilibre budgétaire, toutes les catégories de collectivités locales ne présentent pas, sous un contenu uniforme, leur état d'exécution budgétaire.

B- La disparité de présentation des états propres à la comptabilité patrimoniale

L'application des normes comptables, pour la présentation du compte de résultat patrimonial, est plus exigeante pour l'État que pour les autres administrations publiques du secteur non marchand (hors sécurité sociale). Cela est également vrai pour les EPNA, par rapport aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux. En ce qui concerne les collectivités territoriales, le degré d'exigence reste plus important pour les départements et les régions, par rapport aux communes et aux établissements publics intercommunaux. Il y a un moindre degré d'exigence dans

l'application des normes comptables de sincérité et de fidélité pour la présentation de la situation patrimoniale.

Cette dégressivité dans l'application des normes comptables s'explique elle-même par un degré accru d'intégration de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité patrimoniale qui renforce la prégnance du principe d'équilibre budgétaire. Plus l'intégration des deux comptabilités est forte, plus le principe d'équilibre budgétaire est contraignant et moins est exigeante l'application des normes de comptabilité générale.

Dans les collectivités locales, l'intégration du système budgétaro-comptable pourrait aller jusqu'à la présentation d'un compte financier unique.

C- Une amélioration de la présentation des états financiers dans les collectivités locales par un compte financier unique (CFU)

1-La procédure actuelle de reddition annuelle des comptes des collectivités locales

La reddition annuelle des comptes dans les collectivités locales donne lieu à la présentation et au vote de deux états financiers: un compte administratif établi sous la responsabilité de l'ordonnateur et un compte de gestion établi sous la responsabilité du comptable public. Le compte administratif est centré sur la gestion budgétaire. Il détaille les dépenses et les recettes ordonnancées en cours d'exercice et fait ressortir les résultats budgétaires en fin d'exercice. Le compte de gestion est centré sur la comptabilité patrimoniale. Au-delà du détail des recettes et des dépenses ordonnancées par l'ordonnateur et des résultats budgétaires qui s'y rapportent, il présente la situation patrimoniale de la collectivité

à travers les comptes d'immobilisations, de créances et de dettes et les comptes financiers de l'actif et du passif du bilan.

La procédure actuelle de reddition des comptes est prévue par l'article L. 1612-12 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) : « *L'arrêté des comptes des collectivités territoriales est constitué par le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif présenté (par l'ordonnateur de la collectivité) après transmission, au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la collectivité territoriale* ».

D'autres dispositions du CGCT précisent les deux volets de l'arrêté des comptes. Pour les communes, l'article L. 2131-31 prévoit que: « *le conseil municipal arrête le compte administratif qui lui est annuellement présenté par le maire. Il entend, débat et arrête le compte de gestion du receveur ...* ». Pour le département, l'article L. 3312-5 dispose que: « *le compte administratif est adopté par le conseil général. Préalablement, le conseil général arrête le compte de gestion* ». Des dispositions aussi précises ne sont pas retenues pour la région. L'article L. 4311-4 se limite à préciser que: « *les comptes sont arrêtés par le conseil régional* », mais l'emploi du pluriel incline à penser que l'arrêté des comptes doit bien porter, distinctement et successivement, sur le compte de gestion et sur le compte administratif.

En pratique et en général, l'arrêté des deux comptes donne lieu à une seule et même délibération de l'assemblée délibérante dans laquelle l'ordonnateur atteste de la conformité du montant total des titres de recette et des mandats de paiement enregistrés dans le compte administratif et dans le compte de gestion et, par voie de conséquence, des résultats

budgétaires transcrits dans les deux comptes. Cette attestation donne d'ailleurs lieu, conformément à l'article D. 2343-4 du CGCT, à un visa de l'ordonnateur porté sur le compte de gestion du comptable. Du fait de la superposition et du recouvrement complets de la comptabilité budgétaire tenue sous la responsabilité de l'ordonnateur et de la comptabilité générale, sur la partie budgétaire, tenue sous la responsabilité du comptable, l'attestation de l'ordonnateur préalablement au vote valant approbation et arrêté des comptes par l'assemblée délibérante, donne à cette dernière une garantie formelle sur la concordance des résultats budgétaires enregistrés dans les deux comptabilités.

Il convient de relever que cette attestation de concordance, prévue pour les comptes des communes et de leurs groupements, appliquant la M14, n'est pas transposée aux comptes des départements (M52) et des régions (M71).

Nonobstant ce rapprochement du compte administratif de l'ordonnateur et du compte de gestion du comptable au moment de l'arrêté annuel des comptes, la séparation traditionnelle de l'ordonnateur et du comptable, prévue à l'article 20 du RGCP du 29 décembre 1962, maintient une forte dualité du système budgétaro-comptable dans les collectivités territoriales, illustrée par l'établissement et la présentation de deux comptes séparés visant chacun un objectif différent.

Alors que le compte administratif vise à rendre compte de l'exécution budgétaire, le compte de gestion tend à retracer la situation patrimoniale de la collectivité.

Cette dualité pourrait être atténuée par le regroupement du compte administratif et du compte de gestion en un compte financier unique (CFU).

2- Les modalités de constitution du compte financier unique des collectivités locales

Ce compte unique pourrait être constitué par un regroupement et une synthétisation des états financiers existants, sous deux volets:

- Les états d'exécution budgétaire avec leur annexe.
- Les états sur la situation patrimoniale et financière (compte de résultat et bilan) avec leur annexe.

a) Les états d'exécution budgétaire et leurs annexes

Document unique destiné à être présenté à l'assemblée délibérante et à être publié, le CFU doit avoir un volume beaucoup plus réduit que celui des états existants composant actuellement le compte administratif et le compte de gestion.

1- Les états d'exécution budgétaire

Les états d'exécution budgétaire proprement dits, tels qu'existant actuellement dans le compte administratif, pourraient voir leur nombre réduit selon trois modalités:

Une intégration, dans un rapport de gestion du président de l'exécutif à son assemblée délibérante des données contenant des informations statistiques, fiscales et financières, ou précisant les modalités selon lesquelles le budget a été voté, notamment le niveau de vote (chapitre ou article). Actuellement, ce rapport de gestion n'est pas nommément prévu par le code général des collectivités territoriales. Toutefois, l'article D. 2342-11, pour les collectivités et établissements relevant de la M14, précise que: «le maire (le président de l'établissement) joint à ce compte (le compte administratif) les développements et explications nécessaires pour éclairer le conseil municipal, ainsi que l'autorité compétente, et leur permettre d'apprécier ses actes administratifs pendant l'exercice

écoulé ». Ces prescriptions ne sont pas étendues aux présidents des exécutifs départementaux et régionaux. Il serait souhaitable que le CGCT soit modifié sur ce point, pour prévoir nommément un rapport de gestion dans l'ensemble des collectivités et établissements du secteur public local. Il est à noter qu'un tel rapport est prévu, pour les sociétés commerciales, par l'article L. 225-100 du Code de commerce: «*Le conseil d'administration ou le directoire (par l'intermédiaire de leur président) présente à l'assemblée son rapport, ainsi que les comptes annuels ... accompagnés du rapport y afférent* ». Il ne paraît pas anormal que ce qui est exigé du président de l'exécutif d'une société commerciale puisse être transposé à celui d'une collectivité financée par l'impôt.

Une limitation du nombre des états budgétaires à ceux rendant compte de l'exécution du budget au niveau où il a été voté.

Ce principe permettrait de ne conserver que deux états d'exécution budgétaire, des dépenses et des recettes de la section de fonctionnement et de la section d'investissement et de supprimer les tableaux qui contiennent des informations redondantes par rapport à ces états, ou des informations sur l'exécution budgétaire à un niveau inférieur au niveau de vote de l'assemblée délibérante.

Toutefois, pour éviter les pertes d'informations significatives par ces suppressions, trois modifications pourraient être apportées aux deux états d'exécution budgétaire maintenus:

- dans le cas où le vote de l'assemblée délibérante porterait sur des articles spécialisés, il conviendrait de les faire ressortir dans chacun des deux tableaux;
- si le vote des dépenses d'investissement prévoyait, pour certaines dépenses, le vote par opération, il faudrait

ajouter une ligne par opération dans les dépenses de la section d'investissement;

- pour les opérations d'ordre dans chacune des deux sections, il faudrait faire ressortir les dépenses et les recettes par chapitre budgétaire.

La conservation d'un état présentant, de façon synthétique, les résultats d'ensemble de l'exécution budgétaire en distinguant, pour la section de fonctionnement et la section d'investissement, le résultat de l'exercice, le report de résultat de l'exercice précédent, les restes à réaliser à reporter sur l'exercice suivant et le résultat cumulé. Ce tableau est utile, non seulement comme point d'orgue du compte rendu d'exécution budgétaire, mais aussi comme lien avec l'analyse financière de la collectivité. En effet, le résultat de fonctionnement de l'exercice est le premier élément de calcul de la capacité d'autofinancement. Ajouté au résultat de fonctionnement reporté de l'exercice précédent, il permet aussi de chiffrer l'affectation de l'autofinancement au regard du besoin de financement de la section d'investissement, lui-même composé du déficit de cette section en exécution auquel s'ajoute le solde des restes à réaliser en dépenses et recettes d'investissement.

Sous le volet budgétaire du CFU, il conviendrait de prévoir aussi le maintien d'une série des trois états précités pour chacun des budgets distincts votés par la collectivité, soit une série pour l'exécution du budget principal et une série pour l'exécution de chacun des budgets annexes. En effet, ce volet a pour objet de rendre compte de l'exécution de chacun des budgets votés par les collectivités, au niveau du vote où il a été adopté. Il pourrait être utile d'y adjoindre un nouveau tableau agrégeant les résultats cumulés (y compris les restes à réaliser) de tous les budgets, afin de vérifier que

ces résultats cumulés et agrégés ne constituent par un déficit de 5 ou 10 % des recettes de fonctionnement susceptible de provoquer une saisine préfectorale en vertu de l'article L. 1612-14 du CGCT, selon l'application qui en est faite par les chambres régionales des comptes.

2 - L'annexe aux états d'exécution budgétaire

Dans sa version actuelle, le sommaire donnant la liste des annexes jointes au compte administratif permet d'en dénombrer 44.

- Quatorze de ces annexes pourraient être jointes au rapport de gestion du président de l'exécutif. Il s'agit :

- de l'annexe sur la présentation croisée par fonction;
- des deux annexes sur les dépenses et recettes des services d'eau et d'assainissement;
- des deux annexes sur les dépenses et recettes des services assujettis à la Tv A ;
- des deux annexes sur la répartition de la TEOM ;
- de l'annexe sur l'emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale ;
- des deux annexes sur l'état du personnel et sur les actions de formation des élus;
- des trois annexes sur la liste des établissements publics créés, sur la liste des services individualisés dans un budget annexe et sur la liste des services assujettis à la TV A et non érigés en budget annexe;
- de l'annexe sur les décisions en matière de taux de contributions directes.

Une annexe, sur la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes, pourrait être incorporée aux états d'exécution budgétaire eux-mêmes

(voir ci-dessus).

Dès lors, seuls quatre tableaux ou états pourraient être joints aux états d'exécution budgétaire dans le CFU, qui correspondraient:

- aux deux annexes sur l'équilibre des opérations financières en dépenses et en recettes ;

- aux deux annexes sur l'état des autorisations de programme ou des autorisations d'engagement et des crédits de paiement afférents, auxquelles se substituerait l'état détaillé des restes à réaliser prévu par l'arrêté interministériel du 26 avril 1996, lorsque la collectivité n'a pas opté pour le régime des AP/AE/CP. Dans l'un ou l'autre cas, ces états pourraient se substituer au tableau détaillé des restes à réaliser figurant actuellement dans la deuxième partie de l'état d'exécution budgétaire.

Après reclassement des quinze annexes à joindre au rapport de gestion (14) ou à incorporer aux états d'exécution budgétaire (1), et des quatre annexes à joindre à ces états, resteraient, sur les quarante quatre annexes actuellement jointes au compte administratif, vingt cinq annexes à joindre au bilan et au compte de résultat sous le volet patrimonial et financier du CFU (voir ci-après).

b) Le bilan, le compte de résultat et leur annexe

1- Le contenu et la forme des documents

Le contenu et la forme des documents ne posent pas de problème puisque, sous réserve de la distinction entre résultat « budgétaire » et résultat « comptable », induite par la neutralisation budgétaire des plus ou moins-values de cession d'immobilisations ou de la charge de certains amortissements ou provisions et prévue dans les instructions comptables M52 et M71 et sous réserve des intitulés

de rubriques ou de comptes spécifiques à l'activité des collectivités locales, le bilan et le compte de résultat, actuellement présentés pour ces collectivités, sont conformes aux documents de synthèse prévus par le plan comptable général.

2-La question de la consolidation du compte de résultat et du bilan

Cette consolidation (avec élimination des flux réciproques) doit être retenue pour faire apparaître la situation patrimoniale et financière d'ensemble de la collectivité. En cas de budgets annexes, il conviendrait donc de présenter un seul bilan consolidé pour le budget principal et les budgets annexes. De même et dès lors que des états séparés rendraient compte de l'exécution budgétaire du budget principal et de chaque budget annexe (voir ci-dessus), il n'y aurait que des avantages, pour l'insertion du résultat consolidé au passif du bilan consolidé, de ne présenter qu'un seul compte de résultat consolidé pour l'ensemble des budgets de la collectivité.

3-L'annexe de nature patrimoniale et financière à joindre au bilan et au compte de résultat

Les vingt-cinq annexes restant à reclasser, parmi les quarante-quatre actuellement jointes au compte administratif (voir ci-dessus), pourraient être jointes au compte de résultat et au bilan dans les conditions suivantes:

- les huit annexes sur l'état de la dette pourraient être restructurées pour en réduire le nombre et faire ressortir plus distinctement les risques financiers au titre des produits structurés;

- les trois annexes sur les méthodes utilisées en matière d'amortissement, sur les provisions et sur l'étalement des provisions pourraient être maintenues en l'état. Une annexe pourrait être ajoutée à ce niveau sur l'application du principe très

important de permanence des méthodes, faisant ressortir les motifs exceptionnels pour lesquels il y est parfois dérogé, ainsi que l'incidence de ces dérogations sur le résultat et le bilan de la collectivité;

- les deux annexes sur les charges transférées et sur les opérations pour compte de tiers pourraient être conservées en l'état;

- les quatre annexes sur les variations du patrimoine devraient être remplacées par un état de l'actif annuel et actualisé faisant ressortir la valeur brute, les amortissements ou les provisions et la valeur par compte d'immobilisations incorporelles, corporelles et financières enregistré en classe 2 du bilan de la collectivité;

- les six annexes sur les diverses formes d'engagements hors-bilan pourraient être maintenues en l'état; ces annexes pourraient être complétées par les deux annexes ayant trait, respectivement, à la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier et à la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la collectivité.

À ces états pourrait être ajouté un état illustrant la manière selon laquelle la collectivité respecte le principe très important d'indépendance des exercices. En trois parties distinctes, cet état viserait:

- les produits et charges rattachées à l'exercice
- les produits et charges constatées d'avance
- les produits et charges des exercices précédents

Enfin deux types de tableaux complèteraient utilement le support de l'analyse de situation patrimoniale et financière de la collectivité, tout en montrant le lien existant entre ses résultats budgétaires et cette situation. Ils consisteraient en :

- un tableau de calcul de la capacité d'autofinancement (CAF) à partir du compte de résultat de chacun des budgets (budget principal et budget annexe) ;

- un tableau de financement consolidé, servi en amont, dans sa partie ressources, à partir d'un tableau du CAF consolidé, permettrait une analyse, sur les deux derniers exercices, de l'évolution des composantes du fonds de roulement et du besoin de fonds de roulement de la collectivité.

Ces deux derniers types de tableaux sont incorporés dans l'annexe prévue par le PCG (n° 32-8 et 532-9). Cette annexe prévoit également la présentation d'un tableau des soldes intermédiaires de gestion (SIG). Pour les collectivités territoriales, un tel tableau semble superflu dans la mesure où, pour ces collectivités, le compte de résultat lui-même fait ressortir les SIG intéressants à connaître: résultat courant non financier, résultat courant financier, résultat exceptionnel et résultat de l'exercice.

3.L'intérêt et l'utilité d'un compte financier unique pour les collectivités locales

a) L'allégement des états financiers

Le volume et la lourdeur des états financiers actuels résultent de leur dualité, de la redondance des informations sur l'exécution budgétaire et de la profusion des annexes. Le CFU simplifierait la présentation des états d'exécution budgétaire, supprimerait la redondance des informations sur l'exécution budgétaire et réduirait le nombre d'annexes en les regroupant ou en les déportant dans le rapport de gestion du président de l'exécutif de la collectivité.

b) L'amélioration de la lisibilité et de l'intelligibilité des états financiers

Cette amélioration pourrait résulter, à la fois: - de la réduction du volume des états;

- de leur reclassement sous deux volets: le volet budgétaire et le volet patrimonial et financier;

- du complément apporté par les annexes incorporées dans le deuxième volet pour, d'une part, faire apparaître le lien existant entre résultats budgétaires et évolution de la situation patrimoniale et financière de la collectivité, d'autre part, mieux cerner l'ensemble des risques pouvant affecter cette situation.

c) L'amélioration de l'efficacité de la communication financière

Actuellement, la lourdeur, la complexité et la dispersion des états financiers ne permettent pas aux exécutifs locaux de disposer des supports clairs, précis et synthétiques pour communiquer sur l'exécution budgétaire et la situation patrimoniale et financière des collectivités territoriales. Le CFU fournirait un support adéquat d'amélioration de la transparence des informations publiées en cette matière, en direction des assemblées délibérantes, des partenaires économiques et financiers et du citoyen.

d) Le bouclage du système de fiabilisation des comptes des collectivités locales

Le compte financier unique pourrait constituer le support indispensable d'un processus permettant d'envisager une certification à moyen terme des comptes des collectivités locales accompagnant celles déjà mises en œuvre pour les autres administrations publiques de l'État et de la sécurité sociale.

III- LES DIFFICULTES DE COMBINAISON DES DEUX TYPES DE NORMES BUDGETAIRES ET COMPTABLES DANS LES DEUX SYSTEMES BUDGETARO – COMPTABLES DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES LOCALES

Chacun des deux systèmes présente des avantages mais aussi des difficultés spécifiques. Le système de l'Etat génère des difficultés d'articulation et de compréhension des résultats financiers. Celui des collectivités locales est soumis à un certain « détricotage » du fait de la contrainte d'équilibre budgétaire plus au moins ressentie au niveau global de chaque catégories de collectivités.

A- Les difficultés d'articulation des résultats financiers propres au système budgétaro-comptable de l'Etat

Dans le système des collectivités locales, la superposition quasi complète des deux comptabilités, budgétaire et générale, s'agissant du fait générateur ou du périmètre des enregistrements comptables, permet de considérer que la comptabilité budgétaire, sous le volet de la comptabilités des engagements, contribue à la fiabilisation des charges à enregistrer dans la comptabilité générale. Ce type de superposition et de fiabilisation n'existe pas pour les comptes de l'Etat.

Pour les collectivités locales, la superposition quasi parfaite des deux comptabilités permet de s'assurer que toutes les charges mandatées en comptabilité budgétaire (charges payées, charges à payer et charges « calculées ») sont bien enregistrées, pour des montants identiques, en comptabilité générale. Par ailleurs, l'enregistrement des restes à réaliser (charges engagées n'ayant pas donné lieu à service fait), en comptabilité budgétaire, permet de reporter et de réinscrire ces restes au budget de

l'exercice suivant. Ajoutés aux crédits nouveaux, ils s'incorporent au total des crédits ouverts au titre dudit exercice. De surcroît, avant d'être reportés au budget de l'exercice suivant, les restes à réaliser doivent être inscrits au compte administratif de l'exercice courant, ce qui garantit une bonne continuité et une bonne maîtrise de l'exécution du cycle budgétaire pluriannuel des collectivités locales, par incorporation des restes à réaliser dans leur résultat budgétaire.

En ce qui concerne l'État, la comptabilité budgétaire n'offre pas ces possibilités de bonne articulation avec la comptabilité générale. En effet, les charges à payer (charges ayant donné lieu à service fait sans réception de facture en fin d'exercice), rattachables à l'exercice en comptabilité générale, ne sont pas individualisées et valorisées en comptabilité budgétaire. De manière générale, les charges engagées et non payées (non mandatées), en comptabilité budgétaire, considérées comme des autorisations d'engagement (AE) «consommées », ne distinguent pas les charges à payer (service fait) et les restes à réaliser (service non fait). En tant que telles, ces autorisations d'engagement ne sont pas reportées au budget de l'exercice suivant, mais les crédits de paiement correspondants doivent l'être pour assurer le règlement des engagements de l'exercice précédent. Le maintien d'une comptabilité budgétaire à deux volets, l'un assurant le suivi de la consommation des AE et des CP, sans distinction des AE ayant donné lieu ou non à service fait, l'autre enregistrant les charges sur le critère du paiement et servant au calcul du résultat budgétaire, fait ressortir un écart entre les charges prises en compte, en termes de résultat comptable, en comptabilité générale et en comptabilité budgétaire, qui correspond aux charges à payer (engagées avec service fait).

S'ajoutent, à cet écart, les charges « calculées » (amortissements, provisions ...) qui ne font pas l'objet d'un engagement en comptabilité budgétaire. Le défaut d'articulation ou de superposition entre le premier volet de la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale ne permet pas à l'État de maîtriser au mieux le déroulement de son cycle budgétaire pluriannuel.

Par ailleurs, chaque année, ce défaut d'articulation nécessite l'établissement d'un tableau des écarts entre les deux types de résultat taire et comptable, avec une analyse de l'origine de ces écarts, sans doute incomplète et partiellement aléatoire en raison de l'impossibilité de les retracer tous, notamment pour les opérations d'inventai: d'exercice de rattachement des charges et des produits de fonctionnement.

B. Les difficultés de compréhension des résultats financiers de l'État

Les états financiers des collectivités locales présentent les opérations budgétaires et comptables en deux sections, une section de fonctionnement et une section d'investissement d'investissement, le solde de chacune d'elles exprimant un résultat identique en comptabilité budgétaire et en comptabilité générale, avec une section de fonctionnement détaillant les charges et les produits à l'origine d'une variation du patrimoine et une section d'investissement enregistrant les variations du patrimoine et permettant, en fin d'exercice une actualisation des soldes de bilan.

Cette répartition des opérations entre deux sections n'est pas retenue au stade de leur exécution, dans le compte général de l'Etat et la LOLF ne contient aucune disposition expresse en la matière. Par contre, son article 51 prévoit qu'en prévision, une présentation des recettes et des dépenses budgétaires, en une

section de fonctionnement et une section d'investissement, soit jointe à la loi de finances de l'année.

IV - LA JUSTIFICATION DU MAINTIEN DES DEUX SYSTÈMES BUDGÉTAIRES COMPTABLES

A- La justification du système dualiste pour les comptes de l'État

La LOLF prévoit très explicitement ce système dualiste, d'une comptabilité budgétaire de caisse et d'une comptabilité générale en droits constatés et intégrant les opérations d'inventaire pour retracer les variations du patrimoine de l'État aussi sincèrement et fidèlement que possible. Ce découplage ou cette déconnexion permettent de satisfaire plus facilement et complètement à la convergence des normes de la comptabilité patrimoniale avec l'évolution des normes comptables internationales, sans interférence trop marquée avec l'évolution des marges et de l'équilibre budgétaire que l'État n'est d'ailleurs pas tenu de respecter strictement, au moins au plan national, seuls les engagements européens limitant le déficit des finances publiques, dont fait partie le déficit budgétaire de l'État à 3 % du produit intérieur brut (PIB) et l'encours de dette des finances publiques, auquel est lié leur déficit, à 60 % du PIB.

Beaucoup d'experts considèrent d'ailleurs que la règle d'équilibre budgétaire, qualifiée de « règle d'or » de gestion des finances publiques, consistant à limiter le recours à l'emprunt pour financer exclusivement les dépenses d'investissement, à l'exclusion des fonds nécessaires au remboursement des emprunts antérieurement conclus et des dépenses de fonctionnement, ne pourrait pas s'appliquer à la gestion des finances de l'État, au moins pour le financement de certaines dépenses comptable ment imputées en charge de fonctionnement

alors qu'économiquement elles représentent des dépenses préparant l'avenir de la nation, par exemple dans les domaines de l'éducation, de la formation ou de la recherche.

En tout état de cause, financièrement parlant, l'absence de budgétisation des opérations comptables d'inventaire, pour constater au budget, soit l'impact du solde net des charges au titre de la spécialisation des exercices, soit l'impact du solde net des charges au titre des amortissements et provisions, limite optiquement le déficit financier réel de l'État et fait disparaître la nécessité de prélever des ressources propres pour financer ces charges nettes, soit au cours de l'exercice suivant, soit à moyen terme s'agissant du renouvellement ou du maintien du patrimoine au moyen des amortissements et des provisions.

B. La justification du système moniste pour les comptes des collectivités locales

De longue date, les normes budgétaires et comptables en vigueur dans les collectivités locales ont permis la superposition des deux types de comptabilité, permettant ainsi l'unicité de leur présentation, de leur compréhension et de leur analyse.

Toutefois, ces dernières années, plusieurs réformes ont atténué cette superposition. Ainsi, à partir de 2003, le référentiel budgétaire des départements, inscrit dans la M52, permet de neutraliser budgétairement, par une opération d'ordre, la charge budgétaire des bâtiments publics. Par ailleurs, un compte 4818 « Charges à étaler » prévoit de répartir, sur une durée maximale de cinq ans, des charges exceptionnelles de fonctionnement limitées aux « frais d'études de réorganisation ou de restructuration des services ». Depuis 1997, la M 14 applicable aux communes,

comme les autres instructions applicables' aux départements et aux régions, ont introduit un autre dispositif de neutralisation budgétaire des plus ou moins-values de cession d'actifs immobilisés par leur remontée en section d'investissement et au bilan de la collectivité. S'il s'agit là d'une dérogation au plan comptable général qui n'inclut pas ce type de remontée au bilan, elle ne remet pas en cause la superposition des deux comptabilités puisque la neutralisation budgétaire donne lieu à la même neutralisation en comptabilité générale. Il n'en va pas tout à fait de même pour la réforme en 2006 de la budgétisation des provisions et des intérêts courus et non échus introduite dans le référentiel budgétaire des collectivités territoriales.

L'absence d'option en faveur d'un régime de provisions totalement budgétisées introduit, en effet, un régime d'opérations mixtes, semibudgétaires, avec la constatation au budget d'une charge budgétaire de provision, sans contrepartie budgétaire en recette d'investissement. Ce type d'opérations semi-budgétaires ne crée pas de discordance, en fonctionnement, entre le résultat de la comptabilité budgétaire et le résultat de la comptabilité générale. Il n'en va pas de même pour le résultat de la section d'investissement. Toutefois, le bilan et le fonds de roulement comptables ne s'en trouvent pas perturbés puisque la contrepartie de la charge budgétaire de provision est bien portée, en comptabilité générale, en crédit du compte de provision au passif du bilan. Mais l'absence de contrepartie budgétaire à la charge budgétaire de provision crée une complication supplémentaire, comme à chaque fois que l'on introduit une opération mixte (semi-budgétaire) dans la comptabilité locale, dans la mesure où le fonds de roulement comptable, calculé à partir du bilan, ne correspond plus au résultat de clôture de la comptabilité

budgétaire, correspondance qui était assurée lorsque les deux référentiels et les deux comptabilités budgétaire et générale étaient complètement superposés. Les ICNE, introduits aussi comme opérations mixtes, posent le même problème que les provisions semi-budgétaires.

Mais, tout compte fait, le régime d'opérations mixtes constitue un moindre mal. S'il pose un problème d'appréhension du fonds de roulement de la collectivité arrêté en fin d'exercice, il ne touche pas à la superposition du résultat de fonctionnement, en comptabilité budgétaire et en comptabilité générale.

Tel n'est pas le cas de la neutralisation budgétaire des charges de fonctionnement, qu'elle soit définitive comme celle déjà introduite dans l'instruction M52 pour les charges d'amortissement des bâtiments publics, dans la M71 pour les charges d'amortissement des subventions d'équipement, ou temporaire, comme celle consistant à étaler dans le temps des charges de fonctionnement dites « exceptionnelles ». En particulier, la neutralisation des charges d'amortissement se traduit par une présentation double du résultat de fonctionnement. Un résultat dit « comptable » sans neutralisation de la charge d'amortissement et un résultat dit « budgétaire » intégrant cette neutralisation. Mais, au-delà de la difficulté d'appréhension du « vrai » résultat de fonctionnement, la neutralisation budgétaire de la charge d'amortissement au budget de la collectivité par une recette d'ordre exonère la collectivité de financer cette charge par une recette réelle, effectivement prélevée sur le contribuable ou l'usager. De manière générale, toute inscription d'une recette d'ordre au budget de fonctionnement, ayant pour objet la neutralisation d'une charge de fonctionnement, quelle qu'en soit la

nature, n'a pour effet que de réduire, à due concurrence, le besoin de prélèvement réel et effectif d'une ressource propre et, partant, de diminuer les réserves financières et le fonds de roulement de la collectivité dans sa partie financée par des ressources définitives.

Il ne faut pas perdre de vue que le budget est le seul outil de la collectivité qui lui permette de prélever, en termes réels, les ressources nécessaires au maintien de son patrimoine. Seul un prélèvement réel de ressources (encaissement de recettes) pour couvrir, à la fois, les charges réelles (décaissées), mais aussi des dépenses constatées pour ordre (calculées), destinées à mettre en réserve les ressources nécessaires, peut assurer le maintien du patrimoine de la collectivité. Dès lors, l'introduction de toute recette d'ordre ayant pour objet de neutraliser des dépenses d'ordre, en particulier celles affectées au maintien du patrimoine n'a pour effet que de rapprocher le référentiel budgétaire d'un référentiel de comptabilité de «caisse» et de reporter dans le temps la mobilisation des ressources nécessaires au financement de ces dépenses, quitte, en attente de cette mobilisation, à assurer ce financement par l'emprunt.

L'extension du dispositif de neutralisation budgétaire des charges de fonctionnement, voire le refus de suppression du dispositif existant en la matière, interviendraient à contretemps, alors que les collectivités locales s'inscrivent de plus en plus dans une perspective d'amélioration de la fiabilité de leurs comptes et d'affinement de leurs outils budgétaires et comptables pour mieux mesurer leur performance et dans le contexte de resserrement général de leurs marges de manœuvre budgétaires et financières. De surcroît, cette extension ne serait pas susceptible de pouvoir recevoir la justification présentée pour l'État, les collectivités locales demeurant tenue légalement par une obligation de respect de leur équilibre budgétaire découlant de l'article L. 1612.4 du Code général des collectivités territoriales qui leur impose de couvrir leur charge de remboursement d'emprunt par des ressources propres et ne pouvant prétendre, au moins à la même échelle que l'État, que d'importantes dépenses de fonctionnement constituent, en réalité, économiquement, des dépenses d'investissement préparant l'avenir du pays.

Des comptes de l'État par ministère et par programme

Jean-Paul Milot, Conseil de normalisation des comptes publics
Revue Française de Comptabilité / juin 2010

La comptabilité générale de l'Etat est organisée par les articles 27, 30, 54.7 et 58.5 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). L'article 27 pose le principe d'une comptabilité générale, l'article en définit les caractéristiques essentielles, l'article 54.7 prévoit que le compte général de l'Etat (CGE) est présenté en annexe à la loi de règlement, et l'article 58.5 qu'il est certifié par la Cour des comptes.

La situation actuelle

Le compte général est le compte de la « personne morale » Etat. Il comprend les opérations, droits et obligations de toutes les entités formant l'Etat et non dotées une personnalité juridique propre. On y trouve les opérations du budget général, des comptes spéciaux, des budgets annexes, des pouvoirs publics et des autorités administratives indépendantes non dotées de la personnalité morale. Le budget général présente, en dépenses, opérations des ministères selon une nomenclature de missions, programmes, juctions (MPA). Les missions correspondent aux grandes politiques publiques, elles sont décomposées en programmes qui constituent, au sein des ministères, des unités de mise en œuvre de ces politiques, ces programmes sont eux-mêmes découpés en actions qui explicitent le contenu des programmes. La LOLF ne fixe pas les modalités de présentation du CGE. Le choix a été de ne pas retenir l'un des découpages précédents mais de produire des "comptes individuels" de la personne morale "Etat" et de présenter son compte de résultat par nature. L'article 27 de la LOLF prévoit également l'existence d'une comptabilité budgétaire. Cette comptabilité porte sur les dépenses et les recettes budgétaires et permet d'établir le solde budgétaire. L'article 28 définit les principales caractéristiques de cette comptabilité qui correspond à une comptabilité de caisse modifiée. La comptabilité budgétaire comprend aussi une comptabilité des engagements. En effet l'article 8 de la LOLF dispose que les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. La comptabilité budgétaire comprend donc en réalité trois comptabilités: la comptabilité des

recettes budgétaires, la comptabilité des dépenses (consommation des crédits de paiement) et la comptabilité des engagements (consommation des autorisations d'engagement). Ces trois comptabilités correspondent aux dispositions contenues dans les lois de finances et sont nécessaires pour rendre compte de l'exécution du budget et du respect des autorisations parlementaires. Contrairement à ce qui est prévu pour la comptabilité générale de l'Etat, la LOLF contient de nombreuses dispositions conduisant à présenter la comptabilité budgétaire (dans sa partie comptabilité des crédits) par MPA. Ces restitutions sont la conséquence directe du fait que la loi de finances est présentée et votée suivant ce découpage. Ainsi tout crédit budgétaire est enregistré par nature économique, dans la nomenclature budgétaire prévue à l'article 5 et qui est strictement articulée avec le plan comptable de l'Etat utilisé pour tenir la comptabilité générale, et par destination dans la nomenclature MPA.

Problèmes posés par la présentation du compte général de l'Etat par programmes ou par ministères

La présentation du CGE selon une nomenclature MPA ou par ministères ne fait pas actuellement l'objet de publications systématiques même si des éléments existent d'ores et déjà. Son élaboration complète poserait quatre séries de questions: des questions techniques de faisabilité, des questions conceptuelles de contenu des comptes de programmes ou de ministères, des questions portant sur le statut de cette information et enfin des questions pourtant sur son utilité.

La faisabilité

Pour ce qui concerne la faisabilité, le double repérage des opérations budgétaires par nature et par destination fournit presque directement la possibilité de présenter l'essentiel du tableau des charges de comptabilité générale et certains éléments de bilan selon la grille MPA et donc par ministères puisque ces derniers contiennent, par principe, des nombres entiers de programmes. La très grande majorité des opérations budgétaires correspond en effet soit à des charges de comptabilité générale soit à des variations d'actifs. La production de comptes de résultats ou d'éléments de bilan par MPA dépend donc de la possibilité de compléter ces informations par les produits imputables aux programmes, par les charges ne correspondant pas à des crédits (dotations aux amortissements par exemple) et par des éléments de bilan imputables et non liés à des opérations budgétaires. L'ampleur de ces corrections dépend du choix sur le contenu conceptuel de ces comptes.

Le contenu

Le point le plus délicat semble en effet être la détermination du périmètre des éléments à inclure dans de tels comptes. On peut aisément trancher certaines questions comme l'imputation de la dette financière ou des recettes régaliennes qui n'auraient guère de sens et contreviendraient au principe de non-affectation. Le principe général pourrait être fondé sur la relation avec la gestion des programmes: n'imputer en charge d'un programme que ce qui dépend (plus ou moins) du responsable de programme. La comparaison avec les comptes de ministères construits au Royaume-Uni serait très éclairante. En effet les promoteurs de la réforme comptable outre-manche ont adopté la démarche inverse de la LOLF. Ils ont d'abord construit progressivement des comptes par ministères et éprouvent maintenant les plus grandes difficultés à les consolider pour obtenir un compte complet de l'Etat. Les questions sont assez identiques à celles qui se posent pour établir des comptes de programmes en France mais elles sont vues "à l'envers". Le rapprochement des interrogations serait sans doute plein d'enseignements.

L'usage

La question du statut de l'information ne doit pas être négligée. Elle pose également celle du référentiel et de la légitimité des conventions retenues. D'un point de vue fondé sur la prise en compte de l'ensemble des droits et obligations, de tels comptes seraient encore plus "incomplets" que les comptes de l'Etat puisqu'aux limites déjà reconnues (pas de comptabilisation d'actif représentatif de la souveraineté, difficultés de fixer la frontière des passifs liés aux obligations de service public) s'ajouterait l'impossibilité d'imputer des éléments de charges, comme les intérêts de la dette ou de produits comme les impôts.

Les conventions permettant de décider quels éléments de bilan et de compte de résultat doivent figurer dans ces comptes ne relèvent pas seulement des principes généraux de la comptabilité d'exercice mais aussi, et peut-être surtout, de concis déclarations de gestion et d'organisation des responsabilités. Cela pose directement la question de leur portée. Ces comptes ne semblent donc pas pouvoir être certifiés, pour autant leur vérification par des auditeurs indépendants paraît être une condition nécessaire de leur fiabilité.

L'utilité

La question la plus importante est probablement celle de l'utilité. Elle devrait déterminer *in fine* la portée et le statut des comptes. Leur qualité suppose une implication des gestionnaires encore plus importante que dans la comptabilité générale actuelle. La pertinence des clés de ventilation, passage obligé de ce genre d'exercice, dépend étroitement des liens avec la gestion et la définition des responsabilités. Le sujet est bien connu des entreprises et il ne présente pas, *a priori*, de grandes spécificités dans le cas de l'Etat, à une exception importante près. Dans les entreprises, cette information est en général interne et utilisée suivant des normes en principe acceptées par l'ensemble des acteurs (on considère en général que cet accord est une condition nécessaire de réussite). Dans le cas de l'Etat, il est difficile d'imaginer une séparation de même nature entre information interne et information externe. Ces données seront nécessairement un élément important d'appréciation de la performance non seulement dans une perspective

hiérarchique mais aussi pour les citoyens et leurs représentants; cela représentera même leur principale utilité. Cette comptabilité intéressera donc doublement les gestionnaires: comme outil de pilotage et comme élément d'évaluation de leur performance. Leur adhésion à son développement est donc un élément décisif. Cela implique que cette comptabilité soit véritablement tournée vers la gestion et que les conventions retenues pour l'établir s'appuient en priorité sur cette approche.

Les données actuelles : les rapports annuels de performances (RAP) et la comptabilité d'analyse des coûts

L'article 51.5 de la LOLF indique que des annexes au projet de loi de finances présentent les projets annuels de performances (PAP) par programme ou par dotation. Ces PAP décrivent les actions, les coûts associés, les objectifs poursuivis ainsi que les résultats obtenus et attendus pour les années à venir. L'article 54.5 prévoit que la loi de règlement fournisse dans les RAP le compte rendu de l'exécution des éléments présentés dans les PAP.

Le plan des RAP est identique au plan des PAP et présente pour chaque programme les éléments suivants:

- Bilan stratégique du rapport annuel de performances
- Présentation des crédits et des dépenses fiscales
- Rappel de la présentation du programme
- Objectifs et indicateurs de performance
- Justification au premier euro
- Opérateurs
- Analyse des coûts du programme des actions

L'analyse des coûts, prévue par l'article 27, n'est pas une comptabilité analytique. Elle vise à fournir une information sur les coûts des actions de politiques publiques en ventilant les crédits affectés aux actions supports ou polyvalentes. La nomenclature MPA ne suit pas en effet une pure logique de destination. Elle comprend des actions et des programmes supports à côté des actions et des programmes décrivant les politiques publiques. Par exemple la mission interministérielle "enseignement" scolaire comprend 6 programmes (en 2008) dont l'un est intitulé "soutien de la politique de l'éducation nationale". Ce choix correspond à la nécessité de construire un budget à partir des organisations existantes et au refus d'un budget "analytique" considéré comme artificiel. Il est de plus justifié que des services dédiés aux actions de support soient également compris dans la démarche de performance de manière directe.

Afin de fournir une information sur la dépense "complète" ou sur le coût "complet" par action de politique publique, les actions et programmes supports sont déversés dans ces actions et programmes de politique. Toutefois, cette opération ne se fait que dans les RAP car elle n'est pas un élément de budgétisation. Cette comptabilité s'articule simplement avec la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale dont elle reprend les données par programmes actions après cette ventilation des éléments de support ou de polyvalence figurant dans les programmes présentés votés dans la loi de finances. Elle constitue une base, qui doit être complétée qui, combinée avec la ventilation directe des charges selon la grille MPA, prélegs de futurs comptes par programmes et par ministères.

TRESOR PUBLIC

Les interactions entre la recherche et la normalisation comptables

Christian Hoarau , Professeur au CNAM
Revue Française de Comptabilité, Juin 2010

Dans son discours lors du 40^e forum de Davos, le Président de la République française est revenu sur les facteurs de la crise financière pour inviter l'ensemble des décideurs à en tirer les leçons, en particulier sur la régulation du capitalisme financier. Il a notamment mis l'accent sur le rôle de l'ingénierie financière mise en œuvre par les banques afin de contourner les règles prudentielles mais aussi sur celui des normes comptables internationales, plus précisément l'application de la *faire value* (juste valeur). Les effets procycliques de cette règle d'évaluation des actifs donneraient une représentation éloignée de leur situation économique.

Le comité des normes comptables internationales (IASB) qui a adopté, après le FASB, cette règle d'évaluation des instruments financiers à leur juste valeur (prix de marché ou à défaut valeur de modèle) semble avoir érigé cette convention en véritable dogme. Ceci dit, la question reste posée de la pertinence des méthodes alternatives. Il serait intéressant de simuler quelles auraient été les réactions des acteurs des marchés financiers ou monétaires lors de la crise de 2008 si les banquiers avaient pu appliquer par exemple la méthode du coût amorti sur leurs portefeuilles d'instruments financiers ou la méthode du *business model* de l'application de la juste valeur.

Doté d'une légitimité technique, cet organisme supranational de droit privé ne dispose pas de légitimité politique. En matière de régulation comptable internationale, cette situation soulève des questions d'importance non traitées ici, mais on peut souligner que jusqu'à présent les interventions du G 20 n'ont guère modifié cette situation.

Conçues uniquement pour répondre aux besoins d'information des apporteurs de capitaux, les normes de l'IASB sont élaborées dans le cadre d'un processus très formel (*due process*), calqué sur le processus utilisé dans le monde Anglo-Saxon, au cours duquel les parties prenantes peuvent faire des commentaires sur les projets de norme. Même si l'on ne doit pas négliger l'impact des relations informelles et le lobbying auprès des membres du *Board* voire du staff de l'IASB, les normes qu'il produit dépendent certes de la composition du Board mais également des commentaires transmis au cours du *due process*.

Influencer les choix de l'IASB et les postulats voire les croyances sur lesquels ils reposent, comme celle de l'efficacité des marchés ou l'absence d'alternative à la juste valeur ou encore la prééminence de l'investisseur dans l'objectif assigné aux états financiers, suppose de participer à son *due process* avec des contributions de haut niveau. L'évolution des orientations de l'IASB est l'enjeu d'une

compétition intellectuelle sévère entre des pays exprimant des modèles économiques et sociaux différents. Sous-jacents aux enjeux de nature comptable, sont présents des enjeux économiques et sociaux. Comment la France, et au-delà l'UE, peuvent-elles influencer l'élaboration des normes de l'IASB ? On reprendra ici les termes du rapport de J. F. Le Petit à l'origine de la création de l'Autorité des normes comptables: « *rassembler nos forces sociales, les organiser, les crédibiliser, les faire parler d'une même voix, et les mettre en ordre de bataille* ». Dans ce contexte, la recherche comptable a-t-elle un rôle à jouer? Certains concluent qu'il est forcément limité en raison notamment des contraintes institutionnelles que subit la recherche. Selon nous le rôle de la recherche n'est pas à négliger si l'on prend comme exemple les États-Unis où le FASB entretient depuis des décennies des liens très étroits avec la recherche universitaire. Ainsi l'on peut s'interroger sur son rôle dans l'adoption de la juste valeur ou tout au moins la légitimation de ce choix, en particulier avec des travaux empiriques où les méthodologies statistiques sophistiquées peuvent l'emporter sur le questionnement du mode de production des données comptables utilisées dans des modèles où les marchés financiers sont supposés efficaces. Or, nous disposons de travaux de finance comportementale et conventionnaliste qui réfutent cette hypothèse.

Plus fondamentalement, les normalisateurs et les chercheurs sont aujourd'hui confrontés à un défi majeur, celui de la pertinence du modèle comptable, dans un contexte où les éléments immatériels sont des facteurs essentiels de la création de la richesse et où les changements technologiques rapides, en particulier la convergence

numérique, modifient de façon significative l'environnement et les modèles économiques des activités des entreprises.

Le modèle ou la représentation comptable véhiculée par les normes IFRS est encore plus décalé dans la mesure où il est déterminé par la vision de l'entreprise prônée par un capitalisme financier, où celle-ci est réduite à la communauté des actionnaires et assignée à créer de la valeur boursière à court terme.

Le normalisateur : du bénéficiaire passif au soutien actif de la recherche comptable

Dans le domaine des relations entre la normalisation et la recherche comptables, la France a un retard considérable. Il aura fallu attendre la rénovation du CNC et plus encore la création de l'Autorité des normes comptables pour que le normalisateur se dote d'une direction de la recherche. Celle-ci a organisé des rencontres avec les laboratoires de recherche pour établir notamment une cartographie de la recherche comptable en France. Quelles seront à l'avenir les relations entre l'ANC et la recherche comptable dans la perspective d'un soutien actif de sa part? Il est un peu tôt pour répondre à cette question mais il peut être intéressant d'examiner les différentes actions menées aux États-Unis par le FASB depuis sa création en 1973 afin de favoriser une élévation du niveau d'interactions avec la communauté académique comptable.

FASB et recherche comptable

Ces actions relèvent de trois catégories : d'abord la représentation permanente des universitaires au sein du FASB et leur implication par la participation à ses activités périodiques ou ponctuelles,

ensuite l'orientation en amont des connaissances académiques afin qu'elles soient utiles au normalisateur, et ce par la mise en place au milieu des années 1990 d'un programme destiné aux enseignants-chercheurs et aux programmes doctoraux, et enfin plus récemment, en 2007, la création du *Financial Accounting Standards Research Initiative*, et le financement d'un poste annuel de chercheur associé au FASB.

La présence d'universitaires dans les institutions comptables

L'implication la plus forte des universitaires est obtenue lorsqu'ils sont membres actifs de l'organisme de normalisation. Ainsi, dès la création du FASB, il a été prévu qu'un des sept (aujourd'hui cinq) membres du *Board* serait un académique. De surcroît, les universitaires sont également membres du *Financial Accounting Standards Advisory Council* (FASAC), du *Board* des administrateurs (*trustees*) de la *Financial Accounting Foundation* (FAF), des groupes de travail qui conseillent le FASB sur les projets majeurs de son agenda.

En revanche il est surprenant de constater qu'aucun universitaire n'est membre du *Public Company Accounting Oversight Board* (PCAOB) alors qu'ils sont présents dans les différentes instances suivantes: *PCAOB Standing Advisory Committee*, Conseil des administrateurs de l'*American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA), conseil des normes d'audit de l'AICPA.

De même, plusieurs universitaires américains sont ou ont été membres du *Board* de l'IASB (Mary Barth de 2001 à 2009), du *Standards Advisory Council* (SAC) de l'IASB, du *Board* de l'*International Auditing and Assurance Standards* (IAASB) de l'*International Federation of Accountants* (IFAC).

La participation d'universitaires aux travaux du FASB

L'implication directe des universitaires prend également d'autres formes lorsqu'ils sont invités à participer à des activités périodiques ou ponctuelles du FASB afin de l'assister et de le conseiller. Parmi ces activités on citera la préparation des cahiers des charges des projets de recherches, la participation à des tables rondes et des conférences financées par le FASB telles que celle organisée avec l'IASB et formellement avec l'*American Accounting Association* (AAA) qui porte sur les questions ou problématiques relatives aux états financiers. Au cours des dernières années, cette conférence a été centrée sur des points majeurs des agendas du FASB et de l'IASB (la constatation des produits en 2007, dette/risque d'entreprise et leasing en 2008).

De façon ponctuelle, le FASB implique les académiques par le financement de projets de recherche spécifiques. À titre d'illustration on citera deux commandes récentes et d'actualité : "*Global Accounting convergence and the potential adoption of IFRS*" (Hail, Leuz et Wysocki, 2009) et "*Bank leverage and credit risk: What do fair values tell us ?*" (Blankespoor, Linsmeier, Petroni et Shakespeare, 2010). La première recherche analyse les facteurs économiques et politiques de l'adoption des IFRS- par les Etats-Unis. Un de ses principaux résultats est que celle-ci n'aurait pas d'effets significatifs, positifs ou négatifs, au plan macroéconomique. L'apport de ce papier de recherche pour le *Board* s'est traduit par son intégration dans les lettres de commentaires transmises dans le cadre de la consultation organisée par la SEC. Il a ensuite été soumis à une revue académique.

Un programme du FASB en direction des chercheurs

Dans la perspective de mieux faire connaître ses activités aux enseignants chercheurs, le FASB a créé au milieu des années 1990 un programme spécifique (*FASB Faculty*). Celui-ci réunit un petit nombre d'académiques qui ont l'opportunités de passer plusieurs jours au FASB au cours desquels ils peuvent observer les différentes activités du normalisateur y compris le déroulement d'une réunion du *Board*, des réunions bimensuelles du groupe de travail sur les questions émergentes, et de préparation de la prochaine réunion du *Board* au cours de laquelle le *staff* se réunit avec quelques membres du *Board* pour discuter des éléments à l'ordre du jour (Beresford et Johnson, 1995). Ce programme se déroule tous les deux ans en alternance avec un programme similaire destiné aux docteurs (PhD) et doctorants en comptabilité.

Malgré ces différentes actions et la possibilité de participer, par des lettres de commentaires, au *due-process* du normalisateur, le niveau d'implication des universitaires n'a pas été considéré comme suffisant par le FASB. À l'inverse, on peut s'interroger si celui-ci n'a pas été pendant de longues années un bénéficiaire passif de la recherche académique. À partir de 2007, le FASB a pris deux décisions majeures qui marquent un changement structurel dans ses relations avec le monde de la recherche comptable américain: d'abord la création d'un poste de chercheur associé en résidence pour une année au siège du FASB, et ensuite la mise en place d'un programme structuré de mesures destinées à élever le niveau d'interaction avec les chercheurs, le *Financial Accounting Standards Research Initiatives* (FASRI).

Sans entrer dans le détail du FASRI, on indiquera qu'il a pour but d'aider le FASB à accomplir ses missions en augmentant son niveau d'information sur les sujets d'un intérêt probable pour les chercheurs. Dans cette perspective, ceux-ci bénéficient de l'aide du FASB dans la conception, la mise en œuvre et la réalisation de recherches utiles aux délibérations du *Board*.

La communication entre le normalisateur et le monde de la recherche est facilitée par le *blog* créé dans le cadre du FASRI, mis à jour régulièrement sur les sujets d'un intérêt potentiel pour les chercheurs. Ce *blog* comprend des liens et des commentaires qui fournissent sur un sujet donné des informations sur les recherches apparentées, de nouveaux articles, des mises à jour sur les projets du FASB. Le FASRI comprend également des réunions *on-line*. Certaines sessions sont animées par des membres du *Board* et du *staff*, et d'autres sont conduites par des chercheurs qui présentent leurs travaux et souhaitent obtenir un *feedback* de la part du FASB. Grâce à un forum sur les recherches utiles au normalisateurs, les chercheurs peuvent identifier les membres du *staff* qui seront probablement intéressés par leur sujet et susceptibles de travailler avec eux afin que leur recherche puisse nourrir les discussions du FASB.

Au total, on notera que le FASB est passé d'un modèle de relations avec la communauté académique dans lequel il a été pendant de nombreuses années principalement un bénéficiaire passif de la recherche à un modèle proactif à partir de 2007. Les changements structurels intervenus à partir de cette date ont pour objectif d'élever le niveau d'interactions jugé insuffisant afin de répondre aux besoins du normalisateur.

La transposition en France

Le modèle du FASB peut-il être transposé à la France? Hormis l'absence en France d'un *due-process* au cours duquel les chercheurs peuvent participer au processus d'élaboration des normes par des lettres de commentaires, les autres actions menées aux-Etats-Unis sont envisageables en tenant compte de l'état de la recherche comptable et de l'absence, avant la création de l'ANC, d'un intérêt manifeste du normalisateur pour la recherche et des relations suivies avec les chercheurs. Que peut attendre le normalisateur français de celles-ci?

Les chercheurs : une contribution à la normalisation mais sous contraintes

Par nature la normalisation requiert une importante activité de recherche principalement de nature doctrinale ou appliquée relativement peu valorisée à ce jour au plan académique, sauf chez les juristes. Dans des domaines comme la comptabilité financière, et plus généralement la gestion, la recherche ne peut se développer uniquement à partir d'un approfondissement disciplinaire autocentré et ignorer totalement la demande sociale. La production de connaissances repose en partie sur une interaction entre la demande du monde extérieur et la démarche disciplinaire, ce que M. Gibbons appelle le "mode 2" de la production de savoir (Gibbons, 1995). Dans cette perspective la recherche et la normalisation comptables sont compatibles mais sous certaines conditions.

Les apports possibles des chercheurs

D'un point de vue optimiste on peut considérer qu'il existe un spectre large de

recherches d'un intérêt potentiel pour le normalisateur. Mais en réalité l'apport des chercheurs est susceptible de répondre à trois types de besoins. D'abord fournir des faits, des concepts et des théories permettant aux normalisateurs de comprendre et d'aborder les problèmes comptables dans leur contexte économique, juridique et social, autrement dit un cadre général d'analyse ou un cadre conceptuel au sens général du terme. Ensuite, pour les décisions ou normes spécifiques, aider le normalisateur à identifier et évaluer les choix alternatifs réalistes. Enfin, une fois que la décision est prise ou la norme adoptée, le normalisateur peut être intéressé par les résultats de la recherche comptable sur les conséquences économiques et sociales constatées des normes adoptées (Hoarau, 2001).

La recherche n'a pas vocation a priori, c'est-à-dire dans son objectif initial, à fournir des arguments persuasifs aux différentes parties prenantes de la normalisation comptable. Mais, grâce à des liens plus étroits avec la recherche comptable, le normalisateur français peut trouver, dans les recherches finalisées et destinées à produire des connaissances utilisables dans l'action, des éléments de base solides pour renforcer ses positions vis-à-vis de l'IASB

Les contraintes de la recherche

En raison des règles méthodologiques rigoureuses que doit respecter le chercheur, il paraît peu probable qu'il puisse définir les sujets de ses travaux uniquement à partir de l'agenda courant du normalisateur, et de surcroît escompter que les résultats de ceux-ci fournissent à temps des informations utiles aux délibérations.

À la différence de Schipper (1994), on peut néanmoins accepter qu'une recherche soit

incomplète à la condition qu'elle produise en l'état des idées valides pour informer le normalisateur dans sa prise de décision.

Mais une des activités du chercheur consiste à anticiper les problématiques qui sont dans le processus de développement des domaines de sa spécialité en se fondant sur les questions économiques, financières, juridiques sous-jacentes qui, dans le futur, pourront être des points majeurs du programme de travail du normalisateur.

Aux États-Unis une proportion importante des académiques semble d'accord avec l'idée que le lien avec le monde réel est une des caractéristiques importantes d'une "bonne" recherche comptable. Plus de la moitié des articles publiés en 2008 dans *The Accounting Review* mentionnent les normalisateurs (FASB, IASS, PCAOB) ou la SEC comme un facteur des motivations de leurs recherches. Ce résultat s'explique en partie par les travaux empiriques du courant *value relevance*. Celui-ci définit une donnée comptable pertinente dès lors que son degré d'association avec le cours boursier est significatif.

Mais l'ensemble des recherches motivées par les besoins exprimés ou anticipés du normalisateur ne peut se traduire par des articles susceptibles d'être publiés dans les revues considérées comme les plus prestigieuses au plan international. Pour autant ces recherches doivent-elles être ignorées par la communauté académique? Aux États-Unis, elles ne le sont pas lorsqu'elles donnent lieu à des articles publiés dans la revue *Accounting Horizons*, la deuxième revue de l'*American Accounting Association* (AA), ou bien lorsqu'elles sont publiées par le FASB ou la SEC.

Communication et recherche

La relation entre les dispositifs disciplinaires et les demandes ou besoins du normalisateur (ou des organismes de régulation financière et bancaire, et au-delà des praticiens) repose également sur la valorisation de la recherche et la diffusion de la culture technique et scientifique. Celles-ci demandent de la part de la communauté académique de faire davantage de communication à destination des praticiens (en particulier les normalisateurs et les professions comptables) sur la base d'une information périodique et non seulement ponctuelle.

Celle-ci peut prendre la forme de publication dans des supports dédiés (par exemple une revue électronique et/ou sur le site de l'AFC pour le monde francophone) de résumés d'articles académiques publiés par exemple dans la revue *Comptabilité-Contrôle-Audit*, des articles ou des papiers de recherches en lien avec la normalisation et/ou les pratiques professionnelles qui ne peuvent être publiés par la *RFC* en raison de ses contraintes de pagination, des lettres de commentaires envoyées à l'IASB par des universitaires.

En conclusion, le chercheur comptable peut retirer de cette proximité avec le normalisateur une meilleure valorisation ou reconnaissance au niveau social de l'utilité de ses travaux au-delà de la communauté académique. Il peut également espérer une ouverture des organismes de normalisation à l'observation et l'analyse du chercheur, lesquelles favorisent une plus grande diversité et richesse de la recherche comptable. Le normalisateur français est susceptible de trouver dans les produits ou les résultats de la recherche en comptabilité financière des éléments théoriques et empiriques tels que des

réflexions sur le cadre conceptuel, sur les IFRS PME ou encore sur l'impact des IFRS sur la qualité de l'information comptable, de nature à améliorer ses normes et à renforcer ses positions vis-à-vis des projets de l'IASB. Mais, à l'instar de son

homologue américain, il doit résolument s'inscrire dans un modèle proactif de soutien à la recherche. Celui-ci est de nature à contribuer au développement de la recherche comptable. L'ANC semble décidée à s'inscrire dans cette dynamique.

TRESOR PUBLIC

L'évolution de la normalisation comptable dans le secteur public

Jean-Paul Milot, Secrétaire général du Conseil de normalisation des comptes publics
Revue Gestion et Finances publiques/Mars-Avril 2010

LA NATURE DE NORMALISATION COMPTABLE

La normalisation comptable n'est pas une fin en soi, elle n'est pas indispensable pour tenir et établir des comptes. Dès lors qu'il se réfère aux principes généraux de la comptabilité d'exercice, qu'il met en œuvre les méthodes et les techniques préconisées par la doctrine et que l'objectif des comptes est suffisamment bien défini, le comptable est en mesure de tenir et d'établir des comptes répondant à toutes les exigences de qualité et de pertinence généralement recherchées. En poussant le raisonnement à son extrême, on pourrait ainsi dire que la normalisation comptable ne s'adresse en fait ni au comptable ni à l'entité dont il établit les comptes.

La normalisation comptable se justifie essentiellement par le fait que les comptes ne sont pas destinés uniquement au comptable et à la direction de l'entité concernée mais qu'ils doivent pouvoir répondre aux besoins de tiers qui attendent une information utile pour apprécier les relations qu'ils ont, ou pourraient avoir, avec l'entité. Pour cela les comptes doivent respecter des conventions explicites et publiques qui constituent des choix à l'intérieur des possibilités permises par les principes généraux, la doctrine et les bonnes pratiques, et être vérifiés par un professionnel indépendant. Ces choix ne peuvent pas être laissés à la discrétion du comptable et de la direction de l'entité, même si en théorie ils sont ceux qui disposent des meilleures informations pour les faire. Ces choix doivent être

décidés par une autorité indépendante afin de garantir leur objectivité et leur publicité. Alors que le comptable et la direction de l'entité auraient tendance à privilégier les solutions les plus adaptées aux spécificités de l'entité, les choix opérés par le normalisateur tenteront de trouver le meilleur équilibre entre la pertinence et la comparabilité qui est une qualité essentielle pour les utilisateurs. Ces choix sont donc décisifs pour permettre aux utilisateurs externes de comprendre le contenu et la portée des comptes.

Un système de normalisation comptable cohérent et complet est un dispositif technique et juridique qui permet de répondre de manière optimale à ces attentes. L'aptitude d'un système à remplir ces objectifs dépend largement de l'adaptation de sa gouvernance au contexte dans lequel il est appelé à fonctionner. Cette dernière doit être organisée pour faire des choix techniques pertinents en étant dotée d'une légitimité lui permettant d'imposer, directement ou indirectement. Ses décisions aux différentes parties intéressées. Une des caractéristiques de la Normalisation comptable, qui la distingue de la réglementation, est que cette légitimité est nécessairement double, elle est en effet à la fois technique et politico-juridique. Cette dualité peut provoquer des conflits de priorité lorsque les arguments techniques ne trouvent pas facilement leur traduction dans le dispositif juridique applicable, la gouvernance du système doit lui fournir les moyens de résoudre au mieux ces

contradictions.

Ces considérations générales sur la nature et la fonction de la normalisation comptable s'appliquent a priori au secteur public, dans le contexte qui lui est propre. Mais il est clair que la normalisation comptable applicable à ce secteur ne présente pas tous les attributs décrits ci-avant, particulièrement au niveau international.

LA NORMALISATION COMPTABLE ET LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

La réforme de la normalisation en France

La normalisation de la comptabilité publique est un phénomène relativement ancien en France et récent au niveau international. Dans les deux cas, elle s'appuie sur un principe de convergence avec les normes applicables aux entreprises.

En France, ce principe s'est traduit par la référence au Plan comptable général (PCG) qui est explicitement prévue dans le règlement général sur la comptabilité publique de 1962. Cette politique de convergence s'est appliquée dans un contexte particulier, marqué par des préoccupations de contrôle et de robustesse de l'information plus que par des considérations doctrinales. Cette approche a conduit à privilégier la référence à la nomenclature des comptes plutôt qu'à un ensemble de principes et de normes, au demeurant incomplet.

On a plus cherché la convergence par les outils que par les concepts. Incontestablement, cela a permis des progrès importants dans la comptabilité des organismes publics mais a fini par rencontrer des limites. Pour l'Etat, la loi organique relative aux lois de finances a conduit à engager une nouvelle approche de la convergence et de la normalisation. La question de l'application de cette démarche aux autres entités concernées reste ouverte.

La question de l'organe de référence pour la normalisation comptable dans le secteur public s'est trouvée posée à l'occasion de la réforme du Conseil national de la comptabilité (CNC) qui avait, depuis 1947, la mission d'émettre des avis sur l'ensemble des dispositions comptables applicables au secteur privé comme au secteur public. Le CNC a été remplacé par l'Autorité des normes comptables (ANC), dotée d'un pouvoir réglementaire mais dont le périmètre a été réduit à la comptabilité privée. Cette restriction de périmètre, justifiée par la difficulté de faire coexister au sein de la même instance un secteur soumis à un pouvoir règlementaire direct et un secteur sur lequel la compétence n'est que consultative, ne devait pas avoir pour conséquence de revenir sur la pratique de la normalisation de la comptabilité publique ni d'abandonner le principe de la convergence. Le ministre chargé des Comptes publics a demandé en mai 2008 à Michel Prada de proposer un nouveau dispositif permettant de conduire cette politique en l'adaptant au nouveau contexte de la normalisation. Le rapport remis en juillet 2008 a abouti à la création du Conseil de la normalisation des comptes publics (CNOCP) par la loi de finances rectificative pour 2008.

Cette création a été l'occasion d'une réflexion sur le périmètre de la comptabilité publique. La position préconisée par le rapport et retenue dans la loi est d'une grande importance pour l'avenir de la normalisation comptable publique. Elle n'est pas une nouveauté sur le plan économique puisqu'il s'agit de se rapprocher de la notion d'administrations publiques qui sert de référence pour calculer les indicateurs officiels de situation des finances publiques au niveau européen (excédent/déficit et dette en pourcentage du PIB). Elle est entrée dans la Constitution à l'occasion de la dernière révision qui a introduit dans l'article 34 un objectif d'équilibre du compte des

administrations publiques. Elle est en revanche, très novatrice au niveau du fondement juridique des obligations comptables puisqu'elle déconnecte en principe le périmètre d'application des normes publiques du statut juridique des entités.

Cette innovation devrait avoir des conséquences sur l'évolution des textes imposant des obligations comptables à des entités de statut privé mais appartenant au périmètre des comptes publics, comme sur la hiérarchie des textes s'appliquant aux entités de droit public classées dans ce périmètre. La possibilité ou la capacité d'adapter ces textes pour permettre la construction de référentiels comptables cohérents applicables à l'ensemble du périmètre sera un élément important dans le succès de cette réforme.

La normalisation comptable internationale et la comptabilité publique

Au niveau international, la démarche est plus récente. A l'origine, dans les années 1970, la Fédération internationale des experts-comptables (IFAC) avait créé un comité spécialisé pour étudier les problèmes posés par les missions qu'étaient susceptibles de se voir confier les professionnels comptables dans le secteur public (tenue des comptes, certification, audits contractuels, etc.). A la fin des années 1990, ce comité a vu sa mission centrée sur l'élaboration des normes comptables applicables au secteur public. Cette évolution a voulu accompagner le mouvement de réforme de la comptabilité publique entrepris dans un certain nombre de pays et qui se fondait sur un rapprochement avec la comptabilité d'entreprise.

Le périmètre de compétence correspond globalement à celui du CNOCP : les entreprises (publiques ou privées) relèvent de la comptabilité d'entreprise (privée), les organismes publics de la comptabilité « publique ». Les entreprises

sont les entités qui tirent la majorité de leur revenu de la vente sur le marché du produit de leur activité ; les organismes publics sont les entités qui tirent, la majorité de leur revenu de prélèvements obligatoires sans contrepartie directe.

Le comité créé par l'IFAC (IPSAS Board) a entamé ses travaux en reprenant les normes émises par l'IASB. Cette méthode ressemble à celle qui a été pratiquée en France avec la déclinaison de la nomenclature du PCG dans les organismes publics. La démarche est cependant plus ambitieuse en cherchant à adopter la même approche conceptuelle que pour les entreprises.

L'expérience française a montré que la référence aux règles applicables par les entreprises est efficace pour engager la modernisation des comptabilités des organismes publics mais qu'elle rencontre des limites à partir d'un certain degré de développement. Même si on ne limite pas la convergence à des outils de type nomenclature, il reste que les normes construites pour les entreprises ne traitent pas les spécificités des organismes publics qui sont liées au financement par prélèvements obligatoires et à la nature des engagements qui en découlent. Or ces spécificités sont suffisamment importantes pour que les choix opérés sur leur traitement comptable aient un impact déterminant sur la signification des comptes.

Le débat sur ces spécificités est à peine entamé et il présente de grandes difficultés. La normalisation de la comptabilité publique entre donc dans une nouvelle ère et il est important de tenir compte des enseignements que l'on peut tirer de l'histoire de la normalisation comptable des entreprises, notamment concernant l'articulation entre la normalisation nationale et la normalisation internationale.

La gouvernance du système

La situation est cependant un peu différente dans le secteur public car les contraintes ne sont pas les mêmes. Il n'est pas envisageable que ses normes internationales s'appliquent directement aux organismes publics d'un Etat sauf si ce dernier le décide en toute indépendance. Néanmoins, la pression des normes internationales existe et existera de plus en plus comme la référence utilisée par exemple, par des institutions internationales comme le FMI ou la Banque mondiale, voire par les agences de notation ou les marchés financiers. Les normes nationales ne pourront pas ignorer complètement les normes internationales et comme pour les entreprises, il faudra organiser la coexistence entre un référentiel international plus ou moins complet et plus ou moins adapté, et les normes nationales qui continueront d'être le cadre de production des états financiers des organismes publics.

Cette question est complexe. Il n'est pas question de construire un système mondial intégrant normalisateur mondial et national et définissant les rôles respectifs des différents niveaux. Outre l'absence de fondement en droit public international, les difficultés techniques liées aux différences de systèmes rendent cette hypothèse irréaliste et même contre-productive. En revanche, il serait souhaitable, et sans doute possible, de trouver un accord entre un normalisateur international qui serait conscient des limites de ses travaux et des normalisateurs nationaux qui seraient soucieux de promouvoir un certain degré d'harmonisation mondiale sur des sujets considérés comme significatifs. Dans cette perspective, il serait fondamental que cet accord porte d'abord sur le programme de travail et que les questions de priorité soient traitées de manière partagée.

La spécificité de cette nouvelle comptabilité publique tient à la source du financement des organismes et aux conséquences qu'il convient d'en tirer quant aux engagements qui en découlent. En clair, la question est de savoir si le droit de prélever des impôts est un actif et si l'engagement d'assurer des services publics est un passif. La réponse n'est pas forcément unique et peut différer suivant le moment où le droit à la ressource publique est établi et le type d'engagement pris, l'existence de bénéficiaires identifiés, etc. On comprend que les comptes seront très différents suivant les options qui seront prises sur tous ces points.

Pour que cette normalisation internationale devienne effective, il est fondamental que ces points soient abordés et traités en tenant compte de tous les points de vue et de toutes les expériences nationales. Pour cela, le processus de fonctionnement actuel de l'IPSAS Board apparaît insuffisamment ouvert et sa légitimité trop faible. L'usage de l'exposé-sondage public est un moyen de consultation intéressant mais dont les conséquences sont peu claires et qui donne souvent des résultats non représentatifs. Il faut ouvrir le champ des consultations en introduisant le débat dans d'autres enceintes. Les membres du Board ne peuvent à eux seuls envisager l'ensemble des situations et la référence aux IFRS/IAS ne peut être la seule réponse. Cela ne remet pas en cause leur rôle de proposition en matière de normes internationales mais incite à penser qu'il faut modifier le processus de détermination des priorités et de préparation des travaux pour mieux tenir compte des problèmes réels qui se posent aux pays qui tentent de moderniser leur comptabilité publique.

La présence d'organismes publics internationaux, comme observateurs, auprès du normalisateur international est certainement utile mais il conviendrait qu'ils aient une présence et un rôle plus actif en organisant par exemple les consultations avec les gouvernements et les normalisateurs nationaux relevant de leur périmètre. Ils pourraient ainsi relayer, dans les deux sens, les positions respectives des différents acteurs sur les sujets importants. Cela pourrait se faire en organisant des conférences régionales sur les sujets en débat. Cette méthode aurait d'une part, le mérite d'obliger les normalisateurs nationaux à s'engager davantage sur le traitement des sujets en débat. Elle leur permettrait d'autre part, de faire valoir leur opinion de manière plus structurée et plus coordonnée que via les réponses aux exposés-sondages. Pour autant ces consultations ne devraient pas remplacer ces derniers afin de garder les avantages d'une consultation plus large et plus ouverte mais, par nature, non assurée d'être représentative de l'ensemble des enjeux. Il appartiendrait alors au normalisateur international de faire la part entre les différentes réactions en fonction des arguments techniques avancés et des enjeux identifiés, y compris en termes d'applicabilité politico-juridique.

FINANCES PUBLIQUES

Les fusions dans les administrations fiscales de la France : De la direction générale des impôts (1948) à la direction générale des finances publiques (2008)

Jacques Bichot, Professeur émérite à l'Université Lyon 3

Catherine Jumeau, Chargée de recherches à l'Institut de la gestion publique et du développement Economique(IGPDE) - Comité pour l'histoire économique et financière de la France (Vincennes).

IGPDE, janvier 2010

Jusqu'en 1948, l'établissement des impôts et une partie de leur recouvrement étaient confiés à trois directions générales, chargées l'une des Contributions directes et du Cadastre, la deuxième des Contributions indirectes et la dernière de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre. Tandis que la première tirait son origine de la Révolution française, les deux autres provenaient en droite ligne de la Ferme générale. Ces trois « régies » se distinguaient nettement par leur métier et par leur esprit : le temps et la nature distincte des biens que les agents devaient appréhender avaient creusé de profonds clivages dans les cultures administratives. Et « par un effet d'ambiance maintes fois constaté, les cultures avaient fini par influencer à leur tour sur la physionomie de chaque impôt qui se trouvait modelée par la régie chargée de l'appliquer. »

Leurs personnels ont été souvent dépeints, classés, étiquetés, hiérarchisés. On les a même comparés aux classes de la Révolution, l'Enregistrement figurant la noblesse, les Directes le tiers-état et les Indirectes les roturiers ! Tous étaient tellement marqués jusque dans leur apparence physique par leur administration d'origine qu'en 1969, on repérait encore au premier coup d'œil la provenance les nouveaux directeurs

départementaux fusionnés. Les enregistreurs, licenciés en droit, fins juristes, habitués à manier la « pince à épiler » plutôt que la « pelle mécanique », étaient en relation avec les notaires et les contribuables fortunés. De moins en moins chargés de travail, ils cultivaient entre eux une courtoisie de bon ton et s'adonnaient à un dilettantisme distingué. Les contrôleurs des Directes, bacheliers, avaient tiré de leur pouvoir de taxer le contribuable désarmé la revendication d'une magistrature fiscale. Débordés par un calendrier impératif dont dépendait la vitesse des rentrées d'impôts, ils se voulaient modernes, affairés, et ils avaient un sens aigu de la hiérarchie. Enfin, au bas de l'échelle, étaient relégués les agents des Indirectes, surnommés « rats de cave » parce qu'ils descendaient compter les bouteilles chez les marchands et dans les cabarets. Bons vivants, plus récemment bacheliers, ils « aimaient œuvrer en commun » non seulement contre les fraudeurs, mais aussi pour leurs collègues dans des œuvres syndicales et mutualistes. « Bref, celui qui, avant guerre, aurait prédit qu'un jour [les agents des trois régies] seraient réunis en une seule et même administration, celui-là aurait été à coup sûr considéré comme cérébralement dérangé. »

Pourtant, à mesure que l'on passait d'une fiscalité analytique dans laquelle l'impôt s'attachait à des faits isolés à une fiscalité synthétique où l'on devait connaître l'activité du contribuable dans son ensemble - patrimoine, revenus et chiffre d'affaire - on s'apercevait que le manque de coordination empêchait tout contrôle efficace et générait une fraude considérable. La continuité, gage de stabilité, finissait par devenir un obstacle à tout effort transversal de rationalisation. Chaque régie développait en interne sa propre modernisation, dispersant les contrôles, redoublant les tâches et « traînant dans ses bagages des attributions diverses qui n'avaient que des rapports ténus avec la fiscalité moderne. »

Il fallait donc que ces fonctionnaires « apprennent à travailler ensemble ». Ce fut un chemin long et difficile, qualifié de « révolution administrative » et de « révolution culturelle ». L'impératif de rendement et de rationalité était difficilement contestable mais il ne suffisait pas d'avoir décrété l'avènement d'une administration unique pour que, d'un coup de baguette magique, l'énorme machinerie se mette en mouvement. Entre la décision prise par le ministre et l'action des agents sur le terrain, il y avait un abyme, causé à la fois par des résistances identitaires et par des obstacles de toute nature qui entravaient le chemin de la fusion et qui se nourrissaient mutuellement. Et la continuité, longue d'un siècle et demi, à laquelle succédait tout à coup l'obligation de s'adapter à un monde en plein bouleversement rendait l'entreprise encore plus périlleuse.

C'est pourquoi nous allons nous attacher à mesurer l'écart entre la vision d'en haut et la vision d'en bas, où prenait place trois administrations composées de 48 000 agents après la guerre, qui participaient à la politique fiscale, apportaient les 4/5^e

des recettes budgétaires et dont il fallait en même temps réorganiser les attributions, les carrières, la rémunération, les locaux, la formation, les méthodes de travail, les relations avec les contribuables, ce qui conduit à voir dans cette réforme un véritable laboratoire en matière de fusion administrative.

Pour l'étudier sous cet angle, nous utiliserons les papiers du centre des archives économiques et financières, les entretiens oraux menés par le Comité pour l'histoire économique et financière de la France-IGPDE auprès d'anciens hauts fonctionnaires du ministère des Finances et les 300 récits, représentant 11 500 pages, collectées en 1996 auprès des retraités de la direction générale des Impôts dans le cadre du concours autobiographique « Mémoire des Impôts ».

Mais auparavant, il est nécessaire d'analyser les circonstances dans lesquelles la fusion a été décidée en 1948 car elles pesèrent lourdement sur la mise en œuvre de la réforme. Après des préliminaires longs de vingt ans, se produisit en 1968 un « tremblement de terre », inaugurant une nouvelle ère de mutation permanente qui s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui.

I. La création de la DGI en 1948

Au cours du printemps 1947, André Fayol, chef du service de l'Inspection des Finances, avait demandé à Pierre de Calan d'organiser, avec une quinzaine de jeunes collègues issus des derniers concours, une tournée d'inspection d'un genre inédit, dont les vérifications comptables devaient déboucher sur des conseils et des propositions de réforme. Un thème fut choisi : la fiscalité ; un département : le Maine-et-Loire. Un rapport fut rédigé qui conclut par ces mots : « Lorsque la fraude atteint un tel niveau, on peut dire qu'il

existe encore des impôts, on ne peut plus dire qu'il existe de système fiscal. » Quant à ce système lui-même, il comprenait une poussière de taxes auxquelles il fallait substituer de grands impôts synthétiques modernes. Et pour non seulement asseoir, recouvrer mais aussi contrôler ces impôts, il fallait une administration capable de faire la synthèse entre les divers éléments de la fortune privée. Autrement dit, la réforme fiscale et la réforme administrative étaient indissolublement liées.

L'idée n'était pas neuve. On y pensait depuis longtemps et une fusion entre l'Enregistrement et les Contributions directes avait même été tentée entre 1926 et 1931. Cette organisation avait déçu mais la législation des profits illicites avait fourni l'occasion d'une collaboration fructueuse entre les agents des différentes régies et, dans le contexte de l'après-guerre, le projet de les réunir prenait un caractère d'urgence inconnu jusque-là.

A la suite de cette tournée, plusieurs études furent rédigées par André Valls, André de Lattre et Maurice Lauré concernant la mise en place d'un contrôle unique, d'un fichier immobilier et d'un casier fiscal, ce dernier devant réunir en un même dossier toutes les informations relatives à la situation pécuniaire du contribuable. Les trois inspecteurs adjoints des Finances prévoyaient également la réunion de l'assiette des bénéfices industriels et commerciaux et des taxes sur le chiffre d'affaire.

Pour la mise en œuvre de ces dispositifs, le maintien des régies était considéré comme une entrave. On lui préférait nettement la création d'une « direction des Impôts ». Une note relative au contrôle unique proposait une « direction générale », une « direction du personnel unique » et des « directions régionales des Impôts » chargées de gérer les crédits et la

comptabilité. Une « note d'ensemble sur la réorganisation générale des services » classée « confidentielle » envisageait une base régionale pour les Directes, l'Enregistrement et les nouveaux services créés (propriété foncière et vérifications). Les Indirectes auraient conservé des structures départementales mais leurs recettes sédentaires devaient être supprimées. Les contours de la réforme envisagée étaient donc assez flous.

Cette réunion des trois régies était jugée seule capable d'éviter le gonflement des effectifs en compensant les créations par des suppressions d'emploi dont une balance équilibrée était dressée pour chaque régie et chaque catégorie d'emplois. Mais les trois inspecteurs adjoints des Finances ne donnaient aucun élément sur la manière dont ils étaient parvenus à ces chiffres. La préoccupation d'économie en matière de personnel rejoignait celle d'une commission de la Guillotine, créée par un décret du 8 juillet 1947, dont les travaux établissaient que le nombre des fonctionnaires devait être diminué dans les diverses administrations mais que, dans les régies fiscales, en raison de l'accroissement des tâches, il n'était possible de le faire que dans les services centraux, les fonctions transversales étant reproduites en trois exemplaires à l'Enregistrement, aux Contributions directes et aux Contributions indirectes.

Enfin, pendant l'hiver 1947-1948, un petit groupe se réunit régulièrement rue de Rivoli. Il comprenait les inspecteurs des Finances Maurice Lauré, Pierre de Calan et Paul Delouvrier, qui était chef de cabinet du ministre des Finances. Il y avait aussi le polytechnicien Bourgès-Maunoury, secrétaire d'Etat au Budget, et enfin Pierre Tissier, venu du Conseil d'Etat. Maurice Lauré a relaté leurs conversations dans les termes suivants : « La première chose qui nous paraissait nécessaire pour faire une

réforme fiscale, c'était la réforme des instruments fiscaux. [...] Nous étions partisans qu'il y ait un seul directeur général des Impôts qui ait pouvoir sur les trois régies jusqu'au jour où nous pourrions les fusionner intégralement car il fallait y aller avec une grande précaution pour que ça ne bloque pas. »

Ces propos permettent de comprendre que la réforme entrainait dans une logique de rationalisation à long terme. C'était un pari fait sur l'avenir, il était risqué, et personne ne pouvait dire ce qu'il en adviendrait. René Mayer, ministre des Finances dans le gouvernement Schuman, qui voulait imposer un plan draconien d'équilibre pour lutter contre l'inflation et le déficit budgétaire, était convaincu par les propositions de son entourage. L'esprit de l'après-guerre était à la modernisation et la gravité de la crise que le pays traversait justifiait toutes les audaces. L'inflation, le déficit budgétaire, le déséquilibre de la balance des paiements affectaient gravement l'économie nationale. Le 25 juin 1947 était votée une loi portant réalisation d'économies et d'aménagement de ressources. Le plan Marshall, annoncé le 5 juin 1947, allait conditionner l'octroi de crédits à l'amélioration des finances publiques et à la réforme fiscale.

Le ministre et son entourage craignaient que la réforme fiscale ne soit entravée par les défauts de l'organisation administrative. Il fallait à tout prix sortir de cette impasse. Mais le projet était également favorisé par des questions de personnes dont il venait opportunément justifier le départ. Les trois directeurs généraux avaient été nommés en 1946 par le ministre précédent, le socialiste André Philip, dans des conditions de politisation et d'offensive contre l'Inspection des Finances qui n'étaient plus de mise. L'occasion était donc bonne de les remplacer.

Le décret du 16 avril 1948 portait sur l'organisation centrale du ministère des Finances. Echappant de cette manière au domaine législatif, alors même que les régies fiscales étaient fondées sur quelques lois vénérables, il remplaçait les trois anciennes structures par une direction générale des Impôts mais laissait subsister, d'une part un service des Domaines qui finirait par lui être rattaché en 1952, d'autre part une « direction générale des Douanes et droits indirects » qui donna lieu à quelques malentendus. La dénomination reprenait servilement la formule britannique des « Douanes et accises », c'était tout bonnement une erreur de plume, un anglicisme qui témoignait de l'influence grandissante des modèles anglo-saxons sur les élites de notre pays. Mais les agents des Contributions indirectes y virent le dessein de confier la gestion des droits indirects à l'administration des Douanes et ils s'en inquiétèrent.

Un tout petit groupe de hauts fonctionnaires avaient donc travaillé « dans l'ombre », « dans la clandestinité » pourrait-on dire, en prenant grand soin de n'informer quiconque et sans juger utile de s'entourer de conseils extérieurs, profitant d'une opportunité dont les motivations étaient contestables. Ils avaient mené de front un objectif immédiat, celui de créer des structures de contrôle et d'information communes, pour lesquelles une balance des emplois avait été dressée, avec un objectif plus vaste et plus lointain d'unification des trois régies dont personne n'avait cherché à mesurer les coûts directs et indirects ni à prévoir les incidences en matière de gestion administrative. Le problème était identifié avec pertinence mais les solutions qu'on lui apportait manquaient de clarté, à la fois dans l'étude et dans la présentation qui en étaient faites. « Sans doute » écrivit un ancien chef de service des Indirectes « aurait-il été préférable à mon sens de

détacher les agents pendant quelques périodes dans les autres services de la DGI. Ils auraient pu se familiariser avec les méthodes de travail et les procédures en matière de Contributions directes et d'Enregistrement. »

Le 20 avril 1948, jour de la publication du décret, un débat s'engagea à l'Assemblée nationale. Le président de la commission des Finances était perplexe. Il est vrai qu'il s'agissait de Jean-Raymond Guyon, ancien inspecteur principal des Contributions indirectes ! D'après lui, si l'on voulait à terme fusionner des services extérieurs, la réforme prenait l'allure d'une « véritable révolution administrative sans que l'on connaisse encore le sens de la réforme législative. En ce sens elle est prématurée, parce qu'une fusion organique pose un certain nombre de problèmes qui sont loin d'être résolus : problèmes de statut des personnels, de contentieux, de contrôle, de répartition nouvelle des tâches, de recouvrement, de formation des agents. » S'il s'agissait uniquement de coordonner les états majors, la création de la direction générale des Impôts n'était pas nécessaire. Jean-Raymond Guyon y voyait un double danger, celui de renforcer au détriment du Parlement les pouvoirs de l'administration en matière d'élaboration de la législation fiscale et celui de « compromettre les rentrées fiscales » par « le trouble et l'émoi » qu'elle apportait dans les services. »

Le ministre René Mayer s'attachait à rassurer les syndicats : la réforme prendrait du temps et il n'y aurait ni diminution d'effectifs, ni transferts des attributions confiées aux Indirectes. Pierre Tissier, nommé directeur général des Impôts par décret du 18 mai 1948, rappela aux personnels « l'inadaptation du vieux système fiscal français à une économie profondément bouleversée et toujours en mouvement », l'inégalité entre des contribuables honnêtes « succombant

sous la paperasserie, les formalités, les contrôles, supportant souvent des charges d'impôts hors de proportion avec leurs facultés contributives » et de « mauvais citoyens, usant de tous les artifices que leur fournissent des textes trop complexes, éludant tout ou partie de leurs obligations fiscales. » Pierre Tissier décrivit également les personnels des régies « chargés d'appliquer des lois et règlements sans cesse modifiés, obligés de consacrer une partie de leur temps à des besognes extra-fiscales ou parafiscales et une autre à l'assiette d'impôts ou taxes peu productifs, ne pouvant tout faire à la fois », négligeant par conséquent les contrôles. Il concluait : « L'usine à impôts est en trop mauvais état et équipée d'un matériel trop périmé pour qu'il soit encore possible de prolonger sa vie par de petites réparations, toujours plus coûteuses. Il faut édifier une usine moderne. »

Les syndicats, peu sensible à cette argumentation de justice fiscale et de taylorisation administrative, entrèrent dans une opposition de principe ferme et définitive qui ne changea guère jusqu'au milieu des années 1960, même s'ils furent désormais étroitement associés à l'élaboration de toutes les réformes par la voie des comités techniques paritaires prévus par le nouveau statut général de la Fonction publique voté en 1946. Le syndicat CGT des Indirectes, auquel adhérait la quasi totalité des agents de cette régie, de la base jusqu'à l'état-major, y compris les directeurs, était le mieux organisé, le plus discipliné et partant le plus puissant. Il titrait en 1948 « Péril de mort ! » craignant que la fusion n'entraînât à la fois la disparition des métiers et son propre anéantissement. Le syndicat de l'Enregistrement rejoignit seul le camp fusionniste : l'importance des droits perçus par cette régie diminuait tellement que les agents ne voyaient plus leur salut que dans une intégration à l'intérieur de la nouvelle structure.

II. De longs préliminaires : 1948-1958

Dans les premiers temps, on se contenta de développer au niveau de l'administration centrale des organes de coordination, concernant le personnel, la législation et le contrôle fiscal, dont la composition était soigneusement tripartite : on prenait soin de choisir des agents venus en nombre identique de chaque régie et qui ne soient pas trop marqués par leurs origines. Quant à aller plus loin dans la réforme, c'était une autre affaire. On n'avait pas pris garde que la nomination d'un directeur général unique irait à l'encontre de l'idée même de fusion en laissant subsister trois administrateurs, un pour chaque régie, déterminés à se maintenir coûte que coûte, eux et leurs personnels, aux côtés du directeur général dont ils avaient reçu délégation, quitte à s'allier contre lui. Or l'ampleur de la tâche était immense et on devait en même temps apporter au pays les recettes fiscales dont il avait besoin. Pierre Allix, nommé directeur général des Impôts en 1949, voyait ses personnels « dans la situation d'ingénieurs qui ont à changer un pont sur lequel le trafic ne doit pas s'arrêter. »

L'harmonisation des carrières absorba le bureau du personnel pendant de longues années. La loi du 19 octobre 1946 prévoyait que les statuts particuliers des différents corps de fonctionnaires devaient être révisés pour tenir compte des dispositions du statut général. A la DGI, c'était un préalable obligé de la fusion. Il fallait créer des cadres communs, et pour cela harmoniser les recrutements, les avancements, les notations, les rémunérations et enfin les débouchés qui devaient rester en nombre identique, ce qui était contradictoire avec l'idée même de la fusion. Les Indirectes, dont l'avancement était particulièrement lent, entreprirent une grande bataille pour

obtenir leur alignement sur les plus favorisés, ce qui retarda d'autant les négociations relatives aux statuts particuliers. Une Ecole Nationale des Impôts fut créée en 1951 : elle donnerait aux inspecteurs élèves, jusqu'en 1969, une formation par spécialité mais elle jouerait pourtant un rôle considérable dans l'émergence d'une identité commune. Entre des jeunes gens regroupés toute une année dans une même école, des liens allaient se créer tout naturellement. En outre, « dès l'instant où les nouveaux recrutements étaient unifiés, les agents recrutés par les anciennes régies savaient qu'ils appartenaient à des corps en voie d'extinction et devaient, à terme, chercher à sortir de cette situation. »

Cependant le problème le plus grave vint du Poujadisme. Le contrôle unique restait dans les cartons de Maurice Lauré. Il était considéré comme difficile « de la part d'agents n'ayant pas reçu une préparation spéciale et doués d'aptitudes très diverses, avec une législation fort complexe, que l'on avait déjà bien de la peine à assimiler dans les régies, et des règles différentes en matière de contentieux. » On expérimenta dans la Seine des brigades polyvalentes, considérées comme l'« attelage d'un pur sang, d'un cheval de trait et d'un bœuf ». Mais ce sont des « recoupeurs », venant prendre des renseignements chez les commerçants de Saint-Céré afin de préparer les vérifications, qui provoquèrent la colère de Pierre Poujade et le conduisirent à lancer son mouvement. Pendant deux ans, les administrations fiscales furent mises à feu et à sang, les agents molestés, ridiculisés, passés en jugement fictif, promenés dans des cages de fer, sous l'œil passif et gêné des forces de l'ordre, des tribunaux et des parlementaires.

En novembre 1953, une fois parti le directeur général Pierre Allix, il fut difficile

de convaincre son adjoint Robert Blot de prendre la tête de la direction générale des Impôts, qui était dans un état de désorganisation effroyable. Elle n'attirait pas les élites administratives pour qui c'était « comme aller à Cayenne ! ». Robert Blot réussit à obtenir deux ou trois élève de l'ENA chaque année et quatre inspecteurs des Finances occupant tour à tour les postes de chargé de mission, chef de service, directeur adjoint et directeur général.

Homme énergique, le nouveau directeur général mit plus de deux ans à rétablir l'ordre. Le 30 août 1957 était publié le statut des cadres A de la direction générale des Impôts. En 1958, il avait étendu les brigades polyvalentes à tout le territoire. Quant à la fusion des trois anciennes régies, lui-même n'en était pas un partisan farouche, la décrivant *a posteriori* comme un « traumatisme préparé dans l'ombre » mais la considérant toutefois officiellement comme l'une de ses principales missions.

Le statut du cadre A publié en 1957 nécessitant une gestion unifiée, il devenait nécessaire de fusionner les trois services du personnel encore séparés, ce qui entraînait par ricochet une réorganisation complète des services centraux sur une base fonctionnelle. Le directeur général s'y employa, obligeant presque tous les personnels à changer de bureau et de patron, soutenu par les agents du service des études qui préparaient la réforme et « travaillaient comme des lions » mais se heurtant à l'hostilité goguenarde de détachés et d'administrateurs civils venus des trois régies et qui savaient utiliser leur force d'inertie. On trouve dans les archives des notes réglant minutieusement les attributions de chacun et même un protocole d'accord entre M. Cotte, chef du service de l'administration générale, et M. Vignes, chef du service du Contentieux,

afin d'éviter sans doute une guerre fratricide.

En 1960, Robert Blot écrivait au ministre que « les difficultés étaient immenses », que « l'hostilité, ou tout au plus le scepticisme, régnaient dans les esprits », que « tous ses collaborateurs et ses personnels, plus ou moins consciemment fidèles au particularisme des anciennes régies, étaient courtoisement mais sérieusement opposés à l'idée d'une fusion » et qu'enfin, même en dehors de son administration, « une aimable ironie était de règle » La fusion des services centraux ne se fit qu'au prix de sureffectifs et de promotions en grand nombre. « Depuis, le dispositif a été resserré et ramené à des proportions plus rationnelles et moins onéreuses. Mais le coût initial de l'opération s'est avéré minime en regard des résultats qu'il a rendus possibles. Les préventions dont se nourrissaient les particularismes des anciennes régies ont disparu dans des délais très brefs lorsque les agents provenant des différents services ont pris l'habitude de travailler ensemble au lieu de s'opposer. Dès l'instant où les services centraux étaient purement fonctionnels, l'autorité du directeur général pouvait s'exercer normalement. Une réorganisation de leurs dépendances extérieures devenait possible. »

La fusion des échelons de commandement locaux était encore plus difficile à réaliser. Les directeurs départementaux, dotés de pouvoirs étendus pour statuer sur les dossiers et transiger avec les contribuables, décrits comme des seigneurs dans leur « fief », redoutaient de perdre leur autorité au profit d'un directeur unique. Leur état d'esprit vis à vis des réformes en cours était tellement négatif qu'on pouvait se demander dans quelle mesure la crise poujadiste n'avait pas comblé leurs secrets espoirs en y mettant un terme pendant quelque temps.

Le statut de 1957 avait prévu un grade de chef des services fiscaux qui ne fut pas employé à nommer des directeurs départementaux uniques mais à créer à partir de 1960 des directeurs régionaux chargés d'unifier les vérifications et de préparer la fusion. Comme l'écrivit l'un d'entre eux, en poste à Rennes, « pour faire prévaloir mes idées, je dispose de la seule persuasion et il n'est pas tellement courant qu'un chef de service abdique de bonne grâce une partie de son autorité au profit d'un nouveau venu qui fait un peu figure d'usurpateur ». Il concluait, désabusé : « Si l'autorité est réputée devoir se prendre, il est des cas où il n'est pas facile de la saisir. »

Dans les services de base, on entreprit dès 1955 plusieurs expériences. Des inspecteurs polyvalents durent étendre leurs compétences en milieu rural. Dans des cellules mixtes, les agents de l'Enregistrement vinrent au secours de leurs collègues des Contributions directes toujours débordés. Dans la Haute-Marne, en 1958, un inspecteur principal venu de la première régie devait diriger, sur quatre inspections mixtes, trois cadres venus de la seconde, « qui possédaient en cette matière une compétence » lui faisant « complètement défaut ». Il explique avoir effectué jusqu'à son départ en 1961 « plus d'action psychologique que de fiscalité », étant obligé de calmer « les tensions, les frictions entre agents d'origines différentes, avec tout le cortège de complexes, de susceptibilités promptes à s'exacerber », « d'apaiser le climat » et de « détecter le moindre malaise avant qu'il ne prenne des proportions importantes ». Il fallait notamment que les agents se partagent les précieux dossiers relatifs aux contribuables, ce qui provoqua dans le Pas-de-Calais un conflit entre les deux directeurs des Contributions directes et de l'Enregistrement, le second ayant eu l'audace de rappeler au premier, après enquête, ses obligations réglementaires !

En l'absence d'un directeur unique, chaque supérieur hiérarchique notait et dirigeait son personnel comme bon lui semblait.

A Saint-Omer, on fit l'expérience d'un ménage à trois mais l'organisation du commandement différait, les Indirectes donnant pleine autorité à l'inspecteur central tandis que les Directes ne s'en remettaient qu'au divisionnaire. L'expérience fut déclarée non viable par les deux syndicats des Directes et des Indirectes et l'on s'engagea provisoirement dans la voie d'une fusion à deux regroupant les Directes et l'Enregistrement, laissant de côté les Indirectes dont on se méfiait, leur syndicat dominant risquant de contaminer l'ensemble des personnels.

III - Une réforme « en allure d'escargot » : 1958-1968

Le 10 mai 1958, un programme de réorganisation des services extérieurs était approuvé par le ministre. Il prévoyait d'étendre les directions régionales, de poursuivre la fusion à deux des services de base et d'aménager parallèlement les Contributions indirectes. Dans les petits départements, les directeurs uniques devaient être implantés. Il fallut unifier les circonscriptions territoriales des trois anciennes régies, travail extrêmement délicat terminé en 1962 et dont l'une des chevilles ouvrières a pu constater avec satisfaction que : « Depuis près de quarante ans notre maison fonctionne à partir de ce découpage territorial ; quelques aménagements ont dû être apportés aux limites de certains centres mais dans l'ensemble, l'harmonisation des circonscriptions d'exercice a bien résisté au temps. »

De 1958 à 1965, on entreprit de créer 465 centres fiscaux et de supprimer 687 recettes de l'Enregistrement ainsi que 186

recettes des Contributions indirectes. Il fallait trouver des locaux. On estimait les besoins en bureaux à 432 000 m² en 1962, 1 100 000 en 1968 ! C'était particulièrement difficile et coûteux. Les locaux existants étaient dans un état déplorable du fait de la tradition ancestrale qui avait prévalu jusque-là de reporter la dépense sur les frais de service attribués aux cadres. La crise du logement sévissait pour les particuliers, les administrations étaient elles-mêmes en concurrence et la lenteur des formalités administratives ne permettait pas de faire de bonnes affaires. On ne savait s'il était préférable de louer des bâtiments aux communes, de construire des cités administratives ou des hôtels des Impôts, d'acheter des immeubles à charge de les aménager, ou encore des locaux en copropriété. La mise en place des centres des Impôts en fut notablement retardée. En 1965, seulement 27% d'entre eux étaient ouverts.

Quant à la répartition des personnels, elle était fondée sur l'idée de limiter au minimum les changements de résidence, et plus encore les changements de spécialité pour lesquels des stages d'extension de compétence durent être organisés. Mais le problème majeur restait la crise des effectifs qui sévissait depuis la guerre et qui ne fut résorbée qu'au début des années 1970. Elle était due à l'attrait des emplois du secteur privé dans une économie en pleine croissance mais prenait dans les administrations financières où le poujadisme avait sévi un caractère particulièrement aigu. Il s'y ajoutait une fuite des cadres vers l'emploi d'expert fiscal et un départ massif à la retraite des titulaires recrutés après 1918. En 1948, 20% des emplois étaient vacants. Le nombre des lauréats au concours d'inspecteur devint notablement inférieur aux postes offerts, ce qui conduisit la DGI à proposer aux étudiants, à partir de 1959, la possibilité d'être recrutés comme

auxiliaires et de passer les concours des Impôts tout en terminant leur licence.

Le manque de personnel était d'autant plus critique que la législation fiscale évoluait rapidement, avec la création d'un impôt progressif sur le revenu en 1959, la réforme de la fiscalité immobilière en 1963, du contentieux à partir de 1964, des taxes sur le chiffre d'affaire en 1966, puis la généralisation de la TVA en 1968. Et la croissance économique et démographique entraînait des changements d'échelle dans le volume des tâches. En Seine-et-Oise - cas extrême il est vrai - alors que le nombre d'article d'impôt sur le revenu avait été multiplié par trois entre 1938 et 1961, les effectifs réels avaient stagné ! A défaut de titulaires, on recrutait massivement des auxiliaires et des travailleurs à domicile. Quant à la mécanisation des tâches, elle ne prit son essor que plus tard, dans les années soixante-dix.

Avec de tels problèmes, on comprend que l'administration n'ait pas voulu accélérer le rythme de la fusion d'une manière qui aggrave encore les difficultés auxquelles les agents étaient confrontés. Les grèves étaient d'ailleurs fréquentes. C'étaient des grèves administratives qui surgissaient ça et là, consistant à faire le travail mais à ne pas le transmettre et qui gênaient considérablement le fonctionnement des services. Il arrivait que le directeur général soit empêché de donner au gouvernement ou au Parlement les chiffres dont ils avaient besoin. Pourtant, à mesure que les anciens partaient à la retraite et que de nouveaux agents étaient recrutés, l'opposition de principe à la fusion des régies commençait à fléchir. En 1962, le quart des cadres A était passé à l'Ecole Nationale des Impôts. Mais cette opposition était remplacée par un mécontentement qui tenait aux difficultés de la tâche. Les stratégies syndicales évoluaient également. Les autonomes et les cégétistes entamaient un

rapprochement et considéraient qu'il fallait désormais revendiquer des moyens et des salaires adaptés aux mutations en cours.

Cependant, alors même que le programme décidé en 1958 était loin d'être réalisé, la fusion des services extérieurs prenait un tournant décisif avec la loi du 10 juillet 1964 créant de nouveaux départements dans la région parisienne. Tandis que les premières expériences de regroupement à trois étaient engagées à Chartres en 1965, à Chaumont et à Langres en 1966, à Joinville en 1967, la première direction des services fiscaux ouvrait ses portes en 1966 dans le département de la Seine-Saint-Denis. Max Laxan demandait encore à préserver l'autonomie des trois anciennes régies mais le ministre Michel Debré voulait étendre l'expérience à toute la région parisienne. De leur côté, les syndicats réclamaient davantage de moyens et de concertation. La situation devint rapidement tendue. Le nouveau directeur général Dominique de La Martinière, en transmettant au ministre les conclusions des expériences en cours, écrivait le 28 décembre 1967 que les services étaient « au bord de la rupture », le contrôle fiscal « de moins en moins bien assuré », les agents « déroutés par le rythme des réformes », hésitant « entre la résignation et la révolte » et que les syndicats « identifiés aux anciennes régies » étaient moins coupables que l'administration elle-même qui avait « constamment cherché à biaiser au lieu d'aborder les problèmes de front ». Mais « ce bilan accablant » créait paradoxalement pour le directeur général les conditions qui permettaient « d'entreprendre des réformes sans précédent ».

Dominique de La Martinière avait réussi à gagner la confiance de la CGT tout en obtenant carte blanche du général de Gaulle qui le laissa « opérer le chancre ».

Le directeur général proposait des avancées considérables, mais ne pouvait forcer la barrière des parités entre administrations établies par le statut général de la Fonction publique. Le 6 mars 1968 commença une grève administrative générale qui prit fin 33 jours plus tard sur la menace de suspendre 6 000 agents et de démanteler la direction générale des Impôts au profit d'autres directions du ministère. Les syndicats considèrent que le prix de la fusion était désormais payé. Ce prix, calculé chaque année avec angoisse depuis 1948, était encore une fois considérablement alourdi : créations d'emploi, promotions internes, prime exceptionnelle, relèvement des traitements et du régime indemnitaire. Si aujourd'hui une typologie peut être dressée des fusions administratives, celle que connut la DGI en 1969 peut entrer dans la catégorie des fusions obtenues « à prix d'or ». Mais une administration unique pouvait enfin se déployer tout au long de la hiérarchie jusqu'aux services de base. Dominique de La Martinière, maniant simultanément la carotte et le bâton, entreprit de renforcer son autorité sur les directeurs locaux. Le 1^{er} juillet 1969 se mettaient en place sur tout le territoire des directions des services fiscaux. Six mois plus tard étaient installés un grand nombre de centres des impôts. A la même date, les services comptables fusionnaient à leur tour.

Comme l'écrit Dominique de La Martinière, ce fut un véritable « tremblement de terre », tant la rupture de charge était forte, les déplacements nombreux, les stages de formation intensifs, les attributions mal réparties. « En quelques mois, des dizaines de milliers d'agents en ont subi les conséquences. La plupart d'entre eux ont connu les désagréments d'un déménagement et, parfois, d'un changement de résidence. Ils ont dû souvent étendre leurs connaissances,

s'adapter à de nouvelles méthodes ou se familiariser avec de nouveaux instruments de travail, de nouveaux collaborateurs ou de nouveaux supérieurs hiérarchiques. Aucune autre administration, en France, ne s'est imposée des mutations aussi profondes. »

Au témoignage de l'ancien directeur général répond celui d'un ancien cadre supérieur de la direction des services fiscaux de l'Aude, créée en 1969 : « C'est pendant cette période allant de la fin de l'année 1968 à la fin de l'année 1971 que l'animation des services sera essentielle. Pour pouvoir expliquer et convaincre, il fallait d'abord être soi-même convaincu de la nécessité et du bien-fondé de la fusion des services, ce qui était le cas, il faut le souligner, de la majorité des inspecteurs principaux, même s'ils n'adhéraient pas aveuglément à tous ses aspects. Dans un délai relativement court, il allait falloir que les personnels des trois anciennes régies apprennent à travailler ensemble, acquièrent des connaissances nouvelles, mettent en pratique de nouvelles méthodes de travail, acceptent des chefs de service nouveaux et aussi l'autorité de supérieurs hiérarchiques issus d'une autre régie, programme perturbateur qui, pour être admis, n'en était pas moins difficile à mettre en pratique. » Il était nécessaire d'obtenir « un climat de confiance réciproque » car « l'époque ne se prêtait guère aux attermoissements ni aux états d'âme. » A l'installation de la nouvelle direction, à la réorganisation des IFAC ultérieurement appelés centres des impôts, s'ajoutait la généralisation de la TVA, l'harmonisation des forfaits du chiffre d'affaire, la programmation du contrôle fiscal, la révision foncière des propriétés bâties... « Pour être menés à bien, tous ces travaux exigeaient qu'un excellent esprit existe entre les agents des divers grades, d'autant que le climat fiscal s'était à nouveau détérioré depuis la fin de l'année

1969 où une majorité de commerçants et d'artisans avaient adhéré aux théories de certains groupements dits de 'défense des intérêts des commerçants et artisans' dont le plus important et le plus actif était le Cid-Unati. »

Un directeur divisionnaire qui avait « beaucoup souffert » d'avoir été « laissé sans directive », abandonné « par une troïka de directeurs dépassés par les événements », raconte comment l'organisation impromptue et à ses frais d'un buffet campagnard lui avait permis, en une seule après-midi, de « casser la glace » entre des agents arrivés en trois groupes distincts dans leurs nouveaux locaux et qui se regardaient « 'en chiens de faïence' dans un silence pesant ». Il concluait : « La fusion de mon service s'était faite autour d'un buffet ! »

Un directeur venu de l'Enregistrement déclara à un inspecteur issu des Directes « Bon, j'ai besoin d'apprendre votre fichu métier. Il me faudra du temps. Donnez-moi du travail. ». Un inspecteur central raconte : « Je ne suis pas 'dépassé' mais, selon l'expression populaire, je râle devant le volume des tâches. Je ne suis pas le seul. Dans une feuille ronéotypée locale, mon ami et collègue A s'exprime ainsi : « Les agents ont le dos large qui supportent sans broncher la rupture de charge. Or dans les maisons de verre où les IFAC sont logées, les sujétions sont sévères et pas du tout relâchées. »

De même à l'inspection de Saint-Nectaire, les bulletins de recoupements destinés à figurer dans le dossier de chaque contribuable restaient inexploités, faute de temps pour les classer par perception, par commune, par ordre alphabétique, avant de les intégrer dans les dossiers. Ils « s'entassaient pêle-mêle à même le sol faute de meuble de rangement. Mon collègue de l'inspection d'Issoire-ville en mesure la hauteur avec un mètre et me

tient au courant par téléphone de la progression de la pile. Il envoie régulièrement à direction des SOS désespérés qui en disent long sur la progression du désastre. Pour ma part, j'attends la visite de l'inspecteur principal : j'expose, il constate, il conseille ... et puis s'en va. Il n'y aura pas de renfort en personnel. D'ailleurs, où pourrait-on le loger ? Quand le tas est trop vieux et l'autorise plus le passage, je le fais brûler. »

Certains ne parvinrent jamais à s'adapter. Les plus âgés « se laissèrent doucement pousser vers la retraite dont ils anticipaient au besoin la venue ». Les vétérans conservèrent toujours une préférence nostalgique pour leur spécialité d'origine. « Un ancien enregistreur disait un jour : Quand j'ai travaillé longtemps sur des dossiers d'impôt sur le revenu, je m'accorde comme une récompense quelques travaux d'enregistrement ». Mais les plus jeunes commençaient à rire du « vocabulaire » et des « mœurs » qui avaient fortifié pendant si longtemps leurs « vénérables boîtes » : « Je dois dire que ma confrontation, une fois la fusion accomplie, avec des camarades élevé, que ce soit en couveuse ou en plein vent, dans les autres familles fiscales, me conduisit à réviser beaucoup d'appréciations et je crois sincèrement que chacun des fusionnés a apporté à d'autres un enrichissement certain. »

Près de cinquante ans après la naissance de la DGI, en 1948, les anciens fonctionnaires qui s'expriment dans *Hommes et femmes des Impôts* portent un regard apaisé sur l'événement fondateur : « Avec le recul du temps, cette décision de fusionner les régions était bonne et inscrite dans le 'vent de l'histoire'. Elle fut précipitée, certes, par le grand mouvement de la fin de la guerre qui concrétisait d'ailleurs des projets antérieurs jamais menés à terme. Il

semblait incohérent de conserver, surtout en milieu rural, trois administrations gérant une foule d'impôts ou taxes diverses sans cesse remaniés, aggravés, compliqués, au fil des budgets annuels d'un Etat perpétuellement impécunieux ! Il y avait des doubles emplois manifestes et une perte d'efficacité certaine. Il faut aussi constater que le Trésor restera en dehors de ce mouvement. »

Et l'ancien directeur général Dominique de La Martinière, près de vingt ans après le « tremblement de terre » de 1969, pouvait donner des conseils en matière de fusion administrative : « Contrairement aux idées reçues, notre administration n'est pas nécessairement hostile aux changements. Un dessein clair, une information complète et l'engagement d'une concertation loyale peuvent permettre d'obtenir des personnels des efforts importants. De tels résultats, néanmoins, ne peuvent être obtenus qu'à une double condition. D'une part, les objectifs visés doivent être définis avec précision, ce qui suppose des études préalables approfondies et des expériences en vraie grandeur. D'autre part, les personnes concernées doivent être intéressées aux résultats obtenus. Il faut sans doute ajouter que tout passe par une adhésion sans réserve de l'encadrement [...] En résumé, on peut donc dire qu'une bonne réforme administrative dépend de l'aptitude de ceux qui en assument la charge à comprendre et à expliquer au sein des services publics les principes élémentaires qui régissent la gestion des entreprises performantes. »

Quant à étendre la fusion au recouvrement des impôts directs, perçus par des personnels appartenant à une quatrième administration, la direction de la Comptabilité publique, ce fut là une question qui « hanta » le ministère des Finances « comme un fantôme » pendant plus d'un demi-siècle. La séparation de

l'assiette et du recouvrement, datant du XIV^e siècle, appliquée également aux dépenses publiques, était à l'origine d'un système de contrôle qui avait imprégné l'ensemble des finances publiques de la France.

En 1921, au moment de la création de l'impôt sur le revenu, une telle réforme avait été jugée irréalisable, parce que les percepteurs étaient également comptables des budgets communaux, payeurs des dépenses de l'Etat et que cette polyvalence favorisait le recouvrement. En 1948, on avait trouvé inutile de perturber en même temps deux administrations indispensables aux rentrées fiscales dans un moment de grandes difficultés intérieures et internationales. D'ailleurs le Poujadisme montra quelques années plus tard l'intérêt des relations de proximité que les personnels de la Comptabilité publique entretenaient avec les contribuables et qui permettaient d'adoucir les rigueurs de la fiscalité, à une époque où l'acceptation de l'impôt par la population était loin d'être évidente.

Durant toute la période, on trouve dans les cartons de l'Inspection générale des Finances des études concernant le rapprochement des deux administrations, notamment un rapport de la mission RCB présenté au ministre en décembre 1971 par Philippe Huet, qui étudiait les inconvénients de la séparation entre l'assiette et le recouvrement des impôts directs : incompréhension du public, difficultés des liaisons, notamment informatiques, coût accru du système fiscal, avec une tentative de comparaison internationale. La direction générale des Impôts tentait de surmonter les problèmes que l'on vient de rappeler et la direction de la Comptabilité publique, située en aval de la chaîne fiscale, en était tributaire. Mais chacune des deux administrations avait sa propre culture et

poursuivait en interne sa modernisation. Le projet de les regrouper, bien que sérieusement envisagé, fut abandonné en raison de la polyvalence de la direction de la Comptabilité publique : on ne pouvait dépouiller les communes rurales de leur comptable. Gaston Defferre tenta de faire passer un projet similaire à l'occasion du vote de la loi relative à la décentralisation mais la mise en œuvre de la réforme rendait plus que jamais nécessaire le concours auprès des maires des experts en matière de comptabilité et de finances locales qu'étaient les receveurs municipaux.

Une nouvelle tentative lancée en 1997 aboutit à la démission du ministre Christian Sautter en l'an 2000. Les causes de cet échec ont été longuement analysées. Ce projet de réforme pouvait être considéré comme le type même « d'une politique publique menée selon un schéma rationnel : identification d'un problème, expertise des solutions, décision, mise en place de l'effectivité (communication, concertation, consultation, négociation...) » Mais il n'y avait manifestement pas d'accord sur « l'identification » et « la qualification de l'objet » de la part des nombreuses catégories d'acteurs et d'intervenants ! La création de la direction générale des Finances publiques par le décret du 3 avril 2008, comportant deux filières : la fiscalité ; la gestion publique, a sans doute été rendue possible par une évolution et/ou une action efficace sur les « représentations du réel » et « le modèle normatif d'adaptation à cette représentation » que comportait cette politique publique.

L'histoire des fusions administratives montre ainsi à quel point les acteurs des réformes « restent marqués par une approche d'en haut insuffisante à rendre compte des dynamiques sociales de changement. Compléter cette approche

d'en haut, à partir des politiques publiques, par une approche d'en bas, à partir du travail, des transactions opérées chaque jour entre la règle établie par l'organisation et le travail réel, serait certainement une approche féconde », non seulement pour comprendre les réactions de méfiance ou de résistances à la modernisation mais aussi plus généralement pour étudier de quelle manière les administrations peuvent s'adapter au monde qui les entoure.

La Direction générale des finances publiques : Une réforme emblématique

Philippe Parini, Directeur général des Finances publiques
Revue Française de Finances Publiques / Avril 2010

La Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), issue de la fusion de la Direction Générale des Impôts (OGI) et de la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) a été créée lors du deuxième Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) qui s'est tenu le 4 avril 2008.

Cette création est une réforme majeure, et cela par ses enjeux et par son ampleur. Ses enjeux, d'une part: elle touche à l'exercice de missions, en grande partie régaliennes, essentielles au fonctionnement de l'État et à la vie financière du secteur public, au plan national comme au plan local. L'AGFiP reprend l'ensemble des missions financières, fiscales, comptables ou patrimoniales exercées par ses devancières; sa création réaffirme le bien fondé de leur prise en charge par l'État.

Son ampleur, d'autre part: c'est une opération de regroupement d'une importance sans précédent dans l'histoire récente du ministère des Finances. Elle consiste à fusionner, dans une direction unique, tant au niveau central que dans chaque département, les deux plus grandes directions du ministère chargé du budget. Ce sont 130 000 agents et plus de 5000 services sur l'ensemble du territoire qui sont concernés.

La réforme, décidée par le Président de la République et mise en œuvre par le Ministre du Budget, s'inscrit évidemment au cœur de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et se veut emblématique de la capacité de l'État à se moderniser.

I. - LA FUSION: POURQUOI ?

1. Réaliser une fusion emblématique des objectifs de la réforme de l'État

La création de la DGFIP réunit les grands objectifs de la réforme de l'État, en ce qu'elle bénéficie à la fois aux usagers, aux fonctionnaires, et à l'État lui-même.

- **Un citoyen gagnant**

L'usager est bien sûr au cœur de la réforme: la mise en place du guichet fiscal unifié pour les particuliers en est la manifestation la plus tangible pour nos concitoyens. Après des décennies de séparation entre les métiers de l'assiette et ceux du recouvrement, chacun pourra désormais obtenir, en passant par un point d'entrée unique, une prise en charge de ses dossiers ou une réponse aux questions courantes en matière de fiscalité, et cela en une seule démarche. Dans le même temps, la simplification des démarches au profit des usagers (développement des téléprocédures, simplification des imprimés ...) se poursuit et s'amplifie.

- **Un fonctionnaire gagnant**

Les agents de la nouvelle DGFIP vont disposer d'un espace professionnel élargi, chacun ayant s'il le souhaite la possibilité d'évoluer vers des métiers nouveaux, au-delà de ceux de sa direction d'origine. Un dispositif de « passerelles » aujourd'hui, des statuts et des règles de gestion unifiés demain doivent faciliter la mobilité interne et la diversité des carrières.

La fusion s'accompagne par ailleurs d'importants dispositifs de promotion interne et de plans de qualifications qui traduisent de manière concrète la reconnaissance de la valeur professionnelle des personnels.

- **Un État gagnant**

Le retour sur investissement pour l'État, ce sont tout d'abord des gains en efficacité, pour concilier économies et qualité de service. Cela passe par une recherche de synergies entre les missions des deux anciennes directions (dans le secteur de la fiscalité directe locale, par exemple) et une politique de réingénierie des processus « métiers ». Parallèlement, à chaque échelon, la fusion des fonctions « support » (10 % de bureaux en moins dans l'organigramme de l'administration centrale) et la rationalisation des implantations immobilières contribuent à réduire les coûts.

Tous ces efforts de productivité permettent à la DGFIP d'apporter une contribution régulière et importante à la politique de réduction des effectifs (19000 emplois non remplacés de 2003-2012).

Au-delà de ces économies, l'État est également gagnant grâce à une réactivité accrue des services de la DGFIP, permise par les synergies nées de la réforme. Les occasions de le vérifier ont été nombreuses ces derniers mois. Dispositif de soutien des entreprises face à la crise (dans lequel la DGFIP et ses services jouent un rôle clé), mise en place de la mesure de réduction exceptionnelle de l'impôt sur le revenu 2009, politique active de gestion du patrimoine immobilier de l'État, autant de domaines dans lesquels l'existence d'une administration unifiée a été déterminante pour satisfaire au mieux les attentes du gouvernement.

On peut noter enfin qu'en parallèle à la réorganisation de ses services, la DGFIP maintient ou renforce ses performances dans l'ensemble de ses métiers (voir les indicateurs du PAP).

2. Réaliser une fusion emblématique de la méthode et la réforme de l'État

Annoncée dès la campagne électorale de 2007, cette réforme a vocation, par ses enjeux et son ampleur, à exercer un effet de levier sur l'ensemble de la réforme de l'État.

- **Commencer par Bercy pour réformer tout l'État**

La réforme de l'État est un chantier qui embrasse toute l'activité étatique et met à contribution tous les ministères. Ce n'est pas un hasard cependant si le choix a été fait de « préfigurer » la RGPP au sein de l'administration des Finances. Le ministère du Budget, qui est aussi celui de la réforme de l'État, a en quelque sorte une responsabilité particulière et un devoir d'exemplarité dans la mise en œuvre d'une politique qu'il porte auprès des autres ministères.

- **Tirer les leçons de l'échec de 2000**

La création de la DGFIP n'est pas la première tentative de réforme de l'administration fiscale. Il appartenait aux promoteurs actuels de la réforme de tirer les enseignements du précédent de la réforme de 2000. Il y a été porté une attention particulière, en veillant notamment à ce que la création de la DGFIP soit conçue et mise en œuvre comme une fusion entre égaux, sans que jamais une direction puisse avoir le sentiment d'être absorbée par l'autre. L'équilibre est un principe fondateur de la fusion.

II. - LA FUSION: VERS QUOI ?

1. Une raison d'être: la fusion totale

La création de la DGFIP n'est pas une fusion de façade, un « trompe l'œil » administratif: il s'agit bien d'une fusion totale et effective, seule à même de réaliser les objectifs assignés.

- Unité de commandement et intégration des services

Un seul « patron », que ce soit au niveau national ou au niveau local, regroupe sous son autorité l'intégralité des missions précédemment exercées par les directions générales des Impôts et de la Comptabilité publique. Les services de la DGFIP se substituent sans réduction de périmètre aux anciens services des impôts et du Trésor public. Les équipes de management ont également été fusionnées, notamment dans les missions transverses, et déjà de premiers cadres prennent également des responsabilités à la tête ou au sein de divisions « métier » extérieures à leur filière d'origine.

- Fusion des agents, fusion des cultures

L'organisation par métiers rapproche d'ores et déjà les personnels: ainsi dans la sphère fiscale, agents de l'ex-DGCP chargés du recouvrement et agents de l'ex-DGI chargés de l'assiette travaillent ensemble, notamment au service des particuliers.

Du point de vue de la « culture administrative » des deux maisons, la DGFIP s'efforce de reprendre le meilleur de chacune, dans la gestion des personnels, dans les modes d'organisation ou dans le pilotage de l'activité.

Mais la concrétisation véritable du processus de fusion pour les personnels passe par l'élaboration de statuts et de règles de gestion unifiés, qui constitue un des grands chantiers actuellement en cours de la fusion.

- Une sortie par le haut, sans perdant

Il est essentiel que chacun comprenne qu'il a quelque chose à gagner dans la fusion, et que la réforme ne se fait pas malgré lui - et *a fortiori* contre lui - mais avec lui et, en partie, pour lui. Que ce soit d'un point de vue financier, au regard de l'intérêt et de la variété des métiers

exercés, ou bien encore des carrières et de la promotion interne, chaque agent doit être assuré que la fusion ne se traduit pas par une dégradation de l'existant, mais ouvre au contraire à qui le veut des perspectives nouvelles.

2. Cinq mesures précises, quatre ans pour réussir (2008/2011)

Les objectifs de la fusion ont été dès l'origine déclinés en cinq chantiers opérationnels. Leur état d'avancement à ce jour est conforme au calendrier prévisionnel initial.

- Créer une administration centrale unique

C'est chose faite depuis l'été 2008 : organisée autour de trois pôles fiscalité, gestion publique, pilotage du réseau et de ses moyens l'administration centrale de la DGFIP (3000 agents) est dotée d'un organigramme complet, au sein duquel l'intégralité des postes ont été rapidement pourvus. Il était en effet essentiel que l'administration centrale soit opérationnelle de manière très rapide pour conduire les autres chantiers de la fusion.

- Mettre en place le guichet fiscal unifié pour les particuliers

Ce guichet fiscal unifié prend deux formes: dans les villes où existait un centre des impôts, un « service des impôts des particuliers » (SIP), compétent à la fois en matière d'assiette et de recouvrement se met en place. De plus, sur tout le territoire, dans tous les centres des Finances publiques (nouvelle appellation générique des services de la DGFIP ouverts au public) chargés d'une mission fiscale, un « accueil fiscal de proximité » est offert aux usagers et leur assure la prise en compte de l'essentiel de leurs demandes en une seule démarche, sans déplacement supplémentaire.

L'accueil fiscal dans les trésoreries permet d'assurer un maintien du réseau sur

l'ensemble du territoire en conformité avec la charte du service public en milieu rural.

Sur les 700 services des impôts des particuliers prévus, 260 sont déjà créés, et plus des deux tiers auront été mis en place à la fin de l'année 2010.

L'accueil fiscal de proximité est opérationnel dans l'ensemble des services concernés depuis septembre 2009.

- Créer une direction unique dans chaque département

Il s'agit de fusionner les anciennes Trésoreries générales et Directions des services fiscaux pour créer dans chaque département une Direction départementale - ou régionale - des Finances publiques, placée sous l'autorité d'un directeur unique. Ces DDFiP ou DRFiP, organisées en trois pôles sur le modèle de l'administration centrale, auront été mises en place dans plus de la moitié des départements à la fin du premier trimestre 2010, et dans plus de 80 à la fin de l'année.

- Enrichir l'offre de services aux collectivités locales

Les collectivités et établissements publics locaux sont des partenaires privilégiés de la DGFIP. Pour consolider et étendre les prestations au profit du secteur public local, la nouvelle offre de services aux collectivités locales propose un conseil financier et fiscal plus complet et de nouvelles prestations en matière de dématérialisation. Déjà opérationnelles pour partie dès 2009, ces nouvelles prestations se développeront pleinement cette année.

- Créer un espace professionnel unifié pour les personnels.

Cet espace professionnel unifié passe par la définition de statuts et de règles de gestions uniques pour l'ensemble des

catégories de personnel, en lieu et place des différents statuts et règles régissant les personnels des Impôts et du Trésor public. C'est déjà chose faite pour les emplois de commandement, avec la suppression des corps et statuts d'emploi de Trésorier-payeur général, de Chef des services fiscaux et de Conservateur des hypothèques, remplacés par un nouveau corps unique d'Administrateurs généraux des Finances publiques (AGFiP).

Les statuts des personnels de la DGFIP de catégorie A, B et C et leurs règles de gestion unifiées sont en cours de définition au premier semestre 2010, pour une entrée en vigueur au le 1er janvier 2012, à l'issue d'une longue et indispensable période de présentation et d'appropriation.

III. - LA FUSION: COMMENT?

1. Un très important travail de méthode

La conduite du changement doit être particulièrement attentive pour accompagner la mise en œuvre concrète de la réforme mais aussi et surtout prévenir la peur de l'avenir chez les agents, inhérente à toute réforme d'envergure et qui peut freiner voire paralyser la réforme.

- Informer en préalable pour faciliter l'acceptation de la réforme. Rien ne doit être caché en préalable ou élaboré en cours de route: tout doit être dit, tout doit être documenté en amont, au moins pour l'essentiel et les grands principes.

- Rassurer en décrivant le futur

Documenter et annoncer ce que l'on veut faire, c'est contribuer à lever les doutes et donner de la visibilité aux agents sur des points susceptibles de créer de l'inquiétude. Le sentiment de l'incertitude, du flottement ou de l'improvisation donné aux personnels doit absolument être évité.

- Un pilotage politique pour

réussir

La clarté de la ligne de conduite est essentielle dans la réussite d'une réforme de grande ampleur comme la création de la DGFIP : il est essentiel de savoir prioriser les objectifs et de rester ferme sur l'essentiel, à savoir la mise en œuvre des objectifs assignés par les autorités politiques.

2. Cinq règles d'or pour une réforme pensée et conduite

On peut sans doute synthétiser les principes de conduites évoquées ci-dessus en cinq règles:

- Tout documenter et tester

La préparation et l'anticipation sont des facteurs essentiels de la conduite du changement. À défaut de pouvoir tout prévoir, les travaux préparatoires doivent permettre d'anticiper la plus grande variété possible de scénarios, d'élaborer des réponses ou des modes opératoires, afin d'assurer une mise en œuvre maîtrisée des réformes. Une organisation en mode projet, des groupes de travail avec le réseau, des démarches d'expérimentation y contribuent évidemment.

La progressivité est également un maître mot, des expérimentations préalables permettant de compléter les travaux préparatoires des enseignements tirés de l'expérience avant de généraliser une démarche ou un mode d'organisation.

- Être transparent

Cela suppose d'afficher clairement ce qu'est le présent et ce que doit être le futur, d'évoquer les sujets consensuels mais aussi d'aborder avec clarté les sujets plus difficiles. Des points d'étapes réguliers doivent être effectués pour informer presque en temps réel de l'avancement des dossiers et des projets à court ou moyen terme.

- Expliquer et informer

La conduite du changement suppose un considérable travail de communication interne. Celle-ci repose à la DGFIP sur des supports variés: site Intranet unifié, circulaires au réseau, forum de discussion, journal interne ... Un accent particulier est mis sur l'animation par des rencontres directes, grâce à des réunions régulières du Directeur général avec les différentes catégories de cadres. Un dispositif d'association du réseau à l'élaboration des orientations stratégiques de la Direction a également permis d'impliquer plus de 9000 agents de toutes catégories, sur tout le territoire, dans une démarche participative innovante et de grande ampleur.

- Dialoguer avec les organisations syndicales

À chaque étape du processus, un dialogue social nourri est entretenu avec les organisations syndicales. Leur association à la réflexion, leur information parallèle à la conduite des chantiers, doivent pouvoir se traduire de la part de la Direction par l'acceptation d'adaptations maîtrisées- en termes de calendrier par exemple - dans la mise en œuvre des réformes. La signature d'un protocole d'accompagnement social a également permis à la DGFIP de manifester concrètement la reconnaissance de l'implication des personnels.

- Respecter l'équilibre

La fusion met en présence deux anciennes directions dotées d'une histoire propre et d'une identité forte. Aucune n'est légitime à prétendre absorber l'autre: le principe d'équilibre, capital pour que chacun se sente respecté, doit être garanti par des règles de gestion claires et simples, afin qu'aucune raison ne soit donnée à une des composantes de la DGFIP de se sentir « victime » de la réforme. Il se traduit à la DGFIP par des choix d'organisation empruntant aux deux anciennes directions

(pilotage interrégional repris de la DGI, statut de comptable des « n° 1 » repris de la DGCP ...) une vigilance constante à l'équilibre des nominations, un souci d'équité envers les personnels en place dans l'élaboration des statuts fusionnés.

La réforme est aujourd'hui à mi-parcours, et les étapes franchies sont déjà considérables. Début 2012, elle sera complètement mise en place; on pourra alors véritablement juger de l'ampleur des transformations opérées au sein des services ainsi que des résultats en termes de qualité de service pour les usagers et les partenaires de la DGFIP, comme des gains d'efficacité réalisés.

FINANCES PUBLIQUES

Les directions départementales et régionales des finances publiques

Philippe Rambal, Directeur, Adjoint au Directeur Général des Finances Publiques, chargé du pilotage du réseau et de ses moyens

Revue Gestion et Finances Publiques, Mars-Avril 2010

Près de deux ans après la création de la DGFIP, le recul apparaît aujourd'hui suffisant pour un premier retour sur un des aspects essentiels de la réforme: la réorganisation des services de direction à l'échelon départemental et la constitution de directions locales unifiées.

Un mot en préalable pour restituer cet important chantier dans le contexte plus général de la mise en place de la DGFIP : créée au printemps 2008 lors du deuxième conseil de modernisation des politiques publiques, la DGFIP a repris l'ensemble des attributions de ses devancières - direction générale des Impôts et Direction générale de la Comptabilité publique - tout en se donnant plusieurs objectifs «qualitatifs» dans l'exercice de ces missions:

- améliorer le service rendu aux usagers de l'administration fiscale;
- enrichir les prestations offertes aux partenaires du secteur public local;
- développer l'efficacité de l'Etat dans l'exercice de ses missions.

Je mets à part à ce stade le quatrième objectif de la fusion, à savoir l'enrichissement de l'espace professionnel des agents, même si, on le verra plus loin, la constitution des directions locales unifiées ouvre des perspectives importantes dans ce domaine.

Pour la mise en œuvre de chacun de ces objectifs, des chantiers organisationnels, techniques, juridiques ont été lancés. En termes de réorganisation de nos structures, l'objectif le plus emblématique est celui du guichet fiscal unifié pour les

particuliers, qui conduit à la création de « services des impôts des particuliers» (plus de 750 à l'horizon 2012), et à la mise en place, sur l'ensemble du territoire, d'un accueil fiscal de proximité dans tous les services de la DGFIP chargés de l'impôt. Il s'agit dans les deux cas de simplifier la vie de l'usager en lui permettant de trouver sur un site unique la réponse aux questions les plus courantes et de traiter ses dossiers en une seule démarche.

En corollaire de cette logique de « front office », la création de la DGFIP impliquait également la fusion des structures de direction et de pilotage. Ce regroupement est effectif depuis l'été 2008 pour l'administration centrale; parallèlement, se sont mises en place neuf délégations du directeur général, chargées de relayer l'animation et le pilotage national à l'échelon interrégional.

Il restait à mettre en œuvre un chantier de plus longue haleine: créer, dans chaque département, une direction départementale - ou régionale - des Finances publiques, responsable de l'ensemble des missions de la DGFIP à l'échelon territorial, et placée sous un commandement unique. Il s'agit d'une entreprise ambitieuse, qui soulève de nombreuses questions logistiques, immobilières, et bien entendu, managériales et de gestion des ressources humaines.

S'il est trop tôt pour un bilan définitif, qui

ne pourra se faire qu'à l'issue des cinq ans donnés par le président de la République pour mettre en œuvre la réforme, le degré d'avancement atteint à ce jour permet de retracer les grandes lignes des premières réalisations. La méthode de travail retenue, les grandes options prises en termes d'organisation et les plus-values attendues de ces nouvelles directions seront les principaux aspects de ce premier point d'étape.

UNE APPROCHE PROGRESSIVE ET PRAGMATIQUE

A l'image de la méthode d'expérimentation retenue pour chacun des sujets liés à la mise en place de la DGFIP, le parti a été pris de privilégier le dialogue et la progressivité pour conduire la création des DDFIP/DRFiP.

Les acteurs du processus

La création des directions locales unifiées est un des grands chantiers incombant à la direction du pilotage du réseau et des moyens pour la période de déploiement de la réforme.

Bien entendu, depuis la mise en place de l'administration centrale unifiée de la DGFIP, la plupart des services « supports » et « métier » ont contribué, pour ce qui les concerne, à la réflexion et aux travaux sur le sujet; cependant, la préparation, l'accompagnement et le suivi de la mise en place, sur quatre ans, de plus d'une centaine de directions locales unifiées est un processus lourd et de longue haleine, qui nécessitait à l'évidence un pilotage étroit et constant.

A cet effet, la création d'une structure de pilotage dédiée a été rapidement décidée, sous la forme d'une mission « directions locales unifiées », rattachée directement au directeur adjoint chargé des fonctions « transverses ». Constituée d'une petite équipe de cadres supérieurs spécialisés dans les RH et la logistique et issus des deux anciennes directions, la mission DLU est l'interlocuteur clé des directions

locales et suit au quotidien les travaux préparatoires et le processus de mise en place.

La méthode et le calendrier de création

La réflexion sur l'organisation des services territoriaux de la DGFIP a tout d'abord bénéficié des enseignements des ateliers préparatoires à la fusion: de grandes lignes d'organisation à retenir (commandement unifié, structuration autour de trois pôles déclinant ceux créés en administration centrale, logique de « blocs de compétences "... ») se sont précocement dégagées de leurs travaux. Pour approfondir les questions d'organisation restant en suspens et tester les schémas envisagés, la décision a été prise dès le printemps 2008 de mettre en œuvre une démarche de préfiguration, avec la désignation des huit premières directions locales uniques et de leurs futurs responsables principaux,

Le choix de départements de taille et de profils variés a permis aux équipes désignées localement et à l'administration centrale de réfléchir aux modalités de réorganisation et d'unification des services dans des environnements professionnels diversifiés. Une démarche itérative s'est alors mise en place, les projets organisationnels (immobilier, GRH, organigramme...) élaborés par les équipes de préfiguration étant transmis à la mission DLU pour expertise, au besoin à raison de plusieurs aller-retour, avant validation finale par le directeur adjoint. Bien évidemment, dans un souci constant de dialogue, de transparence et d'association des personnels, une concertation sociale, nationale et locale, accompagne ces travaux de cadrage organisationnel.

Le processus trouve son aboutissement avec la parution de l'arrêté créant la direction fusionnée et le démarrage effectif de la nouvelle structure, accompagné le cas échéant de la

réinstallation de certains services selon le calendrier prévisionnel et le schéma immobilier retenus.

En cohérence avec les nécessités et la durée de ces démarches, mais aussi pour adapter le rythme et le choix des départements retenus aux mouvements des responsables territoriaux actuellement en fonction, la mise en place des DDFiP/DRFiP se fait par vague. Après les huit départements retenus au titre de la préfiguration, douze autres ont été choisis, dans lesquels la création juridique effective de la nouvelle direction est intervenue récemment. Une vague suivante de trente départements est déjà sur le point d'aboutir, de sorte que la moitié des directions unifiées auront été créées début 2010. La mise en place des nouvelles directions s'achèvera début 2012, avec le traitement des cas résiduels les plus complexes. En toute hypothèse, les responsables locaux actuels sont invités à démarrer dès à présent leurs réflexions préalables sur les modalités de la fusion dans leur département.

Le classement de la direction

Dès le premier stade de réflexion sur l'organisation des DDFiP, le parti a été pris de ne créer qu'une direction par département, quelle que soit son importance. Ce principe d'unicité du modèle d'organisation doit conduire à la constitution de directions locales de taille très variable; cette dispersion se gérant - comme auparavant pour la DGI et la DGCP - par un système de classement des directions en fonction de leurs enjeux.

Les critères de classement retenus combinent des aspects managériaux (palette des métiers exercés, nombre de structures infra départementales gérées, effectifs) et des critères d'enjeux par métiers, répartis pour part égale entre métiers de la fiscalité et métiers de la gestion publique. La mise en œuvre de ces critères a abouti à un nouveau classement et à la distinction de quatre catégories de

DDFiP/DRFiP, d'un effectif de 20 à 30 unités chacune.

A ce stade, et dans l'attente de réflexions plus approfondies sur leur avenir, les recettes des Finances territoriales ont été maintenues dans leurs implantations actuelles et leurs attributions.

Sur le fondement de ces éléments de méthode et de cadrage, les lignes directrices retenues pour l'organisation interne de nos DDFiP /DRFiP ont pu être progressivement consolidées.

LES GRANDS PRINCIPES D'ORGANISATION D'UNE DDFiP/DRFiP

Les conditions de création et les principes d'organisation des DDFiP/DRFiP s'inscrivent dans le cadre défini par le décret du 16 juillet 2009 relatif aux services déconcentrés de la DGFIP.

L'organisation fonctionnelle des directions

Elle repose sur la déclinaison dans chaque département d'une organisation de référence, Cette organisation type s'inspire de celle de la Direction générale, et s'articule autour de trois pôles: fiscalité, gestion publique, pilotage et ressources. A l'intérieur de ces pôles, les missions sont réparties par blocs fonctionnels, qui sont, si l'on peut dire, les éléments de base qui seront utilisés pour constituer les échelons hiérarchiques internes à chaque pôle, à savoir les divisions.

Les missions de chaque pôle sont ainsi réparties en cinq blocs fonctionnels pour chacun.

Pour la fiscalité:

- pilotage de l'assiette et du recouvrement de la fiscalité des particuliers et des amendes;
- pilotage de l'assiette et du recouvrement de la fiscalité des professionnels;
- affaires juridiques et contentieux d'assiette et de recouvrement;
- contrôle fiscal;
- missions foncières et patrimoniales,

Pour la gestion publique:

- secteur public local (pilotage et animation, fiscalité directe locale, conseil. Hélios);
- action et expertise économiques et financières;
- comptabilité et autres opérations de l'Etat (produits divers et Services financiers) ;
- dépenses de l'Etat;
- missions domaniales.

Pour le pilotage et les ressources:

- gestion des ressources humaines;
- formation;
- budget et logistique;
- immobilier;
- stratégie, contrôle de gestion et qualité de service.

A partir de ce découpage commun, des marges de manœuvre existent pour organiser les blocs fonctionnels au sein de chaque pôle, soit en faisant de chacun d'eux une division « monobloc », soit en regroupant certains au sein d'une même division, au regard des enjeux locaux et des ressources humaines existantes. En fonction du classement du département concerné, la Direction générale a mis à la disposition des responsables locaux des propositions types de regroupements, au regard de l'expérience acquise lors de la constitution des huit directions locales uniques de préfiguration.

En complément de cette organisation par pôles, quatre missions sont rattachées directement au responsable dans tous les départements. Il s'agit de l'audit, de la maîtrise des risques, de la politique immobilière de l'Etat, et de la communication.

Les moyens des DDFiP/DRFiP : ressources humaines et immobilier

La direction des DDFiP /DRFiP est confiée à un responsable unique - qui dispose du nouveau statut d'administrateur général des Finances publiques - placé à la tête d'une équipe de direction collégiale. Il a la qualité de comptable public principal.

Ce directeur départemental - ou régional - des Finances publiques est assisté de trois directeurs, responsables de pôles; dans les directions de première catégorie, chacun d'entre eux dispose d'un adjoint. Le niveau de grade de ces responsables de pôle est fonction du classement de la direction. A ce niveau, comme de manière générale, le principe d'équilibre entre les filières est toujours présent dans l'attribution des postes: ainsi. le « numéro 1 » du département et son adjoint chargé des fonctions transverses n'appartiennent jamais à la même filière.

Pour l'encadrement et le reste des personnels, la priorité est donnée au maintien des ressources en place, ce qui « va de soi » dans la plupart des domaines, la DDFiP /DRFiP reprenant l'ensemble des attributions précédemment exercées par la Trésorerie générale et la Direction des Services fiscaux, et donc les personnels qui les exerçaient et leur capital de compétences.

Sur les fonctions transverses, les réorganisations liées à la création des directions unifiées peuvent conduire certains cadres à exercer des responsabilités sur un périmètre fonctionnel plus réduit, mais toujours dans ce cas avec progression des enjeux gérés, du fait de la fusion.

Cette progression est flagrante en matière immobilière, la réorganisation des services ouvrant parfois des perspectives de rationalisation des implantations dans le département. Cela étant l'installation matérielle des nouvelles DDFiP/DRFiP s'est faite dans un souci d'économie, en privilégiant l'optimisation des ressources existantes plutôt que les projets immobiliers trop ambitieux. Le plus souvent les réinstallations de services sont restées limitées au strict nécessaire pour le bon fonctionnement de la nouvelle direction.

Des directions spécifiques: l'échelon

régional et les directions locales ou spécialisées

A côté des directions départementales « de droit commun », le décret du 16 juillet 2009 prévoit également l'existence de directions régionales, de directions spécialisées et de directions locales des Finances publiques.

A l'échelon régional, la spécificité des DRFiP tient au maintien ou au regroupement au chef-lieu de région des missions opérationnelles de niveau régional (en termes de conseil et d'expertise économique et financière, par exemple).

Dans ce cadre, au-delà des quatre missions évoquées plus haut le contrôle financier régional et le département informatique du Trésor sont également rattachés directement au DRFiP.

Les directions et trésoreries générales spécialisées (DIRCOFI, DVNI, DNEF, DNVSF, DGE, DNID, DRESG, SDNC, DSIP, TGAP, TGCST, TGE), ainsi que les services à compétence nationale conservent leur organisation actuelle et leur domaine de compétence, et deviennent des directions spécialisées des Finances publiques.

Les directions locales, enfin, sont les services de direction implantés dans les collectivités d'outre-mer à statut particulier.

LA CONSTITUTION DES DIRECTIONS LOCALES UNIFIEES, UN LEVIER DE MODERNISATION ET D'EFFICIENCE POUR LES SERVICES TERRITORIAUX DE LA DGFIP

Chantier important en lui-même pour la DGFIP naissante, la création de directions locales unifiées a ceci de spécifique qu'elle constitue pour notre nouvelle administration un levier de progrès sur chacun des quatre objectifs qui lui ont été assignés. Je l'ai dit, il est trop tôt encore pour mesurer les pleins effets d'une réorganisation encore en cours, mais il est possible de tracer brièvement quelques

perspectives au regard de chacun de ces buts.

Pour les personnels de la DGFIP, tout d'abord, la création des DDFiP/DRFiP constitue un terrain privilégié d'élargissement des perspectives professionnelles. Au sein des directions locales, en effet les possibilités de mobilité interne entre les différentes missions et à terme, de passage d'une filière à l'autre seront considérablement accrues et facilitées. Par ailleurs, l'émergence de nouveaux métiers (maîtrise des risques, politique immobilière de l'Etat...) offrira - notamment aux cadres - de nouvelles options dignes d'intérêt et diversifiées dans le déroulé de leur carrière.

En matière de gains d'efficacité pour l'Etat, ensuite, on mesure aisément le potentiel d'économie et de rationalisation des moyens que recèle la fusion des services de direction au plan local. En termes de logistique, d'achats, de gestion immobilière ou de ressources humaines. A cet égard, la réallocation des moyens au sein des missions transverses dans les directions locales permettra à la DGFIP d'apporter une partie de sa contribution à l'effort de réduction des effectifs, et cela sans dégrader la qualité du service rendu à nos publics.

Economie donc, mais aussi efficacité, la réunion des services sous un commandement commun permettant de mieux exercer un certain nombre de missions dans lesquelles l'ex-DGI et l'Es - DGCP se partageaient jusqu'alors les compétences et les responsabilités.

Ainsi, en effet, ce surcroît d'efficacité vient renforcer. Conformément à la « feuille de route » de la DGFIP, la qualité de service offerte à nos usagers et à nos partenaires. C'est vrai pour l'utilisateur de l'administration fiscale: la création à l'échelon départemental d'un pilotage unifié des métiers de l'assiette, du recouvrement et du contrôle (même si ce dernier conserve la large part d'autonomie qui était

traditionnellement la sienne) simplifiera les chaînes de décision, accélérera les processus, et consolidera la cohérence de l'action administrative en matière fiscale.

C'est aussi vrai enfin, de manière particulièrement significative, en matière de relations avec le secteur public local. Grâce à la constitution au profit des collectivités locales d'un interlocuteur fiscal unifié. 'Un nouveau « service de fiscalité directe locale» vient désormais en appui des comptables du réseau départemental de la DGFIP, et permet d'offrir à nos partenaires plus de réactivité et d'efficacité dans le domaine du conseil fiscal. 1\ reprend et unifie pour ce faire les compétences de la DGFIP en matière d'établissement des bases d'imposition ainsi que d'information et de conseil aux ordonnateurs locaux, précédemment réparties entre la Direction des Services fiscaux et la Trésorerie générale.

La transmission accélérée des bases d'imposition aux collectivités, effective dès cette année, est une première illustration tangible des avancées permises dans ce domaine par l'unification des services à l'échelon départemental.

La création des DDFiP/DRFiP s'inscrit progressivement dans la profonde réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat portée par la révision générale des politiques publiques. Au-delà de l'addition des attributions de leurs devancières, les DDFiP/ DRFiP, grâce aux synergies liées à la mise en commun des moyens et des compétences, seront à même d'apporter un appui renforcé au préfet et une plus-value nouvelle à la mise en œuvre des politiques publiques dans la sphère financière.

A mesure de leur mise en place dans chaque département, nul doute qu'elles gagneront très rapidement par l'étendue, la variété et le caractère stratégique de leurs missions, une position éminente dans ce nouveau paysage administratif.

FINANCES PUBLIQUES

La création de la DGFIP: une réforme attendue

Jean Arthuis, Président de la Commission des finances au Sénat

Revue Française de Finances Publiques, Avril 2010

La fusion, effective depuis avril 2008, de la direction générale de la comptabilité publique (la DGCP) et de la direction générale des impôts (la DGI), dont les administrations centrales et les services déconcentrés se trouvent désormais regroupés au sein de la direction générale des finances publiques (la DGFIP), constitue une réforme majeure de notre organisation administrative.

Cette réforme était attendue. La séparation entre administrations chargées de l'assiette et administrations chargées du recouvrement de l'impôt constituait un héritage de l'histoire institutionnelle française, mais elle était devenue un archaïsme de notre organisation fiscale. D'autres pays européens, dans la même situation, ont d'ailleurs procédé à des simplifications comparables. Ainsi, par exemple, les services fiscaux britanniques ont été regroupés dès 2004.

Ce ne fut pas une réforme facile à mettre en œuvre. Par deux fois, en 1989 et en 2000, la tentative de fusionner la DGCP et la DGI a échoué du fait de la réticence des agents, dont la forte mobilisation témoignait des appréhensions suscitées par le projet. Ce processus d'échec constitue un cas d'école, illustrant tous les archaïsmes et dysfonctionnements de l'administration publique (rôle des syndicats et des élus, absence d'informations fiables, incapacité du ministre à communiquer...). Le volontarisme politique, en la matière, était le moteur nécessaire. Aujourd'hui, il faut rendre hommage aux fonctionnaires d'avoir compris l'intérêt de la réforme, et d'en être les principaux artisans, au quotidien.

Cette réforme, en effet, présente de très appréciables avantages de rationalisation. D'une part, en limitant la dispersion des services fiscaux, elle réduit d'autant leur coût de fonctionnement. D'autre part, en assurant une plus grande homogénéité des méthodes de travail, elle permet le développement de synergies nouvelles entre les services, particulièrement propice à l'amélioration du contrôle fiscal notamment, et elle tend à une efficacité accrue au bénéfice des usagers. Car tel est bien l'objectif final: mieux servir le contribuable, ce qui ne peut que favoriser le « civisme fiscal » de nos concitoyens.

La réforme, aujourd'hui, se poursuit. Le réseau de la DGFIP, en effet, se trouve encore au stade de sa structuration. Progressivement, les directions départementales et régionales des finances publiques, issues de la réunion des directions des services fiscaux et des trésoreries générales, se mettent en place, sous l'autorité d'un administrateur des finances publiques en lieu et place de l'ancien «binôme» trésorier payeur général/directeur des services fiscaux. L'achèvement de cette nouvelle «carte fiscale» est prévu d'ici la fin 2012. Ce rythme paraît raisonnable: mieux vaut avancer prudemment mais sûrement plutôt que de « forcer la marche ».

Du reste, cette réforme s'inscrit au cœur d'une démarche plus générale de modernisation de l'administration fiscale, dont la part prise à la réforme de l'État, en particulier sous la forme de la « révision générale des politiques publiques » (la RGPP), se révèle exemplaire. Ainsi, au

niveau infra-départemental, les « guichets fiscaux uniques» pour les particuliers sont en train d'être déployés. Dans le même esprit, les programmes «QualiFinances» et «Pour vous faciliter l'impôt» promeuvent une plus grande souplesse de fonctionnement, au profit des usagers. On peut encore citer le programme COPERNIC, lancé en 2001 et sur le point d'être achevé par la DGFIP, qui a rendu possible la dématérialisation des données et des échanges de l'administration fiscale et, notamment, a permis en 2009 à quelque 9,7 millions de foyers fiscaux de recourir à la déclaration de revenus en ligne.

Certes, le plein succès de la réforme reste conditionné au bon achèvement de l'organisation des services déconcentrés de la DGFIP et à la poursuite des efforts de rationalisation et de simplification précités. En outre, il est certain que des marges de progrès demeurent. Par exemple, on peut s'interroger sur l'opportunité que la direction générale des douanes poursuive une voie « autonome» de modernisation, ainsi qu'en témoigne son indépendance vis-à-vis du programme COPERNIC: à moyen terme, une certaine mutualisation des moyens et des méthodes des deux directions générales en charge de l'impôt devra sans doute être envisagée. Néanmoins, pour le présent, la création de la DGFIP représente, sans conteste, une avancée essentielle en faveur d'une gestion administrative plus efficiente et d'un service public de qualité.

L'étude des métiers de la DGFIP : une démarche innovante à forts enjeux

Observatoire des métiers, bureau RH-2C
Revue Gestion et Finances Publiques/Février 2010

LES OBJECTIFS DE L'ÉTUDE DES MÉTIERS

La réalisation d'un référentiel des métiers et des compétences s'inscrit dans la démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) initiée par la circulaire du ministre chargé de la Fonction publique du 16 décembre 2002 et rendue indispensable pour valoriser les ressources humaines.

L'objectif de cette démarche est quadruple:

- mieux préparer les recrutements de l'Etat et sa politique de gestion des ressources humaines;
- nourrir le dialogue social en ouvrant une discussion avec les organisations syndicales;
- apporter une meilleure information aux agents afin de leur permettre de valoriser leur parcours professionnel;
- permettre à l'Etat de rendre compte plus précisément devant les citoyens de l'évolution des effectifs de la Fonction publique;

La création de la Direction Générale des Finances Publiques est également l'occasion de mener une véritable réflexion sur les doctrines d'emploi et leurs perspectives d'évolution.

Dans les processus de gestion des ressources humaines, l'approche métier complète l'approche statutaire et place la compétence ainsi que les métiers au cœur des dispositifs de gestion des personnels.

La réalisation d'un répertoire des métiers et des compétences doit permettre:

- une meilleure visibilité sur les métiers actuels et en émergence, leurs évolutions quantitatives et qualitatives, à court et moyen terme;

- une gestion plus qualitative et plus personnalisée des ressources humaines, notamment en matière de prévision d'effectifs (possibilité de réaliser des analyses et des simulations par métier) et de recrutement (identification des compétences recherchées pour exercer au mieux un métier);

- une valorisation des parcours professionnels des agents en matière de formation (évaluation des besoins individuels et collectifs de compétences);

- l'intégration d'une dimension métiers/compétences au sein du futur système d'information des ressources humaines (SIRH);

- une meilleure connaissance des métiers pour l'ensemble des agents et des *managers*.

LES TRAVAUX DE L'OBSERVATOIRE DES MÉTIERS

L'Observatoire des métiers, au sein de la sous-direction de la gestion des personnels et des parcours professionnels et du secteur GPEEC du bureau RH-2C, élabore le répertoire de l'ensemble des métiers de la Direction générale des Finances publiques.

Il participe, en concertation avec l'ensemble des bureaux métiers de la Direction générale, à l'identification préalable des familles professionnelles et des métiers.

La famille professionnelle est constituée

d'un ensemble de métiers ayant des domaines d'activité communs selon deux critères: la technicité dominante et la culture socioprofessionnelle.

Le métier, défini comme un ensemble d'emplois ayant des finalités proches, présentant un noyau dur commun d'activités et requérant des compétences proches, constitue le maillage d'analyse de référence du répertoire.

Les travaux conduits jusqu'à présent ont permis l'identification des familles professionnelles suivantes:

- les familles « cœur de métiers » rassemblant les métiers techniques constituant la spécificité de la DGFIP (gestion fiscale, secteur public local, domaine ...);

- les familles « support » au sein desquelles sont rassemblés les métiers permettant de disposer des ressources nécessaires à la réalisation des missions (RH, budget, informatique...);

- une famille « management et pilotage » regroupant les métiers de l'encadrement et d'aide à la décision.

Le référentiel sera prochainement enrichi des métiers du Service des retraites de l'Etat. Rattaché depuis le mois d'août 2009 au pôle gestion publique de la DGFIP.

Pour chaque métier. Une fiche présentant de manière détaillée le contenu des activités caractérisant le métier et les compétences requises pour l'exercer est rédigée.

L'Observatoire des métiers élabore également un dictionnaire des compétences permettant de disposer d'un lexique commun et détaillé de compétences afin de produire un référentiel métier homogène.

Enfin, il participe aux travaux conduits par le département RH du secrétariat général dans le cadre de l'élaboration du répertoire des métiers ministériels.

MÉTHODE DE RÉALISATION

L'équipe de l'Observatoire des métiers travaille à partir d'une méthodologie inspirée de différentes expériences : accompagnement lors de la première étude par un consultant externe, formations spécifiques, échanges et partages d'expériences avec d'autres administrations (Douanes, CNFPT...).

Les études sont menées en concertation avec les responsables des bureaux métiers de la Direction générale. Des groupes de travail sont organisés avec des acteurs métiers du réseau.

Enfin, des déplacements sur site sont effectués afin de compléter l'approche de certains métiers.

A partir des résultats obtenus, une analyse des besoins en formation est réalisée avec le secteur formation de la Direction générale et les opérateurs de formation : ENT (Ecole nationale du Trésor) et DRF (Direction du Recrutement et de la Formation),

RÉSULTATS ATTENDUS

Actualisation de la formation

Dans le cadre de l'étude sur les métiers de la fonction comptable de l'Etat. Une grille d'autodiagnostic des compétences a été élaborée pour recenser les besoins en formation des chefs de service dépense et chefs de service comptabilité.

En mai 2008, suite aux résultats de l'autodiagnostic, le dispositif d'adaptation à l'emploi des nouveaux chefs de service dépense et chefs de service comptabilité a été renforcé.

Utilisation par les directions locales

Les fiches métiers représentent pour les équipes de directions locales une aide pour accueillir les nouveaux agents dans le département.

Dans le cadre des mutations, les fiches métiers permettent aux responsables de service de présenter aux nouveaux arrivants le contenu des métiers. De plus,

les fiches constituent un outil d'appui pour la définition des besoins de formation, notamment lors des entretiens d'évaluation.

Communication interne

Les fiches métiers élaborées seront mises en ligne sur l'intranet de la DGFIP et seront ainsi accessibles à l'ensemble des agents. Tous les agents disposeront ainsi d'une information complète sur la diversité des métiers exercés à la DGFIP.

Communication externe

Du fait de l'avancement de ses études, au cœur des préoccupations RH, l'Observatoire des métiers est sollicité dans le cadre d'actions de coopération internationale.

La démarche a été exposée à différentes délégations étrangères.

De plus, une prestation d'assistance méthodologique spécifique d'analyse des métiers et des compétences a été réalisée pour effectuer un diagnostic RH et mettre en place des formations adaptées dans le cadre de la création de l'Ecole nationale du Trésor algérien (ENTA).

Enfin, le répertoire des métiers présente aux candidats aux concours, la diversité des métiers exercés au sein de la DGFIP, de manière attractive et dynamique.

Regard comparé : la Direction Générale des Impôts au Maroc

Noureddine BENSOUDA, Ex-Directeur Général des Impôts, Trésorier Général du Royaume
Revue Française de Finances Publiques / Avril 2010

Nous assistons, de plus en plus, à une convergence des réformes dans la restructuration des administrations publiques. Cette démarche procède de la nécessité de rationaliser les actions et les moyens de l'État dans ses missions de service public.

Beaucoup de pays mènent une réflexion sur la modernisation de l'administration fiscale et s'interrogent sur l'efficacité de la répartition des missions fondamentales entre la comptabilité publique et la direction générale des impôts.

La Grande-Bretagne a décidé en 2004 de fusionner ses services fiscaux, démarche adoptée également par la France en 2008. Certains États africains se sont engagés dans des voies similaires dans l'objectif essentiel de mettre en place une nouvelle gouvernance. On peut citer le cas du Cameroun où la Direction des impôts a été érigée en Direction Générale depuis 2005 et qui devient responsable de l'émission, du contrôle et du recouvrement des différents impôts et taxes. Le Sénégal a aussi fait le choix d'une démarche progressive en transférant le recouvrement des impôts directs de la Direction de la Comptabilité et du Trésor à la DGI. Ainsi, depuis janvier 2009, les entreprises et les personnes physiques de la région de Dakar s'acquittent de leurs impôts auprès des services fiscaux.

Il importe toutefois de distinguer entre la fusion totale de deux administrations; comme en Grande-Bretagne et en France, pour ne citer que ces deux exemples, et le transfert du recouvrement uniquement, d'une structure à l'autre, dans le cas du

Cameroun, du Sénégal et celui du Maroc. La prise en charge du recouvrement par la DGI au Maroc a débuté en 2004.

À partir de constats, une réforme a été menée se fixant des objectifs avec une démarche progressive mais qui connaît tout de même quelques contraintes.

I. LES CONSTATS

Premier constat: Il y a quelques années, à l'occasion d'entretiens avec les responsables des services fiscaux au niveau local, il était pratiquement impossible de connaître immédiatement quel était le montant des recettes fiscales recouvrées. Ils pouvaient vous informer sur le nombre de contribuables, d'émissions d'impôts, de dossiers de contentieux ... mais pas sur la recette effective et qui est la finalité du processus. Il fallait la demander à la Trésorerie générale du Royaume (l'équivalent de la comptabilité publique en France).

Deuxième constat: Dans le prolongement du premier, combien même la direction générale des impôts recevait l'information sur la réalisation des recettes fiscales, ce reporting était lent et intervenait avec un retard qui privait l'administration fiscale d'un outil de pilotage essentiel. Le rythme de travail d'une administration à l'autre diffère, en raison de la nature des missions et des priorités de chacune d'elles. Ainsi, la DGI doit initier des actions immédiates en fonction du comportement des recettes pour une meilleure exécution des lois de finances et surtout en faveur de l'économie.

Dans ce sens, l'accélération du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée pour les entreprises, surtout en période de crise économique, est fondamentale, mais elle dépend également de la connaissance précise des rentrées disponibles.

Il en est de même lorsqu'il s'agit de faire basculer, à titre d'exemple, les recettes fiscales, obtenues suite à un contrôle fiscal, du mois de décembre d'une année donnée sur le mois de janvier de l'année suivante, sur la base d'un échéancier de paiement en faveur du contribuable vérifié.

En effet, le reporting contribue au lissage des objectifs en fin d'année. Il est ainsi possible de reporter les recettes fiscales d'une année sur l'autre pour éviter que ces recettes n'enregistrent une trop forte progression, comme cela a été le cas en 2007 et 2008.

À titre d'exemple, en 2007, le taux d'accroissement des recettes a été de 21,4 % et de 30,4 % en 2008.

Troisième constat : Il y a eu des cas où la DGI a été contrainte d'émettre un avis à tiers détenteur sur le compte d'un trésorier régional auprès de la Banque centrale (Bank Al Maghreb) en vue d'obliger un contribuable à payer ses impôts. En effet, ce trésorier pouvait ne pas exécuter un ATD sur le compte d'un contribuable ouvert auprès de la Trésorerie générale du Royaume. Celle-ci paraissait partagée entre son activité «bancaire» consistant à gérer les dépôts et placements de ses clients et le recouvrement de l'impôt.

À côté de ces quelques constats, une observation attentive des expériences étrangères devait être prise en considération. Tout d'abord, il fallait bien comprendre et faire comprendre la notion de séparation entre les ordonnateurs et comptables pour éviter qu'elle soit utilisée comme paravent contre toute

réforme. Cette séparation a une portée beaucoup plus forte en matière de dépenses que de recettes.

Ensuite, il était utile de tirer profit des projets de réforme dans les pays étrangers, notamment en France où la première tentative a connu quelques difficultés, essentiellement pour des raisons sociales défendues par les syndicats.

II. - LES OBJECTIFS

Premier objectif: Fournir un meilleur service aux contribuables en agissant sur son mode de fonctionnement pour devenir une administration orientée client au lieu d'une administration préoccupée uniquement par la défense de ses propres intérêts et prérogatives. En effet, l'unification des missions fiscales permet d'améliorer le service rendu, en mettant à la disposition du contribuable un interlocuteur unique pour l'accomplissement de l'ensemble de ses obligations fiscales et répondre à ses demandes (déclarations fiscales, paiement des droits dus, réclamations ...).

Deuxième objectif: Le rattachement du recouvrement à la DGI vise à regrouper toutes les missions fiscales (la législation fiscale; les opérations d'assiette et de contrôle fiscal; le recouvrement; le contentieux fiscal...) et de mettre en place un vrai système (au sens systémique) avec la possibilité, grâce au feed-back, d'une autorégulation à chaque fois que se manifeste un manque de cohérence et qu'apparaît un dysfonctionnement.

Troisième objectif: La recherche accrue de l'efficacité dans la gestion de l'impôt avec une meilleure maîtrise de son coût. L'informatisation de toutes les missions fondamentales de la DGI favorise une transmission automatisée et en temps réel d'une grande quantité d'information tout en garantissant sa fiabilité.

III. - LA DÉMARCHE

Pour parvenir à ces résultats il fallait s'appuyer sur une démarche réaliste et pragmatique. C'est le choix qui a prévalu, au Maroc, et le recouvrement a été rattaché à la DGI de manière progressive. Cette méthode a permis de prendre en considération la capacité d'absorption de l'environnement aussi bien administratif que celui des entreprises et des citoyens. Ainsi, ce transfert s'est fait progressivement, par arrêté du Ministre chargé des finances qui a servi d'instrument de pilotage puisque, par son truchement, l'intégration s'est faite graduellement, en fixant la direction régionale des impôts concernée, sa compétence territoriale et la population fiscale à couvrir.

C'est donc, par le biais d'arrêtés successifs qu'il a été procédé à la prise en charge de la TV A dans un premier temps, suivie de celle l'impôt sur les sociétés pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse les 50 millions de DH, avant d'être élargie à l'ensemble des sociétés et à l'impôt sur le revenu salarial perçu par voie de retenue à la source. Enfin en 2008, la DGI a récupéré le recouvrement de l'impôt sur le revenu issu des régularisations suite à contrôle des déclarations.

En agissant de manière progressive et en expliquant la finalité de la réforme, l'administration a réduit les résistances au changement et permis d'éviter la fraude fiscale.

En 2003, la DGI ne recouvrait que 12 % des recettes fiscales, comprenant uniquement les droits d'enregistrement et l'impôt sur le revenu au titre du profit foncier, et les 88 % des recettes fiscales étaient recouverts par la Trésorerie générale du Royaume.

En 2008, la tendance s'est inversée et le recouvrement opéré par la DGI a atteint 77 %, contre 23 % pour la Trésorerie générale du royaume.

IV. - LES CONTRAINTES

Première contrainte: Le transfert du recouvrement à la DGI n'a pas été à l'origine d'une unification des structures comme en France où deux administrations ont fusionné. En effet, au Maroc, le transfert du recouvrement de la Trésorerie générale du Royaume à la DGI ne s'est pas accompagné d'un transfert des ressources humaines et des moyens matériels (bâtiments administratifs ...). La DGI a dû déployer de gros efforts pour recruter le personnel nécessaire. Elle a également mis en place des cycles de formation accélérés pour donner aux comptables recrutés les compétences et le professionnalisme exigés.

Deuxième contrainte: Le niveau d'implantation géographique est limité par rapport au territoire à couvrir et la forte dispersion de la population fiscale (l'éloignement des structures de recouvrement des contribuables). Aussi, des solutions ont été recherchées par le biais de partenariats, notamment avec « Poste Maroc » et le système bancaire pour le développement des télédéclarations et des télépaiements.

Troisième contrainte: Le regroupement de toutes les missions fiscales au sein d'une seule administration pourrait aboutir à une forte concentration du pouvoir et avoir des conséquences sur les décisions qu'elle serait amenée à prendre. C'est pourquoi la bonne gouvernance de l'impôt nécessite la mise en place de garde-fous pour garantir les droits des contribuables contre les risques d'abus. Face à une administration qui participe activement à la conception de la loi fiscale et de ses décrets d'application, et qui veille à sa mise en œuvre par le biais de circulaires d'application et de doctrine administrative, il est indispensable que les contrôles de son action soient renforcés par : le contrôle parlementaire lors de l'élaboration des textes fiscaux, le

contrôle administratif par l'Inspection générale des finances, le contrôle de la Cour des comptes dont l'action est plus orientée vers les dépenses que vers les recettes, le contrôle par le juge, ... car, comme l'a si bien dit le président Jean Arthuis, «tout pouvoir non contrôlé se délite, ou pire, se corrompt».

Pour que ces contrôles soient efficaces, il convient également d'améliorer la connaissance fiscale des parlementaires, des inspecteurs des finances, des magistrats, des citoyens ... Et, dans ce cadre, l'Université a un rôle primordial dans la diffusion de cette connaissance fiscale.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Politique Economique : Retour en force des politiques contra - cycliques ?

Bulletin du CMC/Juin 2010

Le débat sur l'opportunité des actions budgétaires autant que leur efficacité semble être relégué au second plan sous l'effet de la crise et ses implications sur l'activité. La nécessité de préservation de la stabilité des marchés financiers et, au delà, du maintien de la croissance et l'emploi, a poussé la plupart des économies à entreprendre des actions d'envergure de soutien à l'activité sous l'approbation et même l'insistance des organismes financiers internationaux. L'engagement financier important qui en est résulté a fait réapparaître le spectre des déficits publics au point où des pays fortement affectés se trouvent actuellement dans l'obligation de recadrer leur programme d'intervention de façon à lui garantir une certaine soutenabilité.

Au Maroc, la particularité de la situation conjoncturelle depuis plus d'une année et les développements attendus pour l'exercice en cours situent les orientations de la politique économique quelque peu à l'écart du débat portant sur la nature et le degré d'implication de l'Etat dans la dynamique de relance.

Les répercussions importantes de la crise financière sur l'activité et l'emploi ont conduit les pouvoirs publics à opter pour une politique fortement contra cyclique. Les actions budgétaires entreprises dans ce sens ont porté sur l'intensification de l'effort d'investissement public, le soutien au pouvoir d'achat et le réaménagement de la fiscalité en plus des mesures d'urgence visant le soutien des activités

sectorielles les plus exposées. Ces actions ont été par ailleurs soutenues par une politique monétaire plus accommodante.

L'orientation globale des politiques économiques au plan international semble en ces temps de crise basculer d'un extrême à l'autre. Aux interventions massives tout au long de l'exercice précédent de soutien de l'activité visant la stabilisation des marchés et la restauration de la confiance s'est substituée une démarche nettement plus prudente depuis le début de l'année. Face à la tourmente financière et à l'ampleur des déséquilibres induits au niveau de l'activité et l'emploi, les principales actions de politique macroéconomique se sont en effet focalisées sur les plans de sauvetage des marchés financiers, des programmes de relance du cycle de production et des actions de soutien au pouvoir d'achat. Les multiples initiatives prises dans ce sens ont relégué au second plan le débat portant sur la pertinence et l'efficacité de la politique budgétaire en tant qu'instrument contra cyclique d'atténuation des déséquilibres et de relance de l'activité. Les grandes économies locomotives de la croissance mondiale se sont empressées avec l'approbation et même l'insistance des institutions financières internationales d'engager d'importantes ressources budgétaires pour le soutien de l'activité.

L'exemple des Etats-Unis, du Japon et même de la Chine qui ont engagé des dépenses supplémentaires importantes

pour endiguer les effets de la récession ont vite été suivis par les principaux pays de la zone Euro ainsi que par de nombreux pays industrialisés d'Asie.

La politique budgétaire fortement expansionniste qui a été pratiquée depuis le déclenchement de la crise et qui s'est intensifiée depuis a eu un effet significatif sur le cycle conjoncturel particulièrement dépressif durant l'exercice 2009. D'importants signes de redressement ont fini par apparaître en effet vers la fin de l'année et se sont même sensiblement consolidés depuis le début de l'exercice en cours. Tel est le cas en particulier pour l'économie américaine et certaines économies industrialisées d'Asie. Les économies européennes ont aussi observé un mouvement de reprise mais à une cadence beaucoup plus ralentie.

L'engagement massif et généralisé en faveur de la stabilisation des marchés financiers et de la relance de l'activité devait cependant engendrer un déficit important des comptes publics. Le creusement du déficit budgétaire dans de nombreux pays développés a en effet dépassé largement les limites soutenables avec une reprise de l'activité qui demeure encore marquée par une certaine lenteur. Le décalage important dans certains pays entre, d'une part, le niveau d'engagement des moyens budgétaires et, d'autre part, les faibles répercussions au plan de la croissance a créé une nouvelle situation qui a fortement gêné la dynamique de sortie de crise. Pour certains pays européens comme la Grèce et dans une moindre mesure le Portugal, l'Espagne et même la France, la priorité de la politique économique est donnée au rétablissement des équilibres des comptes publics et la maîtrise des déficits à travers les plans d'austérité. En l'espace d'une année, l'orientation de la politique économique est passée de la relance tous azimuts à

l'adoption de mesures impliquant d'importantes réductions des dépenses. Les fortes turbulences des marchés financiers mais aussi les restructurations profondes des systèmes de production dans un contexte économique globalisé des politiques macroéconomiques expliquent dans une large mesure les changements rapides intervenus dans l'orientation des politiques macroéconomiques.

Politique budgétaire : Une configuration fortement contracyclique

Au Maroc, la particularité de la situation conjoncturelle depuis plus d'une année et les développements attendus pour l'exercice en cours situent les orientations de la politique économique quelque peu à l'écart du débat quant à la nature et le degré d'implication de l'Etat dans la dynamique de relance de l'activité. Sur la foi des données actuellement disponibles, la crise financière internationale a eu un impact sensible sur la croissance et l'emploi à travers des mécanismes de transmission empruntant la sphère réelle de l'économie. Il s'agit principalement de la contraction de la demande extérieure, de la baisse des flux financiers générés par les activités de tourisme et les transferts de l'émigration et enfin de la baisse des flux d'investissements extérieurs. Ces effets qui se sont produits avec un certain décalage ont commencé à se sentir de façon plus marquée sur la demande, la production et l'emploi au second semestre de l'exercice précédent pour s'amplifier au début de l'année 2010. La configuration de la politique économique dans ce contexte fortement dépressif et empreint d'incertitudes devait en conséquence se fixer comme priorité la consolidation de l'activité et le soutien des principaux ressorts de croissance. Cette orientation devait, à la faveur d'une situation budgétaire avantageuse, se concrétiser

dès le départ et au plus fort de la crise par les mesures d'urgence prises en faveur des secteurs les plus sensibles en vue de préserver le niveau d'activité et d'emploi face à l'affaiblissement de la demande extérieure. Ces mesures qui ont visé l'accompagnement des entreprises les plus affectées, notamment dans les secteurs du textile, du cuir et des équipements automobiles ont concerné à la fois les volets social, financier et commercial. Au plan social, l'Etat se proposait de prendre en charge les cotisations patronales à la CNSS pour une durée de six mois dans le but de préserver l'emploi dans les entreprises les plus affectées. Cette mesure devait être renforcée au plan financier par des garanties supplémentaires octroyées par l'Etat pour le financement des besoins en fonds de roulement ainsi que le moratoire des remboursements des crédits à moyen et long terme.

Au plan commercial enfin, l'Etat offre la prise en charge des frais de prospection des marchés extérieurs en plus de l'octroi de conditions préférentielles pour les assurances à l'export.

Mais au delà de ces mesures à caractère sélectif et qui demeurent forcément limitées quant à leur portée, l'orientation de la politique économique se révèle à travers les grandes options retenues dans le cadre du budget et leurs implications en termes de dépenses publiques et leur restructuration en fonction des objectifs poursuivis. L'examen de la configuration budgétaire pour l'exercice en cours permet d'apprécier de façon plus précise l'orientation de la politique économique et sa pertinence quant aux impératifs de soutien à l'activité et la relance de la croissance.

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 économique 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 en cours 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 nouvelle 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 sensible dans les principaux foyers de la croissance mondiale pour atteindre la moyenne de 3,1 % après avoir subi une baisse de 1,1 % en 2009. Cette tendance serait 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.

[Repli de la croissance en dépit d'un](#)

redressement sensible des activités secondaires

Au plan de l'économie nationale, les perspectives de croissance en 2010 présentent des signes de redressement pour certaines 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 serait 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 nettement 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. Même les facteurs d'incertitudes liés aux aléas climatiques et qui peuvent peser sur le rythme de croissance se trouvent actuellement complètement levés. Le raisonnement sur la base d'une production céréalière atteignant 80 millions de quintaux conduit toutefois au maintien d'une cadence d'activité assez modérée. Le taux de croissance prévisionnel dans ces conditions devrait se situer à un niveau modeste compte tenu des résultats exceptionnels enregistrés l'exercice précédent au niveau des activités agricoles.

Le montage budgétaire proposé pour l'année 2010 semble avoir intégré les dimensions d'incertitudes tant au plan interne qu'externe et leurs implications quant aux prévisions relatives aux ressources financières comme il ressort de l'examen des principaux agrégats budgétaires et leur répartition fonctionnelle. 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 OH, 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 2,5 % 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 OH en 2010 se réduiront de 9,3 % par rapport à l'exercice précédent. Cette baisse est en relation principalement avec la forte réduction des crédits devant couvrir les charges de compensation des prix des denrées de base pour un montant total de 26 Milliards de OH contre 47 Milliards en 2009. 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 %. On soulignera que le surcroît de crédits au titre des dépenses de personnel évalué à près de 5 Milliards de OH devra couvrir principalement les répercussions financières de la création de près de 24 milliers de postes d'emplois au niveau de la fonction publique, essentiellement dans les départements de l'éducation, de la santé et de l'intérieur ainsi que la deuxième tranche des revalorisations salariales arrêtées dans le cadre du dialogue social, en plus des opérations d'avancement et de régularisation des personnels en exercice, Intensification de l'effort d'investissement public et soutien au pouvoir d'achat.

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 en cours s'établit à 53,8 Milliards de OH 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 OH pour l'année 2010. Outre les changements affectant les crédits correspondants aux principales rubriques de dépenses, le budget prévisionnel 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 différents 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 OH. Ces différentes mesures sont de nature à soutenir les revenus disponibles des ménages et stimuler la demande de consommation.

Effet multiplicateur appréciable sur l'activité : Un surcroît de demande évalué à 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 OH. 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 d'OH à laquelle s'ajouterait l'incidence consolidée des différentes mesures fiscales intéressant les ménages évaluée à 2,6 Milliards de OH. 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 budget adopté 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 d'DH.

La consolidation des effets de l'ensemble des mesures prévues dans le budget 2010 devrait ainsi aboutir à une injection nette d'une dépense supplémentaire dans le circuit économique évaluée à 17,9 Milliards de OH. 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 d'DH. L'impact de l'impulsion initiale susceptible de se réaliser durant l'exercice budgétaire devrait, en revanche, se limiter à 24 Milliards d'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.

L'orientation budgétaire contra cyclique qui ressort des éléments précédents est confirmée par les données relevées au terme du premier trimestre de l'année. Les statistiques relatives aux charges et ressources du Trésor font état d'une hausse des dépenses totales de près de 16 % à fin Mars contre une quasi-stagnation à la même période en 2009. Outre la progression importante des dépenses ordinaires sur les biens et services, cette hausse s'explique en grande partie par l'intensification de l'effort d'investissement avec un montant des

dépenses en capital atteignant 16,3 Milliards de DH au terme du premier trimestre, réalisant ainsi un accroissement de 10% par rapport à la même période en 2009. Dans un contexte conjoncturel marqué par une contraction sensible des recettes fiscales, notamment celles relatives aux impôts directs, cet effort se ressent fortement sur le solde budgétaire qui, pour la première fois depuis deux ans, bascule du côté du déficit pour un montant global de 4,5 Milliards de DH.

Les conditions budgétaires avantageuses réalisées ces dernières années grâce à la stabilité du cadre macroéconomique mais aussi à l'évolution favorable des recettes fiscales ainsi qu'aux possibilités d'emprunt relativement intéressantes ont permis de plus grandes marges de manœuvre pour la politique budgétaire. Les politiques discrétionnaires qui recouvrent le renforcement de l'investissement public, le soutien au pouvoir d'achat et la réduction de la fiscalité sur les revenus ont constitué les principales réponses aux difficultés conjoncturelles liées à la crise en l'absence d'autres instruments jouant le rôle des stabilisateurs automatiques en pareilles circonstances. On soulignera cependant que si cette politique accommodante a été rendue possible grâce une situation budgétaire pouvant supporter l'accroissement du déficit dans une perspective de court terme, il importe de veiller à un retour progressif à un équilibre soutenable à terme des finances de l'Etat dans le cadre d'un programme de dépenses pluriannuel.

Une politique monétaire plus accommodante pour absorber les effets de la crise

L'adaptation des politiques macroéconomiques au contexte conjoncturel fortement ébranlé par la crise financière internationale a concerné

aussi la politique monétaire. La stabilité du cadre macroéconomique observée depuis plusieurs années et la réduction substantielle des pressions inflationnistes autant que l'évolution favorable du cadre institutionnel ont donné de nouvelles marges aux autorités monétaires pour mieux ajuster leurs instruments d'intervention.

C'est ainsi que dans le but de stimuler le crédit et l'investissement après le ralentissement constaté au début l'année 2009, les autorités monétaires ont procédé à une baisse du taux directeur de 25 Ppb pour le ramener à 3,25 %. Cette première mesure a été suivie durant la même année par une baisse graduelle de la réserve monétaire de près de la moitié pour la fixer à 8 % dans le but de répondre à un besoin pressant de liquidités.

Parallèlement à cela et pour soutenir la dynamique économique dans un contexte non-inflationniste, la Banque Centrale a augmenté de façon appréciable le volume de ses interventions sur le marché. Le montant global des appels d'offre de Bank-Al Maghreb évalué à fin Mars ci atteint 18,9 Milliards de OH, en hausse de 53 % par rapport à la même période en 2009.

D'un autre côté, les fortes perturbations des marchés financiers internationaux et leur retombées sur la production et les échanges n'ont pas eu d'impact sensible sur la parité du Dirham en dépit des tensions notables sur les comptes extérieurs enregistrées à la suite du repli des flux financiers générés par le tourisme, les transferts de la migration et les investissements étrangers.

Le système de change marocain fondé sur l'ancrage du Dirham à un panier de devises où prédominent l'Euro et le Dollar semble avoir bien amorti le choc consécutif à la crise financière. La gestion

de ce système a contribué à maintenir la stabilité du cadre macroéconomique avec un rythme d'inflation contenu dans des limites soutenables. Cette situation globalement satisfaisante demeure cependant menacée étant donné les multiples facteurs de fragilité qui l'entourent. Les difficultés que traversent actuellement le secteur exportateur du fait de l'affaiblissement de la demande mais aussi du déficit de compétitivité des produits marocains se ressentent au niveau des soldes extérieurs et se traduisent par des pressions accrues sur la parité monétaire. Il en est de même du ralentissement des flux financiers générés par les autres postes du compte courant. Ce constat pousse même à croire à une possible appréciation du Dirham compte tenu de l'évolution défavorable de la situation des comptes extérieurs constaté ces derniers mois.

Les objectifs de recadrage de la politique monétaire pour la réorienter plus vers le ciblage de l'inflation ouvrent par ailleurs de nouvelles perspectives pour le régime de change. La réflexion porte actuellement sur les possibilités d'introduire une plus grande flexibilité à la fois au plan de la conduite de la politique monétaire et du régime de change dans le but de faciliter l'insertion de l'économie nationale dans son environnement international et la doter des moyens d'adaptation aux changements.

La mise en place progressive d'une politique de ciblage de l'inflation adossée à un régime de change permettant une plus grande souplesse de gestion pourrait dans un contexte international en pleine mutation favoriser l'attractivité de l'économie et son ancrage sur les principaux foyers de croissance. Certaines des conditions préalables à une telle perspective semblent actuellement réunies. Ces conditions concernent

notamment la stabilité du cadre macroéconomique, la solidité du système financier, le cadre institutionnel garantissant l'indépendance des autorités monétaires et, enfin, l'expertise et les capacités techniques nécessaires pour la conduite de cette politique. Il importe donc au vu de ces éléments de bien mesurer les risques associés à la transition vers un tel cadre et en particulier le risque de forte volatilité et ses conséquences sur les prix, les revenus et le pouvoir d'achat.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Jusqu'où peut aller l'endettement public ?

Patrick Artus, Directeur de la recherche et des études de Natixis

Problèmes Economiques / 31 mars 2010

Avec la crise économique, les dettes publiques ont atteint des niveaux record. Mais jusqu'où un État peut-il s'endetter? La question est devenue brûlante depuis quelques mois. Le mouvement à la hausse peut en effet continuer tant que les déficits sont monétisés par les banques centrales dans un environnement de taux d'intérêt bas. C'est actuellement le cas

Forte hausse des taux d'endettement public

Les déficits publics mis en place dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) avec la crise conduisent à une hausse forte et durable des taux d'endettement public. Avec la poursuite du désendettement du secteur privé, la moindre progression du commerce mondial après la crise, il est très improbable que la croissance future

Ceci conduit naturellement à la question: Jusqu'où peuvent monter les taux d'endettement public ?

Pas de limite aux taux d'endettement public tant que les déficits (les dettes) publics sont monétisés

La monétisation des dettes publiques consiste en ce que les banques centrales achètent les dettes publiques (les titres correspondants), les mettent sur leurs bilans et paient en créant de la monnaie. Les dettes publiques ne sont plus alors détenues par les agents économiques privés, ce qui permet d'en augmenter la taille sans limite, puisqu'il n'y a plus à obtenir de ces derniers (par exemple par des taux d'intérêt élevés) qu'ils augmentent leurs portefeuilles de dettes publiques. La création monétaire très

partout, y compris dans la zone euro, par le biais du refinancement des banques commerciales par la Banque centrale européenne (BCE). Mais l'endettement ne pourra se poursuivre dès lors que les banques centrales augmenteront les taux d'intérêt ou que les agents économiques privés refuseront de détenir davantage de monnaie non rémunérée.

puisse contribuer à réduire les déficits publics.

On doit donc s'attendre à ce que les taux d'endettement public continuent à augmenter rapidement, le déficit public qui stabiliserait le taux d'endettement public étant de l'ordre de 3 % du produit intérieur brut (PIB) aux Etats-Unis, 1,5% au Royaume-Uni, 2,5 % dans la zone euro et 4% au Japon.

rapide qui résulte de la monétisation conduit de plus à des taux d'intérêt très bas, qui permettent aux intérêts payés sur les dettes publiques de rester eux-mêmes très bas.

On peut donner deux exemples :

a) Le cas présent aux États-Unis et en Europe

Les dettes publiques sont aujourd'hui monétisées de manière complexe:

- directement par les banques centrales, aux États-Unis et au Royaume-Uni, avec leurs programmes d'achats de titres publics;
- par le refinancement par les banques centrales des banques commerciales qui achètent des titres publics (ce qui est massif dans la zone euro) ;
- par les achats de titres publics

par les banques centrales des pays émergents exportateurs de pétrole. Ces banques centrales accumulent d'énormes réserves de change pour éviter l'appréciation de leurs devises par rapport au dollar, et une partie très importante de ces réserves est investie en titres publics, d'où les achats d'obligations par les non-

résidents, particulièrement aux États-Unis.

Dans tous les cas, il y a bien monétisation, c'est-à-dire création de monnaie par la banque centrale qui finance l'achat de titres publics.

Repère

Les risques souverains en Europe et dans le monde

Un pays peut-il faire faillite?

À la différence d'une entreprise, un État ne se trouve jamais en liquidation judiciaire. Mais s'il ne peut donc pas déposer son bilan, un pays peut faire défaut. Dans ce cas, il n'honore plus ses créanciers; il peut dès lors soit demander un délai ou une remise, soit renoncer à rembourser intégralement sa dette. L'autre différence entre un État et un agent privé a trait à la contrainte de solvabilité. Un État peut ne jamais rembourser, mais cela ne signifie pas forcément qu'il est devenu insolvable, mais simplement qu'il peut maintenir constant son niveau d'endettement.

Les récents défauts de paiement ont la plupart du temps concerné des pays emprunteurs en dollars, comme le Mexique ou l'Argentine, qui à un moment donné n'ont plus reçu de devises et ont ainsi été contraints au défaut de paiement. Si on remonte plus loin dans le temps et hormis les pays les plus pauvres, on ne constate que l'histoire présente de nombreux exemples de défaut et de restructuration de la dette nationale. Depuis 1500, c'est l'Espagne qui détient le record des défauts de paiement, mais le pays s'est montré irréprochable depuis plus de cent ans. Depuis 1500, l'Allemagne et la France ont été confrontées huit fois à ce type de situation et la première l'a été à deux reprises au cours du XXe siècle.

b) Le second exemple est celui du Japon, où la dette publique a considérablement augmenté depuis vingt ans sans que ceci pose de problème ou entraîne une hausse des taux d'intérêt.

Que s'est-il passé? Les banques japonaises ont utilisé les dépôts d'épargnants et d'entreprises pour acheter des titres publics, et ont bénéficié de la politique monétaire de taux d'intérêt zéro.

L'épargne liquide du pays rémunérée à des taux voisins de 0 a donc été utilisée pour financer

les déficits publics, les taux d'intérêt bas d'un côté nécessitant une forte création monétaire de la part de la banque centrale, de l'autre permettant aux banques d'obtenir des ressources quasiment non rémunérées, enfin

Quels mécanismes peuvent arrêter la monétisation ?

a) La nécessité pour les banques centrales d'augmenter les taux d'intérêt, par exemple s'il y a un retour de l'inflation.

réduisant les intérêts payés sur la dette publique.

Il s'agit bien d'une monétisation indirecte: la politique monétaire très expansionniste menée par la Banque du Japon permet aux banques de jouer ce rôle d'intermédiaire entre l'épargne liquide et la détention de titres publics.

Quelles évolutions peuvent arrêter la monétisation de la dette publique ?

On vient donc de voir que tant que les dettes publiques peuvent être monétisées, sous une forme ou une autre, il n'y a pas de limite à la hausse des taux d'endettement public.

Ceci ne menace pas aujourd'hui à court terme avec le chômage, la faiblesse de l'utilisation des capacités de production, la baisse des salaires.

b)Le refus par les agents économiques privés de détenir davantage de monnaie. La monétisation, sous toutes ses formes, consiste en ce que, dans les portefeuilles des agents économiques privés, les titres publics soient remplacés par de la monnaie. Les Japonais, par exemple détiennent une masse énorme de liquidités non rémunérées ou à peine rémunérées. Si les agents économiques privés refusent de détenir davantage de monnaie, parce qu'ils en ont trop, parce qu'ils craignent la chute de la valeur réelle de la monnaie avec l'excès d'offre de

monnaie, alors la monétisation des dettes publiques doit s'arrêter.

On voit que ceci ne s'est pas produit au Japon, malgré l'ampleur de la détention de monnaie par les ménages et les entreprises. Les japonais acceptent de détenir une énorme épargne liquide rémunérée à 0%.

Mais peut être aujourd'hui, aux Etats-Unis et en Europe, l'attrait pour les matières premières qui sont substituées à la monnaie, particulièrement aux dollars, dans les portefeuilles, est-il un premier signe de rejet d'un supplément de monnaie ?

Créer des monnaies régionales pour traiter la crise globale

Bernard Lietaer, Le Journal de l'École de Paris

Problèmes Economiques / 12 mai 2010

Au début de la crise économique, la plupart des États ont craint d'être entraînés dans une débâcle bancaire et financière. Aujourd'hui, au moment où les gouvernements sont en train de gérer la sortie de crise, de plus en plus nombreux sont ceux qui s'interrogent sur la possibilité de transformer celle-ci en opportunité. Ainsi, ce choc économique majeur pourrait être l'occasion de créer de nouvelles monnaies régionales et de renforcer leur rôle. Cela offrirait un moyen efficace d'empêcher le déclenchement de crises systémiques et permettrait de stabiliser le système monétaire international (SMI).

La crise que le monde traverse actuellement s'inscrit totalement dans l'actualité lorsqu'il s'agit d'évoquer les problèmes qu'elle pose. Mais elle disparaît aussi rapidement du paysage dès lors qu'on évoque les solutions qui permettraient de la résoudre durablement.

La dimension de cette crise prend toute sa mesure lorsque l'on examine la rapidité et l'ampleur de l'effondrement de la capitalisation boursière des plus grands groupes financiers internationaux auquel elle a donné lieu. La valeur boursière de City group est ainsi passée de 255 milliards de dollars au second trimestre 2007, à 19 milliards en janvier 2009. Celle de la Deutsche Bank de 76 à 10,3 milliards Nous n'avons jamais connu une telle simultanéité au niveau mondial. De multiples raisons ont été invoquées pour expliquer ce séisme. On parle d'absence de régulation, d'erreur individuelle ou collective, mais jamais du système monétaire lui-même. Ma thèse est que ce système est devenu structurellement fragile parce qu'il est systématiquement

instable. Je vous propose une métaphore pour illustrer mon propos:

imaginez une voiture qui n'a pas de frein, dont le volant ne fonctionne pas bien, et avec laquelle je vous propose de traverser les Alpes ... J'ignore quand, et à quel moment surviendra l'accident, mais je sais de façon certaine qu'il aura lieu. Et lorsque celui-ci se produit, tout le monde accuse le conducteur.

Mais personne ne parle de la voiture, qui, vous l'avez compris, symbolise dans cette histoire notre système monétaire: celui-ci montre de graves signes de dysfonctionnement, mais nous sommes pourtant prêts à nous ruiner pour essayer de le reconstruire à l'identique.

Des crises récurrentes

Il y a eu 96 crises bancaires et 176 crises monétaires au cours des vingt-cinq dernières années. Elles n'étaient pas toutes dues au problème des *subprimes*. L'accident se répète périodiquement mais nous continuons de traiter chaque nouvelle crise comme s'il s'agissait de la première. Et à chaque fois, l'addition pour la remise en état de la voiture est plus « salée ». Pour la seule crise des *subprimes*, Bloomberg évalue l'impact financier du sauvetage des banques américaines à 7,7 trillions de dollars, soit 50 % du PNB américain! (NB: un trillion = mille milliards). Pour remettre tout cela en perspective, on peut rappeler que le plus gros coût de toute l'histoire des États-Unis a été le financement de leur participation à la Seconde Guerre mondiale, soit 288 milliards de dollars de l'époque. En tenant compte de l'inflation, cela donnerait aujourd'hui 3,6 trillions. En ajoutant à cette somme, le coût de l'achat de la Louisiane, le New Deal, le Plan Marshall, le

budget de la Nasa pour l'expédition de l'homme dans la lune, la crise des Savings and Loan entre 1986 et 1996, la guerre de Corée et celle du Vietnam, on obtiendrait un total actualisé de 6,95 trillions de dollars.

On serait encore en dessous de ce qui a été dépensé en quelques mois pour tenter de colmater les effets de la crise actuelle. On est bien sur un terrain sans précédent.

L'absence de diversité nuit à l'efficacité

Les options prises pour gérer ces crises - qu'il s'agisse de racheter et d'isoler les actifs toxiques ou de nationaliser partiellement les banques - constituent des solutions ponctuelles qui ne permettent pas d'en résoudre les causes: on continue de rouler dans la même voiture.

Pour essayer d'avancer dans nos réflexions et de voir dans quelle mesure des solutions systémiques sont imaginables, je vous propose de changer de poste d'observation et de nous rapprocher des théoriciens de la complexité. Le professeur d'écologie théorique américain Robert Ulanowicz est de ceux-là. Il travaille depuis vingt-cinq ans sur des modèles permettant de quantifier les réseaux écologiques naturels. Le résultat de ses recherches, publiées il y a moins de deux ans, montre que la durabilité d'un Réseau complexe est mesurable et que son Équilibre optimal se situe entre l'efficacité et la résilience, comme il est montré dans le graphique.

Un système en réseau complexe n'est viable qu'à condition qu'il y ait ni trop peu, ni trop de diversité et d'inter connectivité. Un système avec trop peu de diversité sera peut-être très efficace, mais il devient aussi de plus en plus fragile. En revanche, si l'on va trop loin dans la diversité, le système stagne par manque d'efficacité et de directivité.

Les monnaies complémentaires, une réponse aux crises

Nous pouvons appliquer cette théorie au système monétaire, puisqu'une économie mondiale est en fait un réseau dans lequel circulent les monnaies officielles. Le niveau de diversité qui y prévaut est faible. Toutes les monnaies conventionnelles sont exactement du même type: elles sont toutes créées comme des dettes bancaires. De plus, on a toujours justifié le monopole d'une monnaie unique dans un pays au nom de l'efficacité. Et c'est vrai: une monnaie nationale unique favorise les échanges entre les citoyens de ce pays, et rend la formation des prix plus efficace dans l'espace national. En 1955, l'économiste Milton Friedman a démontré que le système monétaire mondial serait plus efficace sans aucune barrière réglementaire. Et il avait raison puisqu'après la dérégulation le volume des échanges financiers internationaux a explosé. Ce que ni Milton Friedman, ni aucun autre économiste ne pouvaient comprendre, c'est que nous avons ainsi rendu le système mondial terriblement fragile, comme on peut le voir sur le graphique lorsqu'on pousse trop loin vers l'efficacité.

La solution se trouve donc dans la diversité monétaire par l'introduction de monnaies autres que les monnaies conventionnelles: des monnaies locales, régionales, ou fonctionnelles. Lorsqu'elles apparaissent, ces monnaies augmentent la diversité et les interconnexions du système économique. Elles diminuent son efficacité, mais améliorent sa capacité de résilience. Elles permettent par ailleurs de résoudre des problèmes très divers auxquels nous devons faire face aujourd'hui, depuis la gestion des conséquences économiques du vieillissement de la population, ou les problèmes de développement durable.

Remettre en cause nos certitudes

Pour mieux comprendre comment l'apport de monnaies complémentaires

peut permettre de résoudre les causes systémiques des crises monétaires et financières, il faut d'abord revenir sur deux postulats de base sur lesquels s'appuie l'enseignement de l'économie ... mais qui sont malheureusement faux! Le premier stipule que l'argent est un instrument d'échange neutre n'affectant ni le type des transactions, ni l'horizon ou les types d'investissements, ni les relations entre les utilisateurs. La seconde hypothèse stipule que « les choses sont comme elles sont » et que, par conséquent, le système financier tel que nous le connaissons est un fait établi et immuable: aucun des cours d'économie que j'ai pu consulter n'évoque l'hypothèse d'un système monétaire différent de celui que nous possédons.

Pour le commun des économistes, le système monétaire n'est donc pas une variable de décision. Il est une donnée de base supposément immuable.

Il existe pourtant de nombreuses preuves empiriques et académiques qui montrent que l'effet du type d'argent utilisé n'est pas neutre ni sur la transaction, ni sur la relation entre les utilisateurs. J'ajouterai enfin que lorsque l'on introduit des monnaies complémentaires, on constate que les gens agissent de façon différente avec elles.

En voici un exemple: lorsque vous utilisez les Miles qui vous sont offerts par votre compagnie aérienne, vous utilisez une monnaie complémentaire qui a pour objectif de vous orienter dans votre façon de consommer le transport aérien. Elle renforce votre fidélité au groupe de lignes d'aviation qui les émet. Cette monnaie complémentaire fonctionne en parallèle avec la monnaie classique, elle n'est pas créée par les banques, comme le sont toutes les monnaies classiques, et elle n'est pas affublée d'un taux d'intérêt. Elle n'est pas utilisable pour spéculer. Et pourtant, 14 trillions de Miles existent à travers le monde et 1,5 trillion d'unités sont créées chaque année.

On voit bien qu'il ne s'agit pas d'une affaire marginale. Malgré cela, personne n'en parle ...

Du Mile au WIR

Laissez-moi vous raconter une autre histoire. Celle de seize hommes d'affaires suisses qui se retrouvaient périodiquement dans un café à Zurich dans une période de crise semblable à la nôtre. Ils se plaignaient beaucoup: leur banque (ou celle de leurs clients) venait de leur annoncer qu'elle allait réduire leurs lignes de crédit. Faute de ce soutien, certains d'entre eux se voyaient dans l'impossibilité de payer à leurs fournisseurs ce qu'ils avaient prévu d'acquiescer.

Ils ont alors décidé de s'entendre de façon à pouvoir continuer à faire des transactions directement entre eux, plutôt qu'avec l'argent de leurs banques. Les uns, ceux qui achètent, comptabilisent des débits envers les autres, ceux qui vendent. A l'inverse, ces derniers bénéficient de crédits envers les premiers. Ces débits et ces crédits sont exprimés dans une monnaie commune qui s'appelle le WIR (WIR: abréviation du mot allemand Wirtschaft qui signifie économie). Ce système monétaire, qui existe depuis 1934, est aujourd'hui utilisé par un quart des entreprises suisses. Les échanges interentreprises libellés en WIR représentent près de 2 milliards d'euros par an. La Banque coopérative WIR, dont le siège est à Bâle, compte 75 000 petites et moyennes entreprises (PME) clientes.

Là encore, personne n'en parle. Ce qui est fascinant dans cette histoire, c'est que le professeur d'économie américain James Stodder, qui a réalisé une étude sur l'impact du WIR, a démontré que la stabilité de l'économie suisse, sa grande capacité de résilience par rapport aux économies voisines s'expliquent par l'existence de cette monnaie parallèle. Celle-ci fonctionne spontanément à contretemps par rapport au franc suisse.

A chaque fois qu'il y a une récession dans l'économie du pays, le volume des échanges en WIR augmente. Inversement, lorsqu'elle retrouve le chemin de la croissance, le volume des WIR en circulation diminue. Tout simplement parce que tout homme d'affaires normalement constitué préférera (si je lui en donne le choix) être payé en francs suisses - qui lui permettront d'acheter partout dans le monde plutôt qu'en WIR, qu'il ne peut échanger qu'avec les 75 000 autres membres dans les limites de son propre pays. Si, en revanche, le crédit en monnaie nationale se resserre, le même homme d'affaires préférera passer une transaction en WIR plutôt que de ne pas vendre du tout.

Convaincre les banques

Le problème, c'est que les banques n'aiment pas les monnaies complémentaires. Et on les comprend. Personne n'abandonne de gâité de cœur une situation de monopole.

Or, les banques le sont à la fois sur la création de monnaie et sur le contrôle des échanges ...

C'est un peu comme expliquer les bénéfices du logiciel libre à Bill Gates. Ces nouveaux logiciels se sont pourtant développés sans lui, preuve que la bataille est jouable.

D'autant plus que ces systèmes monétaires parallèles existent et que les monnaies complémentaires se développent partout. Lorsque j'ai commencé à m'intéresser à ce phénomène, au début des années 1990, il y avait environ 300 monnaies complémentaires dans le monde, dont le WIR. Il y en a aujourd'hui plus de 5 000. Pour l'immense majorité d'entre elles, il ne s'agit pas de systèmes commerciaux mais de modèles à vocation sociale, d'une trop petite échelle pour résoudre notre problème d'instabilité financière chronique et planétaire.

Je compare tout cela à l'aéronautique des frères Wright: on avait montré au début du XX^e siècle que voler devenait possible. On sait désormais qu'il est possible d'avoir des monnaies complémentaires. Il faut maintenant les organiser correctement et à une échelle où elles peuvent faire une différence.

De ce point de vue, je peux vous citer de très nombreuses expériences extrêmement intéressantes et prometteuses. Le *Time dollar*, par exemple, s'appuie sur des échanges de services basés sur une comptabilité de débits et de crédits exprimés en heures entre individus. L'heure totalisant 60 minutes dans la plupart des pays du monde, les risques d'inflation sont nuls ... Il existe aujourd'hui environ 400 réseaux *Time dollars* dans le monde.

Des monnaies pour lutter contre l'isolement

Au Japon, une expérience de monnaie complémentaire permet de réduire le problème financier posé par le vieillissement de la population, l'un des défis majeurs de l'humanité pour la prochaine décennie. Près de 20 % de la population japonaise a plus de 65 ans et 1,8 million de personnes ont besoin d'une aide journalière. Il s'agit d'un problème impossible à gérer durablement dans le cadre d'un monopole monétaire conventionnel ... Dans le système japonais *Fureai Kippu*, mis en place par Tsutomu Hotta, la monnaie complémentaire permet de financer toute aide qui n'est pas couverte par l'assurance maladie: l'aide à domicile, l'accompagnement, le soutien moral, les achats, la préparation de nourriture, etc.

Lorsque je rends un service à une personne âgée dans mon quartier, je suis crédité du temps dépensé sur un compte épargne électronique. Je peux l'utiliser pour rémunérer quelqu'un qui viendra m'aider le jour où je serai malade, ou bien le transférer à ma mère, pour qu'elle

rémunère un membre du réseau installé dans sa région en échange de son aide. Il y a 487 systèmes de ce type au Japon, qui viennent en aide à des centaines de milliers de personnes. On peut également citer le réseau de *Yamato Love (Local Value Exchange)* initié par la mairie de la ville de Yamato qui compte 700 000 habitants. Un tiers des habitants utilisent ce système de monnaie complémentaire, chacun créant son propre sous-système à partir d'une carte à puce qui permet de comptabiliser et d'effectuer les échanges. On peut parler aussi d'*Ithaca Hours* (voir <http://www.ithacahours.com>), une monnaie locale créée en 1997 à Ithaca, dans l'État de New York, ou encore du réseau allemand *Regio (RegioNetzwerk)* dont 28 systèmes locaux sont déjà opérationnels, et 35 autres en formation. Le plus connu est le *Chiemgauer* qui fonctionne dans le sud de la Bavière.

En France, enfin, le système SOL s'appuie sur une carte à puce du type de celle qui existe à Yamato.

Ce système porte trois types de monnaies: une monnaie interentreprises (le SOL Coopération) dont l'unité est équivalente à l'euro ; une monnaie sociale (le SOL Engagement) dont l'unité est le temps, comme pour le *Time dollar*; et enfin une monnaie sociale affectée en euros sur le modèle des « chèques-repas ».

Passer à la vitesse supérieure

Des projets plus ambitieux sont en train de voir le jour. Sept villes européennes, dont Dublin, Bristol, Brême et Bruxelles, devraient lancer l'hiver prochain un projet Interroge dont le but est la création d'une monnaie favorisant la réduction carbone. Le principe est très simple: lorsque vous achetez une ampoule basse consommation par exemple, vous recevez un certain nombre de points. Ces points sont utilisables pour acquérir d'autres biens « verts » qui participent à la réduction des gaz à effet de serre.

Vous pouvez par exemple les utiliser pour payer votre facture d'électricité « verte ». Cette monnaie affectée donne une direction à l'économie elle-même à travers le consommateur. C'est beaucoup plus efficace que les systèmes de subsides conventionnels. En Californie par exemple, vous recevez 2 000 dollars si vous achetez une voiture hybride, mais rien ne vous empêche d'utiliser cette somme pour acheter un billet d'avion pour Hawaï, qui réduira à néant l'effort écologique consenti lors de l'achat de votre véhicule. Un autre projet, porté par le gouvernement de la région Flandres en Belgique, porte sur la création d'un écosystème de monnaies complémentaires. Plusieurs monnaies cohabiteront et chacune se verra affecter un rôle spécifique dont le choix est en cours. Les échanges se feront par l'intermédiaire de téléphones portables ou de cartes d'identité électroniques utilisables comme mode de paiement. Ce regroupement doit permettre d'atteindre une certaine taille critique et de mesurer l'effet de ces monnaies sur l'économie.

Nous avons de bonnes raisons de croire que la dynamique sera très positive.

Un WIR européen

La dernière initiative dont je souhaitais vous parler concerne l'internationalisation du WIR suisse. L'objectif de ce projet est de parvenir à réaliser des transactions triangulaires transfrontalières avec cette monnaie locale telle qu'elle existe aujourd'hui en Suisse. Les premières transactions pilotes sont actuellement en phase de montage. Un groupement d'achat constitué des entreprises suisses qui utilisent déjà le WIR, ainsi qu'une centrale de compensation internationale fonctionnant en coopération avec la banque WIR, devraient soutenir le réseau afin de permettre à ces entreprises d'acheter à l'étranger.

Les échanges ainsi générés pourraient représenter initialement par pays

participant environ 50 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel.

Sur le même modèle, nous réfléchissons à la création d'une monnaie interentreprises utilisable à l'intérieur de la zone euro. Je recherche actuellement une banque capable de nous suivre dans ce projet de double monnaie. Il existe déjà des banques de ce type: au Brésil, 150 banques à double monnaie ont été lancées ces trois derniers mois afin de résoudre des problèmes sociaux. Ces banques proposent des microcrédits à la fois en monnaie nationale et en monnaie locale. Ces systèmes parallèles peuvent nous permettre de résoudre la plupart des problèmes structurels que notre système économique et monétaire actuel ne parvient pas à traiter. Pour vous en convaincre, faites une liste des projets qui

constituent de bonnes idées à vos yeux, mais qui ne se réalisent pas faute d'argent. Pourtant, les expériences dont je viens de vous parler montrent que presque n'importe quoi pourrait se substituer à cet argent qui manque. Dans cette perspective, les monnaies régionales apparaissent comme des outils de développement très efficaces, sans pour autant exclure la mondialisation : je peux accepter que cet ordinateur soit fabriqué là où il sera le moins cher à produire et qu'il soit payable en monnaie nationale, mais vouloir également que mes pommes viennent de ma région et que je puisse les acheter en monnaie régionale ... Les deux systèmes peuvent tout à fait cohabiter. Tout dépendra de notre capacité à changer nos mentalités.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Après la crise, que reste-t-il des instruments de régulation conjoncturelle ?

Les politiques monétaire et budgétaire face à l'effet de cliquet

Gérard Thoris , Professeur à Sciences Po.

Revue Française de Finances Publiques, Février 2010

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les économistes ont travaillé de façon à ce que les autorités politiques disposent des moyens de réguler la conjoncture. Il s'agissait, *a minima*, d'éviter la reproduction de la crise de 1929 et, si possible, de fournir les leviers de la croissance optimale. On peut donc s'interroger sur la capacité des politiques budgétaire et monétaire à atteindre ces deux objectifs. La thèse que nous nous proposons de défendre est que l'économie mondiale roule « à tombeau ouvert ». Non pas parce qu'elle va trop vite, mais parce que les réalités économiques et monétaires n'obéissent plus que modérément et de façon partiellement imprévisible aux instruments de bord que sont les taux d'intérêt ou les dépenses publiques. Évidemment, les pilotes que sont les Gouverneurs des banques centrales ou les Ministres de l'Économie, voire les Présidents affirment le contraire, pour éviter que la panique n'accroisse encore l'instabilité de l'ensemble.

I. - LA POLITIQUE MONÉTAIRE

On peut être pris d'une sainte colère lorsqu'on voit comment l'instrument des taux d'intérêt a été, provisoirement on l'espère, détruit. Lors qu'il est devenu l'outil principal de régulation conjoncturelle, dans le courant des années 1980, le taux d'intérêt offrait de tels avantages que son régulateur était devenu

«Magic Greenspan». Avec un doigté remarquable, il a permis à l'économie américaine de connaître la phase de croissance économique la plus longue et la plus régulière de son histoire récente, de passer l'obstacle de crises boursières ou financières sans traumatisme excessif pour l'économie réelle, d'accompagner la transformation radicale de l'économie-monde et d'assurer le plein-emploi. Jusqu'à l'arrivée au pouvoir du Président G. Bush J.-R., la croissance aura même permis de rétablir l'équilibre budgétaire American.

Cette formule magique a buté sur deux réalités toutes deux connues mais mal intégrées dans les analyses économiques et les politiques publiques. Il s'agit de la prise en compte du prix des actifs par la politique monétaire d'une part, de l'excessive prise de risque des opérateurs de marché liée à l'existence même du prêteur en dernier ressort d'autre part.

Sur le premier point, toute la théorie et toute la pratique de la politique monétaire a été centrée sur la régulation des prix à la production et à la consommation, laissant clairement au marché le soin de fixer le prix des actifs mobiliers et immobiliers. Cela s'explique par des raisons à la fois théoriques et pratiques. Côté théorique, hormis au moment où la bulle s'accélère, personne ne sait exactement quelle est la valeur de référence des actifs. Côté

pratique, l'utilisation des taux d'intérêt pour lutter contre la montée du prix des actifs risque d'être fatale à l'économie réelle. D'un côté, celui des prix à la consommation, quelques dizaines de points de base sont un signal qu'une nouvelle phase de la conjoncture se prépare; de l'autre, celui du prix des actifs, c'est par centaines de points de base qu'il faut réagir pour fournir un signal crédible de prudence aux opérateurs de marché. Pour compléter sur ce point, rappelons que Jean-Claude Trichet a été accusé de timidité dans sa régulation monétaire lorsqu'il évoquait la question du prix des actifs.

Sur le deuxième point, on sait depuis deux siècles que le système bancaire moderne a besoin d'un prêteur en dernier ressort dont la fonction est de maintenir la confiance en cas de crise et de fournir toute la liquidité dont le marché a besoin. Seulement, la connaissance de ce filet de sécurité peut conduire les agents économiques à accroître leur prise de risque. Surtout, dans le cas de figure qui nous occupe, le risque a été pris au sein d'agences gouvernementales pour des motifs de politique sociale. C'est pourquoi on ne peut être surpris du sauvetage massif de Fannie Mae et Freddy Mac alors que le lâchage de Lehman Brothers apparaît rétrospectivement comme une erreur. Quoi qu'il en soit, la politique du prêteur en dernier ressort a tellement bien marché que le bilan des banques centrales a été multiplié par deux dans le cadre des politiques dites de *quantitative easing*.

Devant une telle abondance de monnaie, beaucoup pensent que l'on a considérablement accru le risque d'inflation. Il est difficile de savoir comment évolueront les prix à la consommation dans les années qui

viennent, ne serait-ce qu'à cause de l'incertitude sur l'évolution des changes et sur l'évolution du prix des matières premières, mais je voudrais souligner un risque grave qui pèse sur les entrepreneurs industriels. Il s'agit du risque de déflation, non pas la déflation officielle d'une baisse générale et auto-entretenue du niveau général des prix mais la déflation ponctuelle, le plus souvent industrielle, qui voit s'enchaîner les baisses de prix et les baisses de rémunérations salariales. Cela s'observe déjà aux États-Unis, la formule de rémunération variable que beaucoup d'entreprises françaises ont mise en place peut aboutir à un résultat similaire. Comme la limite absolue de l'efficacité de la politique monétaire est l'existence de taux d'intérêt positifs, si les prix industriels se mettent à baisser, cela veut dire que les taux d'intérêts réels sont positifs, même si les taux d'intérêts nominaux restent proches de zéro. Dès lors, l'investissement industriel sur base d'endettement est impossible.

C'est là que nous retrouvons notre idée de «marche à tombeau ouvert ». Car si l'on sait bien comment contenir l'effondrement monétaire, on n'a pas bien réfléchi à ce qu'il restait de l'efficacité de la politique monétaire ensuite. On le voit tous les jours, Ben Bernanke n'est pas prêt de pouvoir augmenter les taux d'intérêt directeurs aux États-Unis et personne n'imagine qu'on le fasse en Europe. Lors de la réunion du *Federal Open Market Committee* (FOMC) du 4 novembre dernier, il a été annoncé que la fourchette de 0 à 0,25 % pour le taux des fonds fédéraux serait maintenue « pendant une période prolongée ». Quant à l'Europe, toute montée des taux contribuerait à une augmentation encore plus rapide de l'euro ce qui accroîtrait les difficultés de

l'industrie. On est donc obligé de conclure que, pour un temps indéterminé mais qui se mesure vraisemblablement en décennies, le fine tuning monétaire n'est plus en mesure de réguler le cycle économique et, surtout, n'a plus d'efficacité particulière pour assurer la relance.

Parallèlement, l'abondance monétaire règne et il faut bien que cette liquidité se porte quelque part. Le marché des actifs ne devrait pas représenter une opportunité particulière mais on peut y jouer. Il ne faut sans doute pas interpréter autrement l'évolution du cours des actions - au-delà d'un rattrapage suite à des valorisations excessivement pessimistes, celui des matières premières - dont personne ne sait réellement quelle est leur vraie valeur de rareté, voire le caractère contenu de la baisse de l'immobilier - particulièrement en France. Aucune tendance de fond ne peut y être décelée et on peut bien oublier, me semble-t-il, les niveaux de cours d'avant la crise. Par contre, une succession de montées avec prises de bénéfices régulières représente l'évolution la plus probable, à moins que le jeu ne s'emballe et que de nouvelles bulles éclatent. Ce phénomène est rendu probable par le *carry Trade*, ou opération de portage, qui consiste à emprunter bon marché en dollars et à placer à haut rendement dans une autre devise. On sait que le *carry Trade* à partir du yen a été à l'origine de la bulle spéculative qui a explosé en 1997 en Asie et que la solution à cette crise avait été une baisse des taux directeurs aux États-Unis ... Or cette arme est à un coup, il a été tiré et on n'a pas encore eu le temps de la recharger.

Toute cette analyse est faite en supposant que, aux États-Unis particulièrement, la crise bancaire est derrière nous. Cela n'est

pas si sûr si l'on tient compte de plusieurs facteurs. L'obligation de valoriser les actifs à leur valeur de marché a été suspendue pour un an et de nouvelles règles devraient être publiées prochainement; le nombre de banques ayant fait faillite aux États-Unis est supérieur à 100 pour les trois premiers trimestres de l'année 2009 ; après les défaillances des ménages, ce sont maintenant les entreprises qui font faillite de sorte que deux banques spécialisées dans le financement des PME (dont CIT le 3 novembre) ont dû se mettre sous la protection du chapitre 11 ...

II. - LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

D'aucuns se sont réjouis du retour de l'État; on a même salué ce retour d'un « Vive la dette ». Même s'il s'agissait d'indiquer que la dette importe moins que ce que l'on fait de l'argent emprunté, ces messages sont profondément erronés. Pour s'en convaincre, nous allons nous interroger sur l'efficacité de la politique budgétaire pour relancer l'activité économique avant de revenir sur les limites, réelles ou psychologiques, des dettes publiques. Pour cela, il faut refaire un petit détour théorique en s'appuyant sur la pensée de J.-M. Keynes telle qu'elle s'exprime dans son ouvrage phare.

La grande crainte de Keynes est que les ménages ne consomment pas assez, que l'épargne soit tellement excessive que son rendement tombe à rien et que, devant l'insuffisance de la demande effective, les entreprises choisissent de réduire la voilure et de diminuer leur plan de production. On est alors au bout d'une sorte de prophétie autoréalisatrice selon laquelle la défiance des ménages dans les conditions économiques à venir produit ce qu'ils craignaient, à savoir le chômage. La politique budgétaire consiste alors à ce que l'État dépense à la place des ménages de façon à maintenir le stimulant de la

demande. L'épargne des ménages est absorbée par les obligations d'État à travers le circuit bancaire et la catastrophe annoncée n'a pas lieu. Comme ce qui compte, c'est le déficit budgétaire, il peut être obtenu par le *tax cut* où les ménages reçoivent un chèque du Trésor Public en restitution d'impôts - c'est la solution américaine; ou en dépenses publiques on aura reconnu la préférence française pour l'intervention de l'État. En termes conjoncturels, les deux solutions sont partiellement équivalentes; en termes structurels, la seconde se traduit par une absorption progressive de la richesse par l'État.

En quoi cette formule est-elle perturbée lorsqu'il ne s'agit pas d'une crise de l'épargne, mais d'une crise de la dette? Simplement parce que les sommes distribuées aux ménages peuvent servir à se désendetter plutôt qu'à dépenser. Ce faisant, elles n'ont rigoureusement aucun impact immédiat sur l'activité économique. Certes, le fait que le bilan des ménages se restaure plus rapidement grâce à cette politique est plutôt positif mais, par un jeu d'équilibre inter temporel que l'on comprend facilement, l'amélioration immédiate de leur situation patrimoniale leur permet seulement d'anticiper plus sereinement la montée à venir des prélèvements fiscaux. Ce qui compte donc le plus dans une décision de politique budgétaire, ce n'est pas la date de sa mise en œuvre, mais la date à laquelle elle prend fin. Or, à cette date, on se rend bien compte qu'on n'a pas changé grand-chose à la situation macroéconomique sinon transformé une dette privée en dette publique. L'exemple du Japon est, à cet égard, prototypique et il faut le rappeler sans cesse. Entre 1989, date du krach boursier qui a plongé ce pays dans le marasme pour 20 ans et

aujourd'hui, la dette privée est passée de 225 à 175 % du PIE tandis que la dette publique est passée de 75 à 175 %. Si l'on cherchait un coefficient derrière tout cela, on dirait qu'un yen de dette privée a été remplacé par deux yens de dette publique. Parallèlement la croissance économique moyenne en volume de 1992 à 2002 a été de 0,9 % en volume contre 2,6 % pour la moyenne de l'OCDE et elle n'est remontée à 2,1 % de 2003 à 2007 (contre 2,7 % en moyenne OCDE) qu'à la faveur du cycle du dragon - c'est à-dire de la phase de mondialisation heureuse tirée par la croissance chinoise. Pour en terminer avec l'exemple du Japon, il faut encore remarquer que le déficit budgétaire a été compris entre 3 et 8 % du PIE sur l'ensemble de la période 1992-2006 et que la question qui se pose est toujours de savoir comment rétablir l'équilibre budgétaire. Inutile de dire que le plongeon actuel que ce pays subit du fait de sa spécialisation internationale recule d'autant ce moment.

Quelles leçons pouvons-nous tirer de cette expérience en ce qui concerne la France? D'abord, qu'il y a peu de chances que les dépenses publiques permettent à l'économie de retrouver un chemin auto-entretenu de croissance: pour cela, il faudrait que l'investissement industriel reprenne, ce qui est peu probable compte tenu des taux d'utilisation des capacités de production. Ensuite, et c'est un corollaire que les déficits budgétaires devront être maintenus pour un temps indéfini: il existe un risque extrêmement élevé que l'activité économique replonge au premier signal d'augmentation des impôts. Enfin que la situation de départ de la France, en matière de dépenses publiques, lui offre normalement moins de marges de manœuvre que celle des autres pays. L'unique voie de l'amélioration des finances publiques, ou

de sa moindre détérioration, réside alors dans une efficacité plus grande des structures étatiques, ce qui est un objectif du gouvernement actuel. Il est néanmoins très difficile d'en chiffrer le poids en termes de PIB.

En conséquence, l'instrument budgétaire en est au même point que l'instrument monétaire. La seule utilisation que l'on peut en faire est de laisser les déficits publics d'une part, la création monétaire, d'autre part, filer sans limite évaluable *ex ante*. À la moindre tentative de reprendre les rênes, par l'augmentation des impôts, d'un côté par l'augmentation des taux d'intérêt de l'autre, l'on est assuré de voir l'économie connaître de nouveaux plonges.

Est-ce la peine d'ajouter que, pour la France, au moins la nature des déficits budgétaires risque de modifier le trend de croissance structurel. La politique budgétaire, en effet peut, dans un premier temps chercher à éviter l'effondrement économique en stimulant la consommation présente; on peut dire que cette phase a été réussie, en privilégiant artificiellement certains secteurs, principalement l'automobile, bénéficiant d'un magnifique effet d'aubaine. Mais dans une deuxième phase, la politique budgétaire doit se concentrer sur les dépenses porteuses de croissance future: on pense généralement aux dépenses de R-D, aux infrastructures publiques économiquement rentable à long terme, etc. À défaut d'une évaluation globale qui risque de n'être jamais faite, force est de reconnaître que la lecture de la presse donne le tournis tant la politique de compassion est aujourd'hui la dernier retranchement des hommes politiques. Or, l'histoire montre que le budget de l'Etat est riche des strates rarement

nettoyées de dépenses circonstancielles devenues structurelles.

III. - UNE NOUVELLE FORMULE DE *POLICY MIX*

Le financement de déficits budgétaires réellement incontrôlables – qu'on y songe, la dette publique pourrait doubler en moins de dix ans – devrait normalement poser des problèmes de financement importants. On a d'ailleurs beaucoup écrit sur ce sujet sans jamais en approfondir les termes techniques. Comme souvent, la solution se trouve « en marchant », elle se trouve contre toutes les règles de bonne gestion, elle est sans doute à l'origine de problèmes à venir. .. mais on ne peut quand même pas tout résoudre en même temps !

En réalité, les Banques centrales sont obligées de maintenir des taux d'intérêt inférieurs au rythme de croissance de l'économie sinon on assisterait immédiatement à un effet «boule de neige» de la dette. Cet effet signifie que le poids de la dette s'accroît du simple fait que le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance de l'économie.

Tout le monde craint par ailleurs le krach obligataire qui se produira nécessairement lorsque les taux d'intérêt commenceront à monter: pour les investisseurs, il s'agira de substituer dans leur portefeuille des obligations à taux faible par des obligations à taux plus élevé. Ce faisant, ils produiront une baisse de la valeur des premières qui entraînera de nouvelles pertes dans le bilan des agents trop peu réactifs et un manque de confiance pour de nouveaux placements obligataires. Comme deux précautions valent mieux qu'une, les régulateurs des investisseurs institutionnels sont en train de venir au secours des États sous couvert de la

mauvaise gestion imputée aux premiers. Les nouvelles règles prudentielles dites « Solvabilité II » édictées le 22 avril 2009 prévoient que les assureurs devront disposer de 40 euros de fonds pour 100 euros détenus en action. Par contre, la détention de titres d'État n'est toujours soumise à aucune obligation en matière de fonds propres. On imagine que cela est lié à la prétendue sécurité de ces derniers. En conséquence, banques et assurances vont accumuler des titres publics, ce qui facilitera le financement des déficits publics ... mais ne manquera sans doute pas de poser problème pour le financement des entreprises et, particulièrement, des PME. Cela piégera surtout la Banque centrale, dont l'indépendance est aujourd'hui surtout formelle puisque l'accumulation de titres publics par les banques se fait par l'intermédiaire d'une opération de transformation. Devant le double risque de transformation et de durée, c'est-à-dire d'illiquidité pour l'ensemble du système bancaire, la Banque centrale se prive, et pour longtemps, de la possibilité d'augmenter les taux d'intérêt.

Ce n'est pas un paradoxe qu'une confiance excessive dans les instruments de politique économique que sont les politiques monétaire et budgétaire finisse par les rendre inutilisables, au moins pour un réglage fin de la conjoncture. Si la politique monétaire est plus efficace lorsque les agents économiques sont endettés, elle ne peut rien faire lorsqu'une dette n'est plus couverte par des collatéraux. Quant à la politique budgétaire, son efficacité a toujours reposé sur un effet de multiplication dont le ressort était la volonté de dépenser des agents.

Lorsque celle-ci fait défaut, Keynes nous rappelle qu'il ne reste plus que la socialisation de l'investissement. Nul doute qu'on y vienne, sous une forme qui dépendra de l'imagination des acteurs.

BANQUE

Rapport de Bank - Al- Maghrib 2009

(Extrait)

Au Maroc, la croissance du PIB non agricole est passée de 1,4% au quatrième trimestre 2008 à un point bas de 0,6% au premier trimestre de 2009, pour graduellement augmenter et se situer au troisième trimestre 2009 à 2,6%. Elle s'est limitée pour l'ensemble de l'année 2009 à 1,4%, contre 4,2% en 2008, traduisant ainsi une synchronisation accrue de l'économie nationale avec le cycle d'activité des principaux pays partenaires. Cette évolution reflète la forte contraction de la demande extérieure, notamment de la zone euro, adressée à certaines branches industrielles, ainsi que le ralentissement dans le secteur du tourisme et du transport. En outre, le recul des transferts courants et des flux d'investissement étrangers a pesé sur la dynamique de la consommation et de l'investissement privés.

Néanmoins, la résilience de la demande intérieure ainsi que le fonctionnement normal du marché du crédit, conjugués au climat de confiance et aux mesures prises par les pouvoirs publics, notamment dans le cadre du Comité de veille stratégique, ont contribué à l'atténuation de ces effets. Dans le même temps, la progression de près de 30,6% de la valeur ajoutée agricole a permis de maintenir la croissance globale à un rythme de 4,9%.

Sur le marché de l'emploi, le taux de chômage a de nouveau connu une baisse pour s'établir à 9,1%, contre 9,6% en 2008,

recouvrant un repli du taux urbain et une stabilité en milieu rural malgré l'amélioration des activités agricoles.

Au niveau de la balance des paiements, l'effet modérateur des recettes touristiques et des transferts des Marocains résidant à l'étranger, au cours des dernières années, n'a pas permis de réduire significativement le déficit courant, en dépit de l'allègement marqué du déficit commercial. En effet, le solde négatif des échanges commerciaux a représenté 20,8% du PIB au lieu de 24,7% en 2008, tandis que les voyages et transferts courants ont dégagé des soldes positifs en recul de 11,7% et 13,6% respectivement. Compte tenu de ces évolutions, le déficit du compte courant s'est établi à 5% du PIB, après 5,2% en 2008 et six années d'excédent. Au regard notamment du fléchissement des investissements directs étrangers, le financement des opérations courantes s'est traduit par une hausse de près de 18 milliards de dirhams des emprunts et crédits commerciaux et par une nouvelle contraction des réserves de change qui ne couvrent plus que près de 7 mois d'importations de biens et services.

Bien que les résultats du compte courant au cours des deux dernières années ne portent pas atteinte à la viabilité des équilibres extérieurs, ils traduisent cependant la persistance de certaines fragilités structurelles. En l'absence d'évolutions fondamentales, l'importance de la demande

d'importation, combinée à une dynamique limitée des exportations, ne pourrait qu'accentuer les tensions sur les réserves de change ou accroître la dépendance de l'économie nationale vis-à-vis des transferts courants et du financement extérieur, soumis aux fluctuations des conditions économiques et financières internationales.

La politique budgétaire de 2009 a été caractérisée par des mesures de soutien à la croissance, axées sur la relance par l'investissement et sur la poursuite de la mise en œuvre de la réforme fiscale. Conjuguées aux effets du ralentissement des activités non agricoles sur les recettes fiscales, ces mesures se sont traduites par un déficit budgétaire de 2,2% du PIB ainsi que par un net ralentissement du mouvement baissier du ratio de la dette du Trésor par rapport au PIB qui s'est stabilisé autour de 47%. Ce léger creusement du déficit n'a toutefois pas remis en cause la soutenabilité budgétaire à moyen terme, en dépit d'une conjoncture peu favorable et de l'atténuation des effets des efforts d'optimisation de l'assiette fiscale et du recouvrement.

L'évolution de l'inflation, mesurée par le nouvel indice des prix à la consommation, a été marquée par le net reflux des pressions d'origine externe, en raison du repli des cours des matières premières et des prix à la consommation, ainsi que par la nette atténuation des tensions inhérentes à la demande.

Aussi, l'inflation s'est elle établie à 1% au lieu de 3,7% une année auparavant et l'inflation sous-jacente est revenue de 4,5% à 0,7%, soit le niveau le plus bas observé durant les vingt dernières années.

Sur le plan des décisions de politique monétaire, le Conseil de la Banque, dès sa première réunion de l'année 2009, a, dans un contexte d'atténuation des risques pour la stabilité des prix à moyen terme, baissé le taux directeur de 25 points de base à 3,25%. Le Conseil a intégré dans ses analyses, la nécessité d'accompagner un atterrissage en douceur de notre économie en 2009, suite notamment aux fortes hausses, en décalage par rapport aux fondamentaux, qu'ont connus certains compartiments du marché des actifs et de celui du crédit.

S'agissant de la gestion de la liquidité, le Conseil a réduit le taux de la réserve monétaire à trois reprises, le ramenant à 8%, permettant ainsi aux banques de continuer à assurer un financement approprié de l'économie.

Bank Al-Maghrib a, par ailleurs, mis à la disposition des banques sur le marché monétaire toutes les ressources requises et a mobilisé tous les instruments de politique monétaire disponibles, pour leur assurer un refinancement adéquat.

Les évolutions monétaires et financières se sont caractérisées, dans un contexte de fonctionnement normal des différents marchés, par le ralentissement de la progression de la monnaie et du crédit, ainsi que par l'ajustement à la baisse des prix des actifs, traduisant le retour vers des niveaux en cohérence avec les fondamentaux de l'économie. Ainsi, la croissance de la masse monétaire M3 s'est de nouveau ralentie en 2009, revenant à 4,6% après 10,8% en 2008 et une moyenne de 13,1% au cours des cinq dernières années, ramenant l'excédent monétaire en fin d'année à un niveau quasi nul. La modération de la création monétaire

en 2009 traduit davantage le recul du rythme de progression du crédit bancaire, revenu de 22,9% à 9,4%, que la contraction des avoirs extérieurs. Pour leur part, les prix des principaux actifs ont été orientés à la baisse.

En effet, les indices boursiers ont continué de baisser, tandis que les prix des actifs immobiliers résidentiels se sont inscrits en repli après la stagnation de 2008.

Bank Al-Maghrib a poursuivi en 2009 le processus d'approfondissement du dispositif analytique de la politique monétaire. Les actions engagées dans ce sens ont porté, en particulier, sur le dispositif de prévision et de modélisation, la gamme d'indicateurs relatifs aux sphères réelle et financière, ainsi que sur les instruments d'évaluation des chocs exogènes auxquels l'économie nationale est exposée. De même, elles ont concerné l'analyse des canaux de transmission et le renforcement de la transparence à travers l'approfondissement de l'information mise à disposition du public.

Concernant le secteur bancaire, qui a fait preuve d'une grande résilience, il a vu ses indicateurs poursuivre leur orientation à la hausse en 2009. Le retour graduel de la progression du crédit à un rythme compatible avec la croissance économique n'a pas impacté la rentabilité des banques et l'effet du ralentissement des dépôts sur leur capacité de prêt a été largement compensé par la hausse des injections de Bank Al-Maghrib et par l'accroissement de leurs levées sur les marchés des titres de créance. Dans ce contexte, les créances en souffrance ont marqué une nouvelle baisse et ne constituent plus que 5,5% du total des crédits par décaissement et 1,5% déduction

faite des provisions. Cette évolution résulte, certes du processus d'assainissement des bilans mais également de la baisse du coût du risque qui a enregistré ses niveaux les plus bas au cours de ces trois dernières années. De même, la solvabilité des banques s'est renforcée après que la Banque Centrale ait relevé dès fin 2007 le minimum réglementaire de 8% à 10%. Le ratio de solvabilité moyen, selon l'approche standard de Bâle II, s'est ainsi élevé à 11,7% et les fonds propres de base à 8,8% à fin 2009.

Bénéficiant de fondamentaux sains, les principales banques ont renforcé leur positionnement au Maghreb et en Afrique, zones à fort potentiel de croissance. Cette orientation, qui fait l'objet d'une surveillance rapprochée de la part de Bank Al-Maghrib, contribue de manière croissante aux performances de ces banques.

Parallèlement, la Banque Centrale a poursuivi les actions destinées à aligner le secteur bancaire national sur les meilleurs standards internationaux, à travers la transposition des approches avancées de Bâle II et la mise en œuvre des exigences minimales en matière de pratique des stress tests. Pour sa part, le cadre réglementaire régissant l'activité des associations de micro-crédit a été renforcé par la promulgation de règles régissant le dispositif de gouvernance ainsi que la classification des créances en souffrance et leur provisionnement.

Par ailleurs, les avancées en matière d'information financière se sont concrétisées avec l'entrée en exploitation du Crédit bureau, permettant ainsi aux

banques et aux sociétés de financement d'améliorer l'évaluation du risque crédit en intégrant davantage les données relatives à la solvabilité de leur clientèle.

S'agissant de la stratégie d'inclusion financière, le processus de bancarisation s'est sensiblement amélioré en 2009 et l'objectif d'atteindre un taux de bancarisation de 50% à fin 2010, y compris le réseau de Barid Al- Maghrib, paraît réalisable. Cette évolution s'est accompagnée d'un ensemble d'actions visant notamment à asseoir sur une base saine et équilibrée la relation entre les banques et leur clientèle. L'année 2009 a ainsi connu le démarrage du dispositif de médiation bancaire ayant pour objectif le règlement à l'amiable des litiges. De même, les banques ont été appelées à apporter toute la transparence voulue au niveau des conditions qu'elles appliquent à la clientèle. Ainsi, il sera procédé en 2010 à une définition réglementaire des services bancaires gratuits de base, à la mise en place d'un indice de prix des services bancaires et à l'envoi annuellement à la clientèle d'un relevé de l'ensemble des commissions prélevées. Ces actions seront accompagnées par des programmes d'éducation financière et par la création de conditions favorables pour le développement de produits novateurs qui reposent sur de nouveaux supports utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Au niveau des systèmes de paiement, le processus de dématérialisation des échanges de valeurs a été parachevé avec le déploiement de l'échange dématérialisé des avis de prélèvement. En outre, un cadre conventionnel régissant la surveillance des systèmes de paiement a été mis en place.

L'année 2009 a été marquée par la célébration du cinquantenaire de Bank Al-Maghrib. Les politiques mises en œuvre par la Banque depuis sa création ont été orientées vers l'accompagnement du développement économique de notre pays en assurant la stabilité des prix, un financement adéquat de l'économie tout en préservant les équilibres macroéconomiques et en contribuant au développement des marchés et à la consolidation des fondamentaux du système bancaire. Ainsi, les premières décennies ont été marquées par l'institution du dirham en tant que monnaie nationale, la marocanisation de l'encadrement et l'adoption du cadre législatif qui régit l'activité bancaire et renforce le pouvoir de contrôle de la Banque en la matière. Par la suite, la Banque a joué un rôle déterminant dans la restauration des équilibres fondamentaux de l'économie nationale dans les années quatre-vingt, puis à leur consolidation sur une base durable depuis les années quatre-vingt-dix. Cette dynamique a connu un nouvel élan à partir de 2006, avec la refonte majeure du statut de la Banque qui a précisé ses missions, érigeant la stabilité des prix en objectif prioritaire et la dotant d'une large autonomie en matière de politique monétaire. En outre, ses prérogatives relatives à la supervision bancaire ont été renforcées et un mandat clair de surveillance et de sécurisation du fonctionnement des systèmes et moyens de paiement lui a été assigné. En prenant appui sur la planification stratégique, qui a couvert jusqu'à fin 2009 deux plans triennaux, d'importantes avancées ont été réalisées sur la voie de la modernisation de l'organisation de la Banque et de ses méthodes de gestion. Dès lors, ces

réformes, qui ont contribué à hisser la qualité de ses processus de fonctionnement et de gestion aux meilleures pratiques reconnues sur le plan international, lui ont permis d'obtenir la certification ISO 9001 pour l'ensemble de ses activités.

Bank Al-Maghrib est déterminée à continuer à contribuer à l'établissement et à la préservation des conditions pour une meilleure insertion de l'économie marocaine dans son environnement mondial et à répondre aux enjeux liés aux mutations de l'après crise. A cette fin, elle a inscrit son action dans le cadre d'une vision à moyen et long termes, capitalisant sur les enseignements tirés de la crise internationale. Dans ce sens, elle poursuivra son action visant l'adaptation des cadres stratégique, analytique et opérationnel de la politique monétaire et la consolidation de l'orientation macroprudentielle du dispositif de surveillance, tout en développant les mécanismes de coordination entre les autorités de régulation. Elle continuera à œuvrer pour l'amélioration de l'attractivité de la place financière de Casablanca en vue de son positionnement en tant que centre financier régional, renforçant ainsi les perspectives de transformation de notre pays en pôle d'attraction des flux de capitaux à l'échelle régionale.

L'ampleur et l'étendue de la crise mondiale, ainsi que les incertitudes quant à son dénouement, appellent à un renforcement de la capacité de l'économie nationale à résister aux chocs exogènes et à s'adapter aux mutations de l'environnement international afin d'en saisir les opportunités. Il importe, à cet égard, d'accélérer les actions visant l'amélioration continue du système éducatif et de la

compétitivité globale des activités productives. Il importe également de renforcer la bonne gouvernance des politiques publiques et le climat des affaires, tout en préservant la stabilité macroéconomique et en rehaussant les dispositifs mis en place pour pallier aux déficits sociaux.

Il est également essentiel d'aborder rapidement, dans un cadre global, les fragilités structurelles accentuées par la crise. En particulier, il est impératif de traiter la problématique du déséquilibre du compte courant de la balance des paiements, en réduisant la concentration des exportations sur des produits à faible contenu technologique ainsi que sur des marchés au potentiel de croissance limité.

Au niveau des finances publiques, il est primordial de poursuivre la consolidation de la soutenabilité budgétaire à moyen terme. Dans ce sens, la réforme du dispositif de compensation doit être accélérée et des actions de rationalisation des dépenses de fonctionnement méritent d'être mises en œuvre afin de dégager les surplus devant soutenir les efforts de résorption des déficits sociaux. En outre, il s'agit de renforcer la dynamique des ressources sur une base durable par l'inclusion du secteur informel. Parallèlement, le processus d'approfondissement financier devrait être consolidé par le développement de l'épargne longue et l'extension de l'accès aux services financiers aux couches à revenu modeste.

La montée en régime des feuilles de route sectorielles et le lancement de nouveaux programmes, dans le domaine de l'énergie et des mines notamment, impose des défis

au niveau de la gouvernance et de l'efficacité des politiques économiques. A cet égard, une attention particulière mérite d'être apportée à la cohérence globale de telles approches tout en assurant leur synergie, l'optimisation de l'affectation des ressources financières et leur cohérence avec la contrainte macroéconomique globale, y compris celle de la balance des paiements.

Les progrès en matière de développement humain, réalisés au cours de la dernière décennie, ont été significatifs. En effet, l'accès des populations aux services sociaux de base a connu une amélioration notable, comme le montre l'accès à l'électricité en milieu rural, déjà généralisé en milieu urbain, qui a atteint près de 84% en 2009.

Durant la même période, l'accès à l'eau potable est passé de 14% à 90%. Dans le secteur de l'enseignement, le taux net de scolarisation des enfants de 6 à 11 ans a atteint 96% en 2009. Afin de placer le Maroc dans une position favorable pour relever le défi de l'accélération de la croissance dans un contexte de plus grande ouverture extérieure, tout en favorisant l'inclusion de tous, il conviendrait de capitaliser sur les progrès accomplis tout en approfondissant les efforts en matière d'éducation. La réussite du programme d'urgence adopté par le gouvernement dans ce domaine devrait à cet égard permettre de réduire la déperdition scolaire, améliorer

l'accès au préscolaire et contribuer à la baisse du niveau d'analphabétisme en particulier dans le milieu rural.

L'octroi du statut avancé à notre pays constitue par ailleurs un atout majeur pour une meilleure insertion du Maroc dans son environnement régional. A cet égard, la feuille de route engagée, en œuvrant pour le rapprochement de la législation et des normes marocaines de celles de l'Union européenne, permettra d'approfondir l'intégration de notre pays au marché européen. Parallèlement, la performance globale de l'économie nationale ne manquera pas d'être renforcée par le chantier structurant de la régionalisation qui constitue une avancée majeure dans le mode de gouvernance territoriale. En impulsant une nouvelle dynamique de réforme institutionnelle, il permettra à notre pays d'optimiser la contribution de l'ensemble des régions dans le cadre d'un modèle de croissance harmonieuse prenant en considération les impératifs du développement durable et de solidarité spatiale. Une plus grande participation des populations dans le processus de développement maximisera les synergies entre les différentes actions des départements ministériels à l'échelle des unités territoriales pour favoriser un progrès économique et social plus rapide et mieux équilibré.

Système bancaire marocain : Bank Al-Maghrib sur tous les fronts

Abdarrahim BOUAZZA, Directeur de la direction de la supervision bancaire, Bank Al-Maghrib

Banque Stratégie, Mai 2010

Le dispositif légal et réglementaire régissant l'activité bancaire connaît un processus continu de réformes qui s'est accéléré ces dernières années pour sa convergence avec les normes internationales. Parallèlement, le cadre de la supervision bancaire a fait l'objet de mutations profondes pour sa mise en conformité avec les normes édictées par le Comité de Bâle. Au plan macroprudentiel, la banque centrale inscrit son action dans une perspective plus large visant la stabilité financière.

Au Maroc, le secteur bancaire et les modalités de sa supervision sont régis par la loi bancaire de 2006 et les textes pris pour son application. La loi bancaire couvre, outre les banques, plusieurs institutions opérant dans les métiers de financement spécialisés tels que le crédit à la consommation, le crédit-bail et l'affacturage.

Bank Al-Maghrib, la banque centrale, est en charge de la supervision des établissements de crédit et organismes assimilés. À ce titre, elle est habilitée, notamment, à octroyer les agréments pour l'exercice de l'activité bancaire, édicter les normes comptables et prudentielles, surveiller ces établissements sur documents et sur place, sanctionner les infractions aux dispositions légales et réglementaires et traiter les difficultés bancaires. La banque centrale apporte également sa contribution au développement des services financiers et de l'inclusion financière. Dans ce cadre et en concertation avec la profession bancaire, une stratégie de développement intégré du secteur financier a été définie pour la décennie à venir, fondée sur trois axes:

- l'approfondissement du marché bancaire national;
- le développement des marchés de

capitaux;

- l'émergence d'un *hub* financier régional.

Les banques marocaines aux normes de Bâle II dès juin 2007

Les réformes touchant le secteur bancaire sont réalisées dans le cadre d'une démarche concertée avec la profession. Les décisions du gouverneur de Bank Al-Maghrib ayant trait à la réglementation comptable et prudentielle ainsi qu'aux questions liées à la relation banque-clients sont soumises à l'avis préalable d'un comité qu'il préside, composé de représentants de la profession bancaire et du ministère des Finances.

Le dispositif d'adéquation des fonds propres, défini par le Comité de Bâle, a été transposé au Maroc en 2007, ce dispositif devenant un élément essentiel du cadre prudentiel. Il s'articule autour de trois piliers complémentaires.

- Le **pilier 1** définit les exigences de fonds propres pour la couverture des risques de crédit, de marché et opérationnel portés par les établissements de crédit. La mise en œuvre de ce pilier s'effectue selon une démarche progressive qui a concerné dans une première phase l'adoption des approches

dites standard. Des travaux sont engagés pour la transposition des approches avancées et leur application par les banques pourrait intervenir à compter de la fin de 2011 selon le degré de leur préparation.

Le ratio de solvabilité minimum, qui était de 8 % jusqu'à fin 2007, a été relevé par la banque centrale à 10 % tout en ciblant des exigences supérieures en fonction du profil de risque de chaque établissement bancaire.

- Le second **pilier** incite les établissements de crédit à une meilleure maîtrise de leurs risques, à mieux proportionner leurs fonds propres en fonction des risques insuffisamment appréhendés dans le cadre du pilier **1** tout en renforçant la surveillance bancaire. Dans ce cadre, Bank Al-Maghrib a procédé en **2007** à une refonte de la circulaire relative au contrôle interne des établissements de crédit datant de **2001** et a édicté une série de directives portant sur la gouvernance et la gestion des risques. Ainsi, les établissements de crédit sont tenus d'adopter un référentiel de saines pratiques pour la mise en œuvre d'un mode de gouvernance efficient mettant l'accent sur les rôles respectifs des organes de gestion et leur composition, les principes fondamentaux devant guider notamment la désignation et la rémunération des dirigeants ainsi que le renforcement du rôle du comité d'audit, de l'audit interne et de la fonction de conformité .

De même, la banque centrale a édicté des directives portant sur la gestion des risques relevant du pilier 2 de Bâle II, comme les risques de liquidité, de concentration, de taux d'intérêt et opérationnel ainsi que les risques liés aux produits d'activités et au plan de continuité d'activité...

S'agissant des risques de liquidité et de concentration, les normes qualitatives

édictees dans le cadre du pilier 2, sont venues compléter les règles quantitatives applicables en la matière. De même ils sont tenus de limiter leurs engagements envers une même contrepartie (client individuel ou groupe d'intérêt) à hauteur de **20 %** de leurs fonds propres et de transmettre un reporting à la banque centrale sur les engagements qui excèdent **5 %** de ces fonds propres.

Parallèlement, et dans le cadre de l'implémentation du pilier **2**, Bank Al-Maghrib a développé un système de notation des établissements de crédit , permettant, via une démarche structurée, d'établir le profil de risque de chaque établissement sur la base d'analyses à la fois quantitatives et qualitatives des risques. L'évaluation s'effectue selon une quinzaine de critères organisés en six zones de risques et déclinés en **180** sous-critères.

Ainsi, les établissements de crédit sont soumis à un coefficient de liquidité minimum les astreignant à disposer, en permanence, d'actifs liquides suffisants ou échéant dans un mois pour assurer une couverture totale de leurs exigences échéant dans le même délai. De même, ils Ce système a permis de structurer le dialogue entre la fonction de la supervision bancaire et les dirigeants des banques. En effet, lors de la communication de la notation, la banque centrale fait part de son appréciation de la situation financière et prudentielle de l'établissement bancaire dans le cadre d'une approche contradictoire.

La mise en œuvre des textes édictés par la banque centrale et la démarche qu'elle adopte en matière de supervision ont incité les banques à restructurer leurs systèmes d'information et à accomplir des progrès significatifs en matière de mesure des expositions aux risques, de construction de systèmes de notation interne du risque de crédit et de segmentation de la clientèle. Parallèlement, les banques conduisent des

chantiers d'envergure portant sur la gestion des risques opérationnels, la gestion actif-passif et le plan de continuité d'activité. Leur dispositif de gouvernance a été également rehaussé du fait notamment de la généralisation des comités d'audit, qui jouent désormais un rôle important dans le contrôle de la qualité de l'information financière et la surveillance des risques. De même, la banque centrale a édicté des directives portant sur la gestion des risques relevant du pilier 2 de Bâle II, comme les risques de liquidité, de

Entrée en vigueur en 2008 des normes comptables internationales IAS/IFRS

Les travaux de transposition des normes comptables internationales ont abouti à l'amendement du plan comptable des établissements de crédit, notamment la refonte des règles de consolidation des comptes ainsi que la mise en harmonie, avec ces normes, de certaines règles d'évaluation applicables aux comptes sociaux.

Ainsi, les groupes bancaires sont tenus d'établir, depuis janvier 2008, leurs comptes consolidés selon les normes IAS/IFRS. Parallèlement, la banque centrale a mis en place les filtres prudentiels en vue de neutraliser les impacts liés à l'application de ces normes sur les fonds propres prudentiels consolidés.

L'incidence de l'application des normes IFRS a été variable, selon les rubriques bilantielles, avec un impact globalement faible, du fait notamment que la quote-part des actifs et passifs bancaires évaluée à la juste valeur demeure limitée et n'excède pas 15 % du total bilan.

Lutter contre la criminalité financière et développer la fonction conformité

Dans le domaine de la lutte contre la criminalité financière, le Maroc s'est doté depuis 2003 d'une loi relative au financement du terrorisme et Bank Al-Maghrib avait, dès la même année, fixé les

concentration, de taux d'intérêt et opérationnel ainsi que les risques liés aux produits dérivés, à l'externalisation d'activités et au plan de continuité d'activité ...

- Le troisième pilier du dispositif bâlois est venu, quant à lui, améliorer la transparence financière des établissements de crédit, pilier ayant été complété par les exigences des normes IFRS en matière d'information financière.

règles minimales que les établissements de crédit sont tenus d'observer au titre du devoir de vigilance, consacré par la loi bancaire de 2006. Ces règles ont été complétées et mises à jour, en 2007 suite à l'adoption par le Parlement de la loi n° 43-05 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Elles concernent notamment le profilage de la clientèle en fonction du degré de risque, l'examen particulier de certaines opérations financières réalisées par des intermédiaires professionnels, l'institution de structures dédiées à la gestion du dispositif interne de vigilance permettant d'assurer la liaison avec la Cellule de renseignement financier ainsi que la mise en place d'un système d'information centralisé, adéquat et performant.

Le Maroc a complété son dispositif juridique par l'institution d'une Unité de traitement du renseignement financier (UTRF) dont la composition et les modalités de fonctionnement ont été fixées par voie réglementaire. L'UTRF est rattachée aux services du Premier ministre et est composée de 13 membres appartenant aux différents organismes publics et administrations concernés par la lutte contre le blanchiment de capitaux. Elle est dotée d'attributions en matière d'information financière, d'investigation et de sanctions. Elle a démarré ses activités en 2009.

Dans le même esprit, la banque centrale a également arrêté en 2007, par voie de directive, les principes selon lesquels les établissements de crédit doivent mettre en place la fonction de conformité (compliance), en charge de la prévention du risque de sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires, de pertes financières ou d'atteinte à la réputation consécutivement au non-respect des dispositions légales et réglementaires, et des normes et usages déontologiques et professionnels propres à leur activité.

Un système bancaire résilient face à la crise

Ces réformes conjuguées à un mouvement de concentration et à l'assainissement du pôle bancaire public ont permis la consolidation du système bancaire et le renforcement de sa capacité de gestion des risques. Cette évolution qualitative est confirmée par les missions d'évaluation du secteur financier conduites par les institutions financières internationales, qui considèrent le secteur bancaire comme étant globalement solide, rentable et jouissant d'une capitalisation appropriée au regard des risques encourus.

Comme l'illustrent ses indicateurs de solidité financière, le secteur bancaire marocain présente de bons fondamentaux et a fait preuve d'une résilience face à la crise, même si la conjoncture invite à la vigilance et à poursuivre la consolidation du dispositif de gestion des risques.

Ainsi, le ratio de solvabilité moyen du secteur s'est établi à 11,8 % à fin 2009 avec un Tier One de 9,2%.

Après un pic à près de 20 % en 2004, le taux de créances en souffrance a enregistré une tendance baissière suite 9,2 % notamment à l'amélioration de la gestion du risque de crédit, l'assainissement des comptes des banques et l'amélioration du recouvrement. En 2009, malgré une recrudescence du

risque de crédit lié à certains secteurs d'activité sensibles à la conjoncture économique internationale, ce taux s'est maintenu à environ 5,5 %. Il en est de même du taux de provisionnement des créances en souffrance, qui s'est stabilisé à environ 75 %. La rentabilité des banques s'est également maintenue en 2009 avec un ROA de 1,2 % et un ROE de 15,2 %.

Maintenir la stabilité financière

Face aux enjeux de stabilité financière et à la lumière des enseignements tirés de la crise, Bank Al-Maghrib s'active à contribuer à la mise en place d'un cadre de stabilité macro-prudentiel et envisage de nouvelles réformes, notamment, pour se donner un mandat explicite de stabilité financière et rehausser les dispositifs de prévention et de gestion des crises systémiques.

L'approche adoptée s'appuie, au plan institutionnel, sur deux pivots:

- l'indépendance de la banque centrale qui assure, outre la supervision bancaire, la politique monétaire, en érigeant la stabilité des prix comme objectif principal, ainsi que la sécurité des systèmes de paiements;

- des mécanismes de coordination des actions des régulateurs des compartiments du secteur financier notamment par le biais d'une commission, présidée par le gouverneur de la banque centrale.

La politique et les outils de surveillance des risques systémiques de la banque centrale reposent sur une infrastructure informationnelle en constante évolution ainsi que sur une supervision bancaire axée sur la qualité de la gouvernance, les banques de taille importante et les risques transversaux. En outre, elle assure une surveillance prospective des risques par la conduite de stress tests de sensibilité et *macrostress tests* ainsi que la réalisation d'exercices de simulation de crise

systemique. Parallèlement, elle porte une attention particulière aux déséquilibres financiers sur le marché et intervient publiquement pour alerter sur les prises de risques excessives.

Gestionnaires d'actifs : Sécuriser la rentabilité dans un contexte « Post-crise »

Pierre Reboul, Philippe Colas et Rémy Lefevre
Revue Banque, Mars 2010

Dans un contexte encore marqué par la crise, les sociétés de gestion d'actifs devront subir des mutations profondes de leur stratégie, de leur modèle de coûts et de leur offre, parfois au prix de leur indépendance.

Les gestionnaires d'actifs ont connu, entre 2003 et 2007, une période faste du fait d'une croissance très importante de leurs montants d'actifs sous gestion (12 % de croissance annuelle moyenne des actifs sous gestion dans le monde) et du développement de produits à revenus (frais de gestion) élevés. Cette tendance positive a été interrompue par la crise financière et par la remise en cause des fondamentaux de cet âge d'or. L'étude Roland Berger sur la gestion d'actifs, parue fin 2009, montre que dans ce contexte de crise, les sociétés de gestion sont confrontées à un mouvement en forte consolidation et doivent s'adapter en capitalisant sur quatre facteurs clés de succès afin de mieux s'organiser pour survivre en intervenant sur le niveau de revenus et de coûts.

Adapter la structuration des coûts

Au cours des derniers mois, les gestionnaires d'actifs ont été confrontés à des changements majeurs de leur environnement menaçant leurs niveaux de revenus via une double pression à la fois sur les volumes (montants d'actifs sous gestion) et le rapport revenus unitaires/frais de gestion.

Au niveau des volumes, l'effet marché

négligé a été très important en raison de la forte baisse des marchés actions observée depuis début 2008, avec une baisse de 43 % des actifs sous gestion « actions » sur l'année 2008. L'année 2009 offre néanmoins un répit aux sociétés de gestion en raison du rebond des actifs sous gestion dû à un effet marché positif (22 % de rebond du CAC 40 en 2009) et une collecte nette positive: 15,6 milliards d'euros pour BNP PARIBAS et 12,4 milliards pour Natixis sur les trois premiers trimestres 2009, par exemple.

En termes de marges, les sociétés de gestion ont souffert de la modification de la structure des actifs sous gestion. En effet, les investisseurs, dont l'appétit de risque a fortement diminué avec la crise, se sont désintéressés des produits à plus forts niveaux de revenus (c'est-à-dire, les produits de gestion alternative affichant des niveaux de l'ordre de 100 pb de frais de gestion) pour se réfugier, le temps de la crise, sur des produits plus sécuritaires et transparents de type Money Market ou ETF [1] (36,5 % de croissance sur les 3 premiers trimestres 2009) qui présentent des niveaux de revenus beaucoup plus faibles (de l'ordre de 10 à 15 pb).

Face à ces changements, les sociétés de gestion ont réagi en adaptant leur base de coûts à l'évolution de leur niveau de revenus. En effet, toutes choses égales par ailleurs, la diminution du taux de croissance des actifs sous gestion combinée à la modification probable de la structure des actifs sous gestion (induisant

un niveau de marge sur encours plus faible avec 5 à 10 % de baisse) nécessite, pour maintenir à horizon 2012 un niveau de profits comparable (soit 21 points de base en moyenne) à celui des conditions de 2008, une réduction des coûts de 13 à 27 % selon les scénarios envisageables. De nombreux acteurs ont ainsi mis en place des programmes de réduction des coûts. Jusqu'à 20 % de baisse ont été réalisés par certains acteurs, et on estime à 7 à 10 % la baisse moyenne des charges d'exploitation moyenne des gestionnaires. Ces mesures ont permis de compenser la perte de revenus et de maintenir ainsi des coefficients d'exploitation stables.

DES OPPORTUNITÉS DE CROISSANCE À SAISIR

Au-delà de ces adaptations sur les coûts, plusieurs opportunités de croissance doivent être intégrées par les sociétés de gestion.

Tout d'abord, l'industrie de la gestion d'actifs restera une industrie de croissance. La croissance future des actifs sous gestion, bien que moindre que celle constatée au cours des années fastes, devrait atteindre entre 7 à 10 % de croissance annuelle moyenne d'ici à 2012. Cette croissance sera notamment issue d'un rebond - déjà amorcé en 2009 - des classes d'actifs actions fortement affectées par la crise et d'une reprise de la collecte nette après une période difficile marquée par la méfiance des clients face aux offres des acteurs de la gestion d'actifs. Certaines zones géographiques comme l'Asie devraient par ailleurs constituer des opportunités de croissance particulièrement intéressantes en raison de taux de croissance du PNB supérieures aux autres régions du monde, générant des flux d'épargne et des besoins en gestion en conséquence.

Ensuite, davantage que les particuliers *mass-affluent* dont l'aversion au risque a très fortement augmenté avec la crise, les

clients institutionnels devraient rester consommateurs de produits de gestion, particulièrement sur les produits innovants. Cette catégorie de client pourrait notamment constituer un bon cœur de cible de départ pour les sociétés de gestion désireuses de s'implanter dans des zones géographiques à fort potentiel comme l'Asie.

Enfin deux types de produits distincts devraient conserver une croissance rigoureuse et un engouement certain :

- Les produits commodity comme les ETF, dont la croissance fulgurante (+37 % de croissance annuelle moyenne entre 2004 et 2007) devrait se poursuivre, quoiqu'en ralentissement pour certains segments, portée par des besoins accrus de transparence et de simplicité ;

- les produits complexes et innovants, qui répondent à un besoin très précis, à des demandes spécifiques « customisées » (comme les *Liability driven investments* - LDI destinés à répliquer la structure des passifs du bilan) et dont la valeur ajoutée pour le client institutionnel est claire.

LE CAPITAL DISPONIBLE, UN ÉLÉMENT STRATÉGIQUE

Ces différentes opportunités de croissance seront accessibles aux sociétés de gestion qui se montreront capables de profiter au mieux de leur positionnement stratégique en se basant sur un ou plusieurs facteurs clés de succès.

- Le capital disponible. Son insuffisance dans certains cas ou l'incapacité à en acquérir joue un rôle central dans les mouvements de rapprochements ou dans la complexité à lancer de nouveaux produits (rôle résiduel du *seed money*).

- La taille. Des économies d'échelle régionales significatives peuvent être réalisées comme l'ont montré les différents mouvements de rapprochements par le passé (de l'ordre

de 30 à 40 points de base).

- L'excellence opérationnelle et informatique. Elle améliore la qualité de service client, permet de rester compétitif sur les coûts à risque opérationnel constant - notamment en permettant d'extraire des synergies en cas de rapprochement, et permet de converger vers des modèles opérationnels de type « multi boutique intégré ».

- La capacité à créer et mettre sur le marché des produits innovants. Elle permet l'agilité et la flexibilité de l'offre produit et une adaptation rapide aux évolutions de la demande client.

QUELLES ÉVOLUTIONS POSSIBLES POUR LES ACTEURS?

Face à ces différentes opportunités de croissance et compte tenu des 4 facteurs clés de succès cités, trois types d'évolution peuvent être envisagés suivant le niveau de capital disponible.

Tout d'abord, certains acteurs vont chercher à vendre leur activité de gestion d'actifs de manière à récupérer du capital. C'est le cas de grands acteurs bancaires ayant besoin de renforcer leur capital (« *cash-poor* » *players*) et qui ont la possibilité de dissocier l'activité gestion d'actifs des autres activités du groupe. On peut citer à titre d'exemple la vente de BG 1 par Barclays à Blackrock mi-juin 2009, celle de la gestion d'actifs grand public de Morgan Stanley à Invesco, ou encore le rachat par Aberdeen Asset Management d'une partie des activités de gestion d'actifs de Royal Bank of Scotland.

- D'autres acteurs vont chercher à fusionner ou adosser leur activité de gestion d'actifs avec celles d'autres entités indépendantes ou appartenant à d'autres groupes bancaires, dans une logique de recherche d'économie d'échelle. C'est généralement le cas de grands groupes n'ayant pas le capital nécessaire pour

lancer des restructurations de leur activité de gestion d'actifs ou souhaitant sortir de ce métier peu « synergétique » (comme en témoigne la création de Amundi AM, fusion de SGAM avec CAAM), ou bien de petites sociétés de gestion en difficulté (par exemple, Tocque ville Finance rachetée par La Banque Postale en 2009, Richelieu Finance racheté par KBL en 2008) et n'étant pas positionnées sur les produits ou services offrant les meilleures perspectives de développement à moyen terme. Dans ce type de mouvement, les acteurs en recherche de capital et donc en position de faiblesse sont susceptibles de perdre le contrôle de l'entité issue de la fusion.

- Enfin, certains acteurs ayant le niveau de capital requis pour mener à bien ce type d'actions, vont restructurer leur activité de gestion d'actifs. Ces restructurations se traduiront par des actions ciblées tant sur la partie revenus que coûts. Sur la partie revenus, l'offre produit sera revue afin de rationaliser le portefeuille de produits cibles et de mieux gérer les cycles de vie des produits (*timeto Market, launch and learn*). Les modèles de production devront être repensés via une gestion astucieuse de l'équilibre entre modèles multi boutiques (*performance effective*) et modèles intégrés (*cost effective*) et s'orienter vers Des modèles intermédiaires de type « Multi boutique intégrée ». Enfin la recherche d'une plus grande flexibilité tout au long de la chaîne de valeur sera un élément clé pour encaisser la .variabilité de la demande au moindre coût. Sur la partie coûts, des programmes de maîtrise de l'évolution des coûts devront être poursuivis: *rightsizing* des moyens et optimisation de processus via des démarches de type *acceleratd lean*.

UNE ÉVOLUTION OBLIGATOIRE

Cette période de crise renforce et accélère les mouvements de consolidation et

représente des opportunités de croissance pour les acteurs ayant gardé des marges de manœuvre. Les mouvements de consolidation vont se poursuivre alors que les investisseurs apprécient généralement assez peu de tels mouvements qui le plus

souvent viennent modifier le style de gestion qu'ils ont choisi à l'origine. Néanmoins, les sociétés de gestion d'actifs sont forcées de réagir si elles souhaitent garder leur niveau de performance du passé.

BANQUE

Pilotage stratégique : mieux connecter les directions financières

Philippe Cazeilles, Responsable du contrôle de gestion à la Société Générale
Stéphanie de Maillard, Manager à Pricewaterhouse Coopers

Revue Banque Stratégie, Février 2010

ALM, contrôle de gestion et comptabilité sont complémentaires dans la fonction finance de la banque. Qu'il s'agisse des ressources rares, du P&L ou des bases d'informations, le partage des connaissances entre eux est une source d'amélioration mutuelle insuffisamment exploitée.

Secousses, crise financière et crise de liquidité ont refocalisé l'attention des banques sur les risques structurels de taux, de change et de liquidité, souvent restés le lot des spécialistes de la gestion actif-passif (ou *Asset & Liability management*- ALM). Ce regain d'intérêt crée l'occasion de voir comment mieux intégrer cette fonction, aussi bien au plan des concepts ou de l'organisation qu'en matière de systèmes d'information (SI). Les interactions doivent être développées dans les directions financières entre la comptabilité, le contrôle de gestion et l'ALM.

L'activité ALM

Les risques structurels sont les risques de taux, de change et de liquidité. Ils correspondent respectivement au risque de voir la marge d'intermédiation bancaire évoluer défavorablement en cas de modification des taux d'intérêt, ou des cours de change, voire que la pérennité de l'établissement soit fragilisée en cas de détérioration des conditions de refinancement. Ils se caractérisent par un déséquilibre subi par les banques entre les dépôts reçus et les prêts accordés. Le

risque principal de la banque, le risque de crédit, n'est donc pas un des risques structurels. De même, les risques de marché découlant des positions prises volontairement ne sont pas non plus considérés comme structurels, bien que pouvant être liés aux taux d'intérêts. Les ressources rares du bilan bancaire sont celles qu'il est difficile ou relativement coûteux d'acquérir. L'exemple classique de ressource rare est le capital, car il n'est pas facile, même en période calme, de lever des capitaux et cette ressource attend une rémunération élevée. Mais il existe d'autres ressources rares, telles que la taille du bilan, car elle ne peut augmenter indéfiniment.

Habituellement, la gestion active passive a pour mission de gérer les risques structurels et d'optimiser la consommation de ressources rares en fonction de l'activité. Selon les établissements, les pays et les cultures, le champ d'intervention de l'ALM varie. Il couvre systématiquement l'activité de banque classique (dépôts et crédits), mais peut aussi inclure les activités de banque d'investissement et de marché, notamment pour ce qui concerne le risque de liquidité ou le pilotage de la taille globale du bilan.

On peut distinguer deux rôles. Le premier rôle de l'ALM consiste à mesurer les risques structurels pour les gérer. Ceci demande une modélisation financière des

dépôts et des crédits. Selon les établissements, la modélisation s'appuie plus ou moins sur des modèles comportementaux ou statistiques poussés, sachant que la plupart des organes réglementaires nationaux attendent que chaque banque puisse expliquer les modèles qu'elle emploie. Les gestionnaires actif-passif modélisent ainsi les dépôts et les crédits dans plusieurs situations: continuité d'exploitation, divers « stress» (retrait des dépôts, tarissement de la liquidité sur les marchés ...). On peut d'ores et déjà noter que certains de ces modèles les ressemblent à des simulations de type budgétaire telles qu'elles sont réalisées par les contrôleurs de gestion.

La seconde partie de l'activité ALM consiste à établir l'adéquation des ressources rares au sein de l'établissement. Ceci demande d'associer les ressources rares consommées aux éléments constitutifs de chaque activité, tels que le bilan et le hors-bilan. Pour la taille de bilan, la mesure peut paraître immédiate, en lecture directe du bilan de l'activité considérée. Ainsi, dès que l'établissement est doté d'une comptabilité analytique, on pourrait s'attendre à ce que la mesure de la taille du bilan soit immédiatement disponible, activité par activité. Mais la réalité est plus complexe: il y a beaucoup d'hypothèses ou de règles de gestion à établir pour définir le « bilan analytique» d'une activité. Ces hypothèses et ces règles dépendent de la politique ALM de l'établissement, elle-même contrainte par les caractéristiques de son activité ou les réglementations auxquelles il est assujéti. Le besoin d'information de bilan ne donc peut pas se satisfaire indépendamment de la comptabilité.

Exemple: une banque a consenti un crédit clientèle dans son agence commerciale, refinancé par un emprunt interbancaire effectué par son trésorier. On peut

considérer que l'agence et la trésorerie ont deux bilans analytiques de tailles identiques (un crédit client et un emprunt interne pour la première, et un prêt interne et un refinancement externe pour l'autre), ou bien deux contributions au bilan social très différentes (un actif et aucun passif pour la première, et un passif sans actif pour la seconde), et ce de façon itérative en fonction de la complexité de chaque activité, selon ce qu'on veut mesurer, gérer ou limiter.

RELIER COMPTABILITÉ, CONTROLE DE GESTION ET ALM

L'ALM nécessite une base robuste d'informations cadrées réglementairement, avec une piste d'audit fiable. L'ALM suit les risques structurels en optimisant les ressources rares du bilan. Le bilan, le compte de résultat et les engagements hors bilan constituent donc le point de départ incontournable de la gestion actif-passif. La qualité de cette information comptable de base est donc primordiale, car il serait déraisonnable de couvrir un bilan qui ne correspondrait pas à la réalité.

Il peut parfois exister de bonnes raisons d'avoir une assiette d'encours ALM divergente de la comptabilité. Ainsi, les opérations en date de valeur future n'apparaissent pas en bilan comptable, mais peuvent demander une couverture ALM précoce. En tout état de cause, l'ALM cherche à appréhender les sources d'écart entre sa base de travail et les soldes comptables, et surtout à en apprécier l'importance. Symétriquement, la vérification *ex post* de la qualité des adossements (on peut citer le cas d'un crédit face à son refinancement) contribue considérablement à la qualité des informations dans les systèmes opérationnels de back-office qui vont alimenter la comptabilité.

En effet, le contrôle d'adossement se fait par la mesure des écarts entre le crédit et son refinancement: différence de montant, de devise, de durée, de type de taux d'intérêt, de plan d'amortissement, etc. L'ALM dispose donc d'un angle de vision judicieux pour un contrôle croisé de la comptabilité: en effet, ces écarts permettent d'analyser les problèmes éventuels d'adossement avec une finesse inaccessible à qui regardent surtout les encours cumulés. Que la mesure soit faite crédit par crédit, agence par agence, activité par activité a peu d'importance à cet égard: dans tous les cas, la différence d'adossement sera détectée et localisée précisément (à la maille de travail de l'ALM).

De son côté, le contrôle de gestion bancaire appréhende entre autres deux grands agrégats: le produit net bancaire (PNB) et les ressources allouées afin de générer ce PNB. Afin de suivre et d'expliquer la construction du PNB, le contrôle de gestion doit comprendre le mieux possible le fonctionnement des *front-offices* pour réaliser un suivi pertinent de leurs activités. Malheureusement, les contrôleurs de gestion n'ont pas toujours ni le temps ni l'expertise le permettant. La connaissance du processus de trading et de ses effets induits n'est souvent pas partagée entre les différents acteurs: front, middle et back-office. Ils ont parfois du mal à partager leur vision de ce processus, chacun n'en ayant qu'une vision parcellaire. Le contrôleur de gestion, qui doit avoir une vue à la fois synthétique et détaillée de la totalité des opérations, se trouve alors dans une impasse, obligé de recueillir des informations à tous les stades de la chaîne de traitement.

En outre, par sa vision globale et la mesure des impacts des opérations des

lignes-métier sur le bilan, la liquidité, le P&L ou sur le hors-bilan, le modèle ALM et ses concepteurs sont des pourvoyeurs d'information précieux pour le contrôleur de gestion. ALM et contrôle de gestion ont en effet un objectif identique : la compréhension de la totalité de l'activité bancaire, y compris en prévisionnel. Cela se traduit pour le premier par une meilleure gestion de liquidité et une adéquation des échéances des créances et des dettes, et pour le second par une meilleure appréhension des risques et surtout les conséquences de chaque opération et de chaque étape du processus opérationnel sur le P&L. La modélisation induite par l'ALM peut donc aider le contrôle de gestion sur ces différents axes.

En matière de sources et de restitution d'information, contrôle de gestion et ALM sont complémentaires. En effet, le contrôle de gestion a une vision attachée au P&L avec des outils souvent connectés aux outils de comptabilité générale et des rapprochements systématiques entre comptabilité et gestion. La méthode qu'il utilise consiste souvent en une revue des écarts entre le budget et le réel, revue dont la périodicité mensuelle permet d'identifier toute dérive. Toute fois, il présente certaines lacunes: la brièveté et la récurrence des revues d'écarts. Elles débouchent parfois sur l'absence d'analyse critique des causes intrinsèques, avec des justifications qui sont parfois superficielles. C'est pourquoi l'ALM aide le contrôle de gestion à améliorer sa compréhension et sa prévision des marges et des risques et, en particulier, à s'assurer *ex post* de la qualité des couvertures.

Il en résulte alors un enrichissement des indicateurs de pilotage. L'un des enjeux sera pour l'ALM et le contrôle de gestion de faire converger leurs méthodes et leurs objectifs respectifs.

Bien que les frontières entre l'ALM et le contrôle de gestion soient bien définis, leurs langages financiers, leur recherche commune de découpage analytique de l'activité et leur volonté commune de sécuriser les prévisions des marges futures sont des éléments fondateurs d'une même culture.

Dans ce contexte, une nouvelle tendance semble émerger: les processus prévisionnels voient l'apparition de binômes composés de l'ALM et du contrôle de gestion. Le premier est un des pourvoyeurs d'information clefs pour le budget, traditionnellement piloté par le

second. Ils tentent de construire ensemble les hypothèses nécessaires à son élaboration, en particulier dans la prévision des marges, la connaissance des caractéristiques futures des transactions en portefeuille, et l'anticipation des besoins en ressources rares et leur allocation.

AMELIORER LA PERFORMANCE

Comptabilité, contrôle de gestion et ALM sont des métiers plus proches qu'il n'y paraît: leurs sous-jacents sont complémentaires et donnent des axes différents d'analyse. Comment faire en sorte de partager les informations communes pour en tirer parti? Comment « transversaliser » les informations, s'assurer d'une compréhension mutuelle, d'une compatibilité des calendriers ou du partage des projets intéressant les trois fonctions?

La réponse se situe probablement dans la mise en place d'une ligne hiérarchique unique, par exemple en institutionnalisant une structure composée d'un directeur financier unique avec un adjoint en charge de l'ALM, un en charge du Contrôle de gestion et un troisième en charge de la comptabilité. Cette organisation implique une communication normée entre eux et

l'instauration de comités périodiques.

Concernant le volet SI, la qualité des données d'une base informatique vient non seulement des contrôles, mais aussi et surtout de leur utilisation fréquente à des fins différentes, car elle les rend particulièrement fiables. En effet, chaque utilisateur attache de l'importance à certains aspects des données qui le concernent particulièrement. Pour la même raison, il est souhaitable de stocker les informations au niveau le plus fin possible, tant que le coût informatique de stockage et celui de l'alimentation de la base restent acceptables, ce qui devient chaque jour un peu plus le cas. La bonne finesse de stockage des données est une sorte de plus grand commun diviseur des besoins prévisibles. Il est bien plus facile d'agréger a posteriori des données trop détaillées, que de subdiviser après coup un agrégat selon un critère qui n'avait pas été anticipé au préalable. Cette approche est novatrice car elle est loin d'être entrée dans les mœurs. Elle est souvent jugée maximaliste. C'est vrai en nombre d'octets (peu coûteux au demeurant), mais c'est très inexact en complexité: l'informatique préfère restituer la donnée fine telle quelle, plutôt que de la retraiter selon des règles fugaces pour l'agréger avant de la stocker.

Ces principes généraux s'appliquent parfaitement aux directions financières, qui peuvent utilement partager entre comptabilité, contrôle de gestion et ALM, dans un même entrepôt de données, des informations fines en grand nombre. Ainsi, si le comptable stocke seulement des soldes par comptes sur l'activité de crédit, il manquera au gestionnaire actif-passif ces soldes par durée restant à courir, et au contrôleur de gestion ces soldes par date de production. Pour être utilisables par tous, ces soldes doivent être stockés au niveau le plus fin: par compte, par numéro d'opération (ce qui permet de récupérer

les durées restant à courir et les dates de production) ...

Ce partage des données a d'autres vertus: il permet aussi de centraliser dans l'entrepôt les ajustements à apporter aux données. S'il est toujours préférable de corriger les données à la source, ce n'est pas toujours possible cas (calendrier de publications, d'arrêtés ...). Dans ce cas, procéder aux ajustements à un seul endroit assure que les données restent identiques pour tout le monde à chaque instant. Une piste d'audit de ces ajustements reste nécessaire, mais elle est facilitée et sécurisée du fait de leur centralisation. Enfin, tout le monde bénéficie des corrections effectuées par l'acteur le plus diligent. Ainsi, même au niveau des

SI, le partage de données détaillées entre les trois fonctions permet un gain de temps, de productivité et d'efficacité à chacun.

DECLOISONNER

Le cloisonnement entre comptabilité et contrôle de gestion est destructeur de valeur pour les directions financières, surtout lorsque l'ALM est par ailleurs isolé des autres acteurs. Un meilleur partage des informations, des méthodes et des concepts renforce l'efficacité, la réactivité et l'exactitude. Il peut s'obtenir par des outils et des entrepôts de données communs, mais ne sera efficace que si les compétences sont partagées.

De véritables « parcours finance » doivent permettre aux collaborateurs de mieux passer d'un département à l'autre et donc d'appréhender la richesse des particularismes de chacun au service de tous.

BANQUE

Comment survivre dans le chaos financier

Steve Ohana, Professeur de finances à ESCP Europe
L'Expansion, Juin 2010

Plus 20 % sur les actions européennes et américaines, + 85 % sur le pétrole, + 25 % sur l'or, + 140 % sur le cuivre, + 80 % sur les actions chinoises et brésiliennes, + 30 % sur le real brésilien face au dollar: l'inflation vertigineuse des actifs risqués en 2009 contraste avec une inflation quasi nulle des biens de consommation dans les pays de l'OCDE et un commerce mondial qui peine à repartir.

Cette dissociation entre les prix des actifs financiers (la financiarisation extrême des marchés à terme de matières premières permet de considérer ces dernières comme des actifs financiers à part entière) et les prix des actifs réels soulève immédiatement des interrogations quant à la soutenabilité de ces hausses et aux risques qu'elles font peser à moyen terme sur nos économies.

Interrogé par le Sénat sur l'impact possible de la politique durable de taux très bas sur la création de bulles, Ben Bernanke, l'actuel gouverneur de la Fed, déclarait le 16 novembre 2009 qu'« il ne voyait pas de bulles d'actifs flagrantes aux Etats-Unis ».

Un peu plus de deux ans après le déclenchement de la crise des *subprimes* consécutive à l'éclatement de la bulle immobilière aux Etats-Unis, le débat fait rage parmi les économistes et les experts financiers sur la question de savoir si cette crise et les crises financières en général sont des événements totalement imprédictibles, à l'image de météorites s'abattant sur nos têtes, ou si elles sont endogènes, c'est-à-dire la conséquence inévitable et donc prévisible d'excès collectifs antérieurs.

L'accélération récente de l'histoire des bulles

Crise, paniques et krachs jalonnent l'histoire des marchés financiers : tulipmania au XVI^e siècle, crise de la Compagnie des mers du Sud au XVIII^e siècle, krach d'octobre 1929 ... Cette longue histoire semble avoir connu une forte accélération depuis une vingtaine d'années: crise japonaise en 1990, crise mexicaine en 1994-1995, crise asiatique en 1997 puis crise des pays émergents en 1998, crise des high-techs en 2000, crise du crédit corporate en 2002, crise des *subprimes* en 2007 qui a débouché sur une crise financière sans précédent en 2008 ... soit six crises en vingt ans, une crise financière d'ampleur mondiale tous les trois ou quatre ans ...

La plupart de ces crises ont à leur origine une « bulle », c'est-à-dire, comme l'explique Minsk, une phase d'expansion pro cyclique du crédit conduisant à déconnecter les prix de certains actifs risqués (actions Internet, biens immobiliers, actions émergentes ...) de leurs fondamentaux. Au cours de cette phase d'euphorie, des mécanismes de « rétroaction positive » conduisent à une accélération endogène du prix des actifs financiers et de l'octroi de crédit: les hausses passées des prix de certains actifs risqués stimulent une demande spéculative supplémentaire pour ces actifs, demande qui n'est pas découragée par les prix déjà élevés, en raison de la disponibilité apparemment sans limite de liquidités; les prêteurs, soucieux de ne pas

perdre de parts de marché par rapport à leurs concurrents, prennent en garantie des actifs risqués que rien ne semble pouvoir arrêter dans leur course folle; des ménages aux revenus modestes ou même parfois nuls n'ont pas peur de s'endetter pour acheter des actifs qu'ils pensent pouvoir revendre avec une plus-value certaine leur permettant de rembourser leur crédit et de s'enrichir sans effort; des intermédiaires financiers rémunérés sous forme de commissions sur les transactions effectuées accélèrent cette mécanique ...

Puis, soudain, la mécanique s'enraye. L'apparition des premiers défauts de remboursement déclenche une spirale de déflation et de défauts de crédit exactement inverse à la spirale d'inflation et de crédit qui la précède: les défauts obligent les prêteurs qui avaient pris les actifs en gage à les revendre précipitamment, ce qui provoque une baisse des prix, cette baisse des prix fait passer les prix de certains actifs achetés à crédit en dessous de la somme d'argent empruntée pour les financer, ce qui provoque de nouveaux défauts de remboursement, d'autres saisies d'actifs, d'autres ventes forcées, puis finalement une baisse des prix plus importante, et ainsi de suite, ce phénomène dit de « *deleveraging* » se poursuivant jusqu'à ce que la spirale de baisse infernale s'arrête et que le crédit reparte à nouveau.

La crise récente n'a pas échappé à cette succession fatale: bulle immobilière aux Etats-Unis de 2002 à 2007, dopée par les taux d'intérêt très bas et le mécanisme de titrisation des créances immobilières ; hausse des taux directeurs de la Fed entraînant les premiers défauts, saisies et ventes forcées de biens immobiliers, chute brutale, des prix de l'immobilier, accélération des défauts, gel total de la liquidité sur les marchés des produits de titrisation, crise de solvabilité de certaines

banques et organismes de prêts américains, etc. L'implication dans la crise d'institutions dites « systémiques » ou encore « *too Big to fail* » a obligé le régulateur à intervenir pour éviter que la crise ne provoque l'effondrement du système financier tout entier, un effondrement dont nous avons vu les prémices après la faillite retentissante de Lehman Brothers en septembre 2008.

Un nouveau contexte spéculatif

La globalisation des flux de biens et de capitaux a profondément perturbé le fonctionnement des marchés financiers.

D'énormes liquidités gérées par des acteurs de plus en plus moutonniers.

Depuis une dizaine d'années, le déficit commercial et budgétaire américain, d'un côté, les excédents commerciaux des pays émergents et des pays exportateurs de matières premières, de l'autre, conduisent à des excès de liquidité déstabilisateurs. Les liquidités en circulation cherchent des débouchés sur les actifs risqués de toutes sortes: matières premières, devises émergentes, actions, crédits ...

Des sommes de plus en plus importantes sont gérées selon des stratégies de plus en plus stéréotypées: hedge funds et fonds d'investissement utilisent les mêmes modèles et les mêmes automates de calcul pour traquer les opportunités d'investissement. « Benchmarks » sur des horizons mensuels ou même hebdomadaires, ils tendent à prendre les mêmes positions au même moment. Soumis à des exigences de rentabilité à court terme, ils utilisent massivement l'effet de levier (dont nous reparlerons par la suite) pour multiplier leurs rendements sur des horizons de plus en plus courts. Ce cocktail d'imitation et de

levier est un facteur majeur d'instabilité pour le système financier.

Dans ces marchés pavloviens, chaque microtendance sur un actif est immédiatement accélérée. Comme l'a bien décrit Keynes, les marchés sont plus que jamais un concours de beauté où les futurs vainqueurs sont traqués, puis portés en triomphe, avant d'être rapidement déchus et remplacés par d'autres champions éphémères.

Des flux de liquidité se déversent et se retirent de toutes les classes d'actifs risqués simultanément. Quand leur appétit pour le risque augmente, les investisseurs empruntent dans les monnaies à faible taux d'intérêt (dollar notamment) pour investir dans les devises émergentes, les actions, ou les matières premières.

Si au contraire leur « aversion au risque » vient à augmenter, ils « délaveragent » en masse, vendant leurs actifs risqués pour rembourser leur dette en dollars : dans ces mouvements de « fuite vers la qualité », les devises de financement (dollar, yen, franc suisse) s'envolent aux dépens des devises à fort taux d'intérêt, comme le dollar australien ou le real brésilien, mais aussi du cuivre, du pétrole et même de l'or, qui a perdu son statut de valeur refuge pour devenir le dernier actif spéculatif à la mode ... Ainsi, les actifs risqués se corrélaient mécaniquement entre eux, tout en se corrélant négativement au dollar.

Un levier de plus en plus généralisé.

Un facteur supplémentaire de risque systémique est la généralisation du levier dans les stratégies d'investissement. Le levier, dans sa définition la plus courante, désigne le ratio entre la valeur d'un actif d'investissement et les fonds propres

utilisés pour le financer. Un levier de la signifie qu'un actif est financé pour la % par fonds propres et pour 90 % par de la dette. Dans ce cas, une variation de la % de la valeur de marché de l'actif se traduit par une variation des fonds propres de 100 % sur les fonds propres engagés. Cette définition peut être étendue pour décrire plus généralement la sensibilité d'une position (vente à découvert d'actions, positions acheteuse ou vendeuse de produits dérivés ...) aux Prix de marché: on dira qu'une position est « leveragée » si une petite variation relative des prix de marché se traduit par une importante variation relative des fonds propres engagés pour financer cette position.

Le levier a notamment été permis par le développement de l'ingénierie financière, dont l'un des objectifs majeurs est d'évaluer les pertes potentielles d'une position de marché sur un horizon déterminé. Ainsi, les techniques de mesure du risque prétendent pouvoir estimer, à l'aide de l'historique récent des cours, la perte quotidienne qu'une position ne peut subir qu'un jour sur 20, un jour sur 100, un jour sur 1000, etc. Ces modèles dits de « valeur en-risque » ont connu un tel succès que les régulateurs en ont fait la base des normes de détermination des fonds propres des banques. Un investisseur soumis à ces normes ajustera son levier de manière à maintenir la probabilité de fonds propres négatifs à un niveau acceptable (par exemple, 1 %) en vertu du modèle de mesure du risque utilisé. Cependant, ces modèles reposent sur des hypothèses de marché atomique, liquide et parfait et ignorent les mécanismes endogènes d'accélération des pertes caractéristiques des systèmes à fort levier : si de nombreux investisseurs « leveragés » détiennent la même position, une variation défavorable de la position détenue entame

significativement les fonds propres et oblige certains acteurs à couper brutalement leur position pour continuer à respecter leurs limites de risque, ce qui en retour amplifie la variation initiale, augmente mécaniquement les fonds propres à provisionner de par la nature pro cyclique des mesures de risque employées, et provoque des réactions en chaîne de débouclage pouvant contaminer ensuite d'autres classes d'actifs ... La liquidité se tarit, des défauts surviennent et se propagent à cause des interconnexions étroites entre banques, *hedge funds*, assurances et autres institutions financières, et la crise initialement locale peut dégénérer en crise financière de grande ampleur.

Une complexité, une opacité et une interconnexion croissantes.

Les innovations financières récentes, permises notamment par le développement de l'ingénierie financière, ont accru la complexité des produits échangés sur les marchés. Le montant notionnel des contrats échangés sur les marchés dérivés de gré à gré a été estimé récemment par la Banque des règlements internationaux à 600 trillions de dollars, en déclin de 13 % par rapport aux chiffres publiés six mois plus tôt. C'est la première baisse enregistrée depuis la publication de ces données en 1998. Ces produits sont valorisés selon des méthodes sophistiquées reposant sur des hypothèses souvent mal comprises par leurs utilisateurs. Leur liquidité peut s'effondrer brutalement quand les investisseurs se mettent à douter de la fiabilité des modèles utilisés pour les valoriser. Opaques et hermétiques pour les non-initiés, les marchés dérivés de gré à gré renforcent les interconnexions entre banques, assurances et *hedge funds* et créent des risques systémiques que le régulateur ne comprend souvent qu'a

posteriori.

Subsister dans un système chaotique

Les dix dernières années ont été marquées, au-delà des crises financières mondiales précédemment évoquées, par une multiplication des crises localisées de marché: faillite du fonds LTCM en 1998, effondrement des stratégies d'arbitrage statistique en août 2007, rallye de l'action Volkswagen en 2008, débouclage forcé des *carry trades* en 2008, débouclage précipité des positions acheteuses de matières premières en 2008, pertes majeures sur les produits structurés actions en 2008 ...

Tous ces épisodes ont été marqués par des mouvements de prix tout à fait spectaculaires, sans rapport avec ce que pouvait laisser imaginer leur passé récent (JO). Tous ont également donné lieu à des pertes sans commune mesure avec celles fournies par les modèles de mesure de risque couramment utilisés.

Les structures de marché instables.

Au concept de « bulles », trop restrictif pour s'appliquer à la grande variété des crises de marché qui ont jalonné les dix dernières années, nous préférons celui de structure de marché instable, défini de la manière suivante: une structure de marché instable correspond à une forme d'organisation non soutenable des acteurs financiers se dénouant épisodiquement par des implosions brutales avec pour conséquences des crises de liquidité, des variations sauvages des prix de marché, des pertes majeures pour les acteurs directement concernés et la possibilité d'effets de contagion aux marchés et acteurs périphériques.

Citons quelques exemples de structures de ce type:

- La bulle classique correspond à une inflation endogène du prix d'un actif risqué et de l'octroi de crédit attaché au financement de cet actif. Le prix ne répond plus alors à aucun facteur fondamental. Il est porté simplement par les afflux successifs d'investisseurs motivés par l'espoir de la poursuite des rendements passés; une vague nouvelle d'investisseurs permet à la vague précédente d'encaisser un gain, jusqu'à ce la correction se produise, laminant la dernière vague ... Ce schéma est comparable à la fameuse « pyramide de Ponzi », où des intérêts exorbitants promis aux investisseurs ne sont financés que par l'afflux de capitaux investis progressivement, jusqu'à l'explosion inévitable de la chaîne ainsi créée ... La bulle se dénoue généralement par un krach, c'est-à-dire une baisse brutale du prix de l'actif accompagnée de la contraction du crédit.

- Depuis 2003, les bulles financières de matières premières sont un cas particulier de bulles où des investisseurs prennent des positions acheteuses massives sur les marchés à terme de commodités. Comme il n'y a pas assez de spéculateurs « *short* » pour satisfaire la demande de positions spéculatives « *long* », ce processus s'accompagne nécessairement de la constitution de stocks physiques correspondant à l'excès de demande spéculative acheteuse.

- Les stratégies de « *trend following* », consistant à détecter et suivre les tendances de prix au moyen d'automates de calcul, se développent généralement sur les marchés à terme d'actions, de devises, de taux ou de matières premières et engendrent, comme les bulles classiques, une amplification endogène des tendances de prix, la différence étant que ces tendances

peuvent se produire cette fois à la hausse comme à la baisse ...

- Les « *carry tardes* » de devises sont des investissements hautement lever âgés procurant des performances apparemment régulières dans les situations « normales »

Mais donnant lieu également à des spirales de débouclage forcé et de pertes dans les situations de crise. Une illustration en a été fournie au cours de l'été 2008 lors du débouclage du *carry tardes*, faisant passer la parité euro/dollar de 1,60 à 1,25 dollar en l'espace de quelques mois.

- Les stratégies d'arbitrage statistique dites « *long/short* » consistent à acheter et vendre simultanément deux actifs risqués semblables dont l'écart relatif est jugé « anormalement élevé » en vertu des comportements passés. Ce type de stratégie est profitable en période normale mais, exécuté avec un fort effet de levier et par beaucoup d'acteurs en même temps, il peut donner lieu à des phénomènes de débouclage forcé et à des pertes de grande ampleur quand la liquidité sur le marché se tarit et que se produit le mouvement inverse au comportement espéré. C'est ce qui s'est passé par exemple pour le fonds LTCM en 1998, pour les fonds d'arbitrage statistique en août 2007 et pour les vendeurs à découvert de l'action Volkswagen en 2008 (quadruplement de l'action devenant la première capitalisation boursière mondiale en octobre 2008!)

- La couverture dynamique à grande échelle de produits dérivés peut donner lieu à des mécanismes de « rétroaction positive » : ce mécanisme est apparu pour la première fois lors du krach boursier de Wall Street en octobre 1987, où la baisse brutale du Dow Jones a obligé les vendeurs de produits

d'investissement à capital garanti à vendre des actions en vertu du modèle de « couverture dynamique » d'options , amplifiant en retour la chute des marchés; le résultat a été une baisse de plus de 20 % de l'indice Dow Jones le 19 octobre 1987, la seconde plus grande baisse quotidienne jamais enregistrée sur un marché d'actions ... Plus récemment, les énormes pertes liées au risque de dividende sur les produits structurés sur actions se rattachent également à ce type de structure instable.

- Le marché des *credit default swaps* : dans un marché non transparent et non régulé, les protections croisées que s'offrent les banques, assurances et autres institutions financières sont facteurs d'aggravation du risque systémique car la défaillance d'un maillon central du réseau (c'était le cas d'AIG et Lehman Brothers) fait régner la suspicion généralisée sur les pertes des autres banques et finit par provoquer le gel du crédit interbancaire et l'effondrement du système.

Black swans ET dragon kings.

Tandis que l'ancien trader de Wall Street et expert des risques de marché Nassim Taleb parle de « *black swans* » pour se référer aux événements extrêmes sur les marchés, le physicien et ancien spécialiste de la prédiction des tremblements de terre Didier Sornette préfère employer le terme de « *dragon Kings* » . Il estime que le concept de « *black swans* » tel que l'entend Nassim Taleb tend à déresponsabiliser les acteurs en faisant penser que ces événements extrêmes seraient de nature totalement imprévisible. Sornette, au contraire, montre que plus de deux krachs sur trois dans les marchés D'actions sont de nature endogène, c'est à-dire découlent directement de l'expansion d'une bulle préalable au krach.

Ainsi, de nombreux mouvements sauvages de marché trouvent leurs sources dans les

structures de marché instables qui enflent à l'abri des regards au cours des périodes de calme apparent qui les précèdent.

Détecter les structures de marché instables.

Sornette met en évidence un caractère commun à toutes les bulles: l'accélération de la tendance des cours à l'approche du krach accompagnée d'oscillations autour de cette tendance. Modélisant ce comportement par le produit d'une fonction hyperbolique divergeant vers l'infini en un temps critique et d'oscillations sinusoïdales accélérées à l'approche du temps critique, il parvient à expliquer remarquablement les différentes bulles sur les actions et les monnaies au cours des cent dernières années.

Toutes les structures instables ne présentent pas de telles formes régulières avant d'imploser. Cependant, il existe de nombreux indicateurs permettant de détecter la présence et l'expansion de structures de marché instables:

- flux spéculatifs sur les marchés à terme de matières premières, suivi des stocks physiques de matières premières;
- flux sur les produits structurés;
- flux sur les devises à fort taux d'intérêt et les devises de financement;
- flux sur les différentes stratégies de *hedge funds*;
- dynamique des corrélations entre classes d'actifs;
- corrélations entre les flux sur différentes classes d'actifs;
- augmentation de l'octroi de crédit, augmentation du bilan des organismes de prêt, expansion du marché des dérivés de crédit;
- ratio prix/ résultat pour détecter une éventuelle surchauffe sur les marchés d'actions, ratios prix/revenu des ménages et crédit/valeur du bien financé pour détecter une éventuelle surévaluation des

prix de l'immobilier (indicateurs utilisés notamment par Shiller pour détecter la présence de bulles).

Mettre en place des indicateurs de changement de phase adaptés.

Les crises de marché correspondent souvent à la transition d'une structure instable d'un état d'expansion vers un état de contraction ou d'implosion. Ce changement de phase est souvent déclenché par une succession de phénomènes individuellement insignifiants, mais dont l'accumulation finit par dégénérer en panique collective.

Par exemple, de nombreux signes avant-coureurs de la crise des *subprimes* étaient visibles dès la fin 2006 (ralentissement des constructions, premiers défauts de remboursement sur les prêts immobiliers ...) mais ont pourtant été ignorés par la plupart des investisseurs, dont beaucoup ont continué d'acheter des produits de titrisation jusqu'à la demi-ère limite. De même, de nombreux coups de semonce (faillite de Northern Rock, de Bear Stearns, de Fannie Mae et Freddie Mac, rachat de Merrill Lynch ...) ont pu être observés avant que la crise des *subprimes* de 2007 ne se transforme en véritable cataclysme financier en septembre 2008. Le problème est que les investisseurs manifestent une confiance excessive en dehors des périodes de crise et ont une mémoire courte et sélective ne leur permettant pas d'intégrer proprement l'accumulation de signaux de danger quand ceux-ci sont suffisamment espacés dans le temps ou éloignés de leur domaine étroit de compétence. Ce manque d'attention accordée à l'accumulation des signaux de danger a pour effet d'aggraver l'impact de la crise quand celle-ci finit par se produire.

Il convient donc de mettre en place des indicateurs à longue mémoire et couvrant l'ensemble des classes d'actifs et des marchés, de manière à avertir les

investisseurs de la possibilité ou de l'imminence d'une crise de grande ampleur.

Suivre les indicateurs de solvabilité des institutions financières et des Etats.

La crise financière de 2008 nous a fait prendre conscience de l'interdépendance des institutions financières. La faillite d'une seule banque d'affaires américaine a été suffisante pour déclencher une crise financière majeure en octobre 2008.

L'assureur AIG, la banque Bear Stearns, les organismes de crédit hypothécaire Fannie Mae et Freddie Mac ont dû être sauvés de la faillite pour prévenir justement les risques systémiques incontrôlables que leur défaut sur leurs obligations de toutes sortes (dette, produits dérivés, conservation d'actifs, assurances ...) et la liquidation forcée de leurs actifs faisaient encourir à l'ensemble du système financier.

Aujourd'hui, les dettes publiques des pays de l'OCDE ont atteint des niveaux record depuis le sauvetage des banques de 2008 et les différents plans de relance et de soutien de l'économie en 2009. Après la dégradation des dettes islandaise, irlandaise, espagnole, portugaise et grecque, des inquiétudes commencent à poindre quant à la qualité de la dette souveraine du Royaume-Uni, de la France et même des Etats-Unis.

La chute récente de 30 % du marché boursier grec (notamment des actions bancaires) suite aux spéculations sur la détérioration de la dette souveraine de ce pays laisse augurer des réactions en chaîne qui pourraient se produire au niveau des banques, assurances et fonds d'investissement si la dette d'un Etat comme le Royaume-Uni, la France ou les Etats-Unis venait à perdre sa note AAA.

Développer des stratégies de résilience à long terme.

Dans un système financier favorisant les variations sauvages de prix d'actifs, une règle de base consiste à accroître sa flexibilité et sa résilience face aux « macro tendances » de prix. Ainsi, un acheteur de pétrole désirent couvrir son exposition aux variations des prix du brut doit préférer l'achat de *Caus* à l'achat de contrats à terme inflexibles, de manière à ne pas se retrouver trop exposé à un effondrement brutal du prix du pétrole qui pourrait s'accompagner par ailleurs d'une chute de ses volumes et de ses prix de vente.

Une réflexion stratégique est d'autre part à mener sur l'immunisation du business des entreprises (acheteurs, transformateurs et producteurs de matières premières, exportateurs, importateurs ...) via des stratégies industrielles de couverture: répercussion des variations de change et de matières premières sur les prix, délocalisation des centres de coût dans la monnaie d'exportation, etc.

En ce qui concerne les institutions financières, le risque de liquidité a été trop souvent oublié et les approches « locales » d'évaluation des risques insuffisamment questionnées. Dans l'hypothèse de marchés liquides, seul le risque de variation journalière ou hebdomadaire d'un actif est généralement pris en compte dans les modèles traditionnels de « mesure » des risques, ce risque étant calculé à l'aide de l'historique récent des cours, par exemple les cent derniers jours. Le contexte actuel d'instabilité des marchés remet fondamentalement en cause cette approche. Un changement des conditions de liquidité peut empêcher le détenteur

d'une position de la dénouer à un coût raisonnable (comme ce fut le cas, par exemple, pour les marchés des produits de titrisation en 2007-2008).

S'il n'y a plus de liquidité, la position doit être conservée à l'actif ou dénouée à un coût prohibitif et les pertes peuvent devenir beaucoup plus importantes que ne peut le prévoir un modèle quantitatif, quel qu'il soit. Ainsi, il devient indispensable de mettre en place au niveau des institutions financières une approche « macro » des risques de marché, pour comprendre de manière qualitative l'exposition globale aux événements de rupture, anticiper les phénomènes de tarissement de la liquidité et mettre en œuvre des stratégies de défense appropriées. Une réflexion stratégique doit d'autre part être menée bien en amont des processus de prises de risque pour évaluer et contrôler le niveau global d'exposition d'une institution financière (banque, assurance, fonds ...) aux crises de marché.

L'écosystème des marchés financiers a été profondément déséquilibré par le mimétisme et le levier des acteurs, qui brulent à l'extrême les signaux de prix.

Face à des marchés erratiques et à une régulation encore balbutiante, l'intelligence des risques extrêmes devient une garantie de pérennité à long terme et un axe de différenciation stratégique. Ainsi, la banque Goldman Sachs, qui a eu l'inspiration de couvrir son exposition aux produits dérivés de crédit auprès d'autres institutions financières au dernier trimestre 2006 et au premier semestre 2007, est sortie renforcée de cette crise tandis que celles qui ont préféré suivre jusqu'au bout des mesures biaisées de performance et de risque à court terme ont bien failli disparaître.

Au chevet des archives menacées, par delà les frontières

Bruno Texier

Archimag /Mars 2010

De nombreux fonds sont à l'abandon et risquent de disparaître à jamais. L'association Archivistes sans frontières intervient dans le monde entier pour sauvegarder des fonds menacés et sensibiliser les États à la fonction archivistique.

Il existe dans la corne de l'Afrique une ligne de chemin de fer qui hante l'imaginaire de tous les voyageurs. Longue de 784 kilomètres, elle relie depuis 1917 la ville de Djibouti à Addis-Abeba, la capitale de l'Éthiopie, à travers les hauts plateaux de l'ancienne Abyssinie. La France fut associée de près à la construction de cette ligne ferroviaire au point que, de nos jours, la langue française est encore parlée dans les gares des deux pays. Il existe même un club de pétanque dans l'une des gares desservies par la ligne! Pendant des décennies, le Chemin de fer franco Ethiope fut une société de droit français dont les archives sont aujourd'hui dans un triste état. Sans intervention, ce patrimoine documentaire serait promis à une lente mais inéluctable destruction.

« C'est l'ambassadeur de France en Éthiopie qui nous a alertés des dangers qui pesaient sur les archives de cette compagnie, se souvient Danièle Néirinck la présidente d'Archivistes sans frontières-France; ce fonds documentaire, majoritairement en français, est malheureusement conservé dans des locaux qui ne garantissent pas leur conservation ». En 2005, Archivistes sans frontières (ASF) a envoyé une mission d'audit composée de deux archivistes afin de réaliser un état des lieux. Parmi eux Édouard Vasseur, secrétaire général

d'ASF-France : « Ces archives étaient dispersées sur plusieurs sites et dans un état déplorable. Nous avons traité des documents techniques, des pièces administratives, des plans de ligne ... Nous avons noué des liens avec des institutions locales pour préserver ce qui pouvait l'être. Cette mission prendra fin au mois d'avril 2010 avec l'achèvement du traitement archivistique ».

Archives privées en déshérence

ASF-France, fondée en 2005, est membre de l'organisation non gouvernementale Archivistes sans frontières-International, créée en 1998 par une équipe d'archivistes espagnols résidant en Catalogne. Très impliqué dans la recherche historique relative au régime franquiste et anciennes dictatures latino-américaines, le réseau Archivistes sans frontières a essaimé dans plusieurs pays dont la France, le Brésil, le Pérou et bientôt la Belgique et l'Angleterre. « Les fondateurs d'ASF-International m'ont demandé si je voulais bien prendre la direction d'une section française ... ce que j'ai accepté de faire avec plaisir », explique Danièle Néirinck. Pour cette ancienne conservatrice en chef de la direction des Archives de France, mener des missions à l'étranger avait tout pour la séduire, elle qui avait été sollicitée par le gouvernement colombien lorsque Bogota a souhaité se doter d'un nouveau bâtiment destiné à abriter les archives nationales.

Pour autant, Danièle Néirinck tient à préciser les choses : « Archivistes sans frontières n'a pas pour vocation d'empiéter sur les prérogatives des institutions archivistiques nationales.

Nous n'intervenons que dans les cas d'archives francophones en déshérence. Surtout, notre rôle consiste à sauvegarder des documents en danger; les archives restent bien évidemment dans le pays d'origine ».

Afrique francophone, Maroc, Palestine ...

ASF-France a envoyé ses premières missions en Afrique francophone pour classer les archives d'une entreprise française spécialisée dans l'extraction minière.

Deux archivistes y ont créé un petit service d'archive à partir de rien. Une autre action a été lancée à Fez, l'une des quatre villes impériales du royaume du Maroc. Deux salles d'archives y ont été ouvertes et des archivistes marocains sont venus se former en France.

En Palestine, l'ONG a mené une mission de recensement des archives francophones appartenant à des établissements d'enseignement et à des ordres religieux - Franciscains, Frères des écoles chrétiennes ... Cette intervention a permis à ASF de déployer les compétences de ses membres : audit archivistique, séances de formation de responsables locaux ...

Financements difficiles

Cette action a pu être menée grâce au soutien du service culturel français à Jérusalem. Car le financement de telles missions ne saurait être assuré par les seules cotisations des membres d'Archivistes sans frontières. Comme le regrette Danièle Néirinck « *les archives ne sont pas un secteur aussi porteur que la lecture publique ... Il est difficile d'obtenir des financements pour les missions archivistiques que nous souhaitons mener à l'étranger* ». Selon le rapport financier présenté lors de l'assemblée générale de 2009, l'ONG a enregistré 15000 euros de subventions auxquelles il faut ajouter le montant des cotisations qui s'élevait à 685

euros pour l'année 2009.

Archivistes paléographes

ASF-France a pour habitude de n'intervenir que dans les pays francophones. Exceptionnellement, l'organisation a été appelée à la rescousse par la ville de Cologne (Allemagne) après l'effondrement accidentel du bâtiment des archives municipales l'an dernier [voir *Archimag* n° 223, avril 2009]. Outre la mort de deux personnes, cet accident a provoqué la disparition de l'un des patrimoines les plus riches d'Allemagne. Le fonds rassemblait en effet 65000 parchemins, plus de 100000 cartes et plans et plus d'un million de photographies. Il comptait également des originaux du prix Nobel de littérature Heinrich Boil ainsi que des manuscrits du Xe siècle. ASF est intervenue en Allemagne accompagnée d'archivistes de l'École des chartes et d'experts du comité français du Bouclier bleu, une association dédiée à la protection du patrimoine culturel. Cette mission tripartite a permis de fournir des archivistes-paléographes capables de lire des écritures manuscrites anciennes grec ancien, latin classique ou médiéval, ancien français ... Objectifs: recenser, restaurer et préserver les documents qui n'avaient pas été détruits dans l'effondrement du bâtiment.

Sensibiliser les États à la fonction archivistique

D'autres projets attendent ASF : le Liban, le Tchad, le Mali, le Burkina Faso ... sans oublier Haïti où il faudra dresser un inventaire de qui a pu être sauvé dans les ministères. D'une manière générale, la préservation des archives n'est pas une priorité budgétaire pour de nombreux pays en proie à la pauvreté. Sensibiliser les États et les entreprises à la fonction archivistique fait également partie des missions que s'est assignées Archivistes sans frontières. Le travail ne fait que commencer ...

Faut-il reculer l'âge légal du départ à la retraite

Samia Benallah, Université Paris XIII, Centre d'économie de Paris-Nord, Cindy Duc, DREES, bureau de Retraite, et François Legendre, Centre d'études de l'emploi, CNRS.

Problèmes Economiques du 07 juillet 2010

En 2009, environ 75 % des prestataires du régime général d'assurance vieillesse sont partis à la retraite à (ou avant) soixante ans, l'âge minimum légal d'ouverture de leurs droits. Les auteurs examinent les arguments qui plaident en faveur d'un relèvement de cet âge. Ils montrent notamment que les effets des réformes de 1993 et de 2003, combinés avec certaines tendances socio-économiques comme une entrée dans la vie active plus tardive que dans le cas des générations précédentes ou encore la multiplication de carrières davantage heurtées, devraient conduire dans les quinze prochaines années à un relèvement sensible de l'âge moyen de départ en retraite.

Les systèmes de retraite sont d'abord destinés à assurer l'autonomie économique des personnes âgées, après que ces dernières eurent suffisamment travaillé au cours de leur vie active. Ces systèmes garantissent ainsi des revenus de remplacement supposés assurer aux retraités une indépendance vis-à-vis des solidarités familiales, de l'assistance publique ou encore de la charité privée. Ces systèmes induisent aussi une coupure assez nette entre, d'un côté, la vie active et, de l'autre, la retraite. Mais cette coupure est largement voulue, par contraste avec des situations où des travailleurs âgés sont obligés de se maintenir sur le marché du travail en occupant des emplois de faible qualité.

Effet de ciseaux

Aujourd'hui, en France, les actifs sont nombreux à chercher à « prendre leur retraite au plus tôt » : un grand nombre d'actifs font valoir leurs droits à la retraite quand ils ont atteint l'âge minimum légal de départ, voire avant cet âge. Par exemple, en 2007, 76 % des hommes et 68 % des femmes sont partis à la retraite du régime général à 60 ans au plus, qu'il s'agisse de départs « au taux plein », de départs pour inaptitude ou pour invalidité, de (rares) départs « au taux réduit » ou, enfin, de départ en « retraites anticipées-carrières longues ». L'âge minimum de 60 ans constitue ainsi aujourd'hui un seuil : avant, les individus sont soit dans l'emploi, soit au chômage, soit inactifs ; après, ils sont, pour une grande majorité, à la retraite.

Bientôt, il n'en sera plus ainsi. Un effet de ciseaux va se manifester d'une manière de plus en plus effective : d'un côté, les évolutions socio-économiques font que les travailleurs, à 60 ans, auront travaillé moins longtemps que leurs aînés et, de l'autre, les durées de cotisation requises pour obtenir le « taux plein » vont s'accroître. Beaucoup plus que maintenant, les actifs seront contraints de retarder le moment où ils demanderont à liquider leurs droits ; ils auront aussi à se demander s'ils n'ont pas intérêt à décaler leur départ à la retraite pour obtenir une pension d'un montant suffisant. Benallah et Legendre (2009), en utilisant un modèle

de projection dans lequel les comportements de départ sont inchangés, montrent que le relèvement de l'âge moyen de départ pour les hommes serait de l'ordre de deux ans entre 2005 et 2020 ; les trois quarts de cette augmentation seraient imputables à l'entrée plus tardive dans la vie active des générations qui vont atteindre la soixantaine dans les quinze prochaines années et à la réforme des retraites de 1993 ; le dernier quart peut, quant à lui, être attribué au passage, prévu par la réforme de 2003, de 40 à 41 annuités de la durée d'assurance requise. La taille de la population des actifs qui auront la durée d'assurance suffisante pour partir au « taux plein » dès 60 ans est appelée à décliner rapidement et l'importance que revêt aujourd'hui l'âge minimum de 60 ans va donc fortement diminuer.

En outre, ce qui apparaît comme un phénomène uniforme - le départ massif des actifs à la retraite à 60 ans - doit vraiment faire l'objet d'une analyse plus fine: les assurés sociaux partent aussi, pour des proportions non négligeables, au titre de l'invalidité ou pour inaptitude au travail. Cette pluralité des motifs de départ à la retraite est bien sûr à relier au processus de vieillissement qui affecte les individus de manière hétérogène, mais aussi aux conditions de travail qui ont été supportées au cours de leur carrière professionnelle. Un peu comme les entrées dans la vie active qui s'étalent, pour la plupart des individus, entre 15 ans et 25 ans, les départs à la retraite s'étalent finalement sur une plage relativement étendue, entre 57 ans - avec le dispositif « carrière longue)) - et 65 ans. Il ne faut pas, en outre, confondre départ à la retraite et sortie de l'emploi, sortie qui intervient souvent, pour les salariés du secteur privé, bien avant le départ à la retraite.

L'image selon laquelle le système

d'assurance vieillesse conduirait, de manière contraignante, à mettre tous les actifs à la retraite très tôt (en leur interdisant une retraite « choisie ») doit ainsi être relativisée. Cette image - une protection sociale trop rigide ne permettant pas des retraites « à la carte » - n'est pas portée par les travailleurs dont les conditions de travail sont les plus pénibles et dont la prolongation d'activité conduirait à des pathologies irréversibles ; il semble que la demande d'une protection plus flexible émane surtout des travailleurs les plus qualifiés (dont les travailleurs « intellectuels ») pour lesquels les conditions de travail n'engendrent que des dégradations réversibles de leur état de santé comme la fatigue nerveuse qui résulte de l'exposition au stress. En outre, comme nous l'avons déjà dit, cette image sera de moins en moins vraie: la taille de la population appelée à « choisir » (à se demander s'il faut partir tout de suite ou plus tard à la retraite) va fortement croître les vingt prochaines années. L'assouplissement de la décote et la mise en place de la surcote permettront aux cotisants d'avancer ou de reculer leur départ à la retraite en fonction notamment de circonstances qui leur sont personnelles. Est-il alors nécessaire d'en faire plus en proposant, par exemple, de reculer l'âge légal de la retraite?

Il est reproché au système de retraite, en France notamment, de ne pas délivrer d'incitations suffisamment puissantes au maintien des seniors en emploi. Il est facile de faire le constat d'un faible taux d'emploi, en France, pour la population active vieillissante ; il est beaucoup plus difficile d'en établir précisément les causes. On peut facilement sous-estimer le rôle du contexte macroéconomique. Une croissance très faible, par exemple, va réduire le taux d'emploi de toutes les « franges)) du marché du travail, c'est-à-dire de toutes les populations vulnérables sur

ce marché comme les seniors, bien sûr, mais aussi les jeunes, les femmes, les très peu qualifiés, etc. Ce serait ainsi une erreur d'attribuer aux seules caractéristiques des seniors (ou du compartiment du marché du travail relatif aux seniors) les raisons de leur faible emploi.

Expliquer le faible taux d'emploi des seniors

On parle pourtant d'un effet de « distance à la retraite » pour expliquer les difficultés que les seniors rencontrent pour retrouver du travail. Cette explication

Repère

Le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) révisé ses projections

Trois scénarios

Dans son rapport sur les perspectives à long terme du système de retraites, rendu public en avril 2010, le COR a révisé ses dernières projections qui dataient de 2007 et qui, avec la crise économique, étaient devenues obsolètes. Le COR indique également dans ce document qu'un retour au plein-emploi ne permettra pas à lui seul de maintenir l'équilibre financier du système de retraites.

- Le **scénario A** le plus favorable table sur un retour au plein-emploi en 2024, avec un taux de chômage à 4,5 % et une augmentation annuelle de la productivité du travail de 1,8 %. Selon cette hypothèse, le besoin annuel de financement s'élèverait à quelque 70 milliards d'euros en 2050.

- Le **scénario B** s'appuie sur un taux de chômage stabilisé à 4,5 % en 2024 et une augmentation tendancielle de la productivité du travail de 1,5 % ce qui est en plus proche de la tendance d'évolution de la productivité des dernières années. Selon ce scénario, le besoin annuel de financement des retraites tournerait autour de 100 milliards d'euros en 2050.

- Le **scénario C** prévoit un taux de chômage stabilisé à 7% à partir de 2022. Dans ces conditions, le besoin annuel de financement dépasserait 100 milliards.

n'est pas complètement probante même s'il est habituel d'observer, en comparaison internationale, l'existence

d'un « sas de précarité » dans le passage activité-retraite quel que soit l'âge réglementaire du départ. Au plan théorique, tout d'abord. En effet, un premier mécanisme que l'on peut avancer repose sur la nécessité, pour maintenir la productivité d'un travailleur, de disposer à chaque instant d'un investissement suffisant en capital humain. L'horizon court associé à un départ prochain à la retraite diminue alors sensiblement les incitations à investir en capital humain; cet horizon court serait à l'origine du faible taux d'emploi des seniors. À admettre cette explication, on devrait observer un taux d'emploi beaucoup plus faible pour les catégories de main-d'œuvre à fort capital humain que pour les catégories de main-d'œuvre à faible capital humain. C'est pourtant le contraire que l'on observe : ce sont les travailleurs les moins qualifiés pour lesquels on observe les taux d'emploi les plus faibles.

Nous ne voulons pas dire qu'il n'est pas utile d'entretenir l'employabilité de la main d'œuvre la moins qualifiée en assurant par exemple, un effort de formation tout au long de la carrière professionnelle. Il nous semble cependant difficile d'imputer à un mécanisme d'affaiblissement des incitations à investir dans le capital humain la cause principale du faible emploi des seniors.

Dans les modèles théoriques qui cherchent à rendre compte des flux bruts sur le marché du travail, les coûts liés à la réalisation éventuelle d'un appariement - qu'il s'agisse de coûts de recherche d'un emploi pour un individu ou de coûts de recrutement pour une entreprise - sont des coûts fixes. En revanche, les bénéfices retirés d'un appariement - la rente qu'un emploi engendre et que le salarié et l'entreprise se partagent- sont des bénéfices variables : si la relation d'emploi dure, par exemple deux fois plus

longtemps, les bénéficiaires sont multipliés par deux.

Dans ces modèles, les travailleurs âgés apparaissent structurellement, en quelque sorte, désavantagés: créer un emploi occupé par un senior coûte aussi cher que créer un emploi occupé par un jeune mais la rente de la relation d'emploi dans le cas du senior sera toujours plus faible en raison de l'horizon court de cette dernière. Là encore, pour que ce mécanisme théorique puisse emporter l'adhésion, il faudrait mettre en évidence un lien négatif, pour les différentes catégories de main-d'œuvre, entre le coût de la réalisation d'un appariement et le taux d'emploi des seniors. Ce n'est pourtant pas, là encore, ce que l'on observe: les travailleurs peu qualifiés, pour lesquels le coût de l'appariement est faible, sont pourtant ceux qui sont victimes d'un taux de chômage élevé.

Au plan empirique, il ne semble pas possible de mettre en évidence, au moyen des analyses économétriques, un effet de « distance à la retraite » pour expliquer le faible taux d'emploi des seniors. Hérault et al. (2006) parviennent bien à relier, à partir des données des enquêtes Emploi de l'Insee, la probabilité d'être en emploi et la distance à l'âge d'obtention du « taux plein » de la retraite. Nous avons montré (Benallah et al. 2008) que cet effet de « distance à la retraite » pourrait tout aussi bien retracer un effet de « distance à l'entrée » - c'est-à-dire l'impact négatif de la longueur de la carrière professionnelle sur la probabilité d'occuper un emploi. Il semble en fait très difficile d'identifier les contributions respectives de la « distance à l'entrée », de la « distance à la sortie » et de l'âge au faible taux d'emploi des seniors en France.

Les incitations au retour à l'emploi sont en France plutôt faibles pour un grand

nombre de seniors au chômage: dispense de recherche d'emploi à partir de 58 ans; maintien de l'indemnisation à partir de 60 ans jusqu'à l'âge requis pour obtenir la retraite « au taux plein », etc. Toutefois, une fraction non négligeable des seniors dans le non-emploi ne bénéficie pas d'une telle « générosité » de notre système de protection sociale. Une étude récente de Brossard et Mette qui porte sur les différents types de « reports » aux fins de validation de la durée d'assurance pour l'année précédant le départ en retraite montre notamment qu'une fraction importante des personnes qui ne sont pas à la retraite ne valident plus de trimestre d'assurance pour la retraite. Plus précisément, Brossard et Mette obtiennent les chiffres suivants pour les prestataires du régime général qui sont partis au cours de l'année 2006.

On voit, par exemple, qu'un homme sur cinq - 19 % - et qu'une femme sur trois - 36 % - étaient en 2005 dans l'incapacité d'accroître leurs droits à la retraite; ces personnes notamment ne bénéficiaient ni de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ni de l'allocation équivalente retraite (AÉR) qui permettent toutes deux a priori de valider des trimestres pour l'assurance vieillesse. Il est difficile de repérer précisément les conditions de vie de cette population. Il faut tenir compte de la situation familiale et des dispositifs qui permettent d'assurer un niveau de vie planché comme le revenu minimum d'insertion.

Peut-on ainsi en déduire que la cause principale du chômage des seniors réside dans le très faible niveau des incitations au travail? Comme le niveau de la demande de travail pour les seniors est faible, il n'est pas irrationnel pour un chômeur âgé de ne pas faire montre d'un effort de recherche d'emploi très élevé. Ce faible effort ne provient pas de la modicité des incitations au retour à l'emploi mais

de la très faible probabilité de retrouver un travail. Renforcer les incitations du côté de l'offre de travail aurait ainsi deux inconvénients: d'une part, cette mesure serait peu opérante, de l'autre, elle serait injuste. La mesure serait peu opérante si le blocage se situe principalement du côté de la demande de travail. Et il y a de nombreux indices qui donnent à penser que le faible niveau d'emploi des seniors résulte de l'insuffisance de la demande de travail. La mesure serait injuste parce qu'elle constituerait un effet d'aubaine pour les travailleurs qui veulent et qui peuvent se maintenir en emploi.

Une insuffisance de la demande de travail

De nombreuses raisons sont avancées pour expliquer le faible niveau de la demande de travail pour les seniors leurs compétences seraient obsolètes, leur productivité faible, leur polyvalence limitée, etc. Il reste qu'il est difficile de quantifier la baisse de la productivité avec l'âge parce qu'il faut identifier ce qui relève du vieillissement de la main-d'œuvre et ce qui relève des effets sectoriels. En outre, certains arguments constituent des idées reçues - comme la faible capacité d'adaptation des travailleurs âgés - et il y a bien lieu de craindre une discrimination « statistique » à l'encontre de ces derniers. À côté des dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics comme le plan concerté pour l'emploi des seniors, il pourrait être envisagé de subventionner les postes de travail qui sont occupés par des travailleurs âgés précédemment au chômage. Ces subventions pourraient prendre la forme d'une réduction des cotisations salariales et patronales dans des proportions à déterminer. La baisse des cotisations salariales permettrait de proposer des rémunérations nettes décentes afin de limiter la décote salariale que subissent les salariés âgés quand ils retrouvent un emploi; la baisse des

cotisations patronales permettrait de réduire le coût du travail pour l'employeur.

Les âges légaux de départ : des réducteurs d'incertitudes

Il subsiste de nombreux arguments pour plaider, d'une part, pour une coupure nette activité/retraite et, d'autre part, pour un âge légal minimum de départ qui s'impose aux entreprises et un âge légal maximum qui s'impose aux salariés. La coupure se justifie en premier lieu par toutes les indivisibilités attachées à l'emploi, qu'il s'agisse des coûts liés à l'activité pour les salariés ou des coûts liés au poste de travail pour les entreprises. Par ailleurs, un peu comme dans les versions psychosociologiques de la théorie du « salaire d'efficience » qui soulignent que la relation de travail peut s'inscrire dans une logique de don et de contre-don, le départ à la retraite à une échéance fixe peut avoir pour contrepartie que le salarié maintienne, jusqu'à son départ, un effort au travail élevé. Aussi l'absence d'incertitude sur les conditions de départ apparaît-il comme une forme de dédommagement de la loyauté dont le salarié fait preuve jusqu'au bout de sa carrière professionnelle. L'horizon court induit par un proche départ à la retraite n'est alors pas synonyme de désincitation au travail. Cet horizon court, au contraire, permet au salarié de rester motivé jusqu'au terme de son activité, lequel est envisagé comme « le bout du tunnel ».

D'autre part, les âges légaux de départ agissent comme des réducteurs d'incertitudes, tant du côté des salariés que du côté des employeurs. Les salariés souhaitent pouvoir se projeter dans l'avenir en étant protégés des aléas économiques et des modifications discrétionnaires de la lamentation. Ainsi, quand ils justifient la décision qui a été la leur de partir « au plus tôt », les

prestataires de la CNAV (Caisse nationale d'assurance vieillesse) sont nombreux à dire qu'ils ont voulu partir avant une nouvelle éventuelle dégradation de leurs droits. Du côté des entreprises, il faut permettre la GPEC — la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences — et repousser les âges légaux compliquerait la tâche des entreprises en la matière alors même que cette gestion est balbutiante (et qu'elle tarde à trouver sa place).

Relever aujourd'hui l'âge légal minimum serait refaire, à l'envers, l'erreur commise en 1982 quand l'âge a été abaissé à 60 ans. En effet, avec le recul, on voit bien qu'il aurait fallu fixer, comme règle, un départ à la retraite à l'issue d'une durée d'assurance suffisante, comme un départ après 40 annuités. Une telle règle assure une meilleure équité intra- et inter-générationnelle qu'une règle basée sur un âge « absolu » de départ. Requérir une durée d'assurance suffisante est le moyen, certes imparfait, de tenir compte des différences d'espérance de vie en permettant à ceux qui ont commencé à travailler plus tôt de partir plus tôt. C'est aussi le moyen d'assurer une certaine équité entre les générations en prenant en compte l'allongement de la durée des études dont les cohortes nées après 1960 ont pu bénéficier.

Enfin, même si l'on suppose que les décisions de départ résultent d'un calcul qui met en balance les coûts et les avantages de deux options que sont, d'une part, un départ immédiat et, d'autre part, un départ repoussé par exemple d'une année, il n'est pas sûr que la contribution la plus forte pour expliquer les comportements soit celle des facteurs monétaires stricto sensu. L'état de santé, les conditions d'emploi et les dépenses à assurer sont d'un poids tout aussi important.

Les effets bénéfiques d'un resserrement vers le haut des possibilités de départ à la retraite, au travers notamment du recul de l'âge légal de départ en retraite, ne vont pas de soi. Avec la réforme de 2003, le législateur a pour le moment privilégié l'ouverture des marges de choix individuels. Cumulées à des mesures en faveur du maintien en emploi des seniors, ces nouvelles règles pourraient conduire à un recul sensible de l'âge de départ à la retraite.

Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences : voir plus loin, agir plus près

Patrick Gilbert, Professeur à IAE de Paris
Revue Banque Stratégie , Avril 2010

Les obligations des entreprises en matière d'adaptation à l'évolution des emplois et de reclassement n'ont cessé de s'étendre en lien avec l'évolution du droit du licenciement économique.

Depuis une vingtaine d'années, l'emploi et la compétence s'affichent comme les pivots de l'anticipation en gestion des ressources humaines. C'est pourquoi on parle de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Gérer, c'est prévoir. La cause est entendue. Pourtant, en gestion des ressources humaines comme ailleurs, la prévision n'est pas sans susciter certaines interrogations bien compréhensibles: « Ne serait-elle pas un luxe que seuls les plus fortunés pourraient se permettre? », « Est-elle bien nécessaire à l'action? », « Pourquoi s'échiner à faire une chose aussi difficile, alors qu'il y a déjà tant à faire avec le quotidien? ». Dans le doute, un dirigeant peut rechigner à s'engager dans une démarche prévisionnelle ... pour déplorer ensuite les effets de son imprévoyance! Pour éviter demain de se plaindre de la situation du moment, il faut se projeter dans l'avenir. Sous des formes diverses, la prévision est d'ailleurs une dimension évidente de la stratégie.

Cette exigence a atteint la dimension prévisionnelle des ressources humaines à travers l'obligation, introduite par la loi du 18 janvier 2005, de négocier la mise en place d'un dispositif de GPEC.

Acte de volonté, à la fois indispensable et complexe, obligeant à prendre le temps de la réflexion prospective (« voir plus loin») pour mieux traiter les problèmes de terrain (« agir plus près »), la GPEC se présente d'emblée comme paradoxale. Elle est relativement facile en période de stabilité et lorsque le temps de la réflexion ne fait pas défaut; mais son intérêt est alors limité. À l'inverse, quand l'incertitude gagne et que s'exerce la pression de l'urgence, elle devient indispensable; mais elle est alors un exercice bien difficile à mener. En quoi consiste cette démarche?

Une démarche pragmatique, outillée et structurée

De même que la « gestion des ressources humaines» n'est pas uniforme, la GPEC recouvre des démarches, procédures et méthodes variées visant à éclairer les décisions concernant les ressources humaines en s'appuyant sur une représentation du futur. Toutes ces initiatives sont mobilisées par une organisation pour

répondre à trois questions génériques:

- de combien de salariés aura-t-on besoin dans le futur pour pourvoir les emplois qui seront alors disponibles?

-quelles sont les compétences qui seront nécessaires pour survivre et prospérer?

- quelles actions conduire pour tenter de réduire de façon anticipée les écarts constatés entre les besoins et les ressources ou, pour le moins, d'en limiter les effets négatifs?

Pour y répondre, la GPEC s'appuie sur des concepts et sur une démarche d'analyse et d'action.

Les concepts de base de la GPEC

- **L'intégration stratégique.** La GPEC est voulue comme une composante de la stratégie (et non comme sa résultante). Elle ne peut résulter de l'initiative isolée d'une DRH. Elle découle d'une volonté exprimée au niveau le plus élevé, par la direction générale de l'entreprise.

- **L'anticipation.** Un élément caractéristique de la démarche de GPEC est l'effort constant pour démarquer cette démarche d'une vision statique de l'analyse prévisionnelle. La GPEC est une instrumentation d'aide à la décision.

- **L'emploi-type.** L'unité d'analyse n'est pas le poste élémentaire, mais l'emploi-type qui recouvre des situations de travail présentant des contenus d'activités similaires, suffisamment proches pour être occupés par un même individu, sans formation lourde.

- **Le salarié-acteur.** La GPEC, tout en anticipant les besoins de l'entreprise, doit s'efforcer d'y intégrer les attentes et les potentiels des personnes ayant élaboré un projet d'évolution professionnelle.

- **La compétence.** « Savoir agir », placée entre besoins (les compétences requises) et ressources (les compétences acquises), c'est par elle que s'exprime l'adéquation dans ses aspects qualitatifs. C'est aussi la compétence qui prolonge les analyses globales et permet de passer de la gestion collective à la gestion individuelle.

La GPEC propose une démarche planifiée, que l'on peut résumer par un processus combinant analyse, prévision des emplois et des ressources et préparation de l'action, qui peu ou prou, suit le cheminement suivant:

- la définition d'un cadre général d'analyse;
- l'analyse des ressources actuelles;
- la prévision de l'évolution des ressources;
- la prévision des besoins en emplois;
- la comparaison entre besoins et ressources;
- l'élaboration d'une politique et d'un programme d'action;
- la mise en place d'un système de contrôle.

Cette succession de phases est un guide, non un rituel d'application générale: il n'est ni nécessaire d'attendre d'avoir parcouru les cinq premières phases pour commencer à agir, ni souhaitable de

l'appliquer indistinctement à l'ensemble de l'entreprise. L'analyse prend du temps, consomme de l'énergie et, évidemment, coûte de l'argent. Il convient donc de se concentrer en tout premier lieu sur les emplois stratégiques ou sensibles, ceux qui portent 80 % des problèmes potentiels et réclament un traitement prioritaire.

Nous avons laissé de côté l'analyse de l'environnement et la formulation de la stratégie générale de l'organisation qui ne relèvent pas directement du processus de GPEC, bien qu'elles soient nécessaires à son déroulement. Les informations de type stratégique sont recueillies au cours de la quatrième phase (celle de la prévision des besoins en emplois).

Vers une GPEC « orientée *business* »

Les transformations des organisations sollicitent davantage les responsables d'unité qui n'attendent plus les équipes RH pour penser la prospective de leurs métiers. Cette évolution illustre une nouvelle idée de la GPEC. Celle-ci ne s'organise plus à partir de savants spécialistes, s'efforçant de faire passer leurs conceptions et leurs techniques dans la tête des managers. Elle s'appuie sur les directions de métiers qui acceptent de partager leurs problématiques avec les équipes RH, à la condition impérative que celles-ci les aident à régler les problèmes auxquels ils sont eux-mêmes confrontés.

La GPEC est alors conçue comme un des

moyens pour l'entreprise de conduire le changement, de s'adapter, d'anticiper en visant un pilotage continu entre stratégie et opérations. Dans cette approche, il est admis que les *managers* opérationnels expérimentent, ajustent, portent et intègrent la GPEC au fonctionnement quotidien de leurs entités. Celle-ci n'a dorénavant de valeur à leurs yeux que si elle permet de réussir les changements nécessaires.

Ce que montrent également ces approches très ancrées sur les dimensions de transformations issues des projets opérationnels, c'est que la gestion prévisionnelle ne se conjugue plus seulement sur des temps longs qui peuvent apparaître comme totalement découplés des réalités que vivent les entreprises. Cette conception moderne de la GPEC n'est pas une fiction. Elle est à l'œuvre dans quelques entreprises.

Qu'est ce que la GPEC ?

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est une notion qui reste assez nouvelle pour les entreprises, bien que sa conception ait près de 20 ans. Elle reste cependant assez peu connue du grand public. Sa mise en place comporte pourtant des avantages majeurs pour l'entreprise comme pour les salariés. Le principe est de gérer de manière anticipative et préventive des ressources humaines, en fonction des contraintes de l'environnement et des choix stratégiques de l'entreprise.

Si elle est correctement mise en place, la GPEC comporte un volet collectif (évolution des métiers, des emplois et des compétences de manière globale) et un volet individuel (développement des capacités d'évolution et de l'employabilité de chaque salarié).

Le cas des informaticiens de « La Banque »

Un groupe bancaire à établissements multiples, « La Banque » (nom fictif), emploie plusieurs dizaines de milliers de salariés. Implanté dans plusieurs dizaines de pays, il est l'un des premiers de la zone euro. Bien gérer les ressources humaines dans un groupe aussi important et avec une telle diversité de statuts ne va pas de soi.

En territoire français, La Banque a une longue expérience de la gestion prévisionnelle. Dès le début des années 1990, elle a conclu un accord sural GPEC. Cette démarche s'est traduite par l'affectation à chaque salarié d'un code emploi dont le libellé est affiché sur le bulletin de salaire et par la production d'un guide répertoriant plusieurs centaines de métiers. Dans un contexte de renouvellement démographique et pour prévenir les risques qu'il comporte, elle a également mis en place des démarches de cartographie des compétences.

De son côté, le directeur des systèmes d'information (DSI) de La Banque (des milliers d'informaticiens dans le monde, la moitié en France, dont 40 % de sous-

traitants), à l'instar d'autres collègues de grandes entreprises, s'intéressait depuis quelque temps déjà aux démarches de gestion prévisionnelle. On le sait, l'évolution des métiers des systèmes d'information est une préoccupation forte des DSI des grands groupes, comme en atteste une publication récente du Cigrep. Dans ce domaine, les évolutions sont fortes et nombreuses :

- modifications des structures d'entreprise et de leurs systèmes de gestion (gestion par processus, CRM, aplatissement des structures ...);
- révolution de l'offre des produits et services informatiques;
- fusions-acquisitions conduisant à intégrer divers SI, tout en préservant la cohérence d'ensemble;
- apparition de nouvelles responsabilités au niveau de la DSI (comme la maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage) ...

Dans ce contexte, le DSI de la Banque engage, sur une période relativement courte (moins de 5 mois), une démarche consistant à définir des cibles organisationnelles, puis à analyser l'évolution des métiers SI « maison » (hors des métiers supports tels que RH, contrôle de gestion ou secrétariat) et, enfin, à produire un plan d'ajustement des ressources soumis à l'ensemble des responsables SI. Malgré le volume des effectifs concernés, l'hétérogénéité des situations (notamment avec concentration ou non des structures d'exploitation), l'absence de nomenclature commune à l'ensemble

du groupe et de SIRH harmonisé, la démarche est conduite dans les délais prévus. Les moyens mobilisés sont raisonnables: un chef de projet, une quarantaine de jours de consultants et une dizaine de réunions de travail associant RH et responsables SI.

Le périmètre d'analyse englobe quatre grandes sous-familles de métiers: « direction et stratégie SI », « études et développement », « support applications et infrastructures ».

L'étude ne se limite pas aux salariés travaillant en France, elle embrasse les sous-traitants, tant en France que dans les filiales. En France, dans la maison mère, l'analyse est fine, prenant en compte les distinctions de métiers (par exemple, études et développement est décliné en une dizaine de métiers). Dans les autres cas, elle se limite aux sous-familles.

Le diagnostic, synthétique, porte tant sur les aspects quantitatifs que qualitatifs. L'analyse révèle, par exemple, sur un plan quantitatif, des besoins croissant en architectes SI (une évaluation chiffrée est faite) et, sur un plan qualitatif, la nécessité d'intégrer des solutions externes ainsi que la complexité croissante des architectures. Les solutions avancées dans le plan d'ajustement sollicitent aussi bien la mobilité interne, que la formation ou la gestion des carrières. Ainsi, concernant la pénurie d'architecte SI, il est préconisé, d'une part, de faciliter l'accès à l'emploi de *mana Bers* venant des

études ou de la maîtrise d'ouvrage et de recruter parmi les prestataires.

Les enseignements tirés de la démarche prospective sont exposés et débattus au cours d'une convention rassemblant l'ensemble des cadres de la famille SI de La Banque. Les plans d'action sont en cours de déploiement.

La construction de la relation managériale : Le manager face à son supérieur

Revue Française de Gestion / avril 2010

Thème paradoxalement délaissé par la littérature en management, la relation hiérarchique est reconsidérée sous un nouvel angle, ascendant et dynamique: il s'agit de comprendre le processus général de construction de la relation entre un manager et son supérieur, tel qu'il est vécu par le manager. En s'appuyant sur des entretiens semi directifs avec vingt-deux managers, les auteurs suggèrent que cette relation connaît au moins deux phases, l'une d'apprentissage et l'autre de maintenance. Ils montrent également que le manager y joue un rôle actif vis-à-vis de son supérieur.

Le fonctionnement concret des hiérarchies dans les organisations modernes n'est pas un sujet très prisé. Les organisations ne sont-elles pas de plus en plus décentralisées? Les acteurs de plus en plus autonomes et responsables? La communication ne s'est-elle pas largement substituée au commandement? Parler de hiérarchie, n'est-ce pas parler d'une autre époque, totalement révolue?

Pourtant, il nous semble important de revenir sur ce thème, en le repensant à travers le concept d'incertitude. La hiérarchie dans les organisations est généralement vue comme un moyen de réduire l'incertitude à laquelle les acteurs sont confrontés. Au sommet, le dirigeant définit la stratégie pour réduire l'incertitude environnementale, permettant à ses cadres supérieurs de n'affronter qu'une incertitude de moindre ampleur. À leur tour, les consignes que ces derniers émettent réduisent encore l'incertitude que traiteront leurs subordonnés. Et ainsi de suite jusqu'au bas de la hiérarchie, où ne subsiste qu'une incertitude très résiduelle. Dans cette vision classique de l'organisation, le supérieur, quel que soit son rang, apporte

de la certitude et par conséquent - c'est le but - facilite le travail de ses subordonnés. Si cette présentation caricaturale prête à sourire - évidemment, « ça ne se passe pas comme ça » - il est moins aisé de proposer une vision alternative.

La relation hiérarchique demeure bien, nous semble-t-il, au cœur de la question de la maîtrise de l'incertitude dans les organisations, mais il faut non pas la voir comme un lieu où l'incertitude se réduit, mais plutôt comme un lieu où l'incertitude se joue où les acteurs mettent en jeu les incertitudes auxquelles ils font face. Ces incertitudes sont relatives aux tâches et aux missions, bien entendu, et à leurs conditions environnementales. Mais elles ont trait également à la relation elle-même, à l'ajustement à réaliser entre les deux individus, et au contexte de cette relation - chacun des individus, impliqués étant lui-même engagé dans d'autres relations (par exemple, le supérieur a lui-même un supérieur, et le subordonné a lui-même des subordonnés). La hiérarchie du moins au niveau managérial, qui est ici le cadre de cet article - est donc un lieu d'ambiguïté. Pour atteindre cette réalité, nous avons choisi de renverser le point de

vue habituel, en adoptant le regard des managers vis-à-vis des supérieurs.

Les managers ont en effet des supérieurs. Malgré l'évidence, la littérature sur le manager a tendance à négliger ce fait et à considérer que le manager est celui qui dirige des subordonnés, et non celui qui a lui-même un supérieur. Et même quand les auteurs adoptent le point de vue du manager vis-à-vis du supérieur, ils ne s'intéressent pas à la relation hiérarchique en tant que telle et encore moins à la façon dont elle se construit et évolue dans le temps pour permettre à l'action managériale d'avoir lieu. C'est ce que nous allons explorer dans ce article: pour faire face à l'incertitude inhérente à l'action managériale, le manager va construire au fil du temps une relation avec son supérieur permettant une action conjointe, régulée et régulière. Nous montrons que cette relation n'est pas seulement le résultat de la structuration par l'organisation, mais qu'elle est plutôt un ensemble plus ou moins stabilisé de pratiques et représentations régissant les interactions entre le manager et son supérieur.

Pour ce faire, nous procédons en trois temps. La première partie de cet article revisite la littérature en management sous l'angle de la relation managériale pour montrer que la question de la construction dynamique de la relation managériale du point de vue du manager a été sous-étudiée. Nous présentons alors dans une seconde partie les résultats d'une enquête exploratoire réalisée sous la forme d'entretiens semi-directifs avec vingt-deux managers et proposons un modèle présentant le processus de construction de la relation managériale vu par le manager. Dans la troisième partie sont discutées les contributions du modèle au regard de la littérature et

évoquées des pistes de recherche pour l'avenir.

I - UNE TYPOLOGIE DES RELATIONS MANAGÉRIALES À PARTIR DE LA LITTÉRATURE EN MANAGEMENT

Nous proposons dans cette partie une relecture des différentes théories sur le management sous l'angle de la relation managériale. Nous montrons que la littérature en management s'y est peu intéressée et a de plus négligé le point de vue du manager vis-à-vis de son supérieur. Elle s'est par ailleurs contentée d'une vision essentiellement statique de la relation.

Nous classons les approches selon deux dimensions. D'une part, la théorie considérée développe-t-elle principalement le point de vue du supérieur ou celui du manager? D'autre part, cherche-t-elle à identifier des principes ou des conditions générales objectives, ou prend-elle en compte la subjectivité des acteurs concernés?

1. La relation managériale traditionnelle

Le manager, notamment le dirigeant d'entreprise, a été un des premiers sujets de préoccupation des auteurs en gestion. On pense à Fayol (1916) qui, dans la définition même des activités du manager, prend le point de vue implicite du supérieur qui manage des subordonnés (le célèbre POCCC). Cette perspective se retrouve dans le management par objectif (Drucker, 1954) où le supérieur, ne pouvant s'occuper de tout et souhaitant motiver ses managers, leur délègue des objectifs clairs, précis, spécifiques et facilement mesurables, et gère par exception. Les principes de management énoncés décrivent alors un univers

managérial fluide, rationnel, technique et objectif (Willamette, 1984).

Cependant, le supérieur n'attend pas les résultats patiemment assis à son bureau. Il s'assure au quotidien que les choses avancent. Les études sur le travail managérial offrent cette vision plus continue et tout aussi objective de l'action du supérieur. Les rôles mis en avant par Mintzberg (1984) interpersonnels, informationnels et décisionnels - reflètent surtout des activités menées avec les pairs ou les subordonnés. Notons que la dimension temporelle est généralement absente de ces études: le comportement du supérieur ne varie pas au cours du temps. Gabarro (1987) suggère cependant que la répartition, la fréquence et l'intensité des différentes activités évoluent en fonction du temps passé dans le poste. Conformément à une vision traditionnelle de la hiérarchie, les managers sont uniquement censés se comporter comme des intermédiaires agissant pour le compte d'un supérieur. Le supérieur donne des tâches claires et précises à faire (potentiellement suite à des négociations) et les managers les réalisent.

2. La relation managériale zélée

Certains auteurs reconnaissent néanmoins que la mécanique décrite ci-dessus peut ne pas être parfaitement huilée. Le manager peut aider son supérieur à la rendre plus fonctionnelle (Gabarro et Kotter, 1980) C'est une version idéalisée de la relation managériale où le manager s'emploie à rendre la relation fluide et harmonieuse. Il est « le bon élève » qui fait bien son travail vis-à-vis de son supérieur. Mais l'élève peut être plus ou moins bon. La théorie « Leader-Member Exchange » (LMX, eg. Grae et Uhl-Bien, 1995) ou «

échange supérieur/subordonné » (ESS, Dionne, 2004 propose d'évaluer la qualité de la relation supérieur/subordonné et de mesurer ses conséquences (performance ou satisfaction, par exemple) en considérant les déterminants suivants: contribution, loyauté, affection et respect professionnel. D'abord statique, cette théorie a évolué vers une perspective dynamique (Graen et Uhl-Bien 1995): au début, supérieur et manager s'inscrivent chacun dans des rôles formels et dans des échanges purement contractuels (« stranger phase »). Progressivement, ils apprennent à se connaître (« acquaintanc phase ») et partagent plus d'information. Enfin, ils entrent dans une relation mature (« maturity phase »), marquée par le soutien, la loyauté, le respect mutuel, la confiance et la réciprocité. Une autre perspective admet que le manager peut aussi chercher à « donner l'image du bon élève » (même s'il n'en est pas vraiment un) en « manageant les impressions » de son supérieur (Gardner et Martinko, 1988).

2. La relation managériale opportuniste

Certains auteurs ont montré que le supérieur pouvait avoir un comportement ambigu et peu lisible. Hendry (2002) s'interroge sur les problèmes que le supérieur rencontre pour définir à son manager des objectifs. Il peut être incapable de définir des objectifs clairs du fait de la complexité des contextes, des missions et des tâches. Jackall (1988) va encore plus loin dans cette idée: le supérieur aurait tout intérêt à lire flou dans les objectifs qu'il donne à son manager et à ne pas rentrer dans les détails. La confusion permet au supérieur de se préserver une marge de manœuvre, empêchant toute contestation sur la pertinence des objectifs de la part du

manager et laissant à ce dernier la responsabilité de l'action. Adopter ce type de comportement pour le supérieur relève d'une forme d'opportunisme, lui permettant ainsi de choisir de façon stratégique la relation qu'il désire avoir avec son manager.

3. La relation managériale ambiguë, à construire

Si le manager ne sait pas très bien ce que son supérieur attend de lui, si les attentes sont floues (« woolly », Watson et Harris, 1999, p. 78) et s'il estime devoir prendre en compte les attentes de plusieurs supérieurs (« constituencies »; Tsui *et al.*, 1995), le manager doit alors sans cesse interpréter les différents signes et indices qu'il détecte au quotidien. L'ambiguïté est forte et les jugements par le(s) supérieur(s) sont permanents sur le manager et son action (Laroche, 2000). Pour diminuer cette pression évaluative ou pour l'orienter différemment, le manager peut jouer sur la définition de son travail et le négocier à la fois dans son contenu et dans ses modalités (Hales, 1986, p. 101). Tout dépendra de son habileté à faire partager l'intérêt des actions qu'il se propose d'accomplir et les explications qu'il attribue aux résultats (Ferris *et al.*, 1994). La relation avec le supérieur est alors à construire, elle n'est pas donnée.

Ce panorama de la littérature en management met en lumière le fait que l'analyse de la relation managériale a longtemps privilégié le point de vue du supérieur. Plus récemment, les auteurs ont commencé à s'interroger sur des approches plus subjectives, plus interprétatives, en cherchant pour certains à adopter le point de vue du manager.

Au regard de la littérature mobilisée et de notre positionnement, nous pouvons

dégager des premiers éléments de caractérisation de la relation managériale que nous voyons comme ambiguë, à construire. La relation managériale est tout d'abord contractuelle, le contrat étant incertain et ambigu: les objectifs que le manager doit atteindre ne sont pas clairs et le manager peut les avoir profondément négociés, modifiés, rediscutés avec son supérieur. Ce dernier, en retour, juge et contrôle leur atteinte. Au-delà de la dimension contractuelle, la relation managériale est aussi interprétative: du fait de l'ambiguïté, le manager cherche à interpréter les attentes qu'il perçoit chez son supérieur et à se comporter et agir de façon à y répondre. À ces deux dimensions s'ajoute la dimension temporelle, processuelle, rarement considérée mais importante pour comprendre la façon dont les deux dimensions interagissent dans le temps.

Nous proposons ainsi un double renversement. Nous considérons que la relation se construit et évolue; elle n'est pas une donnée de la structure ou de l'institution hiérarchique, mais le résultat d'une interaction dans le temps. Les objectifs sont négociés ainsi que les résultats. Les actions et comportements du manager et du supérieur évoluent, se modifient du fait des interactions. De plus, nous envisageons que le manager en tant que subordonné contribue à la construction de cette relation; il fait plus que s'insérer dans un dispositif préexistant ou de réagir aux initiatives du supérieur. Prendre le point de vue du manager permet d'identifier qu'il est actif dans la définition de la forme de la relation et cherche à l'influencer. La seconde partie vise à approfondir ce double renversement à partir d'une enquête empirique exploratoire.

II- LE MANAGER, ARTISAN DE LA CONSTRUCTION DE LA RELATION AVEC SON SUPÉRIEUR

Dans cette seconde partie, les résultats de notre enquête empirique exploratoire réalisée à partir d'entretiens avec vingt-deux managers seront présentés (cf. encadré sur la méthodologie adoptée)

Méthodologie de l'enquête empirique

Notre modèle repose sur l'analyse d'entretiens semi-directifs d'une durée moyenne de 1h15 réalisés auprès de vingt-deux managers. Ces managers ont un supérieur et une équipe de personnes travaillant pour eux, directement ou indirectement. Nous suivons ainsi la définition du manager selon Watson et Harris (1999, p. 66), qui privilégie le contrôle de ressources sur la supervision directe.

Bien que l'échantillon soit de convenance, nous avons cherché à diversifier le plus possible les niveaux hiérarchiques (du manager de projet au directeur France d'un groupe), les types d'organisations (de la start-up à la grande entreprise française), les secteurs d'activités de l'agroalimentaire à la prestation de services) et l'appartenance fonctionnelle ou opérationnelle des managers (le directeur comptable au manager opérationnel). Cette diversification a pour objectif de détecter les régularités dans la relation managériale quel que soit le contexte.

Les managers ont été interrogés sur leur autonomie et la façon dont ils rendent des comptes à leur supérieur. Cette formulation permet d'explorer l'action managériale en facilitant l'élocution des managers et en évitant tout tabou. Une « lecture flottante » répétée des entretiens (Bardin, 2007) a mis en évidence que, pour expliquer la relation actuelle avec leur supérieur en terme d'autonomie, les managers ont tendance à décrire de façon rétrospective son évolution dans le temps. Le matériau collecté a alors été traité à travers cette perspective spécifique, celle du processus de construction de la relation managériale. Les différents managers décrivent le même processus, laissant supposer une homogénéité des résultats quel que soit le contexte.

L'approche par entretien semble plus adaptée que l'observation directe, méthode privilégiée par nombre d'études classiques (exemple Mintzberg, 1984), en raison des difficultés d'accès aux interactions et du risque de biais lié à la présence de l'observateur.

et permettront de proposer un modèle compréhensif sur le processus de construction de la relation managériale, en prenant le point de vue du manager et en adoptant une perspective subjective.

La construction de la relation managériale

peut se décomposer en deux phases: une phase d'apprentissage suivie d'une phase de maintenance.

1. L'apprentissage de la relation managériale

Au début, les managers *cherchent une spécification de la relation*:

« J'ai eu cet échange-là avec lui à l'arrivée en disant: voilà, il y a différents styles de management, tu as le tien, je ne le connais pas, donc ce sera bien de me montrer très vite comment tu souhaites fonctionner.

(...) En fait, j'ai pas eu de réponse claire, il m'a dit: ne t'inquiète pas, quand c'est mon domaine d'intervention, j'interviendrai. » (directeur France, groupe allemand de prestations de voyages d'affaires).

Les managers sont généralement les instigateurs de cette démarche de clarification, avec semble-t-il peu de succès. Le manager et son supérieur entrent alors dans une *démarche évolutive d'apprentissage réciproque de la relation*:

« Au départ (...) je la rencontrais aussi beaucoup plus souvent. Elle était beaucoup plus critique, elle essayait toujours de trouver la faille par rapport à ce que j'étais en train de faire pour voir si j'avais bien examiné tous les paramètres, pour voir si j'avais bien tout pris en compte et si je n'allais pas me planter. Par la suite, j'ai vu que quand je lui disais: "Voilà, ce sera plutôt vers tel objectif que je m'oriente et voilà les moyens que je veux employer pour ça", elle me disait: "On verra bien une fois que tout sera fini", et elle attendait pour voir. » (Manager commercial, grande banque de détail française).

Au départ de la relation, le supérieur semble exercer *un contrôle étroit sur l'action de son manager via des interactions fréquentes*. Les interactions nombreuses donnent au manager la possibilité de déchiffrer ce que son

supérieur attend de lui, en faisant sens des signes, indices et comportements détectés chez son supérieur. Ce *jeu des interprétations* se fait de façon informelle et progressive.

Il y a d'une part le « feedback » du supérieur sur l'action du manager, la réponse qu'il donne suite à un stimulus. Le manager modifie son comportement à partir des réponses de son supérieur. Mais il ne se contente pas d'attendre passivement, il est également *actif* dans l'envoi de signaux à son supérieur:

« On peut tester la réalité de cette autonomie sur des points ponctuels et après ça, une fois que [vous êtes] rassuré sur un certain nombre de petits points, [vous avez votre] champ d'action qui s'élargit très concrètement. » (Directeur comptable, grand groupe nucléaire français).

Le manager teste donc son champ d'action par petites touches, estime petit à petit la forme que la relation va prendre et affine son comportement pour se conformer à ce que son supérieur attend de lui. À un moment donné, la relation managériale perçue par le manager a alors tendance à basculer, à changer de nature.

« Il y a aussi le symbole de l'autonomie, c'est-à-dire que l'année dernière, [mon supérieur] assistait à 100 % de nos meetings de vente. Pour mon équipe, c'est un message: (...) Pourquoi est-ce qu'il est là? Est-ce qu'il surveille [prénom manager]? Etc. (...) Là, il n'assiste plus qu'à un meeting sur deux, c'est aussi un changement: il y a l'autonomie en elle-même mais également l'expression de cette autonomie vis-à-vis de l'équipe. » (Directeur France, groupe allemand de prestations de voyages d'affaires). Le supérieur a testé son manager, s'il estime que ce dernier agit dans une direction convenable, il le dispense des modes de contrôle à distance courte qui prévalaient jusque-là. Cet allègement du contrôle

prend d'autant plus valeur de symbole pour le manager que l'acte est visible par d'autres acteurs comme dans le cas ci-dessus. Certains *éléments de contexte apportent cependant de la variabilité au processus de construction de la relation managériale*, sans pour autant le remettre en cause. La connaissance antérieure que les deux protagonistes ont l'un de l'autre peut modifier à la marge la relation quand elle débute. La compétence dans le métier est un autre élément de variabilité:

« Mon patron a jamais fait de marketing de sa vie. (...) Si vous avez prouvé que vous maîtrisez votre sujet, il a pas vraiment de raisons de venir vous challenger. Si chaque fois que vous faites quelque chose, ça ne fonctionne pas, c'est sûr qu'on fera beaucoup plus attention à essayer de comprendre: « pourquoi? Mais tu es sûr? Écoute, la dernière fois, on a fait comme ça, ça n'a pas marché. Est-ce que tu es sûr que tu es dans la bonne voie? » (Directeur marketing, groupe américain de produits abrasifs).

Enfin, il arrive que le processus d'apprentissage ne fonctionne pas et que la convergence subjective des attentes et des interprétations ne se produise pas. Le manager essaie d'interpréter les signes que son supérieur lui envoie, mais n'y parvient pas.

« Une fois je pense qu'il faut que je passe par lui ou que je l'informe et [je repars] en entendant: "vous m'emmerdez avec ce sujet" et puis une fois, pour une raison X ou Y, un truc que j'ai pas du tout imaginé qu'il puisse avoir un intérêt particulier sur ce sujet, visiblement, j'aurais mieux fait de lui en parler. (...) Moi, pour l'instant, j'ai toujours pas trouvé la clé. » (Directeur de la communication, grande entreprise française de logistique).

Une capacité à interpréter les signaux est nécessaire chez le manager. Mais encore faut-il que ces signaux puissent être interprétés par le manager comme une

réponse susceptible d'être reproduite par le supérieur. En l'absence d'une cohérence temporelle minimale, le processus de construction de la relation managériale se trouve alors, bloqué et la relation demeure instable. La phase d'apprentissage semble ne plus en finir, ce qui devient usant pour le manager.

2. La maintenance de la relation managériale

Le terme de « maintenance » que nous employons vise à caractériser un travail d'entretien actif, qui implique une anticipation sur les accidents possibles de la relation. Ce travail repose largement sur le manager. Mais la première caractéristique de cette seconde phase est que *la relation devient plus distante*: le manager devient « autonome » et voit son supérieur moins souvent « Il est quand même un peu basé sur la confiance, assez, donc tant qu'il n'a pas de trucs qui remontent négatifs, on va dire qu'il laisse avancer les choses. » (Manager opérationnel 1, organisme de régulation et de contrôle).

Aux yeux du manager, son supérieur porte désormais une attention surtout périphérique à son action et le point de rencontre entre le manager et son supérieur se fait finalement sur des éléments d'informations indirectes. Un certain éloignement se crée alors.

Néanmoins, cette situation d'éloignement est perçue comme *non stable* par les managers. La relation paraît sensible à *certaines conditions* assez attendues: obtention de résultats satisfaisants, maintien d'un contexte externe ou interne stable, etc. À cette précarité de la relation, qu'on peut qualifier d'extrinsèque et qui est aisément concevable, il faut ajouter une *précarité intrinsèque*. Elle est notamment visible dans le souci, plutôt surprenant, de conserver (voire rétablir)

un *rythme régulier* dans la relation. Pour réduire cette précarité, le manager cherche à *aménager l'éloignement* pris par le supérieur:

« Je lui ai reproché qu'on se parlait pas assez. J'ai eu du mal à comprendre, quand il est arrivé, sa façon de manager, et c'est son adjointe qui m'a expliqué: c'est quelqu'un qui travaille énormément, mais sur les problèmes qu'il a, donc quand il n'a pas de problème, il vous parle pas. Moi, ça m'a paru très étrange et au bout d'un an, je me suis dit: il a un problème avec moi. Il n'a jamais eu de problèmes avec moi. » (Directeur France, filiale française d'un groupe américain de haute technologie).

Ce faisant, le manager s'assure que son action va dans la direction désirée par son supérieur et permettra d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés:

« [C'est] l'intérêt d'avoir un suivi régulier parce que c'est ce qui permettra de savoir 1) si l'objectif va être atteint et 2) de valider que l'objectif n'était pas totalement surréaliste ou déconnant. » (Directeur comptable, groupe nucléaire français).

Il *sécurise* ainsi son action par un SUIVI régulier avec son supérieur et se soumet activement au contrôle de ce dernier. Il mène par ailleurs un *travail actif de visibilisation de son action*.

« Il faut laisser savoir aux gens qu'on fait des choses bien, parce qu'eux aussi, ils ont des journées bien remplies, donc ils ne vont pas aller regarder ce que vous faites, si vous leur rappelez pas ... » (manager commercial, start-up pharmaceutique).

Le manager préfère en effet se charger lui-même de rendre son action visible, de manière à montrer qu'il agit bien (à son supérieur et aux autres) et à prévenir les effets potentiellement négatifs d'informations sur son action que le supérieur pourrait recevoir de manière

indirecte. Au-delà de son action, il essaie aussi de *sécuriser la relation en elle-même* en entretenant ce qui a été construit dans la phase d'apprentissage. Enfin, le dernier moyen pour le manager de réduire cette précarité est de *prendre en compte la précarité à laquelle son supérieur est lui-même confronté*. Il cherche par exemple à préserver le supérieur des incertitudes.

« Au niveau du management, ce qu'ils n'aiment pas, c'est la surprise, les bonnes ou les mauvaises, donc il faut les tenir informés de ce qui se passe » (directeur France, filiale française d'un groupe américain de haute technologie).

Il se soucie d'élargir le champ d'attention de son supérieur, de comprendre les intérêts propres de son supérieur et d'attirer son attention lorsque ceux-ci sont en jeu.

« La logique veut que s'il [vous] arrive une information pour laquelle il se trouve que [votre] supérieur hiérarchique n'est pas au courant, [vous allez] lui retransmettre de façon à ce qu'il se retrouve pas en porte-à-faux un jour ou l'autre. » (Directeur comptable, groupe nucléaire français).

Cette information régulière, à bon escient, a également pour but de rassurer le supérieur sur la capacité de maîtrise de l'action par le manager.

« J'essaie d'anticiper un maximum en disant: tiens, là, je sens qu'il peut y avoir un problème, mais là, ça va, j'ai les choses bien en main, mais il se pourrait que ça le devienne. C'est-à-dire qu'en fait, je fais en sorte qu'il ne découvre rien subitement, que tout lui semble relativement naturel, préparé et géré. » (Directeur France, groupe allemand de prestations de voyages d'affaires). En prenant en charge (partiellement) l'attention de son supérieur, en lissant les informations et les surprises, en investissant les intérêts particuliers de son supérieur, le manager étend la gestion de ses propres incertitudes à celles de son supérieur. Ce

faisant, il tente de maîtriser la précarité de la relation.

Ainsi, cette deuxième phase fait l'objet d'un travail actif de la part du manager qui doit maintenir la relation avec son supérieur et pour cela prend en charge la relation et même, au-delà, prend en charge son supérieur.

3. Synthèse des résultats

Nous nous proposons de formuler un modèle général du processus de construction de la relation managériale, tel qu'il est vécu par le manager vis-à-vis de son supérieur. Ces propositions seront à consolider et à tester.

La relation managériale se construit en deux phases. La première phase repose sur un apprentissage progressif. Celui-ci se réalise à travers des interactions fréquentes entre le manager et son supérieur. Ces interactions sont autant d'occasions pour le manager d'interpréter les signaux émis par son supérieur en réponse à ses actions et d'en tirer des conséquences pour adapter son comportement aux attentes identifiées, chez le supérieur. Loin de recueillir passivement les *feedbacks* de son supérieur, le manager procède à des tests de manière à susciter ces *feedbacks* et à multiplier les occasions d'interprétation. Dans cette phase d'apprentissage, le manager se montre donc actif à travers ce jeu des interprétations qui se noue avec son supérieur. La relation se modifie alors substantiellement et entre dans une seconde phase. Celle-ci voit les interactions s'espacer sensiblement. Le basculement de la première phase à la seconde est d'ailleurs généralement marqué par la cessation ou l'allègement de certaines interactions. Ce passage peut prendre un caractère symbolique fort. Un certain éloignement s'installe donc entre le supérieur et le manager. La relation pourrait paraître stabilisée, mais elle est e

fait précaire. Un travail de « maintenance de la relation est alors engagé. Par un son de renversement, ce travail est pris en charge par le manager, sous trois formes. Premièrement, le manager tend à instaurer (ou à réclamer) une régularité dans les interactions avec son supérieur. L'éloignement du supérieur est donc limité par ses soins - ou du moins il souhaite le limiter. Deuxièmement, le manager travaille à visibiliser son action. C'est désormais lui qui prend en charge l'apport d'informations pertinentes pour son supérieur sur son action. Troisièmement, au-delà de sa seule sphère d'action, le manager prend en charge les intérêts de son supérieur. Par l'apport d'informations et la gestion de l'attention du supérieur, il cherche à prévenir les surprises, clarifier le contexte des problèmes, et de manière générale faciliter l'action de son supérieur. Dans cette phase, l'autonomie conquise du manager se traduit donc non pas par un isolement vis-à-vis de son supérieur, mais plutôt par un investissement dans la relation qui semble avant tout viser à l'entretien des conditions de l'action managériale conjointe (manager-supérieur). Il s'agit alors d'un travail permanent de stabilisation lié à la conduite de l'action.

Ce processus de construction en deux phases n'a certainement rien d'inéluctable. Il semble sensible à certaines conditions (la distribution de l'expertise et les antériorités notamment). Il est également soumis à la « réussite » des processus d'interprétation et d'apprentissage qui ont lieu en phase initiale.

III – DISCUSSION

1. Contributions

Le modèle que nous proposons apporte

d'importants compléments au tableau que brosse la littérature de la relation hiérarchique au niveau managérial. Tout d'abord, le manager en tant que subordonné est actif dans la relation hiérarchique. Il construit la relation hiérarchique, et surtout il la structure (par la régulation des interactions, par exemple), l'entretient (par la sélection et la mise en forme de l'information), et la fait vivre (par des initiatives sur les problèmes potentiels que pourrait rencontrer son supérieur, par exemple). On est loin ici de la littérature dominante « top down », où le supérieur dit et le manager exécute (Fayol, 1916; Mintzberg, 1984). On pourrait dire, en forçant le trait, que le manager est « en demande » de relation hiérarchique et que, n'étant pas assuré de rencontrer une réponse à cette demande, il s'engage dans la réalisation des conditions nécessaires à sa satisfaction. Dans le même temps, en intégrant les attentes de son supérieur, lors de la phase d'apprentissage puis dans une sorte d'auto-monitoring, il produit les conditions de son autonomie. Le manager est l'acteur de la construction d'un couplage régulé et régulier avec son supérieur qui est pensé comme la condition d'une action conjointe efficace. Nos résultats invitent donc sans équivoque à adopter un point de vue élargi sur la relation managériale et à l'envisager comme un processus complexe, où l'on voit le manager agir dans la relation avec son supérieur, contrairement à la théorie LMX (Graen et Uhl-Bien, 1995) où le processus n'est pas explicite. Ensuite, la construction de la relation par le manager n'est pas seulement une activité « machiavélique », qui se limite à une manipulation des informations et de la communication dans un objectif de valorisation personnelle et de préservation des intérêts, cette perspective étant assez dominante dans la

littérature sur le management des impressions (par exemple Gardner et Martinko, 1988). Elle semble même dépasser les jeux politiques autour des problèmes et des actions (tels que décrits par Tsui *et al.*, 1995). Certes, ces dimensions ne sont pas absentes, mais elles sont trop restrictives. Elles s'articulent plutôt avec l'engagement du manager dans la construction d'une relation de travail « efficace » avec son supérieur.

Par ailleurs, cette construction s'appuie bien entendu sur la structure de l'organisation, sur le déjà-là, mais il semble que ce le soit moins qu'on ne le suppose généralement. Il ne s'agit pas de remplir une forme qui aurait été préalablement définie par la structure organisationnelle, puis précisée par le supérieur. En particulier, la relation ne se construit pas ou peu à partir d'une spécification initiale, que celle-ci ait pour origine la structure organisationnelle ou l'énonciation du supérieur. Elle démarre dans un certain flou, on peut même dire que la spécification est évitée, contrairement au modèle LMX développé par Graen et Uhl-Bien (1995) qui repose sur des rôles formels et spécifiés au départ de la relation. Le manager doit donc gérer cette incertitude au départ de la relation. Par la suite, alors qu'on pourrait s'attendre à ce qu'elle disparaisse du fait de spécifications de plus en plus claires des objectifs (en suivant Drucker, 1954), on constate que, du point de vue du manager, la relation reste incertaine, précaire, ce qui l'oblige à mener un travail actif de maintenance.

Le point précédent a également pour implication de souligner l'importance de la dimension temporelle qui est relativement absente des théories que nous avons présentées (exception faite du modèle de

Graen et Uhl-Bien, 1995). La relation managériale est le fruit d'un processus qui se déploie dans le temps, qui présente une structure d'évolution. Nous avons identifié au moins deux phases, mais il est possible de concevoir des variantes (par exemple en cas de difficultés, de changements externes, etc.) et, à un degré de détail supérieur, des sous processus.

Il est enfin à noter que notre proposition ne doit pas être versée sans examen sérieux au crédit de certains courants en management qui s'interrogent sur la « mort, la continuité ou le renforcement de la supervision » (Hales, 2005), sur l'« empotement » (Conger et Kanungo, 1988) ou sur la post bureaucratie (Tengblad, 2006). Ces courants s'interrogent sur la fin de la hiérarchie et proposent d'autres modes d'actions dans les organisations. Sans doute notre enquête témoigne-t-elle d'une réalité située dans le temps et peut-être de transformations en cours.

Mais il nous semble qu'elle révèle surtout les faiblesses, voire la pauvreté générale, des conceptions existantes de la relation hiérarchique, tout spécialement au niveau managérial.

2. Implications managériales

Pour le manager en tant que subordonné Le processus de construction de la relation avec le supérieur tel que nous l'avons décrit n'est pas nécessairement une évidence pour le manager. En d'autres termes, la gestion de la relation avec le supérieur ne fait pas partie de la fiche de poste, le rôle actif du manager dans la construction de la relation repose plutôt sur un contrat relationnel implicite, non exprimé entre le manager et son supérieur, contrat que le manager doit interpréter et adapter en fonction de chaque supérieur. Ce contrat

n'est pas nécessairement lisible et compréhensible pour tous. Certains managers peuvent ne pas avoir envie d'apprendre à le lire et d'autres peuvent en être incapables. Ce caractère implicite de la construction de la relation managériale nécessite donc une certaine habileté pour naviguer dans cet univers.

Pour le manager en tant que supérieur La hiérarchie est, on l'a dit, un thème bien peu populaire en regard de la fascination qu'exerce le concept de leadership. Notre analyse invite pourtant à réfléchir de nouveau sur le concept si unanimement loué de leadership « démocratique » (Lewin et al., 1939). Ainsi, nos conclusions appliquées au leader « démocratique » suggèrent que celui-ci ne serait pas « démocratique » dès l'initiation de la relation, mais viserait à établir cette « démocratie » à partir de la phase de maintenance. De manière générale, le modèle ici présenté suggère de réinterpréter les styles de leadership à la lumière de notre modèle en examinant avec davantage de précision les modes d'action des supérieurs au cours du temps et selon les circonstances.

On peut également s'interroger sur la difficulté du passage d'une phase à l'autre pour le supérieur. Le supérieur doit savoir à un moment prendre de la distance par rapport à l'action de son manager, en étant sûr que son manager va réaliser le travail de maintenance de la relation. On peut supposer qu'il faut une certaine expérience en tant que supérieur pour savoir faire ce passage. C'est certainement un des défis à relever pour le « manager émergent » (Watson et Harris, 1998), pour celui qui devient le supérieur pour la première fois.

3. Limites

Bien entendu, notre modèle n'est pas exempt de limites. Tout d'abord, il se focalise sur le point de vue du manager. Une investigation complète de la relation impliquerait d'étudier conjointement les points de vue du manager et du supérieur, du fait de l'asymétrie dans les perceptions vers le haut (le supérieur) et vers le bas (les subordonnés) (Van der Velde et al, 1999). Cependant, le point de vue du manager ayant été rarement adopté, cela nous semble justifié de négliger provisoirement celui du supérieur.

Par ailleurs, la collecte des données par entretien souffre d'une limite classique: les managers présentent leur perception actuelle sur des événements passés de façon rétrospective, d'où des biais de perceptions.

Mener une étude longitudinale par entretiens permettrait d'échapper à ce biais.

CONCLUSION

Après avoir positionné notre travail au sein des différents courants sur le management suivant deux axes - le point de vue du manager ou du supérieur et la perspective objective ou subjective - et montré la nécessité d'une approche processuelle sur la question de la construction de la relation managériale, nous avons proposé un modèle à partir d'une enquête empirique qualitative par entretiens semi-directifs avec vingt deux managers. Ce modèle permet de comprendre comment la relation managériale se construit dans le temps selon le point de vue du manager vis-à-vis de son supérieur. Deux phases ont été mises en évidence, séparées l'une de l'autre par un basculement, la première étant une phase d'apprentissage de la relation (où le manager cherche à comprendre ce que le supérieur attend de

lui et à détecter comment il doit fonctionner), et la deuxième étant la phase de maintenance, plus routinière (le manager recherche une relation régulière avec son supérieur et mène un travail actif pour gérer l'attention du supérieur du fait des incertitudes pesant sur son action).

Ainsi, la caractérisation de la relation managériale peut être approfondie: la relation managériale apparaît comme un ensemble plus ou moins stabilisé des pratiques et représentations régissant les interactions entre le manager et son supérieur. Au-delà de la dimension contractuelle que prend nécessairement la relation (le manager s'engage par exemple à atteindre des objectifs auprès de son supérieur), la relation prend également une dimension de *sense-making* dans la mesure où le manager et le supérieur doivent interpréter et faire sens des attitudes et comportements de l'autre afin d'adopter la conduite permettant le déroulement de l'action

managériale dans les meilleures conditions. La relation managériale doit donc être considérée sous l'angle, dynamique, des processus car elle n'est jamais parfaitement stabilisée. Le manager mène un travail actif d'équilibrage pour la maintenir dans une forme stable d'autonomie/monitoring et éviter les dérapages de l'action et de la relation du fait des incertitudes entourant celles-ci. C'est un fait admis, presque un cliché, que le manager doit être « autonome ». Néanmoins que signifie cette autonomie? Est-ce la capacité à mener isolément une action dont il rend compte périodiquement? C'est plutôt, comme notre étude le suggère, la prise en charge active par le manager de différents niveaux d'incertitude imbriqués, qui touchent à l'environnement externe, au contexte organisationnel, à la conduite coordonnée des actions, et enfin à la relation avec le supérieur.

Dynamique culturelle dans le cas d'une fusion Et si faire évoluer sa culture était possible?

Cet article cherche à comprendre, à partir d'une analyse dynamique d'un rapprochement interentreprise, comment et pour quelles raisons des managers ont pu faire évoluer la culture de leur organisation dans le cadre d'une opération de rapprochement. L'étude qualitative, de nature exploratoire conduite en temps réel sur un cas unique de rapprochement interorganisationnel entre deux sociétés (Médiamétrie et eStat), nous révèle que le changement réel et profond d'une culture est possible, dès lors que l'évolution du marché tend à remettre en cause le paradigme stratégique des entreprises, c'est-à-dire, leurs légitimités institutionnelle et économique et par voie de conséquence, leur survie à moyen/long terme.

Le développement des stratégies d'interdépendance entre entreprises constitue l'un des phénomènes caractéristiques de l'évolution économique contemporaine et fournit un thème de recherche majeur aux gestionnaires. En effet, la survie des organisations est conditionnée par la nécessaire adaptation des entreprises à l'environnement. Afin d'y répondre, certaines sociétés sont incitées à rechercher des partenaires auprès desquels elles peuvent obtenir des compétences clés et des actifs incorporels indispensables à la création de valeur (Finkelstein et Haleblan, 2002; Sullivan et Sullivan, 2000). Dans le même temps, l'organisation recomposée doit faire face à un défi de taille, trop souvent sous-estimé par les dirigeants des sociétés concernées: veiller à ce que les comportements, les actions et la manière de penser des nouveaux acteurs en présence, conduisent le collectif à atteindre des objectifs stratégiques à l'origine du rapprochement (Barkema et Schijven, 2008; Cording et al., 2008). Selon cette logique, les dirigeants doivent en particulier veiller à ce que la culture organisationnelle du nouvel ensemble s'apparente à une ressource utile pour accomplir efficacement les défis de la nouvelle organisation (Laamanen et Keil, 2008; Thévenet, 1993).

Néanmoins, face à cette nécessité, un problème majeur subsiste. Comme le souligne Rojot (2003), si le concept de culture organisationnelle suscite l'attention et la discussion, ce dernier demeure un concept difficile à apprécier et à exploiter dans une optique managériale d'autant plus qu'une culture est propre à une organisation. Tenant compte de ces éléments, cet article cherche à comprendre, à partir d'une analyse approfondie d'un rapprochement inter-entreprise, comment et pour quelles raisons des managers ont pu faire évoluer la culture de leur organisation.

L'apport principal de cette recherche est de montrer que les acteurs d'une entreprise ne peuvent faire évoluer rationnellement leur culture organisationnelle. En effet, le changement réel et profond d'une culture est possible, dès lors que l'évolution du marché tend à remettre en cause le paradigme stratégique des entreprises, c'est-à-dire, leurs légitimités institutionnelle et économique et par voie de conséquence, leur survie à moyen terme.

Dans une première partie, le cadre conceptuel de l'étude est présenté autour de deux approches. La première, délibérément statique, propose une grille d'analyse permettant d'identifier, de façon

pragmatique et explicite, les éléments constitutifs d'une culture organisationnelle. La seconde approche, plus dynamique, se concentre sur les résultats des travaux menés autour du concept de processus d'intégration culturelle post-fusion. La deuxième partie expose la méthodologie suivie. La troisième restitue un cas réel d'évolution de culture organisationnelle entre les sociétés eStat et Médiamétrie. Enfin, la dernière partie est dédiée à l'analyse et à la discussion des résultats et insiste sur les implications managériales de la recherche.

I - CADRE THÉORIQUE

1. Identifier la culture organisationnelle: proposition d'une grille d'analyse

Selon Ouimet (2005), la culture peut se définir comme un système de valeurs (importances des choses) et de croyances (fonctionnement des choses) partagées par les membres de l'organisation et dont l'effet principal réside dans l'homogénéisation durable de leurs paradigmes (interprétation et signification des choses), et de leurs pratiques. Ainsi définie, on comprend aisément que la culture nécessite une investigation approfondie, tant son périmètre est large et sujet à interprétation. En effet, se limiter aux seules manifestations extérieures peut conduire à une compréhension superficielle de la culture organisationnelle, dans la mesure où cette dernière puise sa force dans les croyances partagées des organisations (Schein, 1999). Par conséquent, l'observation ne suffit pas pour analyser et comprendre la culture d'une entreprise.

Afin d'optimiser et faciliter cet exercice, une grille d'analyse est proposée par Meier et Schier (2009), visant à décrypter la culture d'entreprise à partir d'un ensemble d'éléments plus ou moins identifiables au sein des organisations données. Cette grille a été retenue pour deux principales raisons. La première est qu'elle reprend l'ensemble des éléments

constitutifs de la culture recensés dans la littérature, à savoir dix items: l'histoire, le métier, les valeurs dominantes, les éléments d'identification et d'appartenance, le positionnement face à l'environnement, le type de structure, le processus de décision, le style de management et de source de pouvoir, les politiques des ressources humaines et les comportements et attitudes. La seconde raison tient au fait qu'elle a été spécifiquement construite dans le cadre de changements organisationnels et plus précisément de changements post-acquisitions, contexte dans lequel s'inscrit cet article.

Néanmoins, nous avons choisi d'actualiser et d'enrichir cette grille à l'aide d'autres travaux, notamment ceux de Johnson et al. (2005) qui positionnent les composantes d'une culture en fonction de quatre niveaux : manifestations visibles, comportements, valeurs proclamées et croyances tacites. La grille d'analyse ainsi construite est directement mise en pratique à partir de notre cas empirique, et plus précisément des sociétés étudiées, à savoir eStat (voir tableau 1) et Médiamétrie (voir tableau 2). Si ces différentes représentations ont le mérite de mettre en lumière de nombreux critères d'identification d'une culture d'entreprise et d'opérationnaliser cette dernière, elles restent cependant foncièrement schématiques et statiques. Elles omettent, en particulier, le caractère diachronique de la culture spécialement dans le cadre d'un rapprochement interorganisationnel.

2. Culture et processus de rapprochement interorganisationnel : une question d'intégration

L'intégration consiste en la réunion de deux sociétés, initialement indépendantes, qui décident de se réunir en une seule et même entité. Barmeyer et Mayrhofer (2002) précisent que ce « processus d'intégration ne concerne pas uniquement la stratégie, les techniques et

les relations humaines. Il doit aussi prendre en compte la dimension culturelle collective: les entreprises ont une histoire et des modes spécifiques de fonctionnement, qui constituent leur identité » (ibidem, p. 4).

Plusieurs travaux ont étudié la question du niveau culturel de l'intégration de deux sociétés, aux prises à des valeurs, comportements et pratiques spécifiques. Certains travaux ont porté leur intérêt sur les risques encourus par l'apparition d'incompatibilités culturelles (Schweiger et Weber, 1989), afin d'examiner les changements de comportements qui résultent de l'interaction et de la mise en commun de deux cultures d'organisations différentes (Sales et Mirvis, 1984). L'argument mis en avant est que la compatibilité culturelle entre les deux sociétés réduit les difficultés d'intégration au niveau individuel et favorise ainsi le processus d'intégration. De même, des recherches se sont concentrées sur l'étude des divergences culturelles (Buono et al., 1985).

Pour Marks et Mirvis (1992, 1998), Cartwright et Cooper (1996), l'incompatibilité organisationnelle et culturelle serait susceptible d'expliquer la faiblesse du taux de réussite des opérations de rapprochement. D'autres recherches se sont plus précisément intéressées à la notion d'acculturation, définie par Nahavandi et Malekzadeh (1988) comme l'ensemble des changements opérés dans deux systèmes culturels en contact et s'influençant mutuellement (Elsass et Veiga, 1994). Les auteurs ont ainsi identifié quatre modes d'acculturation: l'intégration (préservation des cultures en présence mais fusion des structures), l'assimilation (une des deux cultures s'impose à l'autre), la séparation (préservation des cultures et des structures) et enfin, la déculturation (création d'une nouvelle culture).

Complétant ces travaux, Marks et Mirvis (1994) ont analysé plus particulièrement

le rapport de forces entre les partenaires et les apports respectifs de chacun à la nouvelle entité. En fonction des concessions plus ou moins fortes opérées par chacun d'entre eux, cinq configurations possibles ont été mises en évidence: l'absorption (l'acquéreur apporte de nouveaux systèmes de management et transforme l'autre entité en profondeur), la fusion renversée (l'acquis impose sa culture à l'acquéreur), la préservation, la transformation créatrice (les partenaires génèrent une nouvelle gestion de leur société et transforment leurs cultures), et enfin le meilleur des deux (mise en commun des caractéristiques culturelles perçues comme étant les meilleures).

Ces typologies combinent ainsi l'analyse des différences culturelles avec l'étude du processus d'intégration, avec comme objectif de mieux déterminer le profil culturel de la nouvelle entité. Cependant, comme nous le voyons ci-après, ces travaux n'expliquent pas quels sont les critères culturels qui conduisent les dirigeants à privilégier certaines configurations culturelles au détriment d'autres, et si leurs choix initiaux de configuration sont amenés à évoluer au cours du même processus, en vue d'atteindre l'objectif du rapprochement.

II - ENJEUX ET DIFFICULTÉS D'UN PROCESSUS DE CHANGEMENT CULTUREL: LE CAS MÉDIAMÉTRIE-ESTAT

L'étude du rapprochement entre les sociétés Médiamétrie et eStat vise à présenter un processus réel, particulièrement long et complexe de changement culturel. Pour ce faire, l'environnement des entreprises et leur histoire respective sont présentés. Puis, nous analysons le processus de rapprochement entre les deux sociétés, autour de l'étude des changements culturels.

MÉTHODOLOGIE

La méthodologie de recherche retenue repose sur une démarche qualitative, longitudinale, de nature exploratoire et sur l'étude en temps réel d'un cas unique et original de rapprochement interorganisationnel entre deux sociétés dans le secteur des technologies de l'information et des communications (cas Médiamétrie et eStat). Le choix de ce cas unique se justifie par deux principales raisons mises en avant par une partie de la littérature scientifique (Yin, 2009; Koenig, 2004). Il contribue à servir d' « expérience cruciale » tout en apportant une « contribution théorique », en remettant en question certains schémas établis sur l'émergence d'une nouvelle culture et en proposant de nouveaux éléments explicatifs de la dynamique culturelle dans le cas d'une fusion. Le cas proposé permet aussi de délimiter, confirmer ou infirmer les travaux antérieurs sur les changements culturels dans le cas de fusions acquisitions.

Cette recherche porte sur une opération de croissance externe réalisée sur le marché de la mesure d'audience de sites internet. L'objectif du rapprochement est de compenser la puissance et la taille des principaux concurrents sur le marché, par la mise en place d'une organisation nouvelle, s'appuyant sur les qualités et savoir-faire des deux entités, en vue de produire un avantage concurrentiel durable. La description et la compréhension du processus de changement culturel reposent sur la conduite d'entretiens semi-directifs réalisés auprès de tous les acteurs d'eStat et de Médiamétrie, soit 33 entretiens (18 sur le site d'eStat, et 15 sur le site de Médiamétrie). Les entretiens ont tous été intégralement retranscrits et validés par les acteurs concernés. 380 documents ont été collectés, y compris des documents confidentiels rarement accessibles à la recherche (notamment, 16 procès verbaux des comités de direction et 5 des assemblées générales). 153 journées d'observation sur une période de 18 mois ont été effectuées. Les faits observés et les remarques des acteurs ont été notés dans un « journal de recherche ». Le logiciel ATLAS/TI, spécifique à la recherche qualitative, a constitué une aide importante pour synthétiser, présenter et analyser la variété des données récoltées. Le cas d'étude a fait l'objet d'un codage autour de la grille de lecture sur l'analyse culturelle, élaborée et présentée dans cet article. Ainsi, 14 codes ont été définis, comme par exemple: EV-CL (événements clés), CQ-VEST (codes vestimentaires), SYM (symboles), etc.

1. L'environnement des deux entreprises

Le marché sur lequel interviennent eStat et Médiamétrie est celui de la mesure

d'audience. Il existe sur ce marché deux types d'outils qui ne mesurent pas les mêmes paramètres et n'appréhendent pas les mêmes réalités. Ces deux types de mesure sont le SITE Centric (mesure basée sur le site internet) et le USER Centric (mesure basée sur l'utilisateur).

Ils permettent de connaître, pour une entreprise cliente, son audience. Les clients sur ce marché sont désireux de connaître leur audience, afin de pouvoir établir une comparaison avec les autres entreprises du même secteur et ainsi se positionner face à la concurrence. eStat a été fondée en 1997 par deux jeunes ingénieurs et par un entrepreneur particulièrement dynamique et connu pour son sens des affaires et son esprit « paternaliste ». La société située à Sophia Antipolis était au commencement une filiale de la société Écho Interactive. Elle a assis sa prospérité sur le développement de technologies internet vers la fin des années 1990. Avec peu de moyens matériels et humains, elle a su développer des outils innovants et s'est vite imposée comme l'acteur de référence sur le marché national (mis au point l'un des premiers moteurs de recherche pour internet). En février 2001, le rachat d'Écho Interactive par France Télécom est conclu et cette dernière devient le pôle de compétence « High Tech » du groupe Wanadoo. À ce moment, la majorité des acteurs d'eStat quittent France Télécom pour relancer la start-up eStat. Ainsi, les acteurs d'eStat ont un vécu commun qui se manifeste par un fort attachement à la société et à ses dirigeants. Privatisée en 1985, Médiamétrie est reconnue comme une « institution » sur le marché de la mesure d'audience des médias. Son président directeur général depuis vingt ans, a su s'imposer comme leader sur le marché. La société a réalisé 36,2 millions d'euros de chiffres d'affaires en 2002, des bénéfices de l'ordre de 2 à 3 % par an, la plupart ré investis pour améliorer les services. Sa reconnaissance forte est due au fait qu'elle ait acquis le monopole de la

mesure d'audience sur les marchés de la télévision, du cinéma et de la radio. Cette position de leader lui confère une assurance dans ses actions et décisions. De plus, la taille de l'entreprise Médiamétrie, (350 salariés) lui confère un poids prépondérant. L'entreprise est située sur Paris à Levallois Perret, et regroupe l'ensemble de ses équipes au sein d'un immeuble de standing, reflet de sa renommée. Médiamétrie est une grande entreprise et elle privilégie la mise en place et le respect de procédures et de normes qualité.

2. Le processus de rapprochement interorganisationnel

Les entreprises eStat et Médiamétrie manifestent rapidement leur volonté mutuelle de s'associer. Les partenaires partagent les mêmes perspectives d'avenir avec l'ambition de devenir leader du marché, notamment par la création d'une innovation technologique conjointe: commercialiser un nouveau produit (« SITE+USER ») devant leur procurer un précieux avantage concurrentiel. Le 11 juin 2003, la signature du protocole d'accord confirme et précise les intentions exprimées entre les deux sociétés. Le capital de Médiamétrie-eStat est partagé équitablement: 50 % des actions¹ sont détenues par eStat et 50 % par Médiamétrie.

Le 11 septembre 2003, les actionnaires se réunissent pour décréter l'existence juridique de la société. La forte implantation de Médiamétrie sur le marché des médias audiovisuels et la reconnaissance d'eStat dans le milieu

¹ La mesure SITE permet à une entreprise bénéficiant d'un site internet, de connaître et d'évaluer la fréquentation de son site, le nombre de pages vues, le parcours de l'internaute, le nombre de connexions par jour, etc. A la différence du USER Centric, cette mesure n'est pas nominative. Le USER Centric permet d'identifier l'internaute se connectant sur le site, à partir de sa catégorie socioprofessionnelle. Le USER Centric est notamment connu pour mesurer l'audience de la télévision et de la radio.

Internet, confèrent à la nouvelle société une double assise que celle-ci doit renforcer, en créant une innovation née de la fusion des deux solutions techniques USER et SITE, en vue de devenir leader.

Phase 1: une volonté de préserver les cultures existantes

La nouvelle société Médiamétrie-eStat repose ainsi sur un partage équitable du pouvoir et du contrôle. Les acteurs dirigeants entendent privilégier une démarche « de partage », centrée sur le respect des entités et la mise en place de comportements coopératifs. Lors de l'annonce de la fusion, les dirigeants ont veillé à rassurer les équipes quant aux changements à venir. Notamment, les valeurs proclamées visaient à mettre en évidence l'avenir prospère de la société suite au rapprochement dans un climat de confiance.

Au niveau culturel, les salariés ont été informés que leurs habitudes de travail n'allaient pas changer et qu'aucun licenciement ne devait être opéré. Les effectifs de la nouvelle entité sont répartis dans deux locaux différents (Paris pour Médiamétrie et Sophia-Antipolis pour eStat). Le comité de direction (Codir) contrôle chaque mois l'atteinte des résultats escomptés et fixe les objectifs à court et moyen terme.

« [...] La fusion ne doit pas changer nos conditions de travail. Les équipes restent les mêmes, les responsables aussi. » (Directeur financier eStat). « Un des points importants pour nous lors des négociations était de préserver nos spécificités: toute notre équipe, notre dynamisme. Nous gardons notre site et Médiamétrie le leur. » (Cadre dirigeant eStat). Toutefois, située à des distances géographiques importantes, chaque équipe opérationnelle, confiante dans ses actions et compétences techniques, prend des décisions et opère des manipulations sans avertir l'équipe située sur l'autre site. De fait, la situation devient vite ingérable.

Tableau 1 - Grille d'analyse de la culture eStat

Composantes	Application à la société eStat	Analyse
1) MANIFESTATIONS VISIBLES		
Mythes: (histoire, événements clés)	- Fondateurs qualifiés de « génie» Sentiment fort d'appartenance du personnel	CULTURE FAMILIALE
Symboles (jargon, code vestimentaire, horaires de travail, logos, etc.)	- Tenue vestimentaire très décontractée - Répartition des bureaux importe peu - Jargon très technique - Gestion du temps de travail très souple	
2) COMPORTEMENTS		
Système de contrôle	- Absence de formalisme - Management consultatif - Actionnaires-salariés	CULTURE INFORMELLE DÉCENTRALISÉE et PARTICIPATIVE
Structure de pouvoir et processus de décision	- Système d'autorité informelle - Absence de planification - Privilégier la flexibilité et la réactivité - Croyances des dirigeants dans le dynamisme de la société et leur capacité à innover	
----- Structure organisationnelle + Politique de gestion des ressources humaines + Communication-mode de diffusion	- Très bon climat social - Acteurs fortement impliqués et motivés - Forte autonomie accordée aux équipes - Pas de réelle hiérarchie et organisation - Acteurs évalués sur leurs résultats - Volonté de valoriser le personnel - Communication interne faible: aucune réunion formelle	
Rites et routines	- La majorité des acteurs d'eStat ont quitté France Télécom pour relancer la start-up et suivre une « nouvelle aventure» auprès de leurs dirigeants - Discussion informelle entre les acteurs - Sortie entre collaborateurs fréquentes en dehors des heures de travail	
3) VALEURS PROCLAMÉES		
Objectifs dominants	- Devenir la mesure de référence - Pérenniser la société - Développer des solutions innovantes	CULTURE TECHNOLOGIE - PRODUIT TOLÉRANCE AU RISQUE
Référentiels en termes de développement	- La notoriété technique - Les innovations apportées aux produits	
Position face à l'environnement	- Subit les pressions de l'environnement (innover rapidement) - Devenir la référence du marché	
4) CROYANCES TACITES PARTAGÉES		
Société historiquement insoumise, qui n'a pas peur du changement et de se lancer de nouveaux défis. Orientée vers l'extérieur, elle est désormais contrainte à changer suite à la fusion avec Médiamétrie		

Tableau 2 - Grille d'analyse de la culture Médiamétrie

Composantes	Application à la société Médiamétrie	Analyse
1) MANIFESTATIONS VISIBLES		
Mythes: (histoire, événements clés)	<ul style="list-style-type: none"> - Privatisée en 1985, monopole de la mesure d'audience des médias audiovisuels - Forte stabilité des résultats (situation de monopole) - Poids important du P-DG 	CULTURE FORTE
Symboles (argon. code vestimentaire, horaires de travail, logos, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> - Tenue vestimentaire stricte - Bâtiments luxueux 	
2) COMPORTEMENTS		
Système de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> - Fermeté des décisions - Respect de nombreuses procédures - Management autocratique - Préparation importante des réunions (ordre du jour, reporting, etc.) 	CULTURE FORMELLE et PROCEDURIERE
Structure de pouvoir et processus de décision	<ul style="list-style-type: none"> - Système d'autorité formelle - Dirigeants sont des salariés - Très formalisée et standardisée 	
Structure organisationnelle + Politique de gestion ressources humaines + Communication-mode de diffusion	<ul style="list-style-type: none"> - Faible autonomie accordée aux équipes - Importance de la stabilité interne et au respect du règlement - Forme pyramidale/Nombreux niveaux - Nécessité d'établir de nombreux budgets, de planifier, de coordonner - Communication interne forte: nombreuses réunions - Mentalité centrée sur la préservation des acquis 	
Rites et routines	<ul style="list-style-type: none"> - Société connue comme étant une « institution » - Société prestigieuse et d'un certain « standing » avec des actionnaires connus comme TF1 et M6 - Sortie entre collaborateurs peu fréquentes 	
3) VALEURS PROCLAMÉES		
Objectifs dominants	<ul style="list-style-type: none"> - Devenir leader incontesté du marché - Satisfaire ses clients (dont certains sont aussi actionnaires de la société) 	CULTURE CLIENT
Référentiels en de développement	<ul style="list-style-type: none"> - La notoriété - Les références (nombre de clients) - La qualité de service (rigueur scientifique pour la mesure d'audience) 	
Position face à l'environnement	Devenir la référence de la mesure d'audience les médias audiovisuels sur le marché national	
4) CROYANCES TACITES PARTAGÉES		
Médiamétrie a une confiance forte dans ses décisions et actions. Son ancienneté, son managériale, ses succès l'amènent à penser qu'elle dispose d'une certaine légitimité pour les règles de fonctionnement face à un nouveau partenaire, comme eStat.		

Phase 2: Médiamétrie veut imposer sa culture face à celle d'eStat

Au bout de trois mois, chacune des deux équipes techniques dénoncent les difficultés de collaboration. Les problèmes de communication couplés à ceux de mise en commun de leurs technologies, handicapent la réalisation des synergies attendues. Les acteurs de Médiamétrie se plaignent du manque de transparence et de visibilité. Les acteurs d'eStat, peu habitués à communiquer de manière formelle, n'éprouvent pas le besoin de tenir régulièrement informés les équipes de Médiamétrie. Ces divergences contraignent la réussite de la fusion et retarde l'avancement du projet d'innovation, comme l'explique le discours des dirigeants:

« Je crois que culturellement il y a un choc, et on ne sait pas comment coordonner l'ensemble. Nous n'avons pas appris à suffisamment nous connaître.» (Membre 1 comité direction).

« Le rapprochement de culture n'est pas possible [00']. Nous n'avons pas les mêmes méthodes de travail. Toute la difficulté est de faire coexister ces deux mondes.» (Membre 3 comité direction).

Ces difficultés se manifestent par des retards dans les projets stratégiques, des problèmes de définition des responsabilités, de modalités de contrôle, etc. Aussi, à ce stade de la fusion, Médiamétrie veut clairement imposer son mode de fonctionnement. Les actionnaires s'accordent alors pour confier la gestion de la société à l'entreprise Médiamétrie. Cette dernière recrute en externe, un nouveau président du Codir. Il possède une voie prépondérante et a toute légitimité pour trancher les décisions, en cas de blocage. Médiamétrie modèle le nouvel ensemble selon ses principes de fonctionnement: planification stratégique forte, création d'un règlement intérieur, mise en place de nombreuses procédures techniques, élaboration de reporting pour les équipes opérationnelles et création de niveaux hiérarchiques.

Face à l'impossibilité de trouver une gestion efficace de la société, les tensions ne font que se multiplier et aucune avancée n'est constatée sur le projet d'innovation technologique « SITE+USER ». Les dirigeants de Médiamétrie reconnaissent progressivement que la rigueur de management imposée à eStat crée des contraintes fortes et nuit à toutes formes de « créativité » :

« Ça n'est pas dans notre culture que d'innover. Il est certain qu'eStat a des compétences et une expertise que nous n'avons pas, notamment en termes d'innovation. Il est impératif de trouver un mode de fonctionnement avec eStat qui nous permet de développer nos synergies et d'innover.» (Membre comité direction, directeur technique Médiamétrie).

Phase 3: le renouveau?

À l'annonce de la fusion, Médiamétrie - eStat avait largement communiqué sur la sortie prochaine de l'innovation SITE+USER. Leurs clients commencent à sérieusement dénoncer les retards concernant la commercialisation de cette innovation technologique, particulièrement attendue par le marché.

Le 9 mars 2005, les fondateurs d'eStat accompagnés des membres du Codir, décident d'organiser une réunion auprès des équipes afin de les rassurer. Lors de cette réunion sur le site d'eStat, un des techniciens explique clairement qu'il est préférable pour le fonctionnement de la société et la réalisation du projet, de répartir les fonctions des deux parties. La solution envisagée est que chacune des parties ait la responsabilité d'une activité bien définie du projet, activité qui devra correspondre à ses compétences.

Cette solution n'avait jamais été envisagée jusqu'alors et s'impose comme une nécessité et une évidence aux membres du Codir. Les membres du Codir et actionnaires soulignent la nécessité d'opérer une meilleure répartition des tâches afin que chacun puisse se concentrer sur ses spécificités: eStat,

l'opérationnel et les développements technologiques, et Médiamétrie, le décisionnel, l'organisation et la planification du projet d'innovation. En annexe du Codir du 9 mars 2005, les actionnaires énoncent, dans un document officiel intitulé « Réponse des actionnaires aux questions posées par les salariés », les dispositions prises pour appliquer la nouvelle stratégie, améliorer et réorganiser le fonctionnement de la société. La stratégie de l'entreprise est redéfinie, tandis que l'ambition forte des dirigeants est clairement stipulée:

« [...] Nous voulons que Médiamétrie-eStat devienne une organisation bien huilée possédant les bons outils et dont les membres partagent ensemble une vision commune et nouvelle. C'est notre objectif que d'opérer cette transformation radicale. » (Annexe du Codir du 9 mars 2005).

La société est organisée en logique projet autour d'équipes spécifiques autonomes, sélectionnées pour leurs compétences clés (techniques ou commerciales) ayant une durée de vie limitée. Ce mode d'organisation est désormais considéré par les dirigeants comme le mode de fonctionnement normal du nouvel ensemble, afin d'insuffler en permanence une culture de mouvement pour rester innovants au sein du secteur. En plus du projet « SITE+USER », des projets techniques innovants ont vu le jour (le e-commerce, la mesure d'audience radio) ainsi qu'un projet commercial ambitieux (visant à conquérir 80 % des clients du principal concurrent). Un nouveau comité est créé, qualifié de « comité de surveillance» (CS), regroupant les principaux actionnaires de la société. Il a pour mission d'introduire un nouveau système de pilotage et de contrôle au sein des activités et fixe les objectifs stratégiques à plus de trois mois. Par ailleurs, afin de créer une nouvelle cohésion de groupe, la société a pris pour habitude d'organiser des réunions collectives dans un cadre ludique et

conviviale, le plus souvent au Club Méditerranéen, qui démarque fortement de la culture traditionnelle de l'entreprise Médiamétrie. Un an après la mise en place de cette nouvelle organisation, le climat social semble rétabli et les objectifs stratégiques en bonne voie. « La société va bien et notre objectif de fusion est près d'être atteint. Je trouve que c'est un succès. C'est vrai que le seul point négatif n'est pas professionnel mais personnel. L'ambiance a changé, ce n'est plus comme avant, mais c'était obligé. Nous nous sommes rapprochés d'une autre société! Mais il faut faire passer les intérêts professionnels avant les intérêts personnels. Maintenant je suis confiant car je sais que la société va se pérenniser. Quoiqu'il en soit l'intégration est terminée et maintenant nous pensons et agissons comme une unique et seule société! » (Membre comité direction, 12 septembre 2005).

III - ANALYSE ET DISCUSSION

Afin de comprendre le déroulement du processus de changement culturel observé, il convient d'abord de procéder à un diagnostic des cultures. À partir de la grille d'analyse proposée, nous identifions les complémentarités culturelles entre les partenaires, mais aussi les différences susceptibles de poser des difficultés quant à la réalisation des objectifs stratégiques. Ensuite, le processus de changement post-fusion est analysé et discuté.

1. Des cultures différentes mais complémentaires

Le double diagnostic réalisé au sein des sociétés eStat (voir tableau 1) et Médiamétrie (voir tableau 2) permet d'identifier leurs points forts et de souligner des différences notables entre les partenaires et de présenter la nouvelle culture de Médiamétrie-eStat (voir tableau 3). L'entreprise de type « start-up » (eStat) est face à une grande entreprise structurée, hiérarchisée et formalisée (Médiamétrie). eStat repose sur un système d'autorité « informelle» et

Tableau 3 - Grille d'analyse de la nouvelle culture Médiamétrie-eStat
(en phase 3)

Composantes	Application à la société Médiamétrie-eStat	Analyse
1) MANIFESTATIONS VISIBLES		
Mythes (histoire, événements clés)	- Fusion des sociétés Médiamétrie et eStat en 2003 - Légitimité économique et technique forte sur le marché	CULTURE DE MOUVEMENT
Symboles (jargon, code vestimentaire, horaires de travail, logos, etc.)	Organisation de week-end « Club Med »	
2) COMPORTEMENTS		
Système de contrôle	- Création d'un Comité de Surveillance qui fixe les objectifs stratégiques > à 3 mois - Préparation collective des réunions (dispositifs d'ordre du jour, de reporting, etc.)	CULTURE D'OUVERTURE et de PROJET
Structure de pouvoir et processus de décision	- Équipes projets autonomes - Evaluation aux résultats	
Structure organisationnelle + Politique de gestion des ressources humaines + Communication-mode de diffusion Rites et routines	- Organisation par équipes projet - Mise en place d'un système de veille - <i>Benchmarking</i> - Procédures d'alerte avec remontée de l'information - Communication de l'avancement et des difficultés du projet à l'aide de tableaux de bord - Recrutement d'anciens dirigeants (expérience managériale et ouverture d'esprit) - Société connue comme voulant devenir la référence sur le marché - Sortie entre collaborateurs deviennent fréquentes	
3) VALEURS PROCLAMÉES		
	- Devenir le leader incontesté du marché	CULTURE HIGH TECH/INNOVANTE
Objectifs dominants	- Pérenniser la société - Faire de la nouvelle société un pôle « high Tech » - La notoriété des deux anciennes sociétés - La qualité de service et des innovations produites Obtenir un précieux avantage concurrentiel: commercialiser l'innovation « SITE + USER »	
Référentiels en termes de développement		
Position face à l'environnement		
4) CROYANCES TACITES PARTAGÉES		
La nouvelle société a une vision commune de l'avenir, identifiant les mêmes priorités stratégiques: pérenniser la société et se positionner en tant qu'entreprise à la pointe de la technologie		

privilégie un système de management fondé sur la flexibilité et la réactivité. Sa culture est fortement technologique. Les acteurs partagent une histoire et manifestent des pratiques de travail communes et soudées. A contrario, Médiamétrie repose sur un système d'autorité formelle et impose une planification et une coordination ses activités.

Aussi, les dirigeants d'eStat sont actionnaires de la société et manifestent ainsi la nécessité de leurs parts. À la différence, les dirigeants de Médiamétrie sont salariés et ont tendance à vivre sur leurs acquis. Enfin, eStat est une société historiquement insoumise, qui n'a pas peur du changement et de se lancer dans de nouveaux défis avec une tendance à définir les objectifs à court terme. A *contrario*, le diagnostic culturel de Médiamétrie témoigne de la tendance qu'elle peut avoir à vouloir maîtriser et contrôler l'ensemble des situations. Si des contradictions fortes existent entre leurs cultures organisationnelles, toutefois, les dirigeants identifient les mêmes priorités stratégiques et partagent une vision commune de l'avenir (analyse semblable du marché approche de la concurrence). Médiamétrie souhaite, par le rapprochement) bénéficier du dynamisme et de la réactivité d'une petite société.

2- les changements de culture

A partir des travaux sur le processus d'intégration: changement culturel mention cadre théorique, il est possible de qualifier chaque phase de changement observée. La phase 1 apparaît au mode d'acculturation qualifié par les auteurs de « préservation ». Le pluralisme culturel est ici maintenu. Les partenaires pas s'intégrer organisationnelle eurent relativement au niveau de leur fonctionnement d'intégration organisationnelle et les dirigeants privilégient la différenciation culturelle. La principale raison est due au désir de

préserver leurs spécificités, jugées nécessaires à l'atteinte de l'objectif de fusion: la création de l'innovation technologique. À la différence, l'acculturation observée durant la phase 2, semble coïncider avec le modèle « d'assimilation» (une des deux cultures s'impose à l'autre) défini par Nahavandi et Malekzadeh (1988), ou encore celui de « l'absorption» (l'acquéreur apporte de nouveaux systèmes de management et transforme l'autre entité en profondeur) selon Marks et Mirvis (1994). eStat doit s'aligner au système de management de Médiamétrie. Si on se réfère à Marks et Mirvis (1994), les degrés de changements au sein de Médiamétrie sont faibles à la différence de ceux observés au sein d'eStat. Enfin, la phase 3 semble correspondre au modèle de « déculturation» (création d'une nouvelle culture) (Nahavandi et Malekzadeh, 1988), ou de « transformation créatrice» (les partenaires génèrent une nouvelle gestion de leur société et transforment leurs cultures) (Marks et Mirvis, 1994), ou encore de « création organisationnelle» (Leroy, 2003) que nous qualifions « d'innovation culturelle ». Dans ce cas, l'intégration n'est pas simplement un choix entre le meilleur des deux systèmes mais se caractérise par l'apparition d'une nouveauté organisationnelle. On évolue vers la création d'un nouvel ensemble, régi par de nouvelles valeurs, une nouvelle approche du métier et des clients et de nouveaux principes de management (mise en place d'équipes projet, lancement de nouveaux projets, de nouvelles procédures de recrutement, etc.). Médiamétrie-eStat ambitionne alors de développer une nouvelle vision stratégique et une nouvelle culture.

Si le cas étudié permet d'enrichir les travaux sur le phénomène d'acculturation, il n'en demeure pas moins que ces derniers nous limitent dans la recherche d'explications fondées. En effet, comment expliquer le passage entre ces trois

phases? Pourquoi les acteurs dirigeants ont-ils finalement jonglé entre un modèle de « préservation » (phase 1), « d'assimilation » (phase 2) et de « déculturation » (phase 3) ? La grille d'analyse proposée ainsi que l'examen approfondie des modèles de classification de la culture en phase d'intégration, nous limitent dans la compréhension et l'explication des phénomènes observés. Il convient donc de poursuivre la réflexion, en comparant la nature des phases et leur spécificité.

3. La remise en cause du paradigme stratégique: pour un changement culturel réussi

Afin d'enrichir la discussion, il nous a semblé utile d'introduire le concept de « paradigme stratégique », défini par Koenig (2004), comme la traduction plus ou moins explicite de la façon admise au sein de l'entreprise d'expliquer les succès d'hier et d'aujourd'hui. Nous développons ici l'idée forte selon laquelle c'est la mise en péril du paradigme stratégique d'une entreprise, de sa légitimité institutionnelle et économique, qui pose la nécessité d'opérer un changement réel et profond de la culture d'entreprise. En effet, la phase 1 se caractérise par une volonté de préserver le paradigme stratégique d'eStat et de Médiamétrie (maintien des bases de légitimité de chaque entité et conservation de leurs modes de pensée et d'actions). Les deux organisations sont considérées réciproquement comme légitimes dans le cadre du rapprochement. Médiamétrie est légitime sur le plan économique en tant qu'initiateur du rapprochement et un des leaders du secteur. De même, eStat tire sa légitimité de sa spécificité technologique qui lui confère un avantage distinctif sur le marché. Il y a donc ici préservation des « paradigmes stratégiques » des deux entreprises, ce qui conduit les dirigeants au choix du mode de « préservation », de peur de détruire de la valeur dans le cadre du nouvel ensemble. En phase 2, le

paradigme stratégique d'eStat ou en d'autres termes sa légitimité institutionnelle et économique est remise en cause par Médiamétrie, qui va de fait, lui imposer sa vision stratégique, son mode d'organisation et de gestion managériale. Face à l'absence de résultats Médiamétrie décide de prendre les choses en main et d'asseoir sa domination sur l'autre entité. On constate dès lors des changements culturels uniquement au sein d'eStat. Ces derniers s'opèrent au niveau des trois « couches culturelles » définies par Hall (1984). Plus précisément, les changements de premier niveau concerne ce qui est aisément identifiable et explicite, à savoir les règles/procédures. Ces changements se traduisent par une mise en place stricte de pratiques de gestion et d'organisation chez eStat et par la création de règles explicites de fonctionnement (1). Le deuxième niveau touche ce qui est plus implicite à la société eStat, à savoir ses croyances (transformation de ses orientations générales), ses valeurs (redéfinition de la rémunération avec une révision du système d'octroi des primes) et ses normes (les règles de comportement propres sont changées avec notamment une redéfinition des horaires de travail plus stricte) (2). Enfin, une mutation est opérée au niveau des postulats implicites définis comme les fondamentaux touchant à l'existence et à la justification de l'entreprise en termes de rôle et de légitimité à l'intérieur et à l'extérieur de celle-ci. Ces fondamentaux touchent la recherche d'indépendance qui est remise en cause (les équipes d'eStat cultivaient jusqu'alors leur autonomie et indépendance) et la défense des intérêts des actionnaires (l'équipe dirigeante de salariés de Médiamétrie va imposer son mode de gestion à l'équipe dirigeante d'actionnaires d'eStat) (3). Ainsi, eStat accepte cette triple remise en cause de sa culture. Médiamétrie devient dès lors maîtresse du destin stratégique de la nouvelle entité créée. Le paradigme

stratégique de Médiamétrie est donc inchangé, alors que celui d'eStat, durant cette phase, est sérieusement remis en cause.

De ce fait, en phase 1 et en phase 2, le changement culturel prend une allure de va-et-vient (de la préservation à une remise en cause forte du paradigme stratégique d'eStat), sans pour autant qu'il y ait réellement changement de culture au sein de la nouvelle entité. Ce mouvement oscillatoire irrésolu, se solde par le non avancement du projet de création d'une innovation technologique.

A contrario, durant la phase 3, tout vient à se transformer. Au cours de cette phase, la perte de légitimité de Médiamétrie imposée par les exigences fortes du marché et rendue visible par le mécontentement des parties prenantes (clients notamment), conduit à une réorientation de la façon d'envisager le développement du nouvel ensemble, impliquant une évolution radicale de la culture du groupe (voir figure 1). La remise en question de la stratégie du nouvel ensemble par des acteurs extérieurs et plus généralement par les clients, conduit les dirigeants de Médiamétrie à se retrouver quelque peu désarmés, perdus, n'ayant pas de réponse institutionnelle et enracinée à l'absence de résultats et à la perte progressive de compétitivité. Cette situation nouvelle et non prévue, conduit à repenser le cadre stratégique des métiers et des activités des entreprises et donc progressivement à renouveler le paradigme des deux partenaires (voir tableau 3). Cette ouverture au changement au niveau des postulats implicites des deux organisations permet de déboucher sur une révolution culturelle chez les deux entités. Si la littérature a jusqu'alors mis en évidence différents typologies et modèles culturels en phase post-fusion, nous l'avons vu, ces travaux n'explicitent pas concrètement, comment et pourquoi s'opèrent ce choix du modèle. Toutefois, Leroy (2003) a

montré que le choix des partenaires quant au mode de composition organisationnel et culturel en phase d'intégration post-fusion, pouvait être influencé par cinq variables: les objectifs du rapprochement, les différences stratégiques, organisationnelles et culturelles entre les partenaires, mais aussi par des contraintes de temps, des considérations politiques, et enfin par un ajustement nécessaire à l'environnement et à la vision de la nouvelle entité souhaitée par la direction. Ces variables exercent une influence plus ou moins forte sur le changement culturel. Or, l'analyse du cas Médiamétrie- eStat rend clairement compte que la variable « environnement » doit être différenciée et considérée à un autre niveau. Elle n'est pas simplement modératrice et/ou amplificatrice du changement, mais bien transformatrice, conduisant à une mutation profonde de toutes les règles du jeu. L'apport principal de cette recherche est ainsi de montrer que si la pression exercée par le marché entraîne une transformation radicale du paradigme stratégique d'une entreprise (remise en cause de la légitimité et de la survie sur le marché), alors une évolution réelle de la culture est envisageable.

CONCLUSION ET IMPLICATIONS MANAGÉRIALES

L'histoire du changement culturel de Médiamétrie-eStat incite à tirer plusieurs enseignements pratiques. Le premier est que les acteurs n'ont pas cherché, d'emblée, à changer de culture. Prenant progressivement conscience de leur perte de légitimité institutionnelle et économique et du risque de mise en péril du projet, les acteurs réagissent et revoient leur manière d'interagir, de penser et de fonctionner.

Le second enseignement proposé repose sur l'utilité et la mise en pratique d'une grille d'analyse culturelle. Le diagnostic des cultures effectué vise à guider les acteurs internes ou externes à l'organisation en charge de ce travail, en prenant appui sur un ensemble de points

et questions clés, qui devront être posés à un collectif. Dans cette perspective, cette étude se veut utile à la recherche comme aux praticiens, en proposant des techniques et méthodes d'opérationnalisation de la culture. Néanmoins, si cette grille sert de « lunettes » pour déchiffrer une culture organisationnelle, sa simple application ne peut prétendre proposer à elle seule des hypothèses. Elle doit donc être envisagée et utilisée comme une aide essentiellement. Par conséquent, un tel diagnostic n'est utile que s'il est comparé aux défis stratégiques que se pose l'entreprise. Vouloir créer ou changer radicalement la culture est inconcevable. On ne peut effacer l'histoire d'une organisation, son passé et ses croyances. Par contre, envisager de nouveaux projets conduit les acteurs à l'utiliser, progressivement, comme un capital utile au changement. Le cas Médiamétrie-eStat démontre clairement qu'il est important de ne pas se « leurrer ». Exercer un contrôle sur la culture est matière impossible et toutes démarches suggérant l'inverse nous semblent vaines. Le processus de changement culturel de Médiamétrie-eStat, dans toute sa complexité, témoigne de cette logique. À sa lecture, les managers pourront ainsi bénéficier d'une analyse riche et féconde sur la conduite d'un changement culturel, où la culture est replacée à une dimension centrale mais non excessive.

CHRONIQUE

L'abeille et l'économiste

Un livre de Yann Moulier-Boutang, *carnetsnord*, 2010 présenté par Jean Zine
Revue des Sciences

C'est un livre important et très étonnant, surtout dans le contexte actuel, en ce qu'il commence par célébrer le triomphe de la finance, contre l'évidence du présent désastre, mais l'insistance sur sa fabuleuse puissance de création de richesses dans une économie cognitive lui permet de conclure, dans les dernières pages, que c'est donc la finance qu'il faut taxer. La **taxation** de toutes les transactions bancaires est ici le cœur de la sortie de crise pour le capitalisme cognitif, couplé avec un revenu d'existence, revenu minimum qui peut se cumuler avec un travail. A cela, il faudrait joindre une comptabilité écologique des externalités et une relative extinction de l'Etat qui laisse la plus grande part aux marchés et aux ONG...

La partie prospective n'occupe que les 40 dernières pages, et on peut dire que le livre nous tient **en haleine** pendant les 200 pages précédentes à nous persuader que la finance a une telle puissance qu'on ne peut rien contre elle, puis que le travail immatériel vivant (cognitif, créatif, social, "caritatif") n'est pas mesurable mais résulte d'une pollinisation de la société non prise en compte, pas plus que les destructions écologiques... C'est au moment où aucun espoir ne pouvait plus subsister que les solutions apparaissent enfin !

Si la crise a eu pour effet de renforcer l'hypothèse d'une sortie du capitalisme, on ne peut dire que sa présentation, aux contours mal assurés, en soit très convaincante. Les mesures préconisées apparaissent bien insuffisantes mais il est indéniable qu'elles semblent s'imposer malgré tout. Il faut sans aucun doute les compléter, ne pas abandonner notamment l'impôt progressif, mais on devrait les ajouter désormais à notre **panoplie**. C'est ce qui fait la valeur de ce livre qui tient aussi à sa capacité à nous éclairer sur le présent en nous mettant en porte-à-faux par rapport à la vulgate de la crise et une condamnation sans appel de la finance.

C'est devenu un lieu commun que de vilipender la finance qui nous éloignerait infiniment du "réel". p115

On ne parvient à comprendre la finance que comme symptôme de transformations qui la dépassent. Examinons donc ces nouvelles transformations. Nous allons les décliner sur le plan de la financiarisation, mais auparavant, il nous faut exposer la plus importante de ces transformations. Celle du *passage d'une économie de l'échange et de production à une économie de pollinisation et de contribution*. p117

L'ouvrage s'ouvre par une nouvelle fable des abeilles qui peut faire croire qu'on va parler surtout de pollinisation, alors que c'est la finance et la crise qui en sont les principaux sujets. Par rapport au livre précédent sur "le capitalisme cognitif", dont le chapitre 3 reprend les principales thèses, en particulier celle de la pollinisation héritée de ses travaux précédents sur les externalités positives, la véritable nouveauté, c'est bien l'importance donnée à la **finance**. D'emblée l'argent est identifié au crédit (au virtuel comme "*mode de présence du futur dans le présent*", p95), sa valeur étant toute dans sa mobilité. On peut douter de la démonstration que Napoléon aurait été vaincu par une finance déjà toute-puissante mais il ne fait aucun doute aujourd'hui que les Etats surendettés en sont complètement dépendants (Marx et Schumpeter l'avaient constaté avant). Ce serait une erreur pourtant de croire que la finance serait parasitaire alors qu'elle se révèle effectivement productive (il n'y a pas une infrastructure réelle et une superstructure supplémentaire, s'y ajoutant inutilement). On pourrait ainsi illustrer l'histoire de la finance esquissée dans le premier chapitre avec le dicton "ce qui ne peut se régler avec de l'argent, peut se régler avec beaucoup d'argent" ! Le fait que la finance ne serait pas condamnée à l'instabilité et aux crises cycliques est par contre bien peu étayé, de l'ordre de la pétition de principe, mais, étant donnée sa productivité ce n'est effectivement pas une raison pour croire qu'on en aurait fini avec le capitalisme financiarisé qui succède au capitalisme industriel. Aucune pause n'est à espérer dans la

mondialisation. C'est un système renforcé qui devrait sortir de la crise. Leçon à méditer.

Rien de réjouissant apparemment. C'est l'enfer qu'on semble nous annoncer. "*Toi qui entre ici abandonne toute espérance*". Et pourtant, la fin nous ramène à une sorte de mondialisation heureuse, le plaidoyer pour la finance aboutissant à la défense du revenu d'existence au nom de la pollinisation, des externalités, de l'écologie. Ce n'est pas aussi paradoxal qu'il y paraît mais la critique qu'on peut faire, dans un cas (la finance) comme dans l'autre (le revenu d'existence), c'est de ne pas se préoccuper assez de la production. Le financier ignore la mécanique : il suffit d'y mettre le prix et l'intendance suivra ! De même, il suffirait d'un revenu d'existence pour que la production se réalise au mieux, comme l'abeille pollinisant nos champs ! C'est ce que je ne crois pas, le revenu d'existence étant nécessaire mais pas suffisant. On reste trop dans l'abstrait, le général, le macro-économique. Dans le même esprit, sous prétexte que l'immatériel a pris le pas sur le matériel et qu'on ne reviendra pas aux vieilles industries, l'auteur se laisse aller à vouloir nous faire croire qu'il n'y a pas de retour au **réel** possible dans ce monde virtuel dépourvu de tout sol, alors que les krachs démontrent le contraire (même si le réel ne se détermine qu'après-coup). C'est le monde de la mobilité perpétuelle, comme si la précondition de la mobilité marchande n'était pas la sédentarisation des populations !

La focalisation sur la puissance financière rejoint l'analyse de Braudel

de la dynamique du **capitalisme** qu'il fait remonter à Venise et à Gênes. C'est incontestablement l'époque de l'émergence d'une économie-monde, puis de l'économie-politique (mercantiliste) à partir de l'afflux de l'or d'Amérique et de l'inflation qui s'ensuit. C'est ce sens purement financier que Yann Moulier-Boutang donne au capitalisme, ce qui ne manque pas de pertinence au regard de sa récente financiarisation mais il faut savoir que ce n'est pas du tout le même sens que Marx donnait au capitalisme comme système de production basé sur le salariat et la plus-value. Le capitalisme en tant qu'il structure toute la société comme système de production commence seulement avec l'industrie et le salariat. On ne peut faire l'histoire en ne prenant en compte qu'un seul facteur de production, rejetant comme externalités les facteurs naturels, techniques, humains qui d'ailleurs réapparaissent dans la caractérisation du "capitalisme cognitif" et des nouvelles contraintes écologiques. On peut donc tout aussi bien appeler "capitalisme financiarisé" le nouveau système de production ou bien expliquer la financiarisation par la fin du capitalisme industriel et l'émergence d'un système de production qui n'est plus capitaliste ni productiviste. Ce n'est pas qu'une querelle de mots.

Il ne s'agit pas de nier qu'il y a une puissance de l'argent. C'est même le point où le livre est le plus convaincant et dérangeant. J'avais déjà comparé l'argent à l'énergie dans le monde de l'information mais je n'avais pas pris toute la mesure de la puissance donnée, du fait de son caractère abstrait

d'équivalent universel, par la mobilisation de ressources financières, puissance qu'on peut redouter mais qu'on ne peut ignorer une fois qu'on la connaît, que les entreprises ne peuvent ignorer et dont tous les Etats développés sont dépendants. On peut cependant douter de la validité d'une explication purement financière de l'histoire et des crises ramenées à la question des faillites bancaires sans liaison avec des questions plus matérielles. Seule compterait le crédit et la mobilité que symbolise la pieuvre tentaculaire des réseaux de la banque Rothschild qui passe au-dessus des Etats mais permet de financer leurs guerres, entre autres. Il n'est donc pas question ici de baisse du taux de profit, ni d'épuisement de l'innovation, ni de surproduction, ni d'instabilité politique encore moins de phénomènes générationnels et de cycles longs (réfutés par un sophisme héraclitéen voulant nous faire croire qu'il n'y a le choix qu'entre la pure répétition ou la pure nouveauté). On ne parle pas vraiment de système de production, ni même de marché mais seulement d'une force productive financière, un peu dans le même esprit que l'**hydraulique** de Keynes, dont on peut considérer qu'il fait simplement une mise à jour plus adaptée à l'économie immatérielle. Les Etats sont d'ailleurs intégrés au système financier comme stabilisateurs, par leurs capacités contra-cycliques (qui restent à prouver) et leur keynésianisme supposé permettre d'assurer le plein-emploi...

Soudain sur cette scène interviennent les OS qui refuseraient leur aliénation ! Fidélité à l'opéraïsme qui semble bien déplacée dans ce cadre. C'est plutôt que

le rapport de force était devenu trop favorable aux salariés (à cause du plein emploi justement) autour de 1968 (et de l'arrivée de la génération du baby boom), ce qui faisait monter l'inflation et provoqua en retour la crise pétrolière (pas seulement la dévaluation du dollar). C'est un cycle dans ce qu'il peut avoir de plus typique mais il y a différentes temporalités qu'il ne faut pas confondre. On ne peut trouver satisfaisant la simple constatation : "*C'est aussi le temps de la fin du plein-emploi. Le chômage chronique apparaît. Les formes d'emploi changent avec le développement de la précarité*" (p59), comme si c'était un changement de météo. Cette époque dépressive de vieillissement de la génération dominante et de lutte contre l'inflation est celle du NAIRU (*Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment*) servant d'indicateur aux politiques néolibérales. L'individualisation a son origine dans la production, avec l'élévation des qualifications et l'individualisation des salaires, plus que dans la poussée des désirs individuels (on est plutôt dans l'autonomie subie). La précarité est liée au travail immatériel et à l'ère de l'information. Ce n'est pas à cause des OS qu'on passera au toyotisme (flux tendus), au contrôle qualité ou à la robotisation, c'est grâce à l'informatisation... Quoiqu'on dise, il y a bien un déterminisme **technologique**, au moins sur le long terme, c'est même la base de tout matérialisme historique.

On peut trouver très intéressante l'analyse des **délocalisations** comme conséquence de l'arrêt mis à l'immigration, ce qui aurait fait chercher la main d'œuvre non qualifiée dans les

pays pauvres, mais si on peut l'appliquer à l'Europe, en effet, cela n'explique pas la délocalisation de la production des Etats-Unis en Chine. C'est donc que la raison est ailleurs, liée à notre moment historique et technologique.

Il y aurait bien d'autres choses à discuter mais si j'adopte toujours un point de vue critique et que j'insiste sur nos différences, cela n'empêche pas un large accord pour le reste ni surtout qu'il apporte une dimension nouvelle, macroéconomique, que je considère comme pouvant être complémentaire de la mienne, plus microéconomique et soucieuse de procurer tous les moyens concrets de la relocalisation ainsi que de la valorisation des compétences et de l'autonomie. Nos analyses sont très proches sur les implications du numérique et du travail immatériel (cognitif, affectif, relationnel, créatif ou non...) qui valorise d'autant plus le travail **vivant** dans ce qu'il peut avoir de plus spécifiquement humain, à mesure que ce qui peut l'être est automatisé. Ce qui ne veut pas dire que les travailleurs soient bien traités pour autant. On peut d'ailleurs penser qu'il reste trop du côté d'un travail hyperqualifié et créatif, porte-parole de la *upper middle class* ou de la nouvelle classe sociale aspirant à remplacer l'ancienne classe dominante. Ce n'est pas le cas pourtant des services à la personne, de ce qu'on appelle le *care* en anglais et qu'on devrait appeler le *caritatif* si cela n'avait un sens trop religieux ou les *soignants* si cela n'avait un sens trop médical, ou *l'assistance*, si ce n'était trop dépréciatif ! On se retrouve en tout cas dans la nécessité d'un développement humain lié autant

à l'ère de l'information qu'à l'ère de l'écologie.

Le souci de la population vivante réclame la production de la population. Ce qui à son tour exige la production de la biosphère et de la noosphère conjointement. p227

Il faut noter qu'il fait référence à Gorz, en particulier en reprenant sa perspective d'un réformisme radical ("*économie solidaire, microcrédit, zones libérées de la monnaie centrale - les systèmes d'économie locale*" p175) plutôt qu'une révolution mythique mais aussi dans son diagnostic d'une sortie du capitalisme qui aurait déjà commencé, admettant cette fois qu'il y a bien incompatibilité entre le capitalisme et l'économie immatérielle qui remet en cause toutes ses bases (valeur, travail, propriété). Sauf qu'il nous promet plutôt un **renforcement** du système d'abord et un achèvement de la mondialisation. Il faut dire que la mesure de taxation de toutes les transactions bancaires (y compris le retrait de billets au distributeur), aussi pertinente soit-elle, n'est certes pas pour demain, encore plus impossible dans un seul pays que le socialisme. Le revenu d'existence aussi paraît encore complètement utopique et irréalisable à court terme. Ce sont donc des réflexions pour l'avenir plus que pour notre présent qu'il éclaire pourtant en nous enjoignant d'affronter le déplacement du profit vers les placements financiers plutôt que de le dénier vainement. On comprend aussi qu'on est loin de ce qui peut se faire à court terme, qu'on ne dispose donc pas des solutions et que la crise devrait durer encore jusqu'à ce

que, sous la pression des événements, on abandonne une à une les anciennes idéologies devenues obsolètes et qu'on revienne au réel enfin...

A LA UNE DES PERIODIQUES

- **Quand l'économie renouvelle ses méthodes?**
Problèmes Economiques n°3000 juillet 2010
- **Le G20 : la nouvelle instance de pilotage de l'économie ?**
CMC n°215 juin 2010
- **Recentrage de l'Economie mondiale**
CMC n° 217 août-sep 2010
- **Equilibre des finances publiques :**
AJDA n° 23 juillet 2010
- **Révision générale des politiques publiques**
AJDA n° 23 juillet 2010
- **L'inspiration de rationalisation des choix budgétaires au sein de la loi organique relative aux lois de finances**
Revue Administrative n° 376 juillet 2010
- **Quelles politiques budgétaires de sortie de crise ?**
CMC n° 216 juillet 2010
- **Prévisions 2011 face aux relents de la crise mondiale**
CMC n° 216 juillet 2010
- **Conjoncture financière : vers un resserrement des conditions budgétaires ?**
CMC n° 216 juillet 2010
- **La sincérité budgétaire et comptable : un principe paradoxal ?**
RFFP n° 111 septembre 2010
- **Normes comptables : IFRS nouvelle présentation du compte de résultat**
Revue Française de Comptabilité n°434 juillet-août2010
- **L'Autorité des normes comptables**
Revue Française de Comptabilité n°434 juillet-août2010
- **Gestion du résultat et seuils comptables**
Revue Française de Comptabilité n° 434 juillet-août 2010
- **Le plan stratégique 2010-2011 de l'autorité des normes comptables**
Revue Française de Comptabilité n° 435 sep 2010
- **Comptabilité : Entre gouvernance externe et contrôle interne**
Revue Banque n° 725 juin 2010
- **Les principales dispositions fiscales de la loi de finances rectificatives pour 2010**
Revue Banque n° 724 Mai 2010
- **Pays en voie de développement : Les autres techniques de banque**
Revue Banque n° 724 Mai 2010
- **Quelle banque après la crise ?**
Revue Française de Comptabilité n° 434 juillet-août2010
- **Pour le maintien de la comptabilité de couverture en juste valeur /** Revue Banque n° 724 Mai 2010
- **L'organisation du contrôle comptable permanent**
Revue Banque n° 726 juillet-Août 2010
- **Crise financière ou crise de société ?**
Revue Banque n° 724 Mai 2010
- **Les TIC durables**
Archimag n° 236 juill/août 2010
- **Les futures règles d'évaluation et d'avancement des fonctionnaires de l'état**
AJDA n° 28 septembre 2010
- **Dématérialisation : Accessible pour tous**
Archimag n° 237 septembre 2010
- **Gestion de ressources humaines dans le secteur public dans les pays en développement**
RFFP n° 111 Septembre 2010

- **Les thèmes actuels de la recherche en audit**
Revue Française de Comptabilité n° 434
juillet-août2010
- **Les audits de gouvernance**
Audit et contrôle internes n° 200 juin 2010
- **L'audit interne favorise l'apprentissage d'une culture de la gestion du risque**
Audit et contrôle internes n° 200 juin 2010
- **Sept propositions pour un contrôle interne efficient**
Revue Banque n° 727 sep 2010