

REPERES

N° 25 / Janvier - mars 2010

EDITORIAL.....	2
FOCUS	
• Colloque des services du Trésor	3
TRESOR PUBLIC	
Dossier spécial « où en est – on en comptabilité publique ? »	
• Périmètre et fonctions de la comptabilité budgétaire de l'Etat.....	5
• Comptabilité publique : les opérateurs de l'Etat.....	14
• Doctrine comptable et évolution de la comptabilité publique.....	16
• Aux origines du mot « comptabilité publique »	21
• La convergence comptabilité publique /comptabilité privée : Une évolution continue.....	26
FINANCES PUBLIQUES :	
• Les normes internationales de l'audit interne sont- elles transposables au secteur public.....	34
• Le financement des collectivités locales en Afrique.....	38
• Modernisation du système de gestion de la dépense publique au Maroc : La dimension structurante de la réforme du contrôle de la dépense.....	44
• Le pilotage des systèmes de retraite : une comparaison internationale.....	54
POLITIQUE ECONOMIQUE	
• La politique monétaire à taux zéro.....	62
• Les paradis fiscaux ou l'envers de la mondialisation.....	63
• Politiques et réformes économiques au Maroc : l'analyse de la Banque Mondiale.....	73
BANQUE	
• Dispositif prudentiel : renforcement de la solidité du système bancaire nationale face aux risques	84
• Sécurité des systèmes informatiques : règles applicables et limitation des responsabilités.....	87
• Gestion des risques : maîtriser l'information pour maîtriser les risques.....	93
NTIC ET GRH	
• Les sept pêchés capitaux du courriel	96
• Le piège des primes	105
• Le marketing, faiblesse ou force de l'open source.....	107
CHRONIQUE	
• Mémoires d'un trader : l'innocence perdue d'un accro de la finance.....	110
A LA UNE DES PERIODIQUES.....	113

EDITORIAL

Si la technique comptable a pu, dans une certaine mesure, réussir à tenir compte de tous les flux au niveau du privé, il n'en demeure pas moins vrai pour ce qui est de la sphère étatique. La grande question est de savoir si la comptabilité de l'entreprise est valide pour la comptabilité publique. Le but est d'atteindre un objectif: les comptes de l'Etat doivent être réguliers, transparents et doivent refléter la situation financière et patrimoniale de l'Etat.

Tous les experts, qu'ils soient du secteur public ou privé, s'accordent sur le constat qu'une transposition stricto sensu de la comptabilité privée s'avère, jusqu'à présent, difficile du fait que certaines activités étatiques ne se prêtent pas à l'échange marchand. Il est vrai que la LOLF constitue – sans ambages – une révolution institutionnelle pour les finances publiques (à la française) en référence à l'Ordonnance du 02 janvier 1959 (Cf. Repères, janvier-mars 2006), mais le principe auquel sont parvenus les experts est qu'à présent les méthodes de la comptabilité publique doivent converger puis s'aligner seulement sur les principes de la comptabilité privée.

Parallèlement à l'arsenal juridico-comptable, produit de la LOLF, se trouvent les travaux et propositions des commissions issues du Conseil national de la comptabilité (CNC). Ce dernier, s'il a une compétence réglementaire dans le domaine de la comptabilité privée via le Comité de la réglementation comptable (CRC), il demeure un organe consultatif pour la comptabilité de l'Etat.

Le Maroc s'inscrit résolument dans cette mouvance via des réformes de son dispositif comptable notamment la mise en place d'un plan comptable de l'Etat. Ainsi, sur proposition du CNC, une décision du Ministre de l'Economie et des Finances, en date du 28 décembre 2008, a donné lieu à la modification du règlement de la comptabilité publique (cf. Décret n° 2-09-608 du 27 janvier 2010).

Au demeurant, le débat sur le plan doctrinal en matière de normalisation comptable reste ouvert autour de la problématique de la distinction des activités marchandes et non marchandes de l'Etat pour laquelle certains pensent privilégier la dimension économique, d'autres estiment donner plus d'autorité à la dimension juridique.

Le Service de la Documentation

XIIIème Colloque international des services du Trésor Douala, 09 - 12 mars 2010

La gestion des finances publiques est un sujet qui préoccupe les pays d'Afrique Francophone. Le conseil régional de formation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Afrique francophone subsaharienne (CREFIAP), s'est réuni en septembre dernier au Sénégal. L'objectif de cette rencontre étant d'exiger une transparence dans la gestion des ressources publiques auprès des pays membres du conseil. Aujourd'hui, c'est au tour des hauts responsables du Trésor des pays d'Afrique francophone de se réunir pour chercher les voies et moyens de protéger les finances publiques, de la mauvaise gestion. Le 13e colloque international des services du trésor qui s'est ouvert à Douala, est une occasion pour les 26 pays participants de voir dans quelles mesures renforcer la coopération en matière de techniques financières pour améliorer la gestion des finances publiques.

Le thème retenu est : « le trésor public au cœur de la réforme de l'Etat ».

« Le monde dans lequel nous vivons bouge de plus en plus, et c'est dans le souci de toujours faire mieux qu'au cours dudit colloque, il a été donné de parler de la maîtrise des risques pris par l'Etat en matière de Trésor public » a indiqué le représentant français.

Deux axes majeurs vont meubler ces rencontres. La modernisation de la gestion et du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, le financement du Trésor sur les marchés financiers. Des ateliers ont été organisés durant les quatre jours du colloque autour des sujets aussi variés que le contrôle financier et le contrôle interne,

la responsabilité des comptables et les relations ordonnateurs comptables. Rappelons que le Cameroun qui accueille ce colloque, a vu naître le CREFIAP en 1997, à Yaoundé. L'objectif étant d'assurer le renforcement des capacités des institutions supérieures de contrôle des finances publiques de l'Afrique francophone subsaharienne.

Entre autres objectifs principaux, le CREFIAP vise à promouvoir la coopération entre les institutions supérieures de contrôle des finances publiques de la sous région, la lutte contre la pauvreté et la corruption, les droits de la personne, la démocratie et la bonne gouvernance. L'espoir d'une gestion transparente des finances publiques est le résultat attendu à la fin de ce colloque.

« Le temps est venu pour le trésor public de s'approprier le levier de relance économique qu'est le recours aux marchés financiers ». Le ministre des Finances Essimi Menye, en rappelant l'un des défis qui interpellent le Trésor public au Cameroun à l'ouverture hier du 13e colloque international des services du trésor, a levé un pan de voile sur les attentes placées dans le vaste chantier de modernisation des Finances publiques lancé depuis quelque temps par le gouvernement. Pour s'approprier les marchés financiers à l'heure où l'on parle de façon insistante d'un emprunt obligatoire prévu par la loi de Finances 2010, afin de financer les grands projets, la bonne gouvernance financière est plus que jamais une nécessité. Le contexte des assises de Douala est donc particulier. Deux thèmes majeurs serviront de

boussole aux participants venus d'environ 27 pays francophones : la modernisation de la gestion et du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat; le financement du Trésor par les marchés financiers.

L'occasion faisant le larron, les autorités camerounaises et acteurs de la chaîne de dépense publique, ont donc profité de la présence de plusieurs experts des finances publiques des pays Francophones, pour enrichir la réflexion sur les réformes à apporter localement. Renforcer les liens de coopération en matière de technique financière donc, selon l'objectif du colloque, mais aussi, glaner, par des expériences diverses, des pistes pour une conduite harmonieuse des réformes. Selon le directeur général du Trésor, Hamadou Sambo, le vaste programme d'investissement annoncé par le chef de l'Etat en 2010 exige des services du Trésor une mobilisation à bonne date et à moindre coût des ressources nécessaires. Malgré la présentation du budget en équilibre, le système d'encaissement de la ressource publique ne s'ajuste pas à celui du paiement de dépenses de l'Etat, constate-t-il.

Les ambitions tournent donc autour d'une réforme de la comptabilité publique, la mise en place d'un compte unique du trésor dans le plan de trésorerie de l'Etat, le respect des délais de paiement et bientôt, l'émission d'un emprunt obligataire et de bons de Trésor, annonce le DG

La réflexion est engagée par les participants au colloque depuis hier, afin notamment d'adapter les budgets des Etats pour mieux répondre aux diverses exigences, et de tirer un consensus autour des questions de contrôle de la dépense. Soutenue par la République française, le colloque international des services du trésor qui s'achève vendredi prochain sera

marqué par plusieurs présentations. Notamment, les réformes sur la rationalisation et de la simplification de la chaîne de la dépense ; le contrôle interne, avec la maîtrise des risques liés à l'exécution du Budget de l'Etat, etc.

Périmètre et fonctions de la comptabilité budgétaire de l'Etat

Jean – Paul Milot et Claudine Moille

Revue Française de Finances Publiques / juin 2009

L'article présente les principales notions de la comptabilité budgétaire :

- Le périmètre des opérations budgétaires ;
- Les fonctions de la comptabilité budgétaire et, notamment, les dispositions permettant de suivre l'exécution du budget;

Le chapitre V de la LOLF regroupe les principales dispositions relatives aux comptes de l'État, il contient l'article 27 qui dispose que « l'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires ... ». Il prévoit également la tenue d'une comptabilité générale et la mise en œuvre d'une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. Il se termine par l'article 31 qui définit le rôle des comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'État. Ces comptables doivent veiller au respect des principes et règles mentionnés aux articles 27 à 30 en s'assurant notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures. Ces dispositions concernent la comptabilité budgétaire telle qu'elle est prévue à l'article 27 et définie à l'article 28.

Mais l'examen de l'architecture budgétaire créée par la LOLF conduit à penser que la notion de comptabilité budgétaire, c'est-à-dire les procédures et les états financiers nécessaires pour fournir un compte rendu de l'exécution des lois de finances, ne peut se limiter aux dispositions figurant dans le chapitre V. Les articles 8 et 9 disposent ainsi que les crédits sont constitués d'autorisations d'engagement (AE) et

de crédits de paiement (CP) et que les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts, sous réserve des exceptions de l'article 10. Aussi, même si l'article 27 ne vise que les CP, le suivi de la consommation des crédits implique une comptabilité des AE permettant de vérifier le respect de l'autorisation parlementaire et d'assurer la mise en cohérence entre la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire. Ce suivi est un élément de contrôle et d'information indispensable pour le Parlement, les gestionnaires et la Cour des comptes. Cette comptabilité des AE ne figurant pas dans le chapitre V, la question de la portée de l'application de l'article 31 se pose néanmoins à son sujet.

De même l'existence de certaines dispositions implicites relatives aux mouvements de crédits nécessite des précisions comptables. Ainsi, outre les mouvements explicitement prévus par la LOLF (notamment aux articles 12, 15 et 17), des événements de gestion peuvent nécessiter des procédures particulières ayant pour effet de rendre des crédits indisponibles comme par exemple l'affectation d'autorisations d'engagement à des opérations d'investissement. Bien que n'étant pas un mouvement de crédit au sens strict, l'affectation est une

conséquence des dispositions de l'article 8 et doit être retracée en tant que telle afin de pouvoir faire l'objet du suivi adéquat. L'intégration de cette procédure dans le système d'information budgétaire et comptable est donc une nécessité, la question se pose alors de savoir si l'affectation doit être suivie en comptabilité budgétaire, la recherche d'une cohérence générale du système plaide pour une réponse positive.

L'ensemble de ces questions, dont il est d'ailleurs difficile de tracer un tableau exhaustif nécessite la mise au point d'une doctrine cohérente et stabilisée relative à la comptabilité budgétaire.

Les premiers éléments de cette doctrine ont été délivrés dans une circulaire budgétaire (DFMNC-09-3008) du 22 janvier 2009. Cet article porte sur certains des points évoqués dans cette circulaire.

1 - LE PERIMÈTRE DE LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE

Par définition la comptabilité budgétaire retrace l'exécution des opérations budgétaires. Ces opérations se traduisent par des ressources et des charges budgétaires. Les crédits ouverts pour couvrir les charges budgétaires sont constitués d'autorisation d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP). La comptabilité budgétaire doit donc retracer trois types d'opérations: les recettes (encaissement des ressources), les dépenses (consommations de CP) et les engagements (consommations d'AE).

Mais la notion d'opérations budgétaires ne couvre pas toutes les recettes et toutes les dépenses découlant des autorisations données par les lois de finances. L'article 2 de la LOLF dispose que les ressources et

les charges de l'État comprennent les ressources et les charges budgétaires et les ressources et les charges de trésorerie. La comptabilité budgétaire ne couvre donc qu'une partie des opérations liées à l'exécution du budget. La détermination de son périmètre présente des enjeux importants notamment parce que ce dernier définit par construction le contenu du solde budgétaire.

L'enjeu porte donc principalement sur la classification des recettes et les dépenses entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie et moins sur les consommations d'autorisation d'engagement dont la comptabilisation n'a pas de conséquence en termes de solde. Néanmoins les dépenses sont généralement la conséquence des engagements et les règles de classification de ces opérations doivent être identiques ou cohérentes.

La distinction entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie reprend celle qui était posée dans l'ordonnance portant loi organique de 1959 entre opérations permanentes et opérations de trésorerie. Les opérations permanentes étaient définies aux articles 3 et 6 de l'ordonnance, l'article 3 énumérait les ressources permanentes et l'article 6 les charges permanentes. Les opérations permanentes correspondaient aux actuelles opérations budgétaires. Les charges permanentes comprenaient les dépenses ordinaires, la dépense en capital et les prêts et avances. La qualification de charges permanentes présentait une certaine ambiguïté dans la mesure où cette catégorie comprenait des prêts et avances. Elle était elle-même divisée entre opérations à caractère définitif et

autres opérations permanentes qui permettait de bien définir la première sous-catégorie et de traiter les prêts et avances en tant que tels.

À l'origine les opérations de trésorerie étaient des opérations de caisse au sens restreint du terme, c'est-à-dire des opérations de gestion de la caisse, n'affectant pas son niveau (par exemple mouvements de dépôts entre comptes, réalisation de valeurs reçues en paiement...).

Ces opérations ont été ensuite définies par l'article 40 du règlement général sur la comptabilité publique (RGCP): «sont définis comme opérations de trésorerie tous les mouvements de numéraire, de valeurs mobilisables, de comptes de dépôts et de comptes courants et, sauf exceptions propres à chaque catégorie d'organismes publics, les opérations intéressant les comptes de créances et de dettes ». Cette définition n'est donc pas propre à l'État, elle évoque des notions de comptabilité générale plus que des notions budgétaires et marque une évolution importante en étendant la notion de gestion de la trésorerie qui s'entendait à l'origine comme la gestion d'excédents ou de déficits temporaires et peu importants à l'ensemble des opérations de gestion des créances et des dettes.

La LOLF définit les opérations de trésorerie à l'article 25: «les ressources et les charges de trésorerie de l'État résultent des opérations suivantes:

- le mouvement des disponibilités de l'État;
- l'escompte et l'encaissement des effets de toute nature émis au profit de l'État;
- la gestion des fonds déposés par les correspondants;
- l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des

emprunts et autres dettes de l'État. Les ressources et les charges afférentes à ces opérations incluent les primes et décotes à l'émission ».

Comme le montrent les travaux parlementaires préparatoires à l'adoption de la LOLF cette définition se place délibérément dans la continuité de l'approche adoptée dans l'article 40 du RGCP en centrant la définition des opérations de trésorerie sur les opérations liées à la gestion de la dette (en plus des opérations de caisse proprement dites).

La délimitation de la frontière entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie porte donc principalement sur le traitement des opérations liées à la gestion de la dette, même si la question se pose a priori aussi à propos de toutes les opérations « non définitives » ou « non permanentes ».

1-1-La nature des différences entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie

Plusieurs éléments doivent être pris en considération pour délimiter le périmètre de chaque catégorie d'opérations. La discussion de la nature « permanente » ou « non permanente » des opérations ne permet pas d'aboutir à des conclusions utiles.

La LOLF ne reprend pas cette dénomination et évite ainsi une source de confusion. Comme l'ordonnance de 1959, elle prévoit explicitement un titre 7 comprenant les prêts et avances au sein de la catégorie des opérations budgétaires.

L'examen des pratiques et des débats, actuels et passés, montre que la question porte sur le fondement d'une distinction entre les opérations liées à la dette (qui seraient l'essentiel des opérations de trésorerie) et les autres opérations. Mais il convient de

préciser le sens de cette référence qui peut être relative à la nature des opérations ou découler de certaines de leurs autres caractéristiques.

On observe tout d'abord qu'il ne peut s'agir d'une définition reposant uniquement sur la nature des opérations liées à la dette. Cette interprétation serait contradictoire avec l'existence d'une différence de traitement entre les intérêts, qui sont des opérations budgétaires, et les primes et décotes sur emprunts, que la LOLF classe explicitement en opérations de trésorerie. Or les primes et décotes ne sont qu'une modalité technique d'émission des emprunts, liée à la pratique de l'assimilation permettant d'émettre des titres à un taux nominal différent du taux du marché. Les primes et décotes ont donc fondamentalement une nature de différentiel d'intérêt. En comptabilité générale, elles sont étalées sur la durée de vie de l'emprunt et comptabilisées comme des charges ou des produits financiers, apparaissant ainsi conformément à leur réalité économique et financière. Leur qualification comme opération de trésorerie ne peut donc provenir de leur nature qui est très proche de celle des intérêts.

Il semble que la LOLF classe les primes et décotes en opérations de trésorerie par assimilation avec les opérations d'emprunts qui en sont à l'origine.

La question est de savoir quel est le fondement de cette assimilation et quelle en est la portée. Ce fondement n'étant pas une identité de nature économique, il peut être déduit des modalités de traitement comptable et du fait que la comptabilité budgétaire est une comptabilité d'opérations tenues sur une base de caisse (avec certaines exceptions).

Selon cette interprétation les primes et décotes sont classées dans les opérations de trésorerie en raison du fait qu'elles ne donnent pas lieu à des encaissements ou des décaissements spécifiques mais qu'elles sont « réalisées » en même temps que l'encaissement ou le remboursement des emprunts auxquels elles se rapportent, comme un accessoire de ces derniers. La règle posée par la LOLF revient à assimiler la qualification des primes et décotes à celle des opérations d'emprunts parce que leur règlement se fait par l'intermédiaire des encaissements ou des remboursements d'emprunts.

La question se pose alors de savoir si ce raisonnement est transposable à des opérations comparables mais dont la LOLF ne prévoit pas explicitement le traitement. Les pertes et profits réalisés lors des rachats d'emprunts constituent un exemple de ces opérations. Ces pertes et profit sur emprunts induits par les rachats de titres d'État effectués par lui-même ou par la Caisse de la dette publique ne figurent pas, en effet, dans la liste des opérations de trésorerie fixée par la LOLF.

L'objectif de ces rachats est de réduire la charge de la dette en diminuant son montant ou en profitant d'un mouvement favorable des taux d'intérêt. Les pertes et profits sont des accessoires de ces opérations qui doivent rester neutres sur le solde budgétaire au moment où elles se produisent, l'effet sur ce dernier intervenant lors des paiements des intérêts futurs. Ces opérations ne constituent ni des recettes, ni des dépenses mais des résultats déterminés en comptabilité générale. Il est donc possible d'assimiler ces pertes et profits aux primes et décotes, à la fois du point de vue financier (et donc de leur reconnaître

une nature économique proche des intérêts) et du point de vue des problèmes soulevés par leur comptabilisation en comptabilité budgétaire qui conduisent à les traiter comme les primes et décotes en opérations de trésorerie.

Enfin les reprises par l'État de dettes contractées par d'autres organismes publics ou privés sont considérées comme des opérations de trésorerie, par assimilation à une émission de dette nouvelle.

Ce traitement se fonde également sur l'interprétation de l'article 25 de la LOLF comme reprise de l'approche de l'article 40 du RGCP. Cette lecture de l'article 25 a été confirmée par le Conseil constitutionnel notamment par la décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006.

Les opérations de trésorerie peuvent être alors définies comme les opérations liées à la gestion de la dette qui sont l'accessoire de son émission, de son rachat ou de son remboursement.

1-2- La portée de la distinction entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie et les cas particuliers

Le fondement de la définition précédente est essentiellement technique. Il s'explique par la nature de la comptabilité budgétaire qui vise à retracer l'usage qui a été fait de l'autorisation parlementaire. Or l'autorisation parlementaire relative à la dette prend une forme particulière qui est distincte de celle qui porte sur les ressources et les charges budgétaires. Il est donc acceptable que des opérations techniques, liées directement à la gestion de la dette, soient sans effet sur le niveau des opérations budgétaires. La conjonction d'une nécessité de neutralité budgétaire et d'impératifs

techniques liés aux contraintes d'une comptabilité de caisse permet de mesurer la portée de ces définitions.

Mais dans certains cas l'argument de la neutralité budgétaire peut se révéler difficile à défendre. Il en va ainsi pour le traitement de la charge d'indexation du capital des OA Ti. Cette charge est actuellement provisionnée annuellement et traitée en opérations budgétaires, donnant lieu à consommation d'AE et de CP, en vertu de l'article 125 de la loi de finances pour 2000 qui prévoit un versement du budget général au compte de commerce «gestion de la dette et de la trésorerie de l'État» couvrant le montant de l'indexation.

Il s'agit d'une règle qui va clairement à l'encontre de la position présentée pour les primes et décotes et les pertes et profits sur rachats, alors que ces charges d'indexation posent le même type de problème d'enregistrement dans une comptabilité de caisse et qu'elles ont une nature économique très voisine. La différence est dans la portée de ces opérations. Une émission avec prime ou décote n'est pas décidée en fonction de l'effet des primes et décotes en comptabilité budgétaire et l'impact qu'aurait l'introduction de ces éléments en opérations budgétaires serait très limité. On peut tenir le même raisonnement pour les rachats d'emprunts. La situation n'est pas la même pour les emprunts dont le capital est indexé.

L'effet des primes et décotes sur le solde budgétaire est symétrique: leur étalement sur la durée de vie des emprunts aurait pour conséquence une diminution des intérêts comptabilisés dans le cas des emprunts émis au-dessous du taux du marché (décotes) et une augmentation dans le cas inverse (primes). Chaque année des emprunts

des deux types sont émis et les différences, qui sont par nature assez faibles, tendent à se compenser. La situation n'est pas très différente pour les rachats, certains engendrent des pertes et d'autres des profits sachant que l'objectif n'est pas de réaliser des résultats mais de réduire et d'optimiser la structure de la dette afin d'en limiter la charge future.

Le recours aux emprunts dont le capital est indexé est également une technique de gestion de la dette mais ses effets ne sont pas symétriques. Le règlement de la charge d'indexation intervient au moment du remboursement, le recours à cette technique a donc pour effet de toujours reporter des charges dans le temps. Comme ces charges ont une nature d'intérêts (comme les primes et décotes et les pertes et profits sur rachats) et qu'elles peuvent atteindre des montants significatifs, voire très significatifs, des considérations de sincérité budgétaire ont conduit à adopter le traitement décrit ci-dessus. Il est bien conforme à la nature de ces éléments mais il représente une sérieuse exception aux principes de la comptabilité de caisse.

1.3- Les autres cas de traitement en opérations de trésorerie

Il reste enfin un autre cas de distinction entre opération budgétaire et opération de trésorerie. Il concerne les conséquences des exceptions au principe de caisse pour la comptabilité budgétaire. Lorsqu'une opération a été comptabilisée en comptabilité budgétaire sur un exercice différent de celui au cours duquel son règlement monétaire est intervenu, ce dernier, lorsqu'il intervient, est alors nécessairement une opération de trésorerie.

L'exemple le plus simple est constitué

par les opérations de la période complémentaire. Par définition elles sont payées au cours d'une année et rattachées au budget de l'année précédente. Le paiement ne peut donc être comptabilisé comme une opération budgétaire de l'année au cours de laquelle il s'effectue. Il existe d'autres cas, en principe très limités et dont la justification est avant tout technique

II - LES FONCTIONS DE LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE

Pour atteindre ses objectifs, la comptabilité budgétaire doit être organisée de façon à permettre la comparaison entre l'autorisation donnée et l'exécution. La structure de la comptabilité budgétaire doit donc être calquée sur celle des lois de finances dont elle doit retracer l'exécution.

Il en résulte, que la comptabilité budgétaire est structurée:

- en recettes sur la base du tableau des voies et moyens afin de permettre le rapprochement des prévisions et des recouvrements effectifs;
- en dépenses sur une double base, les destinations (mission, programme, action) et les natures économiques (titres et catégories).

En principe, le crédit budgétaire (AE: autorisation d'engagement, CP: crédit de paiement) trouve son origine dans une loi de finances et sa durée vie n'est que d'une année. Il disparaît par consommation ou par annulation. Toutefois, par exception et sous certaines conditions, le crédit budgétaire peut être reporté et dépasser le cadre annuel.

De plus, si l'autorisation d'engagement est bien annuelle, l'engagement qui en découle pourra engendrer des paiements sur plusieurs années.

2-1-La comptabilité budgétaire doit retracer les ouvertures et

mouvements de crédits

Dès promulgation d'une loi de finances (initiale ou rectificative), le Pour tous les titres autres que le titre 2 « dépenses de personnel », les crédits sont entièrement fongibles à l'intérieur du programme.

La répartition par titres n'est qu'indicative. Cette fongibilité laisse au responsable de programme une grande latitude dans l'utilisation des crédits qui lui sont attribués. Cependant, si les crédits du titre 2 peuvent être utilisés pour payer des dépenses autres que de personnel, les autres titres ne peuvent servir à payer des dépenses de personnel. C'est la raison pour laquelle la fongibilité des crédits au niveau d'un programme est qualifiée d'« asymétrique ».

L'autorisation parlementaire étant accordée de façon plus souple et globale que sous le régime de l'ordonnance de 1959, la nécessité des mouvements de crédits en cours d'année a nettement diminué. Toutefois, à titre exceptionnel et moyennant un formalisme renforcé, la LOLF a prévu la possibilité de modifier l'autorisation parlementaire en cours d'année.

Les crédits tels que fixés par le décret de répartition peuvent, en cours d'année faire, l'objet de mouvements destinés à répartir entre les programmes les dotations de crédits globaux inscrites dans la mission « provisions », à modifier le responsable ou la nature de la dépense, à annuler ou à ouvrir des crédits.

Les principaux types de mouvements de crédits sont les suivants:

- les crédits globaux de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles et de la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations, peuvent en cas de besoin être répartis aux programmes qui le nécessitent;

- le transfert de crédit a pour objet de modifier le ministère chargé de la

décret de répartition fixe, par programmes ou dotations, les crédits ouverts au titre de chaque mission.

dépense sans en changer la nature alors que le virement de crédits modifie le programme responsable de la dépense et éventuellement sa nature à l'intérieur d'un ministère;

- le décret d'avance autorise l'ouverture de crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire grâce à une annulation de crédits ou à la constatation de recettes supplémentaires concomitantes;

- l'annulation de crédits a pour effet d'annuler des crédits devenus sans objet ou de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire;

- les procédures de fonds de concours et d'attribution de produits permettent d'affecter, par ouverture de crédits supplémentaires, des recettes versées par des tiers, à des dépenses d'intérêt public ou en rémunération de prestations fournies par les services de l'État.

Compte tenu de leur caractère exceptionnel, les mouvements de crédits font l'objet d'un décret ou d'un arrêté pour les fonds de concours et pour la répartition de la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations. Ils donnent lieu à information des commissions des finances, publication au Journal Officiel et compte rendu a posteriori dans les rapports annuels de performance (RAP). Ils sont effectués dans le respect du principe de la fongibilité asymétrique. Certains mouvements de crédits sont plafonnés en pourcentage des crédits initiaux.

2.2- La comptabilité budgétaire doit permettre de suivre l'indisponibilité temporaire de certains crédits

Une fois ouverts et avant d'être

consommés les crédits peuvent être rendus indisponibles par une mise en réserve. La mise en réserve concerne les AE et les CP, elle s'opère au niveau du programme et consiste à rendre indisponible, dès le début de la gestion, une fraction des crédits ouverts en loi de finances. L'affectation des AE à une tranche fonctionnelle les rend également indisponibles pour un autre usage.

2-3-La comptabilité budgétaire doit assurer le suivi pluriannuel de l'autorisation d'engagement affectée à une tranche fonctionnelle

En matière de dépense d'investissement, les AE doivent couvrir un ensemble cohérent de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction (art. 8 de la LOLF). La procédure d'affectation des AE à une tranche fonctionnelle, bien que non prévue explicitement par la LOLF, permet de les rendre indisponibles pour une autre utilisation. L'affectation constitue une phase préalable à l'engagement d'une dépense d'investissement. Elle ne consomme pas l'AE mais lui permet, dès qu'un premier engagement est intervenu sur la tranche fonctionnelle, d'être systématiquement reportée aussi longtemps que tous les engagements relatifs à la tranche fonctionnelle n'auront pas été réalisés.

Le retrait d'affectation rend à nouveau les crédits disponibles quelle que soit l'année au cours de laquelle l'affectation a été réalisée. Les AE ainsi rendues disponibles peuvent être affectés à une nouvelle tranche fonctionnelle, laissés libres d'emploi ou annulés.

Bien que n'étant pas une procédure explicitement prévue par la LOLF, l'affectation doit être décrite par la comptabilité budgétaire car elle permet de constater l'indisponibilité

des AE pour un usage autre que celui de la tranche fonctionnelle à laquelle elles ont été affectées et de justifier leur report automatique aussi longtemps que tous les engagements correspondants n'ont pas été effectués.

2.4-La comptabilité budgétaire doit permettre le suivi annuel des consommations d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement ainsi que le suivi pluriannuel des engagements

Les crédits ouverts sont consommés par les engagements juridiques en matière d'AE et par les paiements en ce qui concerne les CP.

Au niveau d'un programme, les consommations doivent rester dans la limite des crédits ouverts (AE et CP). Cependant du fait de la fongibilité asymétrique, les consommations peuvent être supérieures aux crédits sur tous les titres autres que le titre 2. La surconsommation des titres autres que le titre 2 doit être compensée par une sous-consommation du titre.

L'autorisation d'engagement est annuelle mais les engagements qui en résultent engendreront des paiements sur plusieurs années. Il est donc indispensable d'établir un lien entre l'engagement et les paiements qui en résulteront.

2-5. La comptabilité budgétaire doit encadrer les procédures de retraits d'engagement et d'affectation ainsi que celle des rétablissements de crédits

Dans certaines conditions, des annulations de consommation de crédits peuvent intervenir. Elles prennent la forme de retrait d'engagement et de rétablissements de crédits. Des retraits d'engagement peuvent être nécessaires en cas de disparition de l'obligation (par exemple en cas d'incapacité du

fournisseur à assurer la prestation). Les retraits sur engagements de l'année en cours ont pour conséquence de rétablir du disponible à engager.

En revanche, afin de respecter l'autorisation parlementaire, les retraits effectués sur des engagements des années antérieures doivent être neutralisés et ne peuvent conduire à augmenter le disponible à engager de l'année.

Les recettes provenant de la restitution au Trésor de dépenses payées à tort ou de façon provisoire sur des crédits budgétaires ou celles provenant de cessions entre services de l'État ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires peuvent donner lieu à rétablissement de crédits. Cette procédure, qui doit rester exceptionnelle, consiste à annuler la dépense initiale. Elle a donc pour conséquence d'augmenter les crédits disponibles.

2.6- La comptabilité budgétaire doit dégager un certain nombre de soldes significatifs destinés à faciliter le pilotage de la gestion en cours d'année et la préparation des budgets suivants

Les principaux soldes significatifs sont les suivants:

- les restes à engager représentant la différence entre les autorisations d'engagement et les engagements;
- les restes à réaliser représentant la différence entre les engagements et les services faits;
- les restes à payer représentant la différence entre les engagements et les paiements.

2.7- En fin d'année, la comptabilité budgétaire doit effectuer le rapprochement entre les autorisations et les consommations afin de faire apparaître les

autorisations non consommées ou dépassées

La loi de règlement ouvre les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées. Les crédits ouverts au titre d'une année et non consommés (AE et CP) ne créent aucun droit au titre des années suivantes. Cependant, sous réserve de respecter certaines conditions relatives au montant, à la destination ou à la nature, ils peuvent faire l'objet de reports sur l'année suivante.

Les arrêtés de reports, signés conjointement par le ministre chargé des Finances et le ministre intéressé, sont publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle à la fin de laquelle la disponibilité des autorisations d'engagement ou des crédits de paiement a été constatée.

Comptabilité publique : les opérateurs de l'Etat

Jérôme Dumont, Expert-comptable – Commissaire aux comptes

Revue Française de Comptabilité, Mars 2008

La notion d'opérateur des politiques de l'Etat n'a pas été introduite par la LOLF mais découle de ses grands principes: d'une part, le vote des lois de finances par mission, d'autre part, l'obligation pour l'Etat d'établir des comptes qui soient réguliers et sincères et présentent une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. La LOLF n'emploie pas explicitement le terme d'opérateur. Elle n'en fait mention qu'au travers d'un certain type de dépenses de l'état qui leur sont destinées, les subventions pour charges de service public.

Les opérateurs occupent désormais une place significative dans la mesure de la performance des politiques publiques et dans l'encadrement de la dépense budgétaire. Une présentation des crédits qui leur sont destinés figure dans la plupart des projets annuels et rapports annuels de performance des programmes à l'exécution desquels ils contribuent.

Mais la définition des opérateurs est d'abord comptable. C'est la norme n° 7 sur les immobilisations financières qui en définit de manière précise les critères distinctifs par rapport à d'autres entités contrôlées: une activité non marchande, financée majoritairement par l'Etat, des missions et des objectifs définis par l'Etat, enfin, une activité étroitement encadrée par lui. Au plan comptable, les organismes qui remplissent ces critères ont vocation à figurer parmi les participations financières de l'Etat en valeur d'équivalence, c'est-à-dire en quote-part de capitaux propres, y inclus, s'il y a lieu, les subventions d'investissement reçues. Ils remonteront directement dans les comptes de l'Etat le jour où celui-ci établira des comptes consolidés après retraitement le cas échéant des différences imputables à leurs référentiels comptables propres et distincts de celui de l'Etat.

Le périmètre des opérations

Une liste d'opérateurs a été arrêtée par la Direction du budget en s'appuyant sur les

critères de la norme n° 7. Elle est revue chaque année.

L'actualisation, pour le PLF 2008, du périmètre des opérateurs réalisée par la Direction du budget, sur la base des critères de qualification vus précédemment, a conduit à retirer 149 des 798 entités catégories d'entités reconnues comme opérateurs de l'Etat dans la liste 2007. Ce périmètre rassemble maintenant plus 13 statuts juridiques différents dont essentiellement des EPA (Etablissement Publics à caractère Administratif), des EPSCP (Etablissements Publics à caractère Scientifique, Culturel et Professionnel), des GIP (Groupements d'Intérêts Publics) des EPIC (Etablissements Publics à caractère industriel et commercial, principalement pour les secteurs agricole, culturel et environnement). Les EPA et EPN sont principalement des opérations de l'enseignement supérieur comme les universités. Les GIP sont, eux, utilisés pour associer l'Etat et les collectivités territoriales au travers des ARH (Agence Régionale de l'Hospitalisation) par exemple.

Au plan comptable, au 31 décembre 2006, les opérateurs étaient valorisés pour un montant de 53.Md€, soit environ un tiers des participations inscrites à l'actif de son bilan.

Les comptes des opérations

Les comptes des opérateurs ont fait l'objet d'une réserve substantielle lors de la certification des comptes de l'Etat 2006 par la Cour des comptes. Celle-ci a en effet constaté une limitation à ses vérifications en raison de retards de production des comptes et un désaccord significatif sur la La Cour des comptes a également relevé les points suivants:

- des insuffisances concernant le recensement, l'évaluation et la comptabilisation des biens remis en dotation aux établissements par l'Etat pouvant avoir des impacts sur les comptes de l'Etat ;

- des insuffisances concernant le recensement, l'évaluation et la comptabilisation des biens remis en dotation aux établissements par l'Etat pouvant avoir des impacts sur les comptes de l'Etat;

- des insuffisances concernant l'inventaire des biens contrôlés par les opérateurs ;

- des incertitudes concernant la comptabilisation des dettes et créances réciproques entre l'Etat et ses opérateurs et le recensement des passifs et risques liés aux activités contrôlées ;

- la non comptabilisation au bilan des terrains appartenant à l'état et contrôlés par l'AFPA (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes) et des immobilisations corporelles de VNF (voies Navigation de France) ;

valeur immobilisée des comptes des opérateurs inscrite dans les comptes de l'Etat. Plus spécifiquement, 28 % des opérateurs n'ont pas établi leurs états financiers dans des délais compatibles avec leur prise en compte dans le calcul du montant des participations de l'Etat au 31 décembre 2006.

- des irrégularités concernant l'application du référentiel comptable pour les EPN (comptabilisation des immobilisations et des amortissements);

- des incohérences constatées lors des opérations de cessions de biens immobiliers en raison de principes et règles comptables différents pour l'Etat et ses opérateurs.

Afin de prendre en compte les observations de la Cour, le ministère des finances s'est engagé à poursuivre, en liaison avec les ministères de tutelle, ses actions de fiabilisation des comptes des opérateurs, notamment sur les sujets des biens contrôlés par ces derniers, du développement du contrôle et l'audit internes et de clarification du référentiel comptable qui leur est applicable.

Conscient qu'il s'agit là d'un chantier essentiel mais de longue haleine, le producteur des comptes a d'ores et déjà entrepris de mettre en œuvre ces actions, et des progrès devraient ainsi être constatés dès cette année, par exemple sur le sujet des dettes et créances réciproques entre l'Etat et ses opérateurs.

Doctrine comptable et évolution de la comptabilité publique

Jean-Paul Milot, Conseil de la normalisation des comptes publics

Revue Française de la Comptabilité, Décembre 2009

L'évolution de la comptabilité publique est marquée par la recherche d'une convergence avec la comptabilité des entreprises. Ce mouvement n'est pas symétrique, il s'agit plutôt d'un alignement (partiel ?) des règles de la comptabilité publique sur celles de la comptabilité d'entreprise. La justification principale de cette évolution semble être le rôle de la comptabilité d'entreprise comme outil de gestion et l'idée que le secteur public pourrait améliorer ses performances en disposant d'un outil équivalent.

Cette approche pose plusieurs questions d'ordre doctrinal. En premier lieu on peut remarquer que la comptabilité d'entreprise n'est pas seulement, ni peut-être même principalement, un outil de gestion, au moins si l'on s'en tient aux états financiers prévus par la comptabilité générale (ou financière) dont la publication est obligatoire. La finalité de ces états est plutôt d'être un instrument d'information des tiers et il y a donc lieu de se poser la question de la transposabilité de ce besoin d'information aux entités publiques. Ensuite il convient de s'interroger sur la nature et les fonctions de la comptabilité publique "originelle", c'est-à-dire avant le développement des processus de convergence, et sur sa compatibilité avec ces évolutions. Enfin, ces deux points étant posés, il reste à déterminer les spécificités comptables du secteur public et à examiner leur portée doctrinale.

COMPTABILITÉ ET INFORMATION FINANCIÈRE

Sur le premier point, les développements récents des débats concernant les normes comptables applicables aux entreprises ont montré le caractère stratégique et la dimension fondatrice de l'approche en termes d'information des tiers. Les cadres conceptuels existants commencent par poser la question des destinataires de l'information financière et la réponse donnée a des

conséquences décisives sur le contenu des normes comptables qui en découlent plus ou moins directement. L'objectif privilégié est de fournir une information utile aux investisseurs pour l'allocation de leur épargne. Les normes comptables vont donc être construites pour privilégier les présentations et les méthodes d'évaluation les plus adaptées à la mesure de la valeur de l'entreprise ou à sa rentabilité.

LA COMPTABILITÉ D'ENTREPRISE EST DE PLUS EN PLUS ORIENTÉE VERS L'INFORMATION FINANCIÈRE

Il n'est pas question d'entrer dans les débats sur le degré de compatibilité existant entre ces objectifs et des méthodes d'évaluation se référant exclusivement aux prix fournis par les marchés financiers mais seulement de constater que cette problématique est assez éloignée des problèmes que pose l'information financière sur le secteur public. Le débat relatif à l'information sur les entreprises est important pour deux raisons: les entreprises (et spécialement les entreprises faisant appel public à l'épargne qui sont au centre des préoccupations et des controverses sur les normes comptables) sont potentiellement à vendre, connaître leur "prix" ou leur rendement financier présente donc un intérêt majeur pour l'investisseur et retenir cette approche permet de fonder une règle d'évaluation des actifs et des passifs cohérente avec les objectifs d'information

des marchés. Il est ainsi possible de choisir entre les deux seules méthodes d'évaluation connues d'un élément: ce qu'il vaut ou ce qu'il a coûté. Il est assez clair que cette approche en termes de prix ou de valeur marchande n'est pas pertinente pour la très grande majorité des entités publiques.

Les conséquences de cette constatation sont souvent sous-estimées. Comme l'objectif de l'information fournie par les comptes ne peut pas être de renseigner sur la valeur marchande ou la rentabilité financière de l'entité, on ne peut plus fonder ainsi une règle d'évaluation privilégiée. Il faut donc reconstruire le dispositif en se replaçant du point de vue des objectifs ou des utilisateurs prioritaires. Il est d'usage, dans les différents textes traitant de ces questions, de commencer par déclarer que les objectifs et les utilisateurs sont multiples, mais il est souvent précisé ensuite que certains objectifs ou les besoins de certains utilisateurs sont prioritaires. Si l'énoncé de la liste des objectifs et utilisateurs potentiels est utile, c'est malgré tout la mention des priorités qui fournit les indications les plus intéressantes pour fonder certaines caractéristiques des normes comptables.

A QUELS BESOINS RÉPOND LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE ?

Le débat sur les objectifs de la comptabilité des organismes publics n'est pas tranché au niveau international. Dans une stricte application de la méthode de transposition des normes applicables aux entreprises, il avait d'abord été proposé de dire que l'objectif était de fournir une information aux investisseurs, en l'occurrence en titres de dettes. Cette position avait l'avantage de préserver un lien avec une problématique générale d'évaluation qui aurait pu alors être centrée sur la mesure de la capacité de remboursement. Mais cette orientation a été rapidement rejetée car elle soumettait le modèle comptable à construire aux besoins d'une catégorie très restreinte d'utilisateurs.

L'orientation actuelle serait plutôt de considérer les citoyens (et leurs représentants) et/ou les contribuables comme les principaux utilisateurs.

Cette approche semble remporter un soutien très large, mais il est difficile d'en tirer des conséquences concrètes pour construire un modèle comptable et apprécier le degré de pertinence de certaines normes élaborées pour les entreprises. Il est cependant possible d'établir certaines conclusions. La comptabilité d'entreprise ne sert pas seulement à déterminer la valeur marchande de l'entreprise, même si l'évolution actuelle, marquée par la référence aux normes internationales, conduit à donner de plus en plus d'importance à ce point de vue. Dans la tradition française, le compte de résultat est aussi important que le bilan, sinon plus. L'ancrage du compte de résultat sur la notion de flux lui confère même une certaine autonomie conceptuelle, qu'il ne possède pas dans une approche privilégiant le bilan où il est réduit à être un simple élément d'explication de la variation de valeur. Dans cette perspective on peut interpréter le compte de résultat comme l'élément permettant de comparer le coût de l'activité avec la valeur de cette activité, reconnue par le marché. Naturellement, la notion de coût et son calcul ne peuvent se fonder entièrement sur des flux, mais il est possible de fixer des conventions raisonnables qui évitent les débats compliqués sur l'évaluation et qui fournissent des informations pertinentes sur les coûts "utiles" pour la gestion.

Les entités publiques sont principalement non marchandes (on considère ici, comme l'évolution de la réglementation et la pratique l'ont déjà largement entériné, que les entreprises publiques, par nature marchandes, doivent être traitées au plan comptable comme les entreprises privées). Par définition le marché ne peut valider leur activité et lui donner une valeur objective, mais l'approche comptable reste valable pour

déterminer les coûts et c'est normalement une information qui devrait intéresser le citoyen et le contribuable, même si l'impossibilité de comparer ces coûts avec la valeur des services rendus limite la portée de l'information et ne permet pas un jugement synthétique sur la performance financière.

A QUELLES CONDITIONS LE MODÈLE DE L'ENTREPRISE EST-IL TRANSPOSABLE ?

De plus, si l'on distingue dans le secteur public les entités financées directement par des prélèvements obligatoires, pour lesquelles l'observation précédente s'applique et interdit un rattachement des charges aux produits débouchant sur une performance financière, et les entités financées par des subventions versées par les entités du type précédent, il est possible de construire un modèle comptable plus proche de l'entreprises pour cette dernière catégorie à condition d'adopter certaines conventions ou règles de gestion. Il convient pour cela de donner un sens aux modalités de calcul de la subvention de telle sorte qu'elle représente la valeur des services produits. Ces modalités sont diverses et doivent refléter des choix de gestion, cette valeur peut être calculée ou estimée par comparaison avec des services marchands analogues. On retrouve alors une logique de compte de résultat d'entreprise et un résultat interprétable comme une performance financière, sous réserve que l'ensemble des parties prenantes acceptent les conventions.

De même, une entité constituée pour exercer un certain nombre de missions, dont le périmètre de responsabilités est bien délimité et dont les moyens affectés sont clairement définis, aura plus de facilités pour établir un bilan représentatif de sa situation financière réelle qu'une entité ancienne dont les missions et les responsabilités résultent plus de l'Histoire que de textes précis. La notion d'information financière se rapproche plus du sens qu'elle possède pour les

entreprises pour la première catégorie. Cela ne règle pas la question de la relation à la valeur marchande (la notion de juste valeur reste à définir dans le secteur public!) mais permet de décliner des méthodes mises au point pour les entreprises.

Ainsi, même si la notion d'information financière reste d'une application délicate, les situations sont différentes en fonction de la catégorie des entités. La convergence ne présente pas le même enjeu ni le même intérêt pour tous les organismes publics, son degré de développement apparaît donc comme variable. Il est significatif de noter que toutes les réformes comptables menées jusqu'à présent ont commencé par traiter les agences ou les établissements publics, et que certaines réformes se sont limitées à ces entités.

LA FONCTION ORIGINELLE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Le deuxième point conduit à revenir sur le cas des entités financées directement par prélèvement obligatoires. La comptabilité publique "traditionnelle" trouve son origine et sa justification dans les spécificités de ce cas. Le résultat de la comparaison entre les charges et les produits constitués de ces prélèvements n'ayant pas la dimension d'une performance financière, il n'est pas possible de suivre la gestion à travers l'observation du résultat et des ses composantes ni de la fonder sur le respect d'objectifs d'équilibre ou de rentabilité. Il faut suivre séparément les charges et les produits et le faire par rapport aux objectifs initiaux qui sont exprimés dans le budget. C'est pourquoi la comptabilité publique a été (et doit rester pour partie) une comptabilité budgétaire.

LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE NE PEUT SE RÉDUIRE À UNE COMPTABILITÉ DE CAISSE

Cette spécificité conduit souvent à assimiler comptabilité publique et comptabilité de caisse. C'est une vision réductrice qui repose sur une confusion entre la définition d'un

périmètre comptable et la nature des opérations qui sont enregistrées. On distingue en général deux modalités de détermination des plafonds de dépenses budgétaires: la base de caisse dans laquelle le plafond porte sur les paiements et la base d'exercice dans laquelle le plafond est mis au niveau des réalisations. Il existe en fait une troisième base qui est celle des engagements et qui consiste à fixer un plafond des engagements (juridiques). Ces trois bases sont des bases de budgétisation et non de comptabilité. Elles impliquent chacune une comptabilité différente mais ces comptabilités n'ont pas de principes généraux indépendants des bases budgétaires.

La comptabilité de caisse, qui est une comptabilité définie par des principes comptables, n'est donc pas le modèle de la comptabilité budgétaire, même si le budget est établi sur une base de caisse. Une comptabilité budgétaire doit suivre le modèle de la présentation du budget et ses principes de construction, c'est ce dernier et non des principes comptables qui détermine donc le modèle. Si le budget ne suit pas un principe de caisse pure (il existe toujours des exceptions comme la période complémentaire ou le traitement particulier de certaines opérations), la comptabilité budgétaire ne peut être une comptabilité de caisse établie suivant des principes exclusivement comptables.

Le passage à une comptabilité d'exercice ne peut donc se résumer au remplacement d'une comptabilité de caisse par une comptabilité d'exercice, il faut prendre en compte également l'articulation avec la comptabilité budgétaire (dans toutes ses dimensions), cette dernière présentant des spécificités qui ne peuvent disparaître pour des raisons de doctrine comptable.

LES SPÉCIFICITÉS COMPTABLES DU SECTEUR PUBLIC

Le dernier point porte sur les spécificités comptables du secteur public et les limites de

la convergence entre les normes comptables qui lui sont applicables et celles relatives à la comptabilité d'entreprise. Ces spécificités sont des conséquences directes des points précédents. L'absence de rattachement des charges aux produits découle du financement par prélèvements obligatoires. Ce mode de financement pose la question de sa nature comptable. Il ne s'agit pas, par définition, d'un revenu d'activité. Doit-il être considéré comme un revenu d'actif? Même si de nombreuses raisons poussent à considérer que le pouvoir de lever l'impôt ou plus généralement l'exercice de la souveraineté sur un territoire présentent toutes les caractéristiques d'un actif incorporel pour l'entité qui en détient le contrôle, les conditions de comptabilisation d'un tel actif ne semblent pas pouvoir être réunies et aucune entité (en général des Etats) disposant de telles ressources ne les a jusqu'à présent inscrite dans ses comptes.

LE PROBLÈME DE L'EXHAUSTIVITÉ DU BILAN

La première spécificité serait donc la non exhaustivité du bilan. On pourrait cependant objecter que le bilan d'une entreprise n'est pas non plus véritablement exhaustif et que certaines normes interdisent même la comptabilisation d'actifs incorporels créés (fonds commercial par exemple). Pour les entreprises de services en particulier, l'absence de ces éléments a des conséquences importantes sur la consistance du bilan et sa capacité à représenter la richesse de l'entreprise. Elle en a également nécessairement sur le processus de calcul des charges et des coûts. L'absence d'un actif incorporel représentatif de la richesse principale dans le bilan d'un Etat n'est donc pas une spécificité absolue.

Mais, dans une entreprise de services, l'existence de revenus d'activité, validés par le marché, permet d'opérer un rattachement satisfaisant des charges aux produits même si l'absence de certains actifs incorporels rend certaines conventions de rattachement discutables. Ce rattachement

permet d'interpréter le résultat comme un indicateur de gestion. Dans le cas d'un Etat la difficulté est double, le calcul des charges et des coûts peut être biaisé par l'absence d'un actif important et les produits fiscaux ne peuvent s'analyser comme un revenu d'activité. La non prise en compte de la souveraineté et de ses conséquences financière constitue bien une spécificité importante des Etats.

LA DIFFICULTÉ DE CERNER LA NOTION DE PASSIF

Cette spécificité de l'actif trouve sa contrepartie au passif. La définition du passif en comptabilité d'entreprise n'est que partiellement applicable dans le secteur public et spécialement dans le cas des entités disposant d'un pouvoir législatif. Si les engagements de nature contractuelle pris par une entité publique peuvent être analysés suivant les critères utilisés pour définir un passif, il est plus difficile d'appliquer ces notions aux engagements "politiques" et aux engagements résultant de lois dont l'applicabilité est difficile à apprécier.

C'est particulièrement le cas pour des lois créant des droits à prestation (en nature ou en espèce) financés sur les ressources budgétaires qui restent soumises au principe d'annualité. Le Conseil constitutionnel a ainsi noté que ce genre de dispositions mettaient à la charge du législateur non une obligation de résultat, mais une obligation de moyens et que ces derniers n'étant pas infinis, leur degré de mobilisation dépendait de l'état des ressources et des autres objectifs de même intérêt ou de même valeur juridique qui doivent également être poursuivis.

Il en résulte que le champ des passifs (à l'exception de ceux qui résultent d'engagements contractuels) peut être extrêmement large ou extrêmement réduit suivant l'interprétation qui sera faite de la portée des engagements.

Ces incertitudes ne sont pas véritablement tranchées par les normes existantes. Les débats sur ces questions sont en cours au niveau international et, pour ce qui concerne la situation française, les solutions retenues par les référentiels applicables aux différentes catégories d'entités publiques concernées doivent sans doute encore être précisées et harmonisées, même si les textes actuels privilégient tous plutôt une approche restrictive.

Ces spécificités ont des conséquences sur le compte de résultat et sont directement liées aux difficultés d'élaboration d'un principe de rattachement des charges aux produits. Elles sont d'inégale portée selon les catégories d'organismes. Au stade actuel il est encore trop tôt pour en tirer des conclusions sur la limite de la convergence en général. Il semble également difficile de décider si la question doit être traitée au niveau de l'ensemble des organismes publics ou s'il ne serait pas plus opérationnel de définir des grandes catégories, plus homogènes au regard des problématiques de convergence.

QUESTIONS POUR LA DOCTRINE

Ces considérations interrogent la doctrine comptable sur plusieurs points. Le développement des travaux doctrinaux devrait ainsi fournir des éclaircissements sur le lien à établir entre objectifs de la comptabilité, besoins des utilisateurs et choix d'un modèle comptable notamment en matière de règles d'évaluation. L'approfondissement de la notion de juste valeur pour des entités non marchandes représente également un sujet difficile mais crucial pour la compréhension de la portée et de la limite des comptes des organismes publics.

Aux origines du mot comptabilité

Pierre LABARDIN, Université Paris Dauphine

Marc NIKITIN, Université d'Orléans

Revue Française de Comptabilité / janvier 2010

Les jours du mot comptabilité (ou son équivalent anglais) sont-ils comptés? C'est peut-être ce que pensent les responsables de la normalisation comptable internationale puisqu'ils ont en effet remplacé récemment l'expression IAS (International Accounting Standards) par celle plus adaptée des IFRS (International Financial Reporting Standards). L'évolution sémantique n'est pas innocente puisqu'il s'agit, au travers de l'évolution des mots, de constater (et de consacrer) celles des choses, et plus particulièrement le rôle prééminent des marchés financiers dans la normalisation comptable internationale. Cette évolution traduit l'américanomanie ambiante chez les praticiens et les universitaires spécialistes de comptabilité, cette dernière résultant elle-même de l'évolution inéluctable du rapport de force dans le processus de normalisation comptable internationale.

Le phénomène est cependant naturel: à chaque époque, des mots et des expressions en remplacent d'autres. De plus, l'apparente stabilité d'un mot masque parfois un sens qui se modifie. C'est donc dans un but de clarification que nous voulons ici retracer la genèse du mot comptabilité et les différentes significations qu'il a pu avoir, depuis son apparition au milieu du XVIII^e siècle jusqu'à ce qu'il acquière ses acceptions actuelles.

Nous avons utilisé deux sources principales: il y a d'abord les dictionnaires de chacune des époques abordées, il y a ensuite les ouvrages rédigés par les hommes de l'art: nous avons réalisé une collecte systématique des définitions du mot comptabilité contenues dans les ouvrages de langue française comportant ce mot dans leur titre ou leur préface.

On constate tout d'abord que plusieurs acceptions du mot comptabilité coexistent. De plus, les mots n'apparaissent ni ne disparaissent par décret; enfin, leur présence dans un texte écrit n'empêche pas des usages antérieurs. Les dates que nous indiquons sont donc approximatives. Dans l'ordre d'apparition, les acceptions successives ont été :

1. « Obligation de rendre des comptes », acception disparue depuis plus d'un siècle et demi en français, mais conservé

dans l'anglais accountability.

2. « Technique d'enregistrement dans les comptes ».

3. « Ensemble de comptes ».

4. « Service (lieu) où sont tenus les comptes », et par métonymie « Dans une entreprise ou une administration, ensemble des personnes chargées de la tenue des comptes ».

Mais reprenons au début.

1. DE LA TENUE DES LIVRES À LA COMPTABILITÉ

Avant que le mot comptabilité n'apparaisse dans le vocabulaire des négociants, les auteurs comptables parlaient de tenue des livres. Il semble même que ce terme ait eu son équivalent dans plusieurs langues : book-keeping en anglais, boekhouden en néerlandais, Buchhaltung en allemand et 6yx2aJmepUfl en russe. Tenue des livres sera d'ailleurs utilisé jusqu'au début du XX^e siècle. Si le terme tenue des livres a son équivalent dans de nombreuses langues, comptabilité n'a en revanche pas cette même universalité de sens. Il est vrai que le mot est apparu au même moment que se constituaient les Etats Nations et que s'affirmaient des systèmes comptables beaucoup plus marqués par les particularismes nationaux que dans les siècles précédents.

Autre différence: si tenue des livres était une expression née dans les milieux de la marchandise, le mot comptabilité a en revanche été importé du domaine des finances publiques et sa première acception fut « Obligation de rendre compte ». La première occurrence certaine du mot, selon nos recherches, date de 1750 et concerne les finances de l'Etat. Il s'agit d'un document disponible à la BNF (cote FP-7297) et daté de novembre 1750. Le titre: « Les fermiers des Aydes, Circulaire de la Ferme générale proposant un mode uniforme de comptabilité » a été ajouté ultérieurement. Le mot comptabilité apparaît cependant dans le texte, et son sens est à l'évidence « obligation de rendre compte ». On peut d'ailleurs facilement remplacer le mot par cette définition sans altérer la clarté du texte. La même opération ne pourrait être réalisée avec un autre sens. La première définition de comptabilité apparaît peu après, en 1753, dans l'encyclopédie de Diderot et d'Alembert, dans une expression relativement confuse, trahissant un usage encore mal établi. Le dictionnaire de l'Académie de 1762 ne mentionne pas le mot et le dictionnaire de Trévoux, dans son édition de 1771, donne une définition proche de (sinon copiée sur) celle de l'encyclopédie. Il faudra attendre l'édition de 1798 du dictionnaire de l'Académie française pour obtenir une définition simple et claire: « obligation de rendre compte, état du comptable ».

Ce sens est d'ailleurs cohérent avec celui de comptable « celui qui doit rendre des comptes ». A cette époque, celui qui est comptable (responsable) ne tient pas les comptes et confie cette tâche à un teneur de livres. Assez rapidement cependant, il deviendra courant que l'on confonde l'obligation de rendre compte et les moyens de rendre compte. La comptabilité d'un receveur ou d'un fermier général sera autant l'expression de sa responsabilité que l'appareil qu'il constituera pour rendre compte au Roi.

Progressivement, comptabilité passera de la sphère publique à la sphère privée, et Pierre Boucher publiera, en 1800, un ouvrage proposant « aux personnes qui sont dans les

affaires », de se familiariser avec la « comptabilité maritime et rurale ». Le mot comptabilité, considéré comme le moyen de rendre compte, est ensuite progressivement introduit dans les ouvrages sur la tenue des livres des commerçants: en 1810, Degrange (père) parle de comptabilité commerciale, un essai anonyme de comptabilité commerciale est publié en 1805, Lorimier (1808) parle de comptabilité commerciale dans son Essai sur les comptes sociaux et Legret publie en 1811 des Rudiments de la comptabilité commerciale. La comptabilité du commerçant est ici l'appareil qu'il doit mettre en place pour se rendre compte à lui-même.

Dans le domaine privé, la dimension de responsabilité vis-à-vis d'autrui ayant disparu, il va être possible et même naturel de confondre tenue des livres et comptabilité. On assistera alors pendant quelques décennies à une valse-hésitation entre ceux qui considèrent que les deux termes sont équivalents d'une part, et ceux qui attribuent un statut supérieur à comptabilité d'autre part. Rodrigues (1810), par exemple, assimilera les deux termes: « la tenue des livres, ou comptabilité, est une méthode dont les négociants font usage pour écrire sur les livres toutes les affaires qu'ils font ». La préface de l'ouvrage de Chabaud (1836) est également significative de la confusion des deux termes, placés ici sur un pied d'égalité: l'auteur parle d'abord de « la comptabilité considérée comme science, c'est-à-dire sous le triple point de Vue de sa cause, de sa nature et de sa fin. Or, la tenue des livres en rassemble tous les principes. ». Cinq paragraphes plus bas on peut lire: « Comme toutes les sciences bien faites, la tenue des livres ne repose en vérité que sur un seul principe ... ». On aboutira ainsi, plus dans les dictionnaires (le sens courant) que chez les praticiens, à une confusion des deux termes comptabilité et tenue des livres, au point que le premier prendra progressivement le sens du second, c'est-à-dire: « technique d'enregistrement dans les comptes ».

Quelques auteurs ont assez tôt proposé d'établir une distinction. J.5. Quiney, en

1817, expliquait: « La comptabilité est la science des comptés, la tenue des livres est l'art de rendre raison de toutes les opérations" et L. Mézières, en 1849 affirmait plus explicitement: « La comptabilité peut être considérée comme une science dont la tenue des livres est la pratique ". Cela n'empêchait pas le dictionnaire Larousse de 1856 d'indiquer que comptabilité et tenue des livres étaient synonymes. On voit là le décalage qui peut exister entre la langue des spécialistes et le vocabulaire courant. Il faudra attendre longtemps pour que la hiérarchie entre les des deux termes apparaisse dans un dictionnaire usuel. Le petit Larousse illustré de 1906 donne encore des définitions assez proches.

Au cours du XIX' siècle, comptabilité a donc progressivement pris l'ascendant sur tenue des livres. Nous verrons plus loin le rôle qu'a pu jouer à cet égard la division du travail comptable dans les entreprises; on peut également invoquer la connotation sociale plus valorisante de comptable (responsable, qui doit rendre compte de sa gestion qui amènera *comptabilité* à avoir un sens plus flatteur que tenue des livres, au moins parmi les professionnels. Dans la même période, le sens originel attribué par le dictionnaire de l'Académie en 1798 déperira progressivement, et Dupiney et Vorepierre (1876) noteront, tard dans le XIX' siècle, que comptabilité a deux sens, dont le premier « Obligation de rendre compte" est peu usité.

Au Royaume-Uni, le terme accounting (avec cette orthographe) n'apparaît que très tardivement dans les titres d'ouvrages de comptabilité, même si l'on trouve les équivalents *accounting* et *accountantship* au XVIIIe siècle. En fait, ce n'est donc pas avant le milieu du XIX' siècle que *accounting* (1861) ou *accountancy* (1854) apparaissent dans des titres d'ouvrages. La concomitance avec l'apparition d'organisations de chartered accountants est troublante et l'on peut supposer que cette nouvelle profession, ayant tout intérêt à valoriser ses compétences distinctives, ne soit pas pour rien dans le fait qu'un nouveau mot (*accounting*) se soit répandu à cet effet.

Comme en France en revanche, le terme est utilisé dans les finances publiques depuis le XVIII' siècle.

2. LA COMPTABILITÉ MORCELÉE, APRÈS 1850

Dans la seconde moitié du XIX' siècle, le nombre des comptables augmente de façon importante. Les données statistiques les englobent dans la catégorie 'employés', sans donner d'informations spécifiques au sujet de ceux qui nous intéressent ici. Nous en sommes donc réduits à supposer que l'évolution du nombre des employés et celle des comptables ont été comparables, ce qui signifierait que les comptables français sont deux à quatre fois plus nombreux en 1936 que 70 ans auparavant. L'augmentation du nombre des comptables peut aussi se déduire du nombre croissant d'ouvrages de comptabilité publiés tout au long du XIXè siècle et surtout de l'augmentation du nombre d'éditions que connaissent ces ouvrages. On peut enfin constater, à partir des années 1870, l'augmentation considérable du nombre d'écoles de commerce et de leurs effectifs, en précisant que l'enseignement de la comptabilité y tenait une place prépondérante.

L'augmentation du nombre des comptables a naturellement entraîné une division du travail parmi eux: certains teneurs de livres se consacraient à l'enregistrement des ventes alors que d'autres n'enregistraient que les achats. En observant l'évolution des mots de la comptabilité, nous avons remarqué que cette division du travail avait eu au moins trois conséquences: une première concerne le développement d'une hiérarchie au sein des employés chargés de la comptabilité, une seconde aboutit à la division de l'espace et à la création de département de comptabilité et une troisième ressortit à la spécialisation de leurs compétences.

DIVISION DU TRAVAIL ET HIÉRARCHIE PARMIS LES COMPTABLES

Le développement des grandes entreprises industrielles, des compagnies de chemins de fer et des banques a eu une première

conséquence sur l'organisation comptable. Les comptables des établissements saisissaient les données et les transmettaient au siège afin que les enregistrements soient vérifiés et centralisés. Ce type d'organisation a permis le développement d'une rotation des employés entre les différents services comptables d'une même entreprise.

La division du travail entre une comptabilité se situant au niveau du siège (c'est-à-dire une comptabilité dite centrale ou générale) et une comptabilité tenue dans les différents établissements (comptabilité dite auxiliaire) n'apparaît qu'au XIXe siècle.

C'est seulement aux alentours de 1850, que les deux expressions comptabilité générale et comptabilité auxiliaire sont devenues d'usage plus courant. Auparavant, leur usage était exceptionnel et le sens encore mal fixé. C'est d'abord Helfenbein, teneur de livres en chef à la Compagnie des chemins de fer de Saint-Etienne à Lyon en 1845, qui parle de comptabilité générale. Bahier en 1850 oppose clairement comptabilité générale et comptabilité auxiliaire.

Une première explication de l'origine de l'expression comptabilité générale serait l'influence de la comptabilité publique. En effet, on retrouve des traces de cette expression dans des manufactures d'Etat comme Saint-Gobain, mais dans un sens différent. Sans exclure l'influence qu'ont pu avoir les finances publiques, une autre explication peut être avancée: les expressions comptabilité générale et comptabilité auxiliaire dériveraient des expressions comptes généraux et comptes particuliers largement utilisées depuis le XVIIe siècle (citons ainsi sans souci d'exhaustivité La Porte (1685), Imhoof (1786), De grange (1801), Dupuy (1823) ou Barlet (1861)).

Il peut sembler probable que la division du travail entre les services centraux et les services auxiliaires ait recoupé celle entre les comptes généraux et les comptes particuliers. Les premiers mettant par exemple en balance les comptes de capitaux ou d'immobilisations étaient tenus au siège quand les seconds qui concernaient essentiellement les clients et les fournisseurs pouvaient être tenus plus facilement dans

chaque établissement. En 1865, Beauchery reprend la distinction en opposant les comptes généraux et les comptes particuliers. Il suggère donc la superposition provisoire de deux oppositions: d'un côté, celle portant sur la technique et de l'autre celle portant sur le travail quotidien.

Le nouveau sens se répand ensuite assez vite: Guilbault (1865), Barré (1877) ou Barillot (1887) définissent tous clairement cette nouvelle opposition. Léautey et Guilbault (1889) la consacreront mais préféreront utiliser les expressions *livres analytiques* (qui donnera plus tard la *comptabilité analytique*) pour *comptabilité auxiliaire* et *livres synthétiques* pour *comptabilité générale*. Il semble par ailleurs que l'usage de comptabilité générale soit courant dans les entreprises: ainsi en atteste la correspondance interne au service comptable du Crédit Lyonnais des années 1870(7).

DIVISION DU TRAVAIL ET DIVISION DE L'ESPACE

La hausse du nombre de comptables a eu des conséquences sur l'organisation de leur travail dans chaque établissement. L'une d'entre elles tient dans l'apparition d'un espace spécifique dans chaque usine, dans chaque banque, dans chaque grand magasin: le service comptable. Au XVIIIe siècle, un tel espace n'existe pas encore ou du moins, n'est pas organisé: les commerçants niortais n'avaient pas d'espace spécifique pour tenir leurs comptes. De même, les négociants et leurs teneurs de livres travaillaient dans la même pièce à Marseille et à Bordeaux: les lettres commerciales, la comptabilité et les expéditions étaient effectuées dans la même pièce sans que ces tâches soient séparées. Les informations concernant les grandes entreprises de l'époque manquent. Il semble difficile de parler d'un espace comptable au XVIIIe siècle, même si l'on peut en apercevoir quelques prémices.

Le mot comptabilité était alors en compétition avec celui de bureau. Mais bureau était utilisé dans un sens plus large, désignant l'ensemble des services administratifs et pas les seuls services

comptables. On peut dater des années 1860 l'apparition du nouveau sens au mot comptabilité. A Saint-Gobain, le mot comptabilité est utilisé pour qualifier un service comptable pour la première fois à Aix-la-Chapelle en 1859 (8). Un autre élément confirme notre périodisation. Helfenbein se présente en 1845 comme teneur de livres en chef. En 1862, Heudicourt s'autodésigne comme chef de comptabilité, c'est-à-dire chef du service de la comptabilité. En 1865, le dictionnaire de La Châtre sera le premier à définir la comptabilité comme un espace, même si la définition est elliptique. Néanmoins, ni Dupiney de Vorepierre en 1876, ni le dictionnaire de l'Académie française de 1878 ne reprendront ce nouveau sens.

DIVISION DU TRAVAIL ET SPÉCIALISATION

Jusqu'au début du XIX^e siècle, nombre de manuels comptables étaient écrits par et pour les marchands. Par conséquent, parler de comptabilité ou de comptabilité commerciale revenait à peu près au même. Au début du XIX^e siècle, deux nouvelles formes de comptabilité apparaissent dans les manuels: la comptabilité agricole ou rurale (la comptabilité de l'agriculture) et la comptabilité industrielle (la comptabilité de l'industrie). Dans un premier temps, ces expressions signifient simplement l'application de la comptabilité à un type particulier d'entreprises et non à un domaine particulier de la comptabilité. Les définitions de Godard [1827], Royer [1840], Joubert [1847], Bahier [1850], Lefour [1853], Hubert [1856], Coulon [1857] et Matharan [1859] confirment ce premier moment.

L'augmentation du nombre de comptables a eu une dernière conséquence sur le travail comptable dans chaque service comptable. Certains comptables étaient chargés de la comptabilité de gestion quand d'autres travaillaient sur la comptabilité financière. La distinction devient au fur et à mesure plus évidente. Par exemple, dans les mines, la différence apparaît claire: il y avait d'un côté les comptables travaillant sur la comptabilité financière dans les bureaux et d'un autre côté, ceux travaillant sur la comptabilité de

gestion juste à l'extérieur de la mine. Les cas d'autres entreprises comme Saint-Gobain ou le SEIT, le monopole public de tabac, confirment le constat précédent.

Au début des années 1860, le sens de ces expressions commence à changer. D'un côté, la spécificité de la comptabilité commerciale tient évidemment aux idées d'achats et de ventes, autrement dit aux comptes clients et aux comptes fournisseurs. D'un autre côté, la comptabilité industrielle est liée à l'idée de la production, c'est-à-dire essentiellement au calcul des prix de revient. Si les sens ne sont pas encore stabilisés, l'opposition entre une comptabilité interne et une comptabilité externe est déjà présente (Heudicourt [1861] et Barlet [1862]). Il faudra attendre Andoyer [1896], Bournisien [1909], Reymondin [1909] et Edom [1911] pour voir le changement linguistique définitivement confirmé.

DEUX REMARQUES EN GUISE DE CONCLUSION

A chaque époque, certains auteurs proposent des innovations de langage (c'est encore vrai aujourd'hui), le plus souvent avec l'idée de gagner en notoriété et en prestige. Pour autant, la communauté des comptables n'adopte pas nécessairement tous ces nouveaux mots ni toutes ces nouvelles acceptions de mots existants. Les nouveaux mots sont souvent lancés par des auteurs peu connus et leur sens ne se stabilise souvent que plus tard sous l'influence d'auteurs influents. Les auteurs que l'on pourrait qualifier d'influents jouent un rôle déterminant dans la stabilisation du mot et de son emploi. C'est au cours de la même période que d'une part la comptabilité en parties doubles s'est généralisée dans les entreprises (la première moitié du XIX^e siècle), et que d'autre part le sens du mot comptabilité s'est stabilisé. Comment expliquer cette concomitance autrement que par l'assimilation de comptabilité à comptabilité en parties doubles? De nombreux auteurs soulignent d'ailleurs qu'un système complet de comptabilité ne peut qu'être tenu en parties doubles.

TRESOR PUBLIC

La convergence comptabilité publique /comptabilité privée: Une évolution continue

Agnès BRICARD, Présidente du Club secteur public, expert – comptable, commissaire aux comptes.
et Jean-Claude SCHEID, Professeur agrégé des universités

Les Cahiers du Club Secteur Public - N°1 Collection ECM

La Loi organique relative aux lois de Finances (LOLF) du 1er août 2001 consacre une véritable convergence entre comptabilité publique et comptabilité privée. Cette convergence résulte d'une évolution constante depuis le règlement général de 1962 (pour l'Etat) et la M11 de 1957 (pour les collectivités locales) en passant par les diverses réformes qui ont eu lieu depuis.

1- LA COMPTABILITE PUBLIQUE EN FRANCE TRAITE 50% DU PIB

La comptabilité publique intéresse en France:

- **collectivités décentralisées:** 37000 communes, 101 départements, 22 régions et autres à statut particulier, augmentés de 20 000 groupements comme les syndicats de communes et les communautés de communes... et aussi de 50 000 établissements publics locaux (en comprenant les hôpitaux, les offices publics d'HLM et les établissements publics d'enseignement comme CES, lycées...), donc au total 100 000 administrations publiques locales dotées d'un comptable public (sans compter les satellites de droit privé comme les associations, les SEM...) et au moins ainsi 100 000 comptabilités, (comme les directions départementales de l'Agriculture, de l'Équipement...) et toutes les institutions rattachées, notamment les établissements publics nationaux (au nombre supérieur à 1000) à caractère administratif (CNIL, AMF...) culturels et scientifiques (opéras nationaux, CNRS, universités, musées nationaux...) ou à caractère industriel et commercial (ports nationaux, voies navigables...).

- **ministères de l'Etat, leurs services déconcentrés** (comme les directions

départementales de l'Agriculture, de l'Équipement...) et toutes les institutions rattachées, notamment les établissements publics nationaux (au nombre supérieur à 1000) à caractère administratif (CNIL, AMF...) culturels et scientifiques (opéras nationaux, CNRS, universités, musées nationaux...) ou à caractère industriel et commercial (ports nationaux, voies navigables...).

Avec les organismes de sécurité sociale, le total des dépenses de toutes ces administrations

publiques a dépassé 50% du produit intérieur brut en 2004. La comptabilité publique enregistre donc des opérations qui chaque année sont supérieures en valeur à celles enregistrées par la comptabilité privée.

Dans les pays étrangers, la comptabilité publique est également très répandue et très importante, avec des situations aussi diversifiées qu'en France.

La comptabilité publique est une comptabilité tenue par des entités du secteur public (d'où le terme en anglais: public sector accounting). Cette affirmation simple cache une réalité très complexe d'une part parce que ces entités sont de nature très diverse (à la fois dans leur droit et dans leur activité: cour d'appel, conseil d'Etat, port, lycée, abattoir, services d'incendie...), et d'autre part parce que leur organisation comptable et financière change constamment (ainsi la plupart des ministères en France publient un bulletin officiel qui chaque mois, annonce une ou plusieurs dispositions comptables et financières nouvelles: ouverture d'un compte nouveau pour suivre une nouvelle opération budgétaire, nouvelle présentation d'un état financier...). Sur les 50 dernières années, tant en France que dans la plupart des pays développés, la comptabilité publique s'est rapprochée de la comptabilité privée. Pour comprendre ce rapprochement, il faut partir d'une description de la comptabilité publique à un moment donné dans le passé et la comparer à ce qu'elle est aujourd'hui; on pourra ainsi constater combien et comment elle a convergé vers la comptabilité privée.

2- EVOLUTION POSITIVE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

La comptabilité publique est une matière définie par un très grand nombre de textes législatifs et réglementaires. Mais à la fin des années 1980, son architecture est définie principalement par deux d'entre-eux:

- le règlement général sur la comptabilité publique de 1962 pour l'Etat,
- les instructions comptables M11 et M12 pour les collectivités territoriales.

Bien entendu, les dispositions de ces textes ne sont pas intégralement appliquées et il existe toujours une divergence entre les réglementations et les pratiques comptables.

a) Le règlement général sur la comptabilité publique de 1962 pour l'Etat (Décret du 29/12/1962).

Bien qu'il y ait eu de multiples textes avant et après cette date, le règlement général sur la Comptabilité publique de 1962 reste le texte de référence car il est le seul traitant de tous les aspects généraux de la comptabilité publique en tant que comptabilité (voir articles 27 à 31 de la LOLF).

Il n'a pas encore fait l'objet en 2005 d'un autre texte du même genre alors que la LOLF du 1er août 2001 a repris autrement beaucoup de ses dispositions.

Le règlement de 1962 pour l'Etat traite de 3 grands points:

- qui tient la comptabilité publique?
- quelles sont les opérations qu'elle enregistre?
- comment organise-t-elle les comptabilités dont l'ensemble forme la comptabilité publique?

L'énumération de ces 3 points est faite en 3 parties: principes généraux, Etat, Etablissements Publics Nationaux; il n'est donc pas question des collectivités territoriales pour lesquelles il n'existe pas de texte aussi général.

Premier point : qui tient la comptabilité publique?

Le premier point décrit les fonctions séparées des ordonnateurs et des comptables avec les 4 étapes classiques de travail pour la dépense essentiellement: engagement, liquidation, ordonnancement et paiement, seul ce dernier relevant du comptable public. L'art. 98 dispose que "les engagements sont retracés dans des comptabilités tenues par les ordonnateurs" et non pas par les comptables publics qui, dès lors, ne sont pas obligatoirement tenus informés des engagements avant paiement.

Second point : quelles sont les opérations à enregistrer ?

Le second point décrit les opérations à enregistrer: ce sont essentiellement les opérations de recettes et de dépenses qui ont été auparavant inscrites au budget et les opérations d'ordre (lesquelles, pour l'Etat, n'ont jusqu'à présent jamais été budgétées). Ainsi, comme les budgets ne prévoient pas d'amortissements ni de provisions, ce ne sont pas des opérations "à enregistrer" selon le règlement. Ne sont pas non plus visés des engagements sur le long terme pris par une loi par exemple. Il est aussi précisé (art. 55) que la *"comptabilité d'une année comprend toutes les opérations rattachées au budget de l'année en cause jusqu'à la date de clôture de ce budget selon les règles propres à chaque organisme"*. Pour l'Etat il s'agit d'un système de caisse modifié (modified cash accounting) et pas encore des opérations d'inventaire (charges à payer, produits à encaisser...) qui seront introduits par la LOLF.

Troisième point : comment organise-t-elle les comptabilités à tenir ?

Le troisième point donne le détail de l'organisation des comptabilités à tenir:

- **dans la première partie "principes généraux"**, il est dit (art. 51): *"la comptabilité comprend une comptabilité générale et, selon les besoins et les caractères propres à chaque organisme public, une comptabilité analytique et une ou plusieurs comptabilités spéciales des matières, valeurs et titres"*; l'art. 52 précise que *"la comptabilité générale est tenue selon la méthode de la partie double... et la nomenclature des comptes ouverts... s'inspire du plan comptable général..."*; l'art. 53 définit l'objet de la comptabilité analytique: *"faire apparaître les éléments de calcul du coût des services rendus...; permettre le contrôle du rendement des services"*;

L'art. 54 parle des comptabilités spéciales qui *"...ont pour objet la description des existants et des mouvements concernant les stocks de marchandises... les matériels et objets mobiliers; les titres nominatifs au porteur... les formules, titres, tickets... destinés à l'émission et à la vente"*.

Synthétiquement, l'ensemble "comptabilité publique" est assez particulier: les comptabilités spéciales notent des quantités mais pourraient sans difficulté faire partie de la comptabilité générale; il faut comprendre que cette dernière est une comptabilité de caisse modifiée qui est liée au budget, et ne suit pas donc pas les mouvements des comptes des classes 2 et 3 au-delà de l'exercice. Il faut donc tenir des comptabilités spéciales pour ces mouvements et encore ne les tient-on qu'en quantité. De plus, l'installation de comptabilités analytiques a été particulièrement rare.

- **dans la deuxième partie "Etat"**, sous le titre 3 "comptabilité", sont reprises les précisions de la première partie mais il est ajouté un chapitre 2 "résultats annuels et comptes de fin d'année" qui donne les états financiers annuels à dresser (art. 141) : il y a la balance générale des comptes ais il n'y a pas de bilan; seuls sont transmis d'une année à l'autre les soldes des comptes financiers (classes 1, 4 et 5) mais pas les soldes des classes 2 et 3.

- **dans la troisième partie: concernant les établissements publics nationaux**, tant administratifs qu'industriels et commerciaux, il est bien prévu un bilan parmi les états financiers établis par la comptabilité générale (art. 183 et 219); toutefois, l'obligation d'une comptabilité "matières" est maintenue (art. 179 et 217).

La comptabilité publique selon le règlement général de 1962 convergeait déjà en partie vers la comptabilité privée puisqu'elle adoptait la partie double et un plan comptable proche du PCG (1957 à l'époque). Mais elle s'en écartait sensiblement parce qu'elle était avant tout une comptabilité des opérations budgétaires, c'est-à-dire de recettes et dépenses, donc de caisse.

Le règlement était d'ailleurs une application de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de Finances (loi qui définit comment est construite et votée une loi de Finances chaque année) qui, dans son article 35 (projet de loi de règlement), prescrivait de faire ratifier par le parlement "le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année", ce que devait fournir la comptabilité publique.

b) La comptabilité des collectivités territoriales selon les instructions M11 et M12.

La comptabilité publique des 36000 communes et autres collectivités territoriales avait été réformée par l'instruction comptable **M11** pour les communes de moins de 10000 habitants (publiée le 10/11/1954, applicable à partir du 1/1/1957 aux moins de 5000 habitants puis, à partir de 1960 aux moins de 10000 habitants) et par l'instruction comptable **M12** pour les communes de plus de 10 000 habitants (applicable au 1/1/1965). Ces instructions servirent de base pour les instructions comptables de bien d'autres collectivités territoriales (départements...).

Ces comptabilités types **M11** et **M12** réalisaient la même convergence que la comptabilité publique de l'Etat: partie double et comptes du PCG, et elles avaient les mêmes différences avec la comptabilité privée: comptabilité liée aux opérations du budget lui-même construit seulement sur des recettes et

dépenses, donc, en fait, une comptabilité modifiée de caisse.

Les possibilités de comptabiliser les amortissements et les engagements étaient bien prévues mais en fait, jusqu'à l'application de la M14, très peu de communes procédaient à ces enregistrements.

Les instructions M11 et M12 s'écartaient néanmoins, sur certains points, des solutions comptables du règlement général de 1962:

- le budget était présenté en 2 sections: fonctionnement et investissement;

En fait, la section investissement est un tableau de financement prévisionnel et donc le vote de ces 2 sections signifie que les impôts locaux financent d'une part les charges de fonctionnement et d'autre part des réalisations d'investissement qui profiteront aux générations futures; cette présentation est pédagogique pour les contribuables.

- l'ordonnateur (le maire pour une commune) doit établir un compte administratif, et le comptable un compte de gestion, chaque année retraçant les opérations exécutées du budget et devant être tous les deux approuvés par l'assemblée délibérante (conseil municipal pour une commune); ces comptes doivent correspondre entre eux; ils sont très mal dénommés car les expressions "compte de gestion" et "compte administratif" recouvrent un grand nombre de documents différents, et pas seulement un compte; parmi ceux-ci, ne figure pas le bilan pour le compte administratif mais le bilan fait partie du compte de gestion; toutefois, ce bilan est quelque peu insincère puisque amortissements, provisions, stocks, créances douteuses n'y sont généralement pas mentionnés et que l'obligation de l'inventaire physique des biens date de 1997.

3- LES ETAPES DE MODERNISATION DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

Deux évènements marquants sont intervenus en quelques années: la nouvelle instruction comptable **M14** issue de la loi comptable de 1994 et généralisée en 1997, puis la loi organique relative aux lois de Finances (LOLF) en 2001.

Ces textes ont établi un nouveau rapprochement de la comptabilité publique vers la comptabilité privée. En réalité, l'évolution a été continue parce que de nombreuses modifications sont continuellement intervenues pendant cette période tant pour la comptabilité publique nationale que locale (exemples: des instructions comptables nouvelles ont été publiées pour les établissements publics nationaux - administratifs M 9.1 - scientifiques, culturels et professionnels M 9.2 – industriels et commerciaux M 9.3; d'autres sont intervenues dans le secteur local pour les départements, les services publics de l'eau, les établissements publics de santé...). Les textes réglementaires ne sont pas automatiquement ni complètement appliqués par tous les organismes concernés et la réalité offre des situations quelquefois assez différentes de ce que prescrivent les textes.

a) la Loi organique relative aux lois de Finances du 1er août 2001 (LOLF)

La LOLF a été précédée d'un grand nombre de rapports qui ont montré que le système budgétaire et comptable de l'Etat en France devait être modernisé (par exemple : rapport de Jean-Jacques François sur "Le système financier de l'Etat en question", 1998).

La LOLF remplace l'ordonnance du 2/1/1959 relative aux lois de finances à partir du 1er janvier 2005 pour application au 1er janvier 2006. Elle apporte de très nombreux changements à la structure des budgets de l'Etat et à la tenue des comptabilités publiques correspondantes.

Le point probablement le plus important est la présentation du budget d'ensemble sous forme de budgets-programmes qui couplent crédits accordés et résultats à obtenir. Cette évolution a lieu actuellement dans tous les pays développés du monde et elle est connue sous le terme de "nouvelle gestion publique" (new public sector management). Le chapitre 5 de la LOLF décrit en 5 articles (voir articles 27 à 31 de la LOLF) le système comptable futur de l'Etat (applicable à partir du 1er janvier 2006).

La convergence avec la comptabilité privée marque une grande avancée:

- **d'abord de principe: "les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action"** (art. 30), c'est plus que l'alignement sur le PCG,

- **ensuite de finalité: "les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière"** (art. 27); c'est reconnaître l'obligation d'établir un bilan,

- **enfin d'organisation: "l'Etat tient une comptabilité des recettes et dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations"** (art. 27): la séparation de ces 2 comptabilités permet d'organiser une comptabilité générale semblable à celle d'une entreprise.

Les dispositions générales de la LOLF ont été précisées par le Comité des normes de la comptabilité publique (créé par l'art. 136 de la loi de Finances pour 2002). Ce comité a rédigé **13 normes comptables publiées en juillet 2004** (précédées d'un cadre conceptuel comptable) qui reprennent en grande partie les normes de l'IPSASB (international public sector accounting standards board) elles-mêmes fortement inspirées des normes de l'IASB. L'ensemble de ces normes marque donc

un rapprochement considérable avec la comptabilité privée.

Les normes comptables de l'Etat doivent maintenant être déclinées en instructions comptables pour leur application dans tous les ministères et organismes d'Etat, notamment par exemple sur l'établissement du premier bilan d'ouverture (avec prise en compte des immobilisations). L'alignement sur la comptabilité privée ne fait que commencer et il demeure des problèmes comptables spécifiques à la comptabilité publique (exemple: la comptabilisation des impôts avec une prise en compte non liée à l'encaissement).

b) l'instruction M14 applicable aux collectivités locales

Le processus de normalisation comptable pour les comptes des collectivités territoriales est complètement différent du processus de normalisation pour les comptes de l'Etat; c'est vrai en France mais aussi dans la plupart des pays étrangers (USA, Italie, Espagne, Allemagne, Japon...) et ce fait est lié à la décentralisation des services publics. La comptabilité fait partie très souvent des compétences transférées, ce qui peut donner des normes comptables différentes d'une ville à l'autre dans un même pays, par exemple en Allemagne, en Italie, en Espagne. En France, les normes sont en pratique conçues par le Comité des finances locales (avec l'assistance du ministère de l'Intérieur - DGCL, direction générale des collectivités locales) - et du MINEFI - DGCP, direction générale de la comptabilité publique). La comptabilité publique n'est pas en France une "compétence" des collectivités locales. Les normes y sont identiques pour toutes les collectivités territoriales de même statut administratif.

L'instruction comptable M14 a été plusieurs fois modifiée et continuera à l'être probablement.

Elle inspire aussi les autres instructions budgétaires et comptables intéressant d'autres collectivités territoriales (départements, régions, organismes de coopération intercommunale...).

Les points de convergence adoptés par la M14 sont les suivants:

1- les amortissements obligatoires des biens renouvelables et dotations à inscrire en charges de fonctionnement; toutefois il existe plusieurs limitations car l'amortissement est facultatif notamment pour :

- les communes de moins de 3 500 habitants,
- les biens acquis avant 1996,
- les bâtiments (sauf s'ils sont utilisés pour des services payants) et la voirie.

2- les provisions obligatoires même en l'absence de risques pour différé de remboursement et pour garantie donnée pour des emprunts selon des montants forfaitaires; ce n'est donc pas la conception comptable des provisions qui s'applique; les provisions sont obligatoires pour des condamnations probables, sources de charges; toutes autres provisions sont possibles mais facultatives;

3 - les dotations aux amortissements et provisions peuvent toutefois être limitées si elles entraînent une augmentation des impôts directs supérieure à 2%;

4 - les charges à payer et les produits à recevoir doivent être comptabilisés en fin d'année pourvu que le service ou la livraison ait été fait. Il n'y a plus besoin de "période complémentaire";

5 - les annexes ont été développées pour compléter l'information donnée dans les comptes (ainsi l'annexe doit donner des explications sur les méthodes comptables utilisées). La M14 a introduit d'autres innovations qui ne vont pas à proprement parler dans le sens d'un alignement sur la comptabilité privée, mais qui marquent la volonté d'utiliser la comptabilité publique **pour**

la gestion, comme on le fait dans une entreprise:

- possibilité d'avoir un budget et une comptabilité par nature ou par fonction ;
- possibilité de suivre les financements de programmes pluriannuels (autorisation de programme) ;
- possibilité d'utiliser l'excédent de fonctionnement de l'année pour équilibrer la section d'investissement.

Les points nouveaux de convergence peuvent paraître modestes mais en fait ils préparent à d'autres réformes. Ainsi, le fait d'amortir certains biens oblige à suivre précisément les biens amortis: leur valeur, leur situation, leur état... L'habitude prise et le savoir-faire acquis seront utiles quand l'amortissement sera étendu à d'autres biens.

Par ailleurs, une loi de 1992 (loi dite ATR: administration territoriale de la République) a rendu les comptes administratifs et de gestion accessibles à tout citoyen : celui-ci peut demander à tout moment à en prendre connaissance à la mairie ou au receveur municipal(comptable public). Cette disposition étend le caractère public des documents d'une comptabilité qui est longtemps restée confidentielle.

4 - LA CONVERGENCE FUTURE

La comptabilité publique se rapproche de la comptabilité privée et elle a encore un peu de chemin à accomplir pour y ressembler complètement. Toutefois, la comptabilité publique ne peut espérer traiter tous ces problèmes en s'alignant sur la comptabilité privée : **elle doit trouver des solutions originales** pour des questions spécifiques à la sphère publique. Et une question supplémentaire se pose: **ces solutions sont-elles compatibles avec les principes de la comptabilité privée?**

a) le bilan:

Dans de multiples domaines, la convergence reste à réaliser. Ces domaines peuvent toutefois être centrés sur un point unique: l'absence d'un bilan qui retracerait d'une manière complète les emplois et les ressources d'une entité publique à une date donnée. Ce bilan marquerait une évolution importante: la séparation de la comptabilité budgétaire publique de la comptabilité générale publique. L'Etat français a commencé à établir des bilans annuels, à partir de l'année 1999, avec à des évaluations faites par les services du ministère des Finances essentiellement, des immobilisations qu'il possède. Mais les bilans ainsi établis ne sont pas le résultat d'une comptabilité générale régulièrement tenue. Avec l'application de la LOLF à partir de 2006, une vraie comptabilité patrimoniale est mise en place et en principe dans chaque ministère. Elle suppose évidemment un gros effort de construction pour le bilan d'ouverture. Les instructions comptables, qui doivent suivre les normes comptables de l'Etat, devraient apporter les réponses souhaitées.

Pour les collectivités territoriales, il est connu que le bilan dressé par le receveur municipal, lorsqu'il établit son compte de gestion, est quelque peu approximatif parce qu'il ignore de nombreux événements concernant le patrimoine et n'est d'ailleurs pas censé procéder à l'inventaire physique. L'établissement d'un bilan complet ressort de la responsabilité de l'ordonnateur, ce dernier devant l'insérer dans le compte administratif qu'il établit chaque année. Le comptable aurait ainsi un rôle de contrôle de l'information quant au patrimoine. Des communications plus développées qu'autrefois seront ainsi mises en place entre ordonnateur et comptable, ce qui sera facilité par la mise en place de PGI (progiciels de gestion intégrés).

b) les autres points de convergence à venir
Pour l'Etat, il y a encore plusieurs questions à résoudre pour améliorer la convergence:

- **l'évaluation des biens publics:** le coût historique est une base sûre mais peu pertinente après des dizaines d'années; la norme comptable sur les immobilisations conseille une réévaluation périodique mais les modalités sont à préciser,

- **l'amortissement:** c'est un autre point de déconnexion entre comptabilité budgétaire publique et comptabilité générale publique car les amortissements, s'ils sont dans le budget, sont généralement annulés par reprise dans les ressources de financement des investissements, d'où le risque de les calculer approximativement; il faut au minimum dresser alors un budget en 2 sections: fonctionnement et investissement et considérer que l'impôt finance d'une part le fonctionnement et d'autre part des dépenses pour les générations futures,- **la consolidation** de toutes les entités financées en grande partie par le budget de l'Etat (EPN, associations...) car l'Etat prolonge son action à travers de nombreuses organisations chargées de l'application des politiques publiques; bien souvent, la consolidation ne peut se faire avec les règles privées de consolidation (absence de capital par exemple).

Pour les collectivités territoriales, les 3 questions précédentes (évaluation, amortissement, consolidation) se posent aussi, et ce ne sont pas les seuls points à résoudre. Un groupe de travail a été constitué en 2003 au sein du comité des finances locales pour l'amélioration de la M14. **Le rapport du groupe a été déposé en décembre 2004 (voir www.minefi.gouv.fr puis MINEFI au service des collectivités locales) et propose des améliorations dont certaines vont dans le sens de la convergence:** supprimer les provisions réglementées remplacées par un provisionnement général de droit commun (proposition 4), mettre les subventions d'équipement en section d'investissement (proposition 13); toutefois, ces propositions ne consacrent pas totalement la convergence

vers la comptabilité privée: pas de généralisation de l'amortissement, pas de bilan pour l'ordonnateur...; elles laissent subsister plusieurs des limitations de la M14.

Les propositions du groupe de travail ont été en grande partie d'abord reprises par le comité des finances locales **puis adoptées par l'ordonnance 2005-1027 du 26 août 2005 sur la simplification et l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales**, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés. Cette ordonnance **a fait l'objet le 27 décembre 2005 de deux décrets d'application** 2005-1661 et 1662, et d'un arrêté proposant une nouvelle M14 (JO 302 du 29/12/2005) ainsi que **d'une circulaire du 31/12/2005** (NOR/MCT/B/05/10036/C). **Les deux points les plus marquants** sur le chemin du rapprochement entre comptabilité privée et comptabilité publique, sont :

- d'une part **l'adoption pure et simple du régime ordinaire des provisions** de la comptabilité privée et donc l'abandon du régime spécial antérieur des provisions.

- d'autre part, **la possibilité de ne pas reprendre en section d'investissement du budget, les dotations aux provisions de la même année** et ainsi de constituer une réserve non employée capable de financer le sinistre lorsque le risque couvert par la provision est survenu (voir RFC 384 de janvier 2006).

Conclusion

La comptabilité publique a beaucoup évolué en France depuis 15 ans et elle va continuer à se transformer. Les changements apportés la rapprochent considérablement de la comptabilité privée. Elle pourra encore être plus près de cette dernière. Mais elle devra apporter des solutions originales à des questions spécifiques à la sphère publique qui ne sont pas traitées par la comptabilité privée.

FINANCES PUBLIQUES

Les normes internationales de l'audit interne sont-elles transposables au secteur public?

Jacques Ortet, Receveur des Finances à la Direction Générale des Finances publiques, Adjoint de la responsable de la Mission Nationale d'Audit de la DGFIP

La Revue Française de l'Audit Interne, Décembre 2009

Un groupe de travail a été mis en place à la demande de l'Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne (IFACI) pour analyser si les normes internationales de l'audit interne communément reconnues dans les entreprises privées pouvaient être transposées aux Administrations de l'Etat ou si un effort tout particulier de réécriture était nécessaire pour adapter ces normes à la culture des Administrations publiques.

Ce groupe composé d'inspecteurs et contrôleurs généraux et d'auditeurs publics de différents ministères avait pour objectif notamment de recueillir différentes bonnes pratiques.

L'audit dans les Administrations d'Etat connaît des évolutions très rapides, dans un contexte de profonde modernisation de la gestion publique

L'audit dans le secteur public, comme dans les entreprises, n'est bien entendu pas limité à l'audit comptable et financier. Dans la plupart des ministères ou des Administrations, des corps d'inspection générale, de contrôle général ou d'audit centralisé et décentralisé effectuent des missions de contrôle et d'inspection destinées à s'assurer notamment de la qualité du service rendu, de son efficacité, et de la régularité des procédures mises en place.

La culture des Administrations d'Etat

s'appuie sur des valeurs d'intérêt général et sur une déontologie qui imprègnent depuis de très nombreuses années l'action administrative. Ces valeurs qui dépassent largement le cadre de l'audit sont pour la plupart reprises dans les normes internationales de l'audit interne.

Lorsque l'on considère avec le regard de l'acteur public, les normes de l'Institut des Auditeurs Internes (IIA) reprises par l'IFACI, on peut s'interroger sur le doute qui persiste quant à leur adaptation possible aux Administrations d'Etat.

En effet, les normes qui se composent du code de déontologie, des normes de qualification et des normes de fonctionnement sont, pour la plupart, adaptables et déjà adaptées à l'audit dans les Administrations d'Etat.

Le code de déontologie est totalement conforme aux valeurs des agents des Administrations de l'Etat

La loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires d'Etat, édictait déjà notamment des prescriptions en terme de déontologie des fonctionnaires. Les articles 8 à 14 affirmaient les règles relatives à la déontologie des fonctionnaires qui concernent tant leur indépendance, que leur responsabilité notamment en matière de discrétion professionnelle.

Ces dispositifs ont été repris par la loi du 13 juillet 1983 et par les modifications

ultérieures de ce texte.

Ainsi le code de déontologie des auditeurs est composé de quatre principes fondamentaux précisés par des règles de conduite à savoir:

1. Intégrité
2. Objectivité
3. Confidentialité
4. Compétence

Ces quatre principes fondamentaux sont familiers aux fonctionnaires d'Etat et donc aux auditeurs.

Ils sont même parfois renforcés par certaines dispositions particulières au secteur public.

Ainsi, par exemple, le principe de confidentialité est encadré par des dispositions particulières (obligation de réserve, secret professionnel ...).

La plupart des normes de qualification

La norme 1200 relative à la compétence et à la conscience professionnelle est évidemment transposable aux corps de contrôle et d'inspection des Administrations.

En effet, la compétence est assurée souvent par les parcours professionnels des membres des corps d'audit, d'inspection générale ou de contrôle général qui assurent une maîtrise solide des enjeux et des problématiques à auditer.

Pour ce qui concerne l'audit spécifique comptable et financier particulièrement important dans le cadre de la mise en place de la LOLF, une mutualisation des interventions des corps d'audit, d'inspection ou de contrôle des différents ministères permet par exemple de s'assurer de l'existence des compétences suffisantes.

Des formations spécifiques sur divers domaines sont aussi offertes aux auditeurs et inspecteurs afin qu'ils s'approprient la méthodologie propre à l'audit.

et de fonctionnement sont immédiatement transposables

Ces principes sont par ailleurs repris dans les normes de qualification. Ainsi, la norme 1100 (« Indépendance et objectivité ») qui préconise le rattachement du responsable de l'audit au plus haut niveau hiérarchique correspond à la réalité des inspections générales et contrôles généraux rattachés directement au ministre. De la même manière, à titre d'exemple, lors de la création récente de la direction générale des Finances publiques, la Mission nationale d'Audit a été positionnée directement auprès du directeur général. Au niveau local, les auditeurs de cette Administration dépendent du responsable départemental des Finances publiques.

Pour ce qui concerne les normes de fonctionnement, là encore les pratiques actuelles des Administrations se rapprochent fortement des préconisations de l'IIA et de l'IFACI. C'est le cas pour la gestion de l'audit interne (norme 2000) ainsi que pour la nature même du travail d'audit (norme 2100).

L'apport d'une valeur ajoutée à l'organisation auditée et la nécessité d'évaluer les processus de gouvernance en apportant une amélioration font partie des objectifs actuels des audits dans les Administration d'Etat.

Même s'il n'existe pas encore de cartographie générale des risques, l'approche par les risques préconisée par la norme 2010 est intégrée dans les planifications des missions d'audit à travers le plus souvent la création d'une matrice des risques adaptée.

La création auprès du directeur général des Finances publiques d'une Mission Nationale de Maîtrise des Risques mérite à ce titre d'être soulignée. La planification des missions, leur

accomplissement ainsi que la communication des résultats (normes 2200 à 2400), sous réserve notamment de formalisation de certains documents ou en respectant certaines contraintes particulières de communication propres aux Administrations, seront applicables sans changement important aux Administrations.

D'autres normes nécessiteront une adaptation pour être totalement applicables aux Administrations d'Etat

Ainsi, la norme 1300 sur le programme d'assurance et d'amélioration de la qualité devra faire l'objet d'une réflexion particulière notamment pour ce qui concerne les évaluations internes et externes des corps d'audit ou d'inspection. Si la plupart des ministères appliquent dans leurs service des démarches qualité (chartes qualité, démarches de certification de service) l'utilisation de la mention «conforme aux normes internationales de l'audit interne» (norme 1321) devra, tant dans son périmètre que dans son contenu, être précisée et en tout état de cause être laissée à la libre appréciation des instances dirigeantes des corps concernés.

De la même manière, certains termes et concepts paraissent peu adaptés aux Administrations. Ainsi, par exemple, la notion de gouvernement d'entreprise régulièrement utilisé dans les normes a été transposée en gouvernance qui recouvre les règles, les processus, les structures et les comportements qui permettent aux Administrations d'Etat de mettre en place et de piloter les politiques publiques.

Pareillement, les relations avec les instances dirigeantes sont dans les Administrations sensiblement différentes de celles que préconisent les normes pour les entreprises privées. Ainsi, pour ce qui concerne les Comités

d'audit installés dans certains ministères et des directions, même s'ils demeurent encore peu nombreux, leur vocation et leur positionnement sont différents des Comités d'audit du secteur privé qui répondent, selon l'ordonnance du 8 décembre 2008 transposant la 8^{me} directive européenne, à la définition suivante: « un comité spécialisé agissant sous la responsabilité exclusive et collective des membres, selon le cas, de l'organe chargé de l'administration ou de l'organe de surveillance assure le suivi des questions relatives à l'élaboration et au contrôle des informations comptables et financières. Il rend compte régulièrement à l'organe collégial chargé de l'administration ou à l'organe de surveillance de l'exercice de ses missions et l'informe sans délai de toute difficulté rencontrée ».

Dans les Administrations, ces comités sont à l'heure actuelle essentiellement chargés de la programmation, du suivi des actions, de la validation des référentiels et de l'organisation des structures d'audit.

Enfin, les termes « direction générale et conseil» pourront être remplacés par « instances dirigeantes». Les instances dirigeantes pourront concerner selon le cas :

- le ministre
- le secrétaire général d'un ministère
- la direction ou la direction générale
- le responsable du corps d'inspection, d'audit ou de contrôle, et le Comité d'audit.

Les relations avec l'auditeur externe, Cour des comptes, dans le cadre de la certification des comptes mériteront d'être aussi examinées pour le secteur public. L'application de la norme ISA 610 devra vraisemblablement faire l'objet d'une approche spécifique qui n'est pas sans conséquence sur la mise en œuvre des normes de l'audit.

Il n'apparaît pas d'obstacle majeur à la mise en œuvre des normes internationales de l'audit interne dans les Administrations

La Loi Organique relative aux Lois de Finances (LO LF) du 1^{er} août 2001 a, en particulier, introduit deux évolutions majeures :

1. Le contrôle interne et l'audit interne trouvent naturellement leur raison d'être dans un nouveau contexte orienté vers l'atteinte d'objectifs programmés. Cette culture du résultat et de la performance doit inciter les Administrations à développer la maîtrise des risques comme mode de contrôle.

2. L'introduction de la comptabilité générale, parfois très proche des normes IFRS (International Financial Reporting Standards), a conduit à l'importation dans le domaine administratif de la notion de maîtrise de l'activité en vigueur dans le secteur privé.

La formalisation et l'organisation du contrôle interne s'accompagnent peu à peu de la mise en place de pratiques d'audit adossant leurs règles de fonctionnement aux normes internationales, à la place ou le plus souvent dans le cadre des structures d'inspection, de vérifications ou de contrôle, qui existaient dans la plupart des ministères. L'audit interne ne se limite pas loin de là au seul domaine comptable et financier mais recouvre tous les aspects de la gouvernance des Administrations.

Bien entendu, des adaptations devront être faites pour se rapprocher au mieux des normes internationales dans certains cas compte tenu de la spécificité de l'action publique.

Ces débats là ont existé il n'y a pas si longtemps et existent encore dans la sphère de l'audit privé; les normes évoluent périodiquement. Leurs commentaires et interprétation

continuent d'alimenter de nombreuses études, chroniques et rubriques.

Le financement des collectivités locales en Afrique Séminaire Agadir, février 2009

Ivan Faugeron, Josiane Lanteri et Dominique Dallo
Gestion et Finances Publiques, Décembre 2009

Le Centre de rencontres et d'études des dirigeants des administrations fiscales (CREOAF) et l'Association internationale des services du Trésor (AIST), deux organisations internationales au sein desquelles la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) est très présente, ont organisé, avec l'appui technique et financier du ministère des Affaires étrangères et européennes, un séminaire sur le financement des collectivités locales en Afrique.

Ce séminaire s'est déroulé à Agadir, du 9 au 11 février dernier, avec le soutien de la Direction générale des Impôts et de la Trésorerie Générale du Royaume du Maroc. Il a réuni pour la première fois les responsables des administrations fiscales et de la comptabilité publique des pays membres des deux organisations sur un thème qui se situe au cœur de leurs préoccupations du moment.

La décentralisation constitue aujourd'hui, dans de nombreux pays, un enjeu stratégique de développement. Elle permet, en effet, la mise en place d'un échelon de gestion plus proche des populations et donc susceptible d'offrir des biens et services publics répondant mieux à leurs besoins.

La mobilisation de ressources locales propres, qui en est le corollaire, garantit une certaine autonomie financière des collectivités locales en leur permettant de disposer de revenus plus stables que des transferts de recettes de l'Etat ou des subventions. Par ailleurs, la proximité du contribuable et du gestionnaire local renforce l'exigence de rendre compte de l'utilisation de ces ressources, participe à une meilleure gestion de la dépense publique et, finalement, conforte la démocratie locale.

Cependant, de nombreux pays africains se heurtent à des difficultés considérables dans la mesure où les ressources locales propres mobilisables sont relativement faibles et ne permettent pas toujours aux collectivités locales de satisfaire les besoins de leurs administrés.

A l'initiative et sous l'égide du ministère des Affaires étrangères et européennes, une étude a été menée de 2006 à 2008 avec pour objectif de proposer des recommandations opérationnelles permettant de faire adopter les meilleures pratiques de fiscalité locale par les Etats engagés dans un processus de décentralisation et d'aider les collectivités locales à faire face à leurs obligations institutionnelles.

Cette étude a été menée par une équipe pluridisciplinaire composée d'universitaires du Centre d'études et de recherches sur le développement international (CERDI) et d'experts de la DGFIP, sous la responsabilité de Gérard Chambas, chargé de recherches au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et au CERDI. Elle s'est appuyée sur des analyses et des documentations existantes, enrichies par des études de terrain dans cinq pays (Bénin, Cameroun, Ghana, Mali et Mauritanie).

Les évaluations comparatives et les orientations proposées ont fait l'objet d'un rapport provisoire qui a été produit en octobre 2008.

L'objectif du séminaire d'Agadir était de permettre, avant toute conclusion définitive, de débattre avec les partenaires intéressés des principales orientations contenues dans le rapport provisoire, afin de s'assurer de la pertinence et de la cohérence des mesures présentées ainsi que de leur adéquation avec

les problématiques locales des pays concernés.

Cette rencontre a été notamment l'occasion de s'interroger plus largement sur les modèles de financement des collectivités locales (recettes fiscales et non fiscales, transferts, emprunt, subvention) à mettre en oeuvre. Concernant plus particulièrement la fiscalité, le séminaire a permis d'évaluer les avantages et les limites des différentes formes de fiscalité locale possibles (taxes sur la possession ou l'utilisation de bien immobiliers, taxes sur les activités professionnelles, recettes non fiscales, taxes rétrocédées ..) et de s'interroger sur les formes d'organisation administrative les plus susceptibles de répondre de manière adaptée aux contraintes locales dans le contexte du développement.

Les participants au séminaire d'Agadir ont ainsi cherché à répondre à quatre questions essentielles:

- quel modèle de financement des collectivités locales?
- fiscalité foncière, patente et taxes assimilées: un gisement de ressources locales ?
- impôts locaux divers, ressources non fiscales et taxes rétrocédées : quel rôle dans le financement des collectivités locales?
- quelle organisation administrative pour les ressources locales?

QUEL MODÈLE DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES ?

Afin que la mobilisation de ressources en faveur des collectivités locales ne soit pas à l'origine de coûts collectifs excessifs, l'accent a été mis sur la nécessité d'une démarche d'optimisation entre les différentes ressources mobilisables. Les participants ont alors procédé à l'identification de ces ressources dont ils ont comparé les coûts et avantages respectifs.

Parmi les ressources retenues figurent en particulier les taxes locales sur l'eau et l'électricité qui offrent l'avantage de constituer un fort potentiel de recettes avec un coût de collecte réduit en même temps qu'un

bon indicateur de la capacité contributive mais présentent également des inconvénients dans la mesure notamment où, en grevant les coûts, elles sont un handicap pour la compétitivité des entreprises.

Les recettes fiscales rétrocédées et les ressources de subvention et de transfert ont été également évoquées dans la mesure où elles ont en commun de présenter un fort potentiel de recettes avec un coût de collecte réduit mais sont en même temps aléatoires et par conséquent réductrices de l'autonomie financière des collectivités.

A l'issue de cette analyse relative aux ressources mobilisables par les collectivités locales, les participants ont concentré leur attention sur les ressources locales propres en mettant en lumière les orientations générales susceptibles d'offrir un meilleur système de fiscalité locale. Puis un consensus s'est établi pour admettre le bien-fondé d'une démarche de segmentation qui permette de s'adapter à l'hétérogénéité des assiettes fiscales avant d'examiner les difficultés liées aux exonérations.

Les orientations générales pour un meilleur système de fiscalité locale

Parmi les orientations générales susceptibles de faire progresser le système de fiscalité locale figure en particulier le rôle de coordination de l'Etat central qui doit déduire de sa réflexion stratégique globale une organisation permettant d'encadrer juridiquement le régime des ressources locales propres.

Il importe par ailleurs de mobiliser en priorité les ressources à vocation locale qui présentent les propriétés les plus utiles (bonne acceptation par les populations, moindres distorsions économiques, effets sociaux favorables, coûts de recouvrement les plus faibles) et d'éviter de disperser les efforts sur une multitude de recettes diverses à faible potentiel et difficiles à administrer.

Il convient également d'assurer l'élasticité de la fiscalité locale. Le développement urbain

et la croissance démographique entraînent en effet une augmentation très rapide des besoins, notamment dans les villes. Dès lors, il s'avère indispensable de veiller à adopter des dispositifs législatifs permettant d'adapter les ressources en conséquence.

Les participants ont considéré, par ailleurs, que l'amélioration de la fiscalité locale devait nécessairement passer par une démarche de segmentation.

Une démarche de segmentation

Les ressources de fiscalité locale sont en grande partie des ressources de fiscalité directe, taxes foncières et patentes. Pour mobiliser des recettes significatives, il est nécessaire d'asseoir l'impôt sur une large assiette, ce qui implique, en l'absence de collecteurs intermédiaires, d'établir l'impôt sur un grand nombre de cotes. En raison du faible niveau de revenu d'une grande partie de la population, qui se traduit par une valeur locative modeste de nombreux immeubles et en raison de la taille très réduite de bon nombre d'entreprises, la plupart des cotes seront donc de faible montant unitaire.

Pour être efficace dans la mobilisation des ressources de fiscalité locale à partir de cotes d'un faible montant unitaire, il convient de minimiser les coûts de collecte. De plus, pour respecter une certaine équité, le montant de l'impôt doit être en relation avec la capacité contributive et/ou le niveau de consommation de biens publics locaux.

Dès lors, pour les impôts fonciers comme pour les patentes, un régime d'imposition assis sur une assiette relativement complexe et donc coûteuse à évaluer, telle que la valeur locative, n'apparaît justifié que dans une minorité de cas et pour des cotes d'un montant substantiel.

La fiscalité relative aux petites cotes pourrait en revanche être simplifiée de façon sensible, voire devenir purement indiciaire.

Les exonérations de fiscalité locale

Les participants ont abordé le problème des exonérations en précisant d'une part qu'elles concernent souvent des impôts et taxes qui

ont vocation à devenir des recettes substantielles pour les collectivités locales, notamment les communes, et, d'autre part que l'on peut s'interroger sur l'efficacité de ces mesures dérogatoire. Ils ont estimé en conséquence qu'il convenait de renoncer à ces exonérations, le principe de financements compensatoires de la part d'Etats centraux en situation souvent difficile apparaissant peu réaliste.

FISCALITÉ FONCIÈRE, PATANTE ET TAXES ASSIMILÉES : UN GISEMENT DE RESSOURCES LOCALES ?

La fiscalité foncière et la patente constituent des impôts locaux par excellence

La fiscalité foncière urbaine présente des propriétés de neutralité économique, affectant peu les comportements des citoyens en ce domaine. De plus, elle peut constituer un impôt équitable dont le montant est en relation avec la richesse du contribuable. Elle permet, comme d'ailleurs la taxe de résidence, l'établissement d'un lien entre l'offre de biens publics locaux et l'impôt local.

La patente est un impôt ancien généralement bien admis par les opérateurs économiques, y compris ceux appartenant au secteur informel, qui la considèrent comme une autorisation d'exercer.

Si la patente peut se trouver assise sur les activités économiques à travers des barèmes complexes (importance des équipements, nombre d'employés, nature de l'activité, montant du chiffre d'affaires ...), des régimes d'imposition forfaitaires mais surtout indiciaires sont aussi appliqués.

La taxe au titre des patentes se trouve justifiée dans la mesure où elle est fondée sur la consommation de biens publics qu'entraîne toute activité économique ainsi que sur la capacité contributive qui peut être dégagée à partir de cette activité économique. Ainsi, un lien relativement direct peut également être établi entre l'impôt et l'offre de biens publics.

Mais des obstacles importants subsistent cependant

On constate en effet un civisme fiscal généralement défaillant qui s'explique notamment par une offre décevante de biens publics locaux, un manque de transparence des législations et l'existence d'un arbitraire fiscal récurrent.

Un rejet de la fiscalité foncière peut aussi être observé, les classes moyennes la considérant comme injuste compte tenu de leur difficulté à épargner tandis que les plus favorisés s'y opposent parce qu'elle est susceptible d'abaisser le rendement de leur patrimoine.

Enfin, les coûts de collecte sont mal connus et souvent excessifs tandis que la législation demeure encore trop souvent inadaptée.

Les principales orientations à retenir

Les participants au séminaire considèrent que les taxes foncières et la patente ont vocation à constituer une ressource importante pour les collectivités locales urbaines des pays africains.

Selon eux, la démarche de segmentation exposée précédemment devrait favoriser l'adoption d'une législation mieux adaptée au contexte d'une majorité des pays membres de nos organisations internationales.

IMPÔTS LOCAUX DIVERS, RESSOURCES NON FISCALES ET TAXES RÉTROCÉDÉES : QUEL RÔLE DANS LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Le rôle des taxes sur l'eau et l'électricité

Le recours à des contributions locales assises sur les consommations d'eau et d'électricité vise, en premier lieu, à externaliser les coûts de collecte de l'impôt en les faisant supporter par les entreprises de distribution. Le prélèvement de l'impôt est en outre « indolore », ce qui facilite son acceptation par les populations. Son élasticité par rapport au

développement urbain est par ailleurs évidente.

Ces taxes peuvent toutefois être perçues comme des TVA « superposées » et entraîner un recouvrement moindre des factures d'eau et d'électricité.

Les participants au séminaire ont estimé que pour favoriser une meilleure application de ces taxes, il conviendrait d'adopter des dispositions spécifiques prévoyant notamment une maîtrise conjointe de l'assiette par les collectivités locales et les sociétés concessionnaires.

La vignette automobile et les taxes assimilées

Elles sont généralement bien acceptées et leur contrôle est aisé tout en favorisant un apport de recettes substantiel, en particulier pour les communes urbaines.

Cependant des coûts de collecte excessifs ayant pu être observés dans certains pays, le choix en faveur de ce type de fiscalité doit tenir compte des paramètres locaux.

Les orientations diverses en matière de fiscalité locale

Une fiscalité locale sur les communications de téléphonie mobile a été envisagée mais il est apparu nécessaire de demeurer très prudent et d'étudier préalablement de nombreux paramètres, notamment les taux de taxation à retenir, afin de ne pas freiner l'accès aux nouvelles technologies.

La promotion d'un système de taxes adapté aux collectivités locales à faible potentiel fiscal est par ailleurs apparu nécessaire en recourant notamment aux financements de péréquation.

Enfin, le développement des recettes non fiscales est apparu souhaitable dès lors qu'elles correspondent effectivement à un service rendu (collecte des déchets ménagers). Dans cette perspective, l'administration centrale devrait renforcer leur encadrement juridique.

QUELLE ORGANISATION ADMINISTRATIVE POUR LES RESSOURCES LOCALES?

La question de l'administration des recettes locales propres a été débattue en profondeur au cours du séminaire.

Une grande variété d'organisations administratives a été adoptée dans les pays membres du CREOAF et de l'AIST pour mobiliser les ressources locales propres. Si dans certains pays le rapprochement des fonctions d'assiette et de recouvrement s'est opéré en faveur des administrations fiscales, on constate cependant une tendance généralisée à reconnaître un rôle essentiel des collectivités locales dans la mobilisation des recettes fiscales. Cette évolution est apparue nécessaire à l'ensemble des participants au séminaire.

Par ailleurs, les performances généralement médiocres des organisations administratives actuelles ont conduit à recenser les principes fondamentaux à retenir pour une administration efficace des impôts locaux.

Les principes fondamentaux à retenir pour améliorer l'administration des impôts locaux

Il convient tout d'abord de clarifier la chaîne fiscale, unique pour un impôt donné, sous la maîtrise d'une seule administration pour l'ensemble des opérations relatives à un même impôt ou taxe, évitant ainsi la dilution des responsabilités.

Par ailleurs, la réunion des fonctions d'assiette et de recouvrement, qui a fait ses preuves au niveau de la fiscalité centrale, doit également être mise en œuvre au niveau local et il apparaît souhaitable, pour assurer

Cette centralisation est nécessaire pour disposer d'un bon diagnostic au regard de la pression fiscale globale, du niveau et de la structure de la dépense publique ainsi que de la situation de l'endettement public.

Les participants au séminaire ont confirmé qu'une des solutions envisageables, pour surmonter les difficultés actuelles rencontrées par les Etats pour offrir de manière efficace et pertinente des biens publics, est de promouvoir une décentralisation à la fois de la gestion de ces biens et de leur financement. En outre, dans une démarche d'optimisation

la gestion des impôts locaux, de recourir au réseau doté du meilleur avantage comparatif. Il importe également d'adopter le principe d'une administration segmentée en fonction des caractéristiques de l'assiette locale.

Enfin, il est essentiel de préserver le principe de l'unicité de l'interlocuteur fiscal, en particulier pour les opérateurs économiques assujettis à un régime réel d'imposition.

Le receveur municipal, interlocuteur des collectivités

Afin d'assurer l'efficacité de l'intervention des receveurs municipaux, les participants au séminaire ont admis les principes suivants :

- préserver le principe du compte unique afin de permettre une appréhension comptable exhaustive et transparente des flux comptables, ce qui implique de bannir les comptes spécifiques à des opérations ou projets particuliers;

- faire appel aux garanties offertes par le réseau des comptables publics et améliorer l'efficacité du recouvrement en identifiant et délimitant strictement les responsabilités des différentes entités intervenant dans la perception des recettes locales;

- veiller à l'exercice effectif de l'ensemble des compétences en matière de recouvrement y compris les procédures de recouvrement forcé.

De manière plus globale, l'intervention des comptables publics devrait faciliter une centralisation exhaustive des comptes de l'Etat et de l'ensemble de ses démembrements.

de l'ensemble des finances publiques, la décentralisation devrait permettre une mobilisation de ressources publiques supplémentaires tout en abaissant le coût global de la collecte. La mobilisation de ressources en faveur des collectivités locales est donc un enjeu pour le développement des pays africains.

Cependant les difficultés sont nombreuses. Tout d'abord, le processus de décentralisation évolue de manière très inégale d'un pays à l'autre. Par ailleurs, à l'exception d'une minorité de collectivités locales parmi les plus importantes, les ressources locales mobilisées,

notamment les ressources propres, sont très faibles alors que le champ de compétences des collectivités s'élargit régulièrement. Enfin, la faible mobilisation des ressources locales provient de l'inadaptation des législations qui les régissent et de leurs modes d'administration.

A ces questions, le séminaire a permis d'apporter des éléments de réponses enrichies par la confrontation, sans doute inédite, des points de vue des différents acteurs de l'Etat comme des collectivités locales. Les propositions débattues, les recommandations émises ont finalement apporté, à l'étude sur le renforcement des ressources des collectivités locales en Afrique subsaharienne, une validation « à grande échelle » par les acteurs du terrain.

FINANCES PUBLIQUES

Modernisation du système de gestion de la dépense publique au Maroc :

La dimension structurante de la réforme du contrôle de la dépense.

Abdelkrim GUIRI, Directeur de la Réglementation et de la Normalisation Comptable
Colloque des services du Trésor, DOUALA - 12 mars 2010

Les finances publiques se trouvent au cœur de la dynamique des politiques publiques ils interagissent avec les choix faits par les pouvoirs publics sur différents niveaux.

- *la consommation publique comme la fiscalité restent des déterminants forts de la croissance économique économique.*

- *La commande publique est également un outil qui conditionne fortement l'efficacité des choix en matière de politiques publiques (économique, sociale,).*

C'est pour l'ensemble de ces raisons, que le processus de gestion des finances publiques au Maroc fait l'objet d'une grande rénovation, dans le sens de l'amélioration de son efficacité. Celle-ci peut être appréhendée à 2 niveaux :

- La pertinence des choix et des programmes politiques.
- L'excellence opérationnelle dans leur mise en œuvre.

La TGR, en tant qu'institution centrale dans la gestion des finances publiques, compte faire de l'excellence opérationnelle un véritable levier dans l'efficacité des finances publiques et à travers elle des politiques publiques.

L'impératif de réforme de la gestion des finances publiques

Les enjeux peuvent se résumer à une exigence principale : Une gestion opérationnelle plus transparente et efficace.

Le cadre budgétaire et comptable traditionnel, qui repose sur une autorisation annuelle spécialisée par nature de dépense, va en effet à l'encontre de la responsabilisation des services et à la logique des résultats et de l'efficacité

La mise en place d'un nouveau mode de gestion orienté vers les résultats doit s'appuyer sur un nouveau cadre comptable et des systèmes d'informations en mesure d'apprécier les résultats et évaluer les coûts.

MODERNISATION DES PROCEDURES BUDGETAIRES ET DES MODES DE GESTION

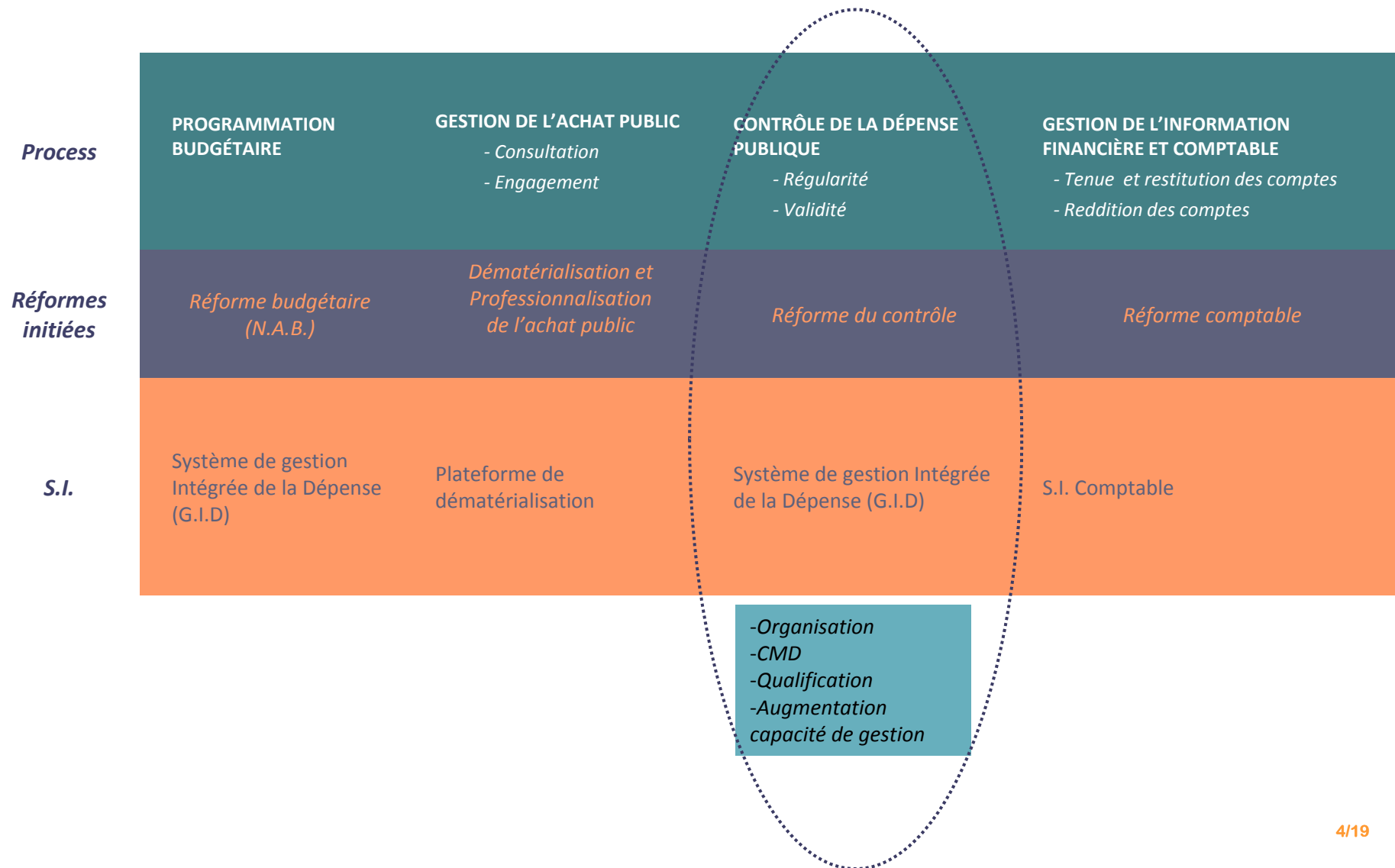
Les actions identifiées

1. Présenter un budget orienté vers les résultats et la performance en termes de politiques publiques.
- 2- Repenser le système de contrôle de la dépense publique
- 3-responsabiliser les ordonnateurs dans la gestion de la dépense publique.

RENOVATION DU SYSTEME D'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

1. Evoluer la comptabilité générale de l'Etat vers une comptabilité d'exercice
2. Mettre en œuvre un système de gestion intégrée de la dépense (GID)

Gestion opérationnelle de la dépense Publique : la chaine de valeur



OBJECTIFS

- ❶ Développement de la logique de résultat et de la culture de rendre compte
- ❷ Responsabilisation des gestionnaires autour d'objectifs prédéfinis et mesurés par des indicateurs de performance
- ❸ Promotion des instruments budgétaires permettant d'orienter le contrôle vers la performance
- ❹ Renforcement de la visibilité en matière d'allocation des ressources pour une meilleure utilisation des deniers publics.

CONTENU

- Globalisation des crédits
- Contractualisation
- Partenariat
- Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT)

La nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats a été déployée dans ses différentes composantes

Programme de dématérialisation de la commande publique :

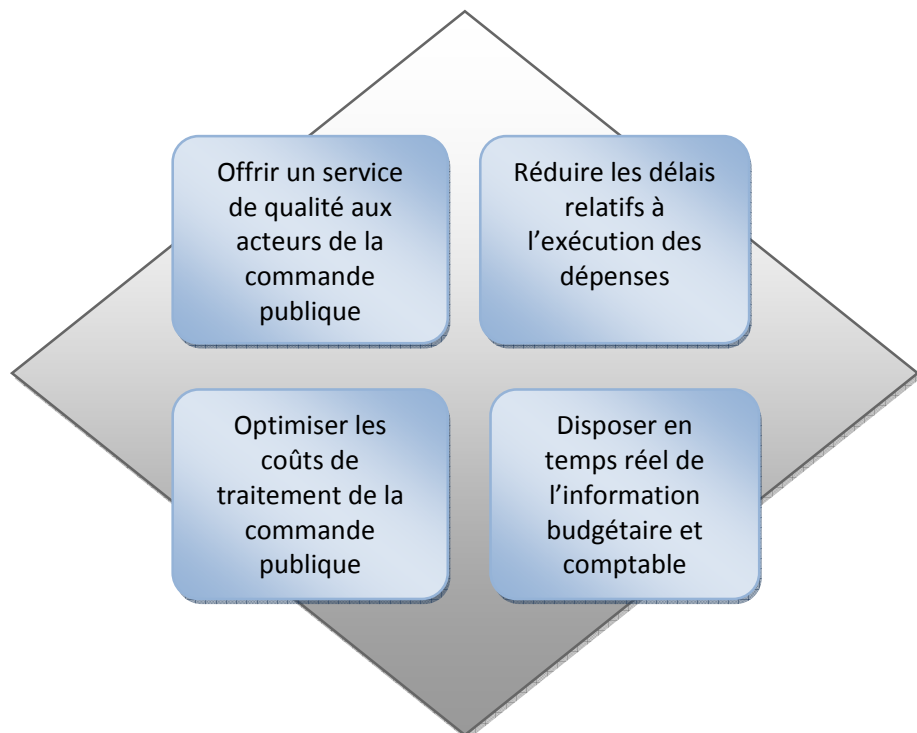
CONTENU		
<p style="text-align: center; color: #e67e22; margin: 0;">3 COMPOSANTES PRINCIPALES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un service de publication et de consultation des Appel d'Offres - Une plateforme de dématérialisation du processus de passation des marchés publics - Des procédures innovatrices pour rationaliser la commande publique 	<p style="text-align: center; color: #e67e22; margin: 0;">3 PALIERS</p> <p style="margin: 0;">PALIER 1 :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Portail des Marchés de l'Etat ▪ Base de données des marchés publics <p style="margin: 0;">PALIER 2 :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La soumission électronique ▪ La Base de données des fournisseurs <p style="margin: 0;">PALIER 3 :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les catalogues électroniques ▪ Les enchères inversées 	<p style="text-align: center; color: #e67e22; margin: 0;">4 OBJECTIFS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Efficacité dans gestion de la commande publique • Rationalisation et bonne gestion des finances publiques • Accroissement de la concurrence • Développement de la transparence • Enrichissement et évolution de la fonction de l'achat public en prenant appui sur les vertus des TIC

Mise en place d'un système intégré de la gestion des dépenses

GID : un système commun à l'ensemble des acteurs de la commande publique (mis en place en 2009 et généralisé depuis janvier 2010).

- 1- Un levier de modernisation de l'administration et de rationalisation de la gestion publique
- 2- Un socle de mise en œuvre des réformes
- 3- Un outil capable de fournir en temps réel l'information nécessaire aux prises de décision.

Avec comme objectifs :



PRINCIPES DIRECTEURS

Saisie unique par l'initiateur de l'opération

Simplification des circuits

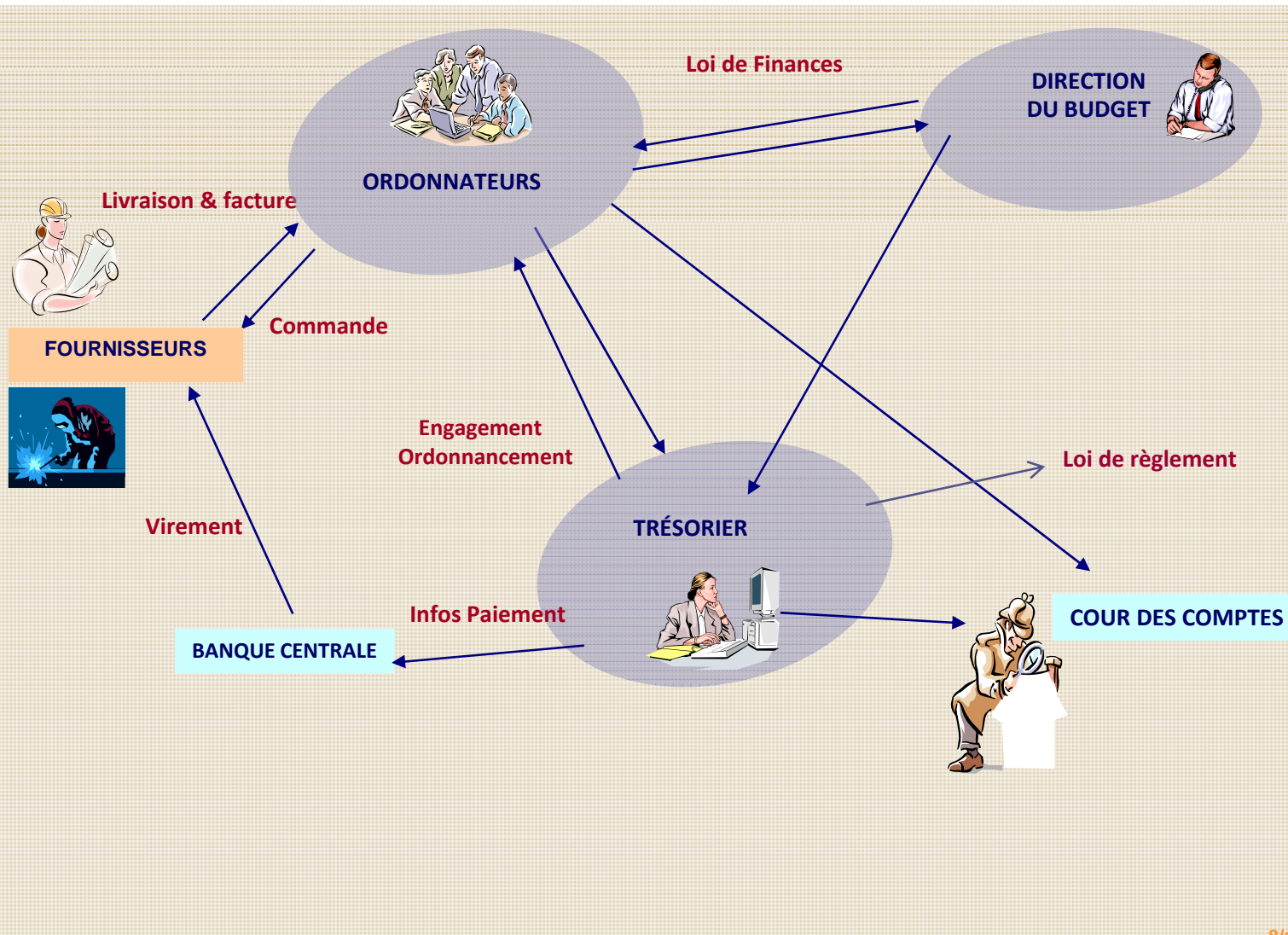
Intégration des systèmes d'information des acteurs

Tenue d'une comptabilité partagée des acteurs

Organisation flexible adaptée à chacun des acteurs

Agilité dans la construction et la maintenance du système

Réutilisation des différentes briques développées ou acquises



Modernisation de la gestion de La dépense publique : LA REFORME COMPTABLE DE L'ETAT

LA REFORME COMPTABLE DE L'ETAT : UN SYSTÈME COMPTABLE À 3 DIMENSIONS

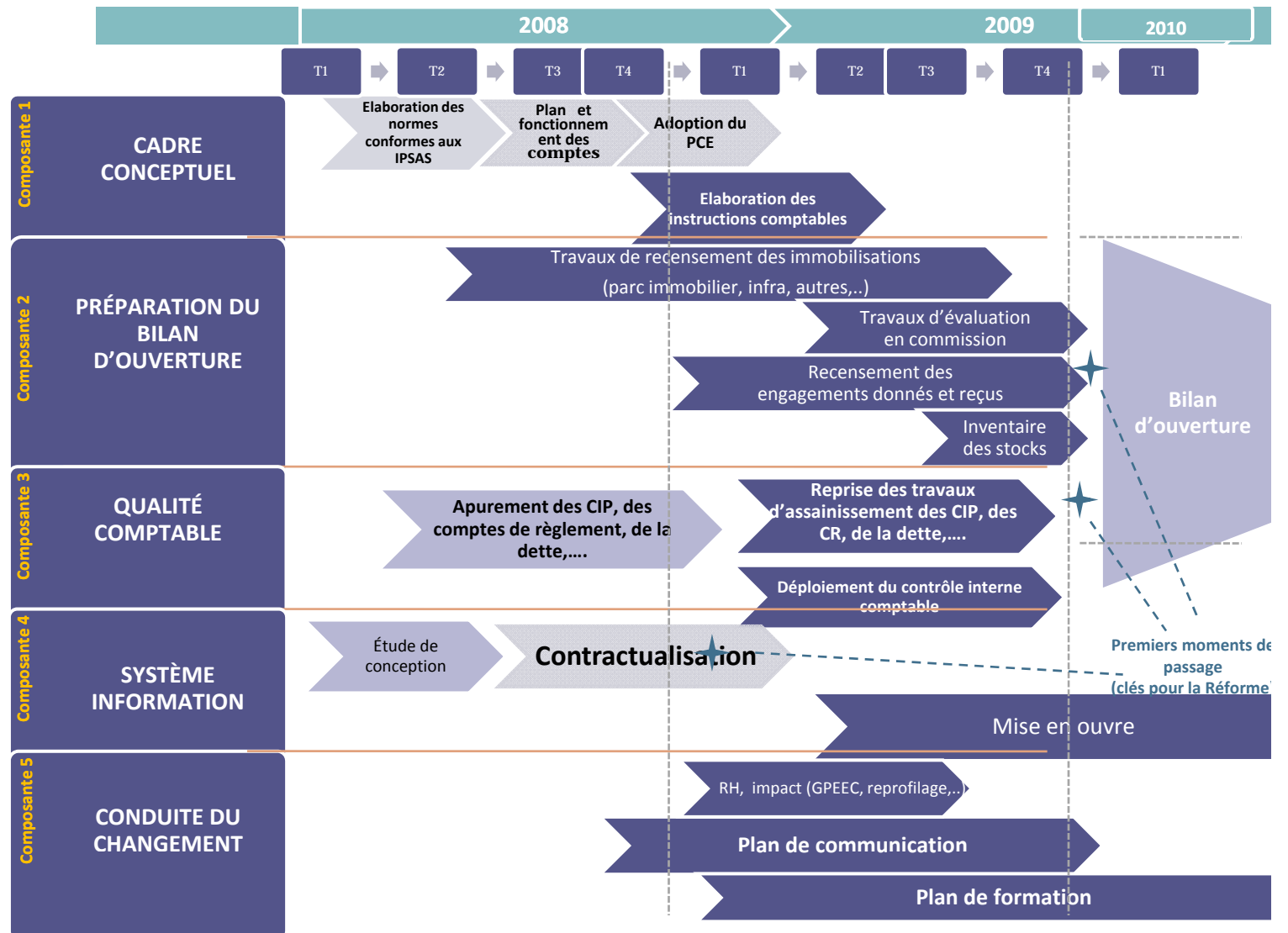
1. une **comptabilité budgétaire** enrichie par les apports de la nouvelle approche budgétaire

2. une **comptabilité générale** qui dépasse la simple logique de caisse pour privilégier une comptabilité à forte valeur ajoutée par la **dimension patrimoniale**

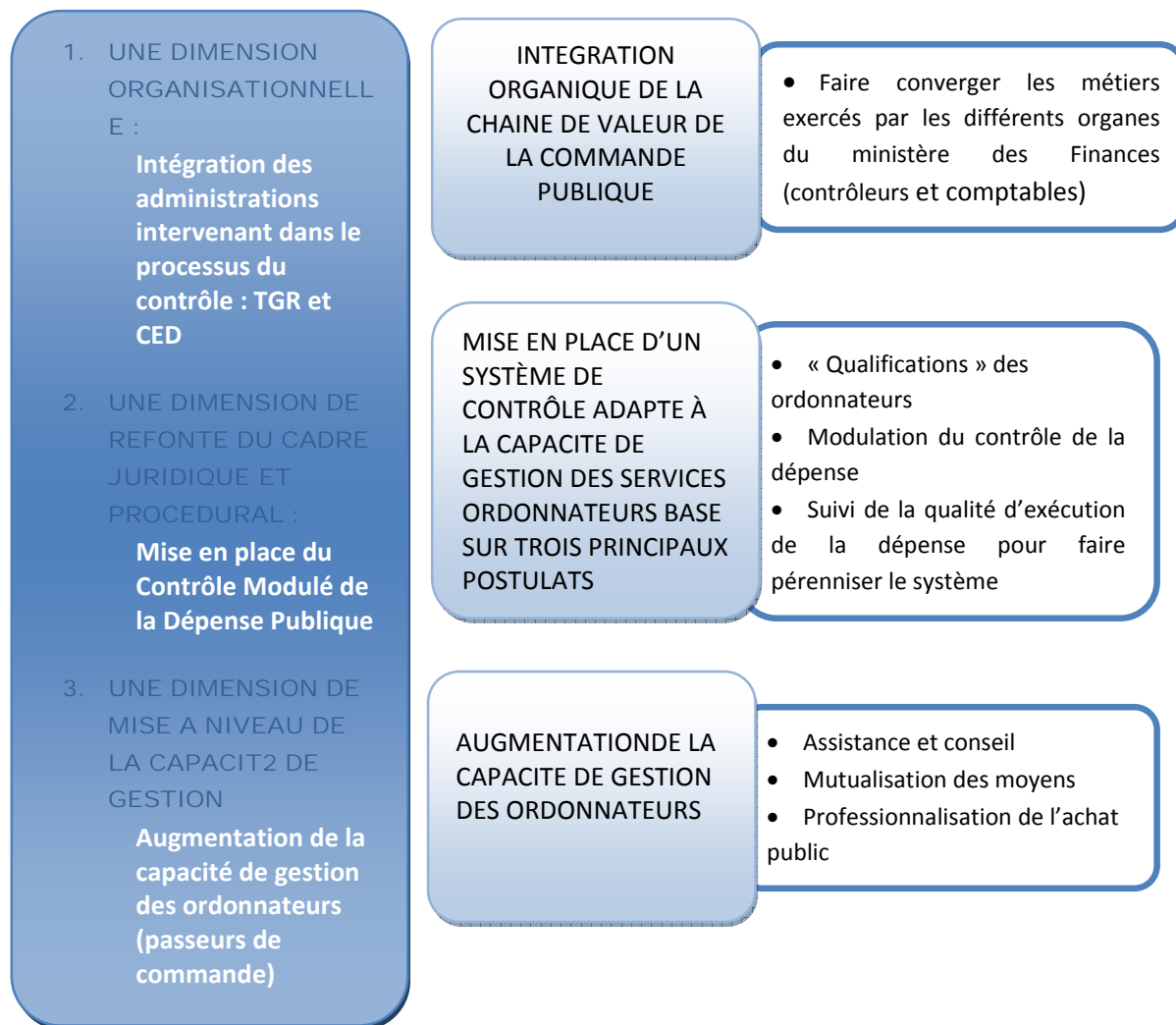
3. Une **comptabilité d'analyse des coûts**

une réforme comptable multicomposante avec un agenda et un portefeuille de projets

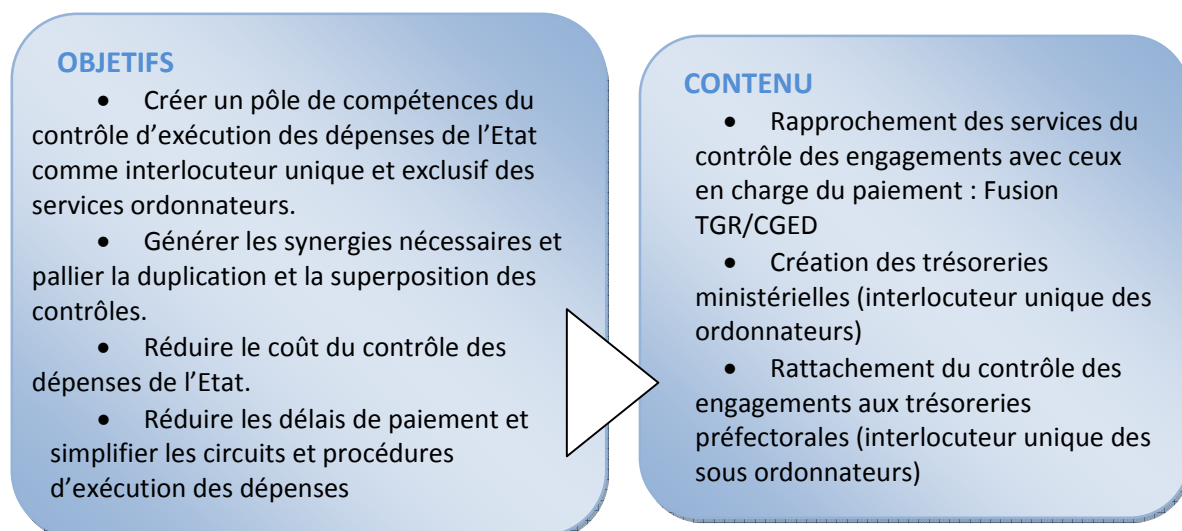
une réforme inspirée des standards internationaux (ipsas)



Les 3 composantes de la réforme du contrôle de dépense



1-L'institution de l'interlocuteur unique des services dépensiers



2-Le contrôle modulé des dépenses de l'Etat

PRINCIPES DIRECTEURS

1. LA REFORME REPOSE SUR DEUX PILIERS FONDAMENTAUX :
 - Engager les services ordonnateurs dans un processus novateur de renforcement de leur capacité de gestion budgétaire et financière.
 - Mettre en place les dispositifs de contrôle et l'audit internes au niveau des services ordonnateurs.
2. LA REFORME VISE L'ALLEGEMENT DES CONTRÔLE A PRIORI ET D'ACCOMPAGNEMENT :
 - Alléger les contrôles et les implanter là où ils sont les plus légitimes et les plus efficaces, c'est-à-dire au cœur de la gestion des services ordonnateurs.
 - Optimiser et hiérarchiser les contrôles en fonction de la maturité des services ordonnateurs, des risques et des enjeux budgétaires et financiers de la dépense.
 - Bénéficier des apports des systèmes d'information pour alléger les contrôles automatisables.
3. LA REFORME PRECONISE DEUX TYPES D'ALLEGEMENT DES CONTRÔLES :
 - Les allègements de contrôle dits « allègements de droit commun »
 - Les allègements liés au contrôle modulé de la dépense : allègements se rapportant à deux niveaux de capacité de gestion.
4. LA REFORME EST SOUTENUE PAR DES MECANISMES DE SECURISATION DU DISPOSITIF DE CONTROLE MODULE DE LA DEPENSE
 - L'audit d'évaluation et de qualification.
 - Le dispositif de veille : indicateurs de suivi et de contrôle ex.post.
 - Le mécanisme de reclassement et de déclassement.

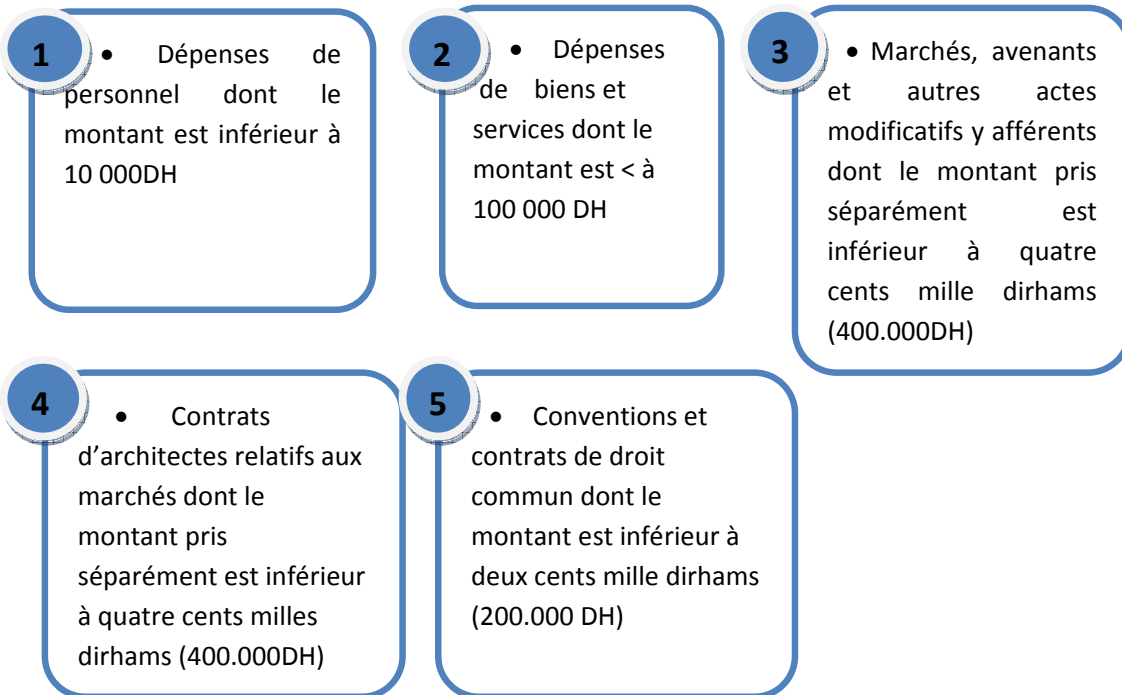
NIVEAU 0 : natures et seuils des dépenses bénéficiant des allègements de droit commun

- 1 • Dépenses de personnel liées à la situation administrative, à l'exception (recrutement titularisation, réintégration, changement de grade et sortie de service
- 2 • Dépenses relatives aux transferts et aux subventions aux établissements publics
- 3 • Dépenses relatives aux impôts et taxes
- 4 • Dépenses relatives aux loyers, à l'exception (actes initiaux de location et actes modificatifs)
- 5 • Autres dépenses de personnel dont le montant est < à 5.000 DH
- 6 • Dépenses de biens et services dont le montant est < à 20.000 DH

ELEMENTS CHIFFRES SUR LA MISE EN ŒUVRE DES ALLEGEMENTS DE DROITS COMMUN

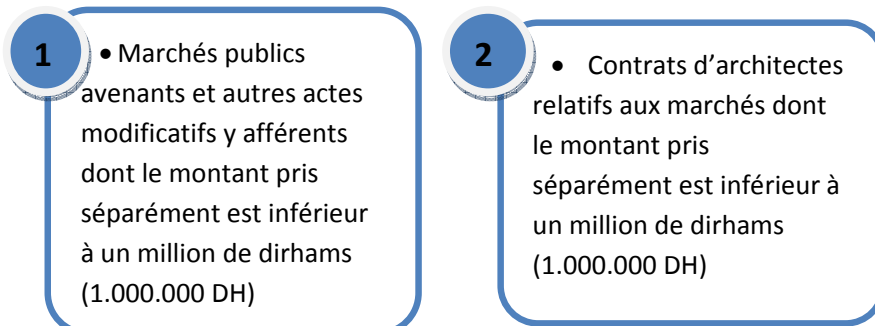
NATURE	HARGE GLOBALE	ALLEGEMENTS DE DROITS COMMUN	%
Biens et services	154114	45807	30%
Salaires du personnel titulaire	498675	174088	35%
Autres dépenses du personnel	22248	15474	70%
Total	675037	235336	35%

NIVEAU 1 : Natures de dépenses bénéficiant du premier palier des allègements du contrôle Modulé de la dépense



NIVEAU 2 : (de performance)

Natures de dépenses bénéficiant du deuxième palier des allègements du contrôle modulé de la dépense



Le dispositif de veille ou de contrôle ex-post

Le dispositif de veille s'appuie sur des indicatifs de suivi et un contrôle ex-post par sondage permettant de s'assurer de la qualité et de la sécurité du système de contrôle

Il constitue la contrepartie et la garantie de l'allègement des contrôles a priori

Il permet de s'assurer que la réforme se développe dans de bonnes conditions de sécurité permettant la sauvegarde des deniers publics.

La réforme du contrôle de la dépense est un Chantier structurant de la modernisation de l'administration marocaine :

La mise en place d'un nouveau mode orienté vers les résultats doit s'appuyer sur un nouveau cadre comptable et des systèmes d'information en mesure d'apprécier les résultats et évaluer les coûts

1. Le ministère des finances a voulu montrer sa capacité à entraîner l'administration dans une dynamique de modernisation et de maîtrise de la dépense publique

2. Le contrôle interne est au cœur de la réforme, puisque sa mise en œuvre au niveau de l'ensemble des services ordonnateurs doit intervenir avant 2012

3. L'accompagnement des services ordonnateurs est une composante importante de la réforme

1. Une forte implication de l'ensemble des partenaires

2. Une synchronisation du rythme de réalisation des différentes composantes

3. La mise en place d'un système d'information comme socle des différents éléments de la réforme

FINANCES PUBLIQUES

Le pilotage des systèmes de retraite : une comparaison internationale

Jacques Bichot, Professeur émérite à l'Université Lyon 3

Revue Française de Comptabilité, Juin 2009

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a été chargé par le législateur (art. 75 de la Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009) d'étudier l'intérêt et la faisabilité d'un passage à la technique des points ou des comptes notionnels pour les régimes français de base, qui fonctionnent presque tous par annuités.

Dans le cadre de cette mission, il a diligenté une enquête auprès de dix pays développés, portant sur la gouvernance de leurs retraites par répartition, de façon à comparer les pilotages selon que le régime fonctionne par annuités, par points, ou par comptes notionnels. Le résultat de ces investigations a été publié récemment sur son site. La présente "réflexion" rend compte de ces travaux, et cherche à en tirer quelques leçons.

PRELABLE : QU'ENTEND-ON PAR PILOTAGE ?

Le Secrétariat général (SG) du COR définit le pilotage "comme l'ajustement au fil du temps des paramètres du système en vue d'en garantir les objectifs ". Cette définition revient à remplacer par "pilotage" l'expression "réforme para métrique" que les instances officielles françaises avaient jusqu'alors tendance à utiliser.

L'étude du SG du COR a pour objet déclaré "d'examiner la question du pilotage face à des fluctuations démographiques et économiques ". Cela paraît un peu court, car les fluctuations démographiques et économiques ne constituent pas, loin s'en faut, les seuls problèmes auxquels doivent faire face les pilotes des systèmes de retraite.

- D'une part, les trends (tendances à long terme) posent des problèmes au moins aussi importants que les fluctuations. C'est notamment le cas de l'allongement de la durée de la vie: même si son rythme avait la régularité d'un métronome, il n'en poserait pas moins de sérieux problèmes de pilotage! Le SG du COR leur consacre d'ailleurs son document n° 10.

- D'autre part, il faut aussi piloter les systèmes de retraites face aux évolutions des modes de vie et aux changements de règles juridiques. Par exemple, la durée croissante de la scolarité, qui a pour corollaire une entrée de plus en plus tardive sur le marché du travail, requiert de toute évidence une adaptation de la part des régimes de retraite. Il en va de même si les pouvoirs publics modifient certains aspects du cadre législatif et réglementaire: par exemple, si les règles européennes relatives à l'égalité homme/femme conduisent à modifier des aspects de la législation nationale en matière de retraites, comme cela s'est produit en France pour le régime des fonctionnaires, et comme cela risque de se produire pour le régime général, les gestionnaires d'un régime de retraite peuvent être obligés de modifier certains de ses paramètres pour le maintenir en équilibre.

Ceci étant, le SG du COR ne s'est pas limité à la question par lui posée en préambule - on l'a déjà signalé à propos du problème de pilotage posé par l'accroissement de la longévité. Ayant mené une enquête sur dix

pays, il en a tiré les leçons qui lui paraissaient intéressantes, y compris sur des points situés en dehors du cadre défini en introduction, et on peut lui être reconnaissant de ne pas s'en être tenu à un cahier des charges étriqué.

DIX PAYS SOUS REVUE

Les dix pays étudiés sont, par ordre alphabétique: Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, Etats-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, et Suède.

Les régimes par annuités sont largement majoritaires: ils sont présents en Belgique, au Canada, en Espagne, aux Etats-Unis, au Japon et au Royaume-Uni. De plus, ils continuent à fonctionner pour une longue transition en Italie, et aux Pays-Bas la pension "proportionnelle à la durée de résidence" se rapproche davantage des annuités que des points ou des comptes notionnels. Pour les points stricto sensu - puisque le SG du COR ne considère pas le système des comptes notionnels comme une variété de système par points, bien qu'il en soit une (voir la rubrique retraite de mars 2009, "Points ou comptes notionnels: quelles différences ?") - l'Allemagne et le Royaume-Uni (régime complémentaire) sont seuls en piste. Pour les comptes notionnels, il y a la Suède et l'Italie.

L'importance du "premier pilier", c'est-à-dire des régimes publics obligatoires, objets de l'étude, est très différente selon les pays; ceux-ci se répartissent en deux groupes: pour les uns (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Japon et Suède) le premier pilier procure aux retraités entre 80 % et 90 % de leurs pensions ; pour les autres (Canada, Etats-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni) le pourcentage est inférieur à 50 % .

Trois pays, l'Allemagne, la Suède et l'Italie, ont procédé à des réformes systémiques durant les dernières décennies : l'Allemagne a « basculé d'un régime de retraites en annuités à un régime en points », la Suède et l'Italie ont opéré « un basculement vers un

régime en comptes notionnels ». Cinq pays ont « mené des réformes qui concernent plutôt les paramètres du système de retraite », écrit le SC du COR, tandis que « *les Etats-Unis et les PaysBas se singularisent par l'absence de réforme* ».

LE PILOTAGE ALLEMAND

Les fonctionnaires et les mineurs ont conservé des régimes spéciaux ; l'étude porte sur le régime général, qui couvre tout le reste de la population.

Un salarié allemand acquiert chaque année un nombre de points égal au quotient de sa rémunération annuelle soumise à cotisation par la rémunération annuelle moyenne. Il obtient donc un point s'il gagne exactement le salaire moyen, 1,5 point s'il gagne 50 % de plus, etc. Il peut liquider sa pension à partir de 63 ans; l'âge "légal" (mais il vaudrait sans doute mieux dire "de référence") est 65 ans, et son passage à 67 ans est programmé entre 2012 et 2029. Le montant de la pension est calculé dans l'hypothèse d'une liquidation à l'âge de référence, en faisant le produit du nombre des points par un coefficient dit "valeur actuelle du point" qui correspond à ce que l'on appelle "valeur de service du point" dans les régimes complémentaires français. Si le départ a lieu plus tard ou plus tôt, le résultat précédent est multiplié par un facteur grosso modo actuariel, inférieur à l'unité en cas de départ précoce, et supérieur si le départ a lieu plus tard. Enfin, pour les pensions de veuvage, ou les pensions spéciales, on applique un coefficient réducteur (0,55 pour la réversion).

La liquidation antérieure à 65 ans est soumise à la condition d'avoir cotisé 35 ans (pour les hommes) ou 15 ans (pour les femmes). Ce sont là des traces de l'ancien système par annuités. Le document transmis par le SC du COR affirme un peu hâtivement que le système allemand « *s'apparente en pratique à un système intermédiaire entre un régime à*

annuités et un régime à points puisque, fondamentalement, la pension versée dépend du nombre d'années de cotisations et du montant du salaire perçu ».

En fait, dans tout système par points la pension versée dépend de ces deux facteurs, puisque travailler un plus grand nombre d'années, à salaire donné, ou bénéficier d'une rémunération plus élevée, à nombre d'années de cotisation donné, se traduit par l'obtention d'un plus grand nombre de points, et donc, pour un âge à la liquidation donné, par une pension plus élevée.

On peut seulement dire qu'en adoptant la formule des points, l'Allemagne ne s'est pas débarrassée de toutes les références au nombre d'années de cotisation qui existaient auparavant: c'est le classique effet coccyx.¹

La "valeur actuelle" du point, l'âge de référence et le taux de cotisation sont les principales variables de commande. L'objectif étant de ne pas augmenter le taux de cotisation, si ce n'est très modérément, d'ici 2030, reste à jouer sur la valeur de service du point et l'âge de référence. L'augmentation de ce dernier a été programmée à long terme, comme il a été dit plus haut. La valeur actuelle du point, elle, devrait en principe résulter de l'application d'une formule: on commence par opérer une indexation sur le salaire brut diminué des cotisations retraite obligatoire, puis on applique un coefficient démographique, qui tient compte également de l'emploi effectif; compte tenu de la démographie allemande, ce facteur sera pour une longue période inférieur à l'unité.

Le résultat de la formule aurait conduit en 2005 et 2006 à une diminution de la valeur actuelle du point en euros courants. Le

¹ *On sait que ce petit os est ce que l'évolution du lémurien à l'homo sapiens a conservé de la queue que possédait le premier. Pour les institutions comme pour les organismes vivants, les changements qui se produisent gardent souvent des traces des étapes antérieures.*

gouvernement a décidé de maintenir constante cette valeur, en repoussant à 2011 et au delà une partie des ajustements qui auraient eu lieu immédiatement si l'on avait appliqué le facteur démographique. Celui-ci sert donc de poisson pilote à moyen terme plutôt que de modalité de calcul annuel. La crise a d'ailleurs conduit les autorités allemandes à majorer la valeur de service du point en 2008 et 2009 au delà de ce qu'indiquait la formule, de façon à utiliser les pensions comme outil de relance par la consommation. En France, l'accord relatif aux régimes complémentaires de fin mars 2009 - postérieur à la rédaction des textes sous revue - procède de la même philosophie: majorer la valeur du point du montant de l'inflation, sans réaliser d'économies par ailleurs ni augmenter les cotisations, et donc accepter un déficit de l'ARRCO et de l'AGIRC, afin de ne pas peser à la baisse sur une conjoncture déjà bien mauvaise. Le rôle de stabilisateur automatique que peut jouer un régime de retraite fait à juste titre partie des préoccupations des pilotes !

Une particularité importante du régime allemand n'a pas été relevée dans la note transmise par le SG du COR: le fait que le prix d'acquisition du point s'ajuste automatiquement à la variation du niveau des salaires et du taux de cotisation. Quand les cotisations augmentent du fait d'une majoration de taux ou d'une progression du salaire moyen, cela n'a aucune influence sur le nombre de points globalement attribués. Cela évite toute inflation du nombre de points mis en circulation. En s'interdisant d'utiliser le prix d'achat du point comme variable de commande, l'Allemagne combat l'inflation de ses points de retraite avec la même efficacité qu'elle évitait l'inflation monétaire à l'époque du DM.

LE PILOTAGE EN BELGIQUE ET AU CANADA

Il est difficile de tirer des leçons du cas belge

à partir du document transmis par le SG du COR, puisque selon lui « les dépenses de pension représentaient 5,8 % du PIB en 2007 », alors que le rapport 2007 du Comité d'études sur le vieillissement, organisme belge en charge de ces questions, dit 8,9 % ; et que, toujours selon lui, « *la pension de retraite peut prendre cours dans la période de cinq années qui précède l'âge légal de la retraite* » (65 ans) moyennant une réduction « *de 5 % par année d'anticipation* », alors que selon l'Office national des pensions (voir son site web) il est tenu compte de l'âge à la liquidation par un système de bonus pour les personnes qui liquident au delà de 62 ans avec une carrière d'au moins 44 années. Remarquons simplement que le système belge tient compte des cotisations versées tout au long de la carrière (ou plus précisément des 45 dernières années, si la carrière est très longue) : cela le rapproche des systèmes par points ou comptes notionnels, et le différencie de ceux des systèmes par annuités qui prennent pour salaire de référence le salaire moyen d'un nombre relativement réduit de meilleures années.

Si le Canada se conformait à ce qu'en écrit le document transmis par le SG du COR, il constituerait un exemple de ce cas de figure : selon ce document, en effet, la réforme de 1996 du "Régime de pensions du Canada" (RPC), qui couvre toutes les provinces sauf le Québec, aurait provoqué un « *changement dans le calcul des prestations retraite des 3 meilleures années aux 5 meilleures années* », ce qui semble vouloir dire que le salaire de référence pour le calcul de la pension serait la moyenne des 5 meilleures années. Or en fait, comme l'explique l'OCDE, corroborée par le Site web du RPC, ce régime et celui des rentes du Québec « *visent un taux de remplacement de 25 % du salaire moyen calculé sur toute la vie active (à l'exclusion des 75 % d'années correspondant aux plus bas salaires)* ».

De plus, le compte des cotisations versées est tenu sous forme de "crédits de pension", sortes de points qui peuvent être partagés entre les conjoints (mariés ou non) en cas de rupture de l'union. Quant à l'âge de la retraite, le Canada se trouve dans une situation à la suédoise puisqu'il est possible de liquider sa pension à n'importe quel âge entre soixante et soixante-dix ans, la pension calculée pour l'âge "officiel", 65 ans, étant multipliée par un coefficient quasi actuariel en fonction de l'âge exact à la liquidation.

Enfin, le RPC et son homologue québécois ont constitué des fonds de réserve assez conséquents, à tel point qu'il est écrit dans le document sous revue que la Régie des rentes du Québec a un « *financement mixte, qui se situe entre un financement par répartition pure et un financement par capitalisation* » Le régime contributif canadien a donc autant ou plus de points communs avec son homologue suédois qu'avec le régime général français.

En ce qui concerne les mécanismes d'ajustement, le Canada présente une particularité institutionnelle intéressante : si les pilotes du régime (les pouvoirs publics) ne prennent pas les mesures propres à préserver sa soutenabilité financière à long terme, l'actuaire en chef, qui effectue tous les trois ans des projections à 75 ans (horizon aussi retenu aux Etats-Unis), doit indiquer à cette occasion qu'un "ajustement automatique" est nécessaire. Cet ajustement s'impose semble-t-il au législateur; il consiste en deux mesures: s'abstenir de revaloriser les pensions durant les trois années suivantes; et augmenter les cotisations, également pour ces trois ans, dans une proportion résultant d'une formule préétablie.

A ce jour, il n'a pas été nécessaire de mettre cette menace à exécution.

LES DISPOSITIFS D'AJUSTEMENT AUTOMATIQUE EN SUÈDE...

En Suède, le passage du capital virtuel à la rente viagère s'effectue à l'aide d'un coefficient actuariel qui reflète l'espérance de vie des nouveaux retraités. Or, même si l'on utilise des tables prévisionnelles de mortalité, l'espérance de vie à 65 ans est un indicateur ex ante ; elle ne constitue pas un prédicateur infaillible de la longévité moyenne qui sera effectivement, ex post, celle des personnes concernées. Il faut donc songer à corriger l'excès de générosité qui pourrait résulter d'une sous-estimation de cette longévité. Le dispositif mis en place en 2001 vise à la fois ce but, et le risque de générosité excessive provenant d'une indexation du capital notionnel sur le salaire moyen par tête, formule plus favorable aux retraités qu'une indexation sur la masse salariale (base des ressources) quand le taux d'emploi vient à diminuer.

Concrètement, les actuaires du régime calculent chaque année son actif (cotisations à percevoir, plus réserves) et son passif (pensions à verser). Lorsque le passif en vient à dépasser l'actif, les gestionnaires sont tenus de réduire les taux de revalorisation à la fois des comptes notionnels et des pensions en cours, en les multipliant par le coefficient de solvabilité (rapport actif sur passif) qui, dans ce cas, est inférieur à l'unité. Cela dure jusqu'à ce que le coefficient de solvabilité remonte au dessus de l'unité.

Comme le fait remarquer le SG du COR, « le risque politique ne disparaît pas complètement puisque les autorités gouvernementales ont toujours la possibilité, le cas échéant, de suspendre l'application du mécanisme d'ajustement automatique ». Seul un état d'esprit politique respectueux des règles existantes procure une réelle sécurité. Si, au nom d'une commode "souveraineté du peuple", le législateur se croit autorisé à modifier les règles lorsque le moment vient

de les appliquer, aucun dispositif d'ajustement automatique n'est fiable, fut-il techniquement proche de la perfection. A cet égard, le degré de respect des lois qu'éprouvent ceux qui ont pouvoir de les modifier a énormément d'importance. La Suède semble disposer en la matière d'un atout que ne possèdent pas tous les pays.

...ET AU JAPON

A l'instar de l'Allemagne, le Japon connaît une situation démographique périlleuse pour les retraites par répartition: la fécondité Y est depuis longtemps très faible (de l'ordre de 130 enfants pour 100 femmes) et longévité y augmente particulièrement vite.

Partant d'un taux de cotisation égal à 13,58 % en 2004, les projections laissaient présager un taux de 26 % une vingtaine d'années plus tard. Ceci étant jugé contraire à l'équité entre les générations, la réforme de 2004 a soumis la formule d'indexation des pensions sur les prix, toujours en vigueur, à un mécanisme de correction automatique en fonction de la démographie et du taux d'emploi: on retranche à la hausse des prix le taux de diminution de la population active et le taux de croissance de l'espérance de vie à 65 ans. Les autorités japonaises espèrent ainsi limiter à 18,3 % le taux de cotisation en 2017 ce qui représente quand même une augmentation de près de 5 points en 13 ans - et le stabiliser ensuite à ce niveau.

Cette technique de freinage automatique ne paraît pas être particulièrement sophistiquée ; en revanche, les raisons de son adoption sont intéressantes: selon le SG du COR, « les dirigeants japonais ont décidé de mettre en place un mécanisme d'ajustement automatique" parce qu'ils ont compris « le coût politique d'un processus continu de réformes ». Les autorités japonaises estiment donc que la population ne raffole pas des changements incessants de règles du jeu; mais préfère qu'une règle stable préside aux

modifications de paramètres rendus nécessaires par l'évolution des données réelles. Dans cette optique, l'estimation de ces dernières gagne à être laissée aux scientifiques, considérés comme impartiaux.

LES PAYS DITS " SANS REFORME " : Etats-Unis ...

Il n'y a pas plus de raison de changer un système de retraite excédentaire qu'une équipe qui gagne : peut-être est-ce pour cela que l'histoire des réformes du programme OASI (*Old Age and Survivors Insurance*) depuis les mesures Reagan de 1983 ressemble à un long fleuve tranquille, surtout si on la compare à celle de certains de ses homologues européens.

En fait, les Etats-Unis bénéficient de quatre atouts en matière de *pay-as-you-go pensions* :

➔ Jusqu'à ces dernières années, la conjoncture démographique américaine était très favorable, ce qui se traduit par l'existence de trois cotisants pour un retraité. Et même si ce ratio est appelé à se dégrader, les projections pour 2045 le donnent à deux pour un - plus que le ratio actuel de divers pays européens, et une fois et demie à deux fois mieux que leurs projections pour 2045.

➔ OASI ne fournit que 40 % des ressources des retraités américains. Le taux de cotisation, 12,4 % depuis la dernière augmentation, qui remonte à la réforme Reagan de 1983, est relativement modeste. Des marges existent pour des augmentations éventuelles, à la différence de pays européens où les taux atteignent le double ou plus encore.

➔ Même si elles prennent la forme d'une créance sur le Trésor fédéral, dont l'endettement est en train de gonfler à grande vitesse du fait des mesures de soutien au secteur financier et de relance, les

réserves d'OASI sont suffisantes pour qu'il n'y ait pas à prendre des mesures dans la précipitation.

➔ Une seconde vague de relèvement de l'âge de référence pour le départ à la retraite est programmée depuis 1983 : après être passé de 65 à 66 ans entre 1997 et 2005, cet âge doit s'élever par étapes à 67 ans entre 2017 et 2022. L'impact de ces relèvements est assuré par l'application de coefficients quasi actuariels aux personnes qui partent plus tôt ou plus tard: en 2022, une liquidation à 62 ans impliquera un coefficient de 0,7, et un départ à 70 ans de 1,24.

Cela explique que les Américains soient surtout préoccupés, en ce qui concerne OASI, par les délais excessifs de traitement des dossiers, et, en ce qui concerne leur retraite, par l'impact de la crise sur les fonds de pension. Contemporaines, et se situant toutes deux dans des pays à la démographie relativement favorable, la réforme Mitterrand de 1982 ("retraite à 60 ans" immédiate) et la réforme Reagan de 1983 ("retraite à 67 ans" programmée à très long terme) ont eu les conséquences que l'on pouvait en attendre: d'un côté une succession de rafistolages toujours insuffisants; de l'autre une longue période de tranquillité.

... ET PAYS-BAS

La situation de ce pays au regard de la retraite est originale : d'une part plus de 90 % de la population active cotise à un fonds de pension; d'autre part, le régime par répartition est totalement non contributif, attribuant des pensions en fonction de la seule durée de résidence aux Pays-Bas entre 15 et 65 ans. La pension est calculée à partir du salaire minimal net S : si N est le nombre de ces années, elle vaut 50 % ou 70 % de $0,02 \times N \times S$ selon que le bénéficiaire est en couple ou isolé. Un solitaire ayant vécu en permanence aux Pays-Bas depuis son adolescence perçoit ainsi à partir de 65 ans 1

002 € par mois, sans aucune condition de ressources.

Ce dispositif par annuités est typiquement "à prestations définies". Il ne comporte semble-t-il aucun mécanisme destiné à le rendre soutenable à long terme. Il est envisagé sans effroi de faire face à l'augmentation prévisible des dépenses en accentuant le recours à la fiscalité, qui finance actuellement environ le tiers des pensions

REMARQUES CONCLUSIVES

1. Les documents fournis par le COR ont une qualité très inégale. Ce constat pose une question: compte tenu de l'enjeu que constitue l'avenir des retraites par répartition en France, les pouvoirs publics mettent-ils en œuvre des moyens suffisants pour préparer sérieusement les importantes réformes qui, très vraisemblablement, seront nécessaires au cours des prochaines années? A quand un solide institut d'ingénierie de la réforme?

2. Il ressort des documents étudiés que la diversité des situations n'est nullement réductible à une typologie ternaire (régimes par annuités, par points, par comptes notionnels). Tel régime dit par annuités se rapproche beaucoup des régimes à comptes notionnels et à points, dès lors qu'il utilise comme salaire de référence la quasi totalité des rémunérations (éventuellement plafonnées) soumises à cotisations, et que l'âge dit "légal" de la retraite y est en fait un âge de référence servant à calculer les coefficients à appliquer pour laisser les adhérents partir à la retraite presque quand ils veulent, mais dans le respect de la neutralité actuarielle.

3. La prodigieuse multiplicité de régimes que l'on observe en France est une exception. Aucune des expériences étrangères passées en revue ne peut fournir de leçon pour savoir comment piloter, non

par répartition. L'accroissement spectaculaire du taux d'activité, particulièrement pour les femmes, depuis un quart de siècle, peut fournir, s'il se prolonge, une partie de la solution - mais cet arbre-là, pas plus que les autres, ne monte jusqu'au ciel. Les Néerlandais ne pourront sans doute pas continuer indéfiniment à se passer, pour leurs retraites par répartition, à la fois de pilote automatique et de pilote humain.

pas un ou deux avions, mais un convoi composé d'une cinquantaine d'aéroplanes disparates allant du super jumbo au minuscule appareil de tourisme. L'unification du patchwork de régimes français ne serait-elle pas un préalable à toute tentative sérieuse destinée à établir dans notre pays un pilotage efficace des retraites par répartition?

4. Pour piloter un régime, il faut disposer d'une feuille de route, d'un but (ou d'un ensemble de buts) à atteindre. Si l'on ne sait pas où l'on va, on aura beau disposer de toutes sortes d'instruments pour garder le cap, on n'évitera pas une navigation en zigzag au gré des humeurs du commandant de bord. Or, qui pourrait dire qu'en France un cap a été fixé? Peut-être le législateur, au lieu de s'occuper de problèmes techniques qui ne sont pas de son ressort, ferait-il bien de fixer le cap, de dire par exemple si l'on entend ou non assurer l'équité entre générations, et quel sens exact on donne à cette expression, ou encore si l'on veut véritablement une retraite à la carte ne privilégiant ni les départs précoces ni les départs tardifs.

5. Bien que ce point n'ait pas été spécifiquement abordé dans ce qui précède, la lecture des documents fournis par le COR suggère qu'il importe de distinguer clairement le rôle du pilote, gestionnaire du système de retraite, et celui du législateur, définissant l'architecture du système et les

buts à atteindre. Reprenons la comparaison avec l'aéronautique: le moment n'est-il pas venu de savoir s'il s'agit simplement de régler l'altitude et le régime du moteur, ou de s'équiper d'un nouvel appareil, plus performant?

6. Quand celui qui pose les règles du jeu est également le joueur, il est à craindre qu'il ne change les règles chaque fois qu'en tant que joueur il les trouvera trop contraignantes. Il est à craindre également

que les mécanismes de pilotage automatique soient refusés ou sabotés par des hommes qui n'aiment rien tant que légiférer et réglementer sans cesse, de manière instable et discrétionnaire.

7. Le coût politique des réformettes à répétition est élevé. Ce constat est de la plus haute importance : si les hommes politiques le font leur, la mise en place de règles efficaces, cohérentes et stables a une chance de se produire.

La politique monétaire à taux zéro

Christian Chavagneux

Alternatives Economiques / juin 2009

Les banques centrales soutiennent la croissance par le maintien de taux directeurs bas et une distribution énorme de liquidités.

Quand une banque centrale veut soutenir la croissance, elle baisse son taux directeur, le taux d'intérêt auquel elle prête à court terme aux banques qui ont besoin de financements et dont le niveau se répercute ensuite sur celui auquel les banques distribuent des crédits. Pour répondre à la crise actuelle, les banques centrales ont déjà tellement baissé leur taux directeur qu'il est proche de zéro dans de nombreux pays (Etats-Unis, Royaume-Uni, Japon...) ou très faible CI % dans la zone euro). Les banquiers centraux utilisent alors d'autres moyens pour agir sur l'économie, baptisés « politiques monétaires non conventionnelles ».

La première consiste à annoncer que les taux directeurs resteront très bas pendant longtemps. C'est ce qu'a fait la Fed, la banque centrale des Etats-Unis, en décembre dernier. Les taux d'intérêt à moyen-long terme, influencés par le niveau des taux à court terme, ont ainsi plutôt tendance à rester bas. Dans le même temps, en signalant qu'elle ne se précipitera pas pour lutter contre l'inflation aux premiers signes de reprise, la banque centrale nourrit des anticipations de hausse des prix qui incitent les emprunteurs à rechercher du crédit, car ils savent que le taux d'intérêt réel - une fois l'inflation prise en compte qu'ils devront supporter sera diminué par cette hausse.

Afflux de liquidités. La seconde mesure

passé par une distribution énorme de liquidités aux acteurs financiers pour qu'ils n'aient aucun problème à trouver de l'argent et continuent à octroyer des crédits. Si les banques centrales ont distribué beaucoup de liquidités dès août 2007, elles en récupéraient autant une fois les moments de panique passés. Et ce n'est qu'après la chute de Lehman Brothers qu'elles ont vraiment inondé le marché, non pas seulement en prêtant de l'argent frais aux banques (ce qui se voit au passif du bilan de la banque centrale), mais aussi en achetant des titres financiers privés et publics (ce qui se voit à l'actif de leur bilan).

Cette forme ultime de politique non conventionnelle a été suivie par la Fed dès la fin 2008 sur le marché des obligations de court terme des entreprises et des crédits hypothécaires: en achetant ces titres, elle indiquait aux investisseurs qu'ils pouvaient les lui revendre quand ils voulaient, et donc qu'ils n'étaient pas obligés de demander des taux d'intérêt énormes aux emprunteurs. Ce qui explique la baisse des taux sur ces marchés.

La Banque centrale européenne (BCE) s'est ralliée à cette politique début mai 2009, indiquant qu'elle achèterait pour 60 milliards d'euros de titres financiers détenus par les banques. Même à taux zéro, les politiques monétaires peuvent encore aider à soutenir la croissance.

Les paradis fiscaux ou l'envers de la mondialisation

Jacques Terray, Vice-président de Transparence International (France)

Banque Stratégie, Janvier 2010

Une fois terminée la reconstruction de l'appareil économique après la Seconde Guerre mondiale, les pays occidentaux se sont donné comme objectif de rétablir la mobilité des capitaux. Les accords de Bretton Woods avaient consacré le principe de la liberté des paiements courants et le rétablissement progressif de la liberté, des investissements.

Pour y parvenir, les États sont d'abord revenus à la convertibilité des principales monnaies, ce qui permettait leur détention par des non-résidents. Ainsi s'est constitué, à partir de la fin des années 1950, un marché des eurodollars : des dollars circulant hors des États-Unis et échappant de ce fait à leur contrôle.

Dans le même temps, le traité de Rome érigeait en une sorte de dogme la liberté de circulation des capitaux, entre ses membres, mais aussi avec le monde extérieur. Et la Cour de justice européenne donnait de ce dogme une interprétation particulièrement extensive, légitimant la délocalisation des sièges d'entreprises.

Les avancées technologiques permettaient ensuite une accélération vertigineuse de la circulation des moyens de paiement et on assurait la sécurité des paiements en les déconnectant des opérations qui en étaient la cause. Ainsi le monde était-il prêt pour la « financiarisation » de l'économie, réalisée dans les années 1980.

Les marchés de capitaux ont alors pris le relais des crédits bancaires, substituant à la relation entre deux personnes désignées des produits interchangeables et aisément cessibles. Le maître mot de l'analyse

financière est devenu la liquidité, et les banques elles-mêmes ont eu recours au marché pour « alléger » leur bilan, vendant leurs mauvaises créances sur le marché de la distressed debt et leurs prêts au détail sous forme de titrisation.

On a assisté à la formation d'un marché en continu, suivant les fuseaux horaires de place en place, et arbitrant à chaque instant entre les différents actifs financiers au moyen des produits dérivés.

Une concurrence acharnée s'est établie entre les places financières qui se donnaient une vocation mondiale, pour attirer chez elles les investisseurs du monde entier. Les arguments de cette concurrence étaient leur complète indépendance par rapport à l'État qui les hébergeait, l'autorégulation, l'écrasement des coûts de transaction obtenu par l'industrialisation des services financiers (notamment les organismes de placement collectif) et le traitement fiscal de faveur consenti aux opérateurs qui venaient résider dans le pays. On encourageait par là la dissociation entre le lieu de résidence du gestionnaire et la localisation des actifs qu'on lui avait confiés.

L'effacement des frontières qui est le résultat de cette évolution a favorisé un développement considérable des paradis fiscaux. Leur trait commun, en dépit de leur grande diversité, est qu'ils sont configurés en vue d'attirer le mieux possible des capitaux dont la présence chez eux ne correspond à aucune logique économique.

Leur offre aux investisseurs étrangers repose :

- ▶ sur l'absence ou la faiblesse de l'imposition, celle qui figure dans les textes,

comme celle octroyée par des rulings officiels;

♦ sur la protection contre les investigations de son pays d'origine par le secret bancaire ou par les écrans juridiques masquant son identité;

♦ sur les entités juridiques locales qui ne sont tenues d'aucune publication de comptes ou de délibérations qui compromettrait l'anonymat des véritables bénéficiaires.

Les défenseurs des paradis fiscaux invoquent en leur faveur l'asile qu'ils offrent aux particuliers contre les excès d'imposition et l'inflation des dépenses publiques dans les pays où la gouvernance laisse à désirer. Ils serviraient à ce titre de révélateur d'une situation de déséquilibre pénalisant les créateurs de richesse et les incitants à quitter le pays.

La nocivité des paradis fiscaux

Il a fallu l'éclatement de la crise en 2007 pour que les dirigeants des États les plus riches, réunis au sein du G8, inscrivent enfin dans leurs priorités la lutte contre les paradis fiscaux. L'effort de solidarité demandé à la communauté internationale pour sauver la finance du naufrage et pour œuvrer au retour de la prospérité ne s'accommodait plus des inégalités flagrantes de la charge fiscale, ni de l'opacité entourant la spéculation et l'argent du crime.

La concurrence fiscale, source d'inégalité

La concurrence fiscale est un sport de luxe. Le salarié d'une entreprise, le cultivateur de base, le commerçant, n'y ont pas accès, dès lors que leur revenu fait l'objet d'une déclaration par un tiers, ou que leur activité ne justifie pas le détour par l'étranger.

Elle est réservée aux grandes et aux moyennes entreprises, celles qui sont susceptibles d'avoir des clients ou des fournisseurs étrangers, et aux riches particuliers, dont la fortune peut supporter le paiement d'honoraires aux conseillers fiscaux

et aux fiduciaires d'outre-frontière.

De ce fait, les uns échappent à la charge commune et les autres en sont d'autant plus imposés. Il y a plus grave: devant le risque d'une fuite des capitaux les plus mobiles, les États leur accordent des régimes fiscaux de faveur par rapport aux revenus des sédentaires. On l'a bien vu quand le Luxembourg a déployé son offre sur les organismes de placement collectif, qui permettait de différer la taxation des plus-values de cession de titres. Les banques françaises ont très vite traversé la frontière pour suivre leurs clients attirés par les produits d'épargne luxembourgeois. Puis le gouvernement français s'est inquiété de cette hémorragie, et il a aménagé la loi sur les OPCVM pour créer les « compartiments ». On pourrait multiplier les exemples d'impositions allégées ou supprimées pour éviter le départ des investisseurs français vers des terres plus accueillantes: à commencer par les taxes sur les opérations boursières.

Cette tendance a été renforcée par la concurrence entre les places financières, où l'attrait qu'exerçait la place de Londres reposait notamment sur la réduction des commissions dues aux intermédiaires.

Plusieurs facteurs jouaient en faveur de cette diminution de la charge fiscale sur les revenus du capital. D'une part, le traité de Rome organisait conditions d'un grand marché où les capitaux devaient circuler librement. Mais la fiscalité restait du ressort exclusif des États membres, les incitants à chercher à attirer chez eux les capitaux les plus mobiles des autres, en leur offrant des régimes de faveur.

D'autre part, la vague de libéralisme venue de Californie en 1978, avec la « proposition 13 » reprise à son compte par le gouverneur Jerry Brown, propagée ensuite par Ronald Reagan et Margaret Thatcher, jetait le discrédit sur l'État, par rapport à l'entreprise privée, et sur l'impôt qui était censé brider la

croissance.

Il fallait réduire les activités de l'État et confier au secteur privé la création des infrastructures et leur entretien. Ainsi la France et l'Angleterre s'étaient elles interdites par traité de contribuer si peu que ce soit au financement du tunnel sous la Manche, considérant que l'épargne privée y pourvoirait...

La prise de conscience des effets nocifs de cette concurrence est venue progressivement. Dans une démarche concomitante, l'OCDE et l'Union européenne se penchent en 1998 sur les « pratiques dommageables » qu'entraîne la concurrence fiscale dès lors qu'elle utilise des procédés déloyaux. Les deux rapports issus de ces travaux décrivent les mesures fiscales critiquables à cet égard. Dans le cas de la Commission européenne, le rapport Primarolo (publié en 1999) s'attache aux « *mesures pouvant avoir une incidence sensible sur la localisation des activités économiques au sein de la Communauté* ». Et il en fait une énumération précise, pays par pays.

L'OCDE, pour sa part, crée un « Forum des pratiques dommageables » (1998), qui aboutit en l'an 2000 à une liste de 37 territoires non-coopératifs. L'arrivée de l'administration Bush en 2001 va donner un coup d'arrêt brutal à la méthode du « name and shame » et les travaux de l'OCDE s'orientent alors vers la transparence de l'information plutôt que sur la dénonciation des pratiques déloyales.

La fuite des capitaux du tiers-monde

Les organisations internationales considèrent la fuite des capitaux comme l'un des obstacles majeurs auxquels se heurtent les pays en développement. Ainsi, la Conférence internationale sur le financement du développement, tenue à Monterrey (Mexique) sous l'égide de l'ONU en 2005 a-t-elle « résolu: [...] de soutenir les efforts en vue de réduire la fuite des capitaux et de contrer les transferts de fonds illicites ». Et un

groupe composé d'États, d'organisations internationales et d'ONG s'est donné pour tâche d'étudier « les mouvements illicites de capitaux en provenance des pays en développement et leur impact sur le développement ».

On doit aux travaux de Raymond Baker, un chercheur américain ayant longtemps vécu en Afrique, une classification de ces transferts illicites de capitaux en provenance du tiers-monde et des pays en transition entre trois grandes catégories:

- le crime organisé (drogue, armes, contrefaçon, traite des humains, etc.), dans une proportion d'environ 30 % du total;
- la corruption, environ 5 %;
- la fraude « commerciale » (fausses factures et manipulation des prix de transfert), environ 65 %.

Les ordres de grandeur proposés par Raymond Baker n'ont pas été, à notre connaissance, remis en cause. Ils soulignent le rôle central joué par les paradis fiscaux dans la fuite des capitaux dont sont victimes le tiers-monde et les pays en transition: la manipulation des prix de transfert dénoncée par Raymond Baker consiste essentiellement à diriger les sommes ainsi facturées vers les pays où l'impôt est le plus bas, les paradis fiscaux. Ainsi des multinationales y constituent des filiales - de simples coquilles - qui achètent, par exemple, à prix coûtant du minerai brut extrait dans un pays en développement, et le refacturent sur le marché international en dégageant la marge au passage. De même, les fausses factures sont destinées à réduire le bénéfice imposable dans le pays du siège de l'entreprise tout en constituant une réserve occulte dans un paradis fiscal. Or ce type de fraude est très difficile à détecter et requiert de la part des agents du fisc une expertise qu'on ne trouve guère que dans les pays industrialisés. Et les montants de cette fraude commerciale excèdent plus de dix fois ceux de la corruption.

Le blanchiment de l'argent sale

L'offre de service que font les paradis fiscaux

eux-mêmes, et les professionnels qui servent de guides à leurs utilisateurs, met volontiers l'accent sur la discrétion qui entoure l'ouverture d'un compte ou la constitution d'une société. Il suffit pour le constater de consulter la rubrique « paradis fiscaux » dans Google. Le fraudeur du fisc, comme le destinataire d'un pot-de-vin, sont assurés que leur nom ne figurera dans aucun registre accessible aux autorités de leur pays ni à un enquêteur officieux.

Pour parvenir à cet anonymat, les paradis fiscaux disposent principalement de deux moyens: le secret bancaire et l'écran juridique (*voir plus loin*). Jusqu'ici, les efforts déployés par l'OCDE, par le Groupe d'action financière (GAPI), et par de nombreuses instances publiques comme privées pour crever l'écran juridique du *trust* et du *nominée* se sont heurtés à la résistance obstinée, et très efficace, des autorités britanniques. Le secret bancaire, lui, a subi les assauts du G20 et les pays qui y étaient le plus attachés ont dû se résoudre à l'abandonner lorsqu'une autorité étrangère sollicite une information, à la double condition que le pays qui la requiert ait conclu un traité le lui permettant, et que l'information sollicitée soit en rapport avec une investigation en cours (article 26.5 du modèle de convention OCDE).

L'argent illicite accumulé dans les comptes en banque des paradis fiscaux n'apparaît pas dans les comptes consolidés des entreprises qui en sont les véritables propriétaires et il constitue une réserve où l'on peut puiser en toute discrétion pour de nouveaux actes de corruption. Si le bénéficiaire des comptes est un particulier, cet argent qui ne lui a pas coûté cher risque d'alimenter, pour partie au moins, la spéculation à haut rendement et à haut risque.

Les magistrats et les policiers qui enquêtent sur les affaires de corruption, même internes à la France, indiquent que, la plupart du temps, ils sont amenés à poursuivre leurs investigations hors de France pour retrouver la trace des paiements effectués. Ce qui est

une source d'allongement, parfois considérable, des délais. En effet, leurs homologues dans les paradis fiscaux ne sont pas empressés à répondre à leurs demandes (il y a des exceptions notables à cette observation, notamment la justice de Genève, depuis le mandat exercé par le procureur Bertossa).

Le portrait-robot du paradis fiscal

La diversité des traits caractéristiques des quelque 70 territoires le plus souvent recensés a longtemps servi d'argument aux partisans des paradis fiscaux pour contester l'appellation et pour s'opposer à ce qu'on en dresse la liste pour mieux les combattre. C'est le reproche condescendant qu'adressait le ministre des finances de George W Bush à la Comptabilité publique américaine (le GAO) qui avait énuméré les grandes sociétés présentes dans les paradis fiscaux : « Bien que le Département du *Trésor* mesure les *efforts* du GAO pour simplifier ce qui est une matière difficile, une simplification excessive peut mener à des malentendus et à des erreurs [...] »

Pourtant, on peut leur appliquer une batterie de tests qui identifiera sans conteste ceux qui répondent le mieux à la définition.

C'est d'abord l'utilisation qu'ils font de la souveraineté d'un État pour se protéger des investigations étrangères. C'est également le refus de coopération avec les autres pays en matière d'imposition, de lutte contre le blanchiment et de maîtrise des risques financiers et l'organisation de l'opacité par laquelle ils protègent les fraudeurs à qui ils ont offert l'asile.

La souveraineté instrumentalisée

On a longtemps été arrêté par une difficulté de terminologie: comme on parlait de « centre *offshore* » pour désigner les paradis financiers/fiscaux, on discutait gravement pour savoir s'il devait s'agir d'îles et sur leur distance par rapport au continent! En réalité, ces territoires ont seulement besoin du minimum d'autonomie politique qui leur permette de se soustraire à la coopération

internationale telle que l'a organisée la communauté des États.

Lorsqu'ils sont eux-mêmes des États souverains, il leur faut invoquer un principe moral fort, capable de prévaloir sur la règle internationale communément admise: d'où l'autel dressé au secret bancaire par les Suisses et les Luxembourgeois pour refuser l'information sur les comptes en banque des non-résidents, en dépit de la convention du Conseil de l'Europe (de 1959 sur la coopération judiciaire, pour les Suisses) et de la directive Épargne de l'Union européenne pour les Luxembourgeois.

Pour les territoires qui sont les dépendances autonomes d'un État souverain, il faut qu'ils aient le droit d'écarter les lois - et donc les traités - qui ne leur plaisent pas, et que l'État dont ils dépendent les excepte des traités qu'il signe. C'est le cas des Îles anglo-normandes, qui ont chacune leur parlement, et que l'Angleterre a expressément exclues lors de son adhésion au traité de Rome. On voit l'ambiguïté d'une telle situation, pour des territoires qui bordent les côtes anglaises, et qui sont libres de prendre dans le traité ce qui leur convient et d'écarter ce qui entrave leur liberté d'action.

Une troisième catégorie de territoires est plus étrange encore. Elle est composée de pays dotés d'une fiscalité normale pour l'ensemble de leurs contribuables, mais qui aménagent un régime de faveur exceptionnel pour une catégorie d'étrangers, particuliers ou entreprises, dont ils souhaitent attirer l'activité ou les capitaux. Dans les travaux de l'OCDE sur les pratiques dommageables, on appelle ce procédé le *ring fencing*, l'enclos dans lequel ces privilégiés sont mis à l'abri du sort commun. L'exemple le plus éloquent est la City of London Corporation, une véritable république marchande dont les électeurs sont les acteurs de la place financière, banquiers, gérants d'actifs, avocats, experts-comptables. On y trouve notamment le statut des résidents non-domiciliés, les « non dom », dont on estimait le nombre à plus de 100 000 personnes, qui ne sont imposés

que sur leurs revenus de source anglaise (même si depuis 2008, cet avantage est limité à 7 ans). Une autre illustration concerne plusieurs États des États-Unis, dont le plus emblématique est le Delaware, où la constitution d'une société est particulièrement rapide et demande moins de renseignements que l'ouverture d'un compte en banque. Ce type de société, qui jouit ensuite de la respectabilité des sociétés américaines sert d'écran à des investissements frauduleux, en Amérique Latine par exemple, sans qu'aucune vérification sérieuse n'ait été faite sur l'identité de ses fondateurs.

D'où la conclusion de certains observateurs, comme le Tax Justice Network dans son rapport de 2009 sur les *secrecy jurisdictions* (territoires d'opacité), que les États-Unis et la Grande-Bretagne sont à ranger en bonne place parmi les paradis fiscaux. Ils arrivent à cette conclusion, qui peut surprendre, en notant une soixantaine de territoires selon 12 critères objectifs d'opacité, puis en pondérant la note ainsi obtenue par le volume des services financiers rendus hors de leurs frontières (ce qui bien sûr distingue les États-Unis et l'Angleterre des pays de taille plus modeste).

Les territoires où la trace se perd

La fiscalité n'est pas le seul domaine pour lequel la communauté internationale souhaite établir une circulation fluide de l'information. En matière de lutte contre la criminalité, de grands progrès ont été accomplis depuis 1990 dans la détection des flux d'argent frauduleux, grâce aux travaux du GAFI et à ses 40 recommandations. Encore faut-il qu'il n'y ait pas de trou dans le dispositif. La crise financière de 2007 a démontré, d'autre part, le besoin d'une autorité internationale capable d'intervenir à temps pour éviter la formation de bulles spéculatives et la prise de risques inconsidérés (comme le marché de gré à gré des dérivés de crédit. Il existe deux moyens principaux à la disposition des paradis fiscaux pour attirer les capitaux étrangers:

- offrir un cadre réglementaire particulièrement permissif et souple;
- ne pas coopérer avec les autorités étrangères pour la circulation de l'information.

Un cadre réglementaire souple et permissif

Les défenseurs des paradis fiscaux font valoir l'avantage que représente une législation dépourvue des multiples « garde-fous » destinés à protéger les moins avertis. Par exemple, la prise de gage en France est conçue de manière à éviter que le créancier gagiste n'abuse de sa position en s'appropriant le gage à moindre prix. On entoure donc l'exécution du gage de formalités qui en retardent et en alourdissent la réalisation. Au contraire, certains paradis fiscaux rendent l'exécution simple et rapide, et ils sont pour cette raison le lieu de prédilection pour l'enregistrement des avions de ligne dont l'acquisition a été financée par l'emprunt.

Ainsi encore, lorsqu'une entreprise industrielle titrise les comptes-clients de son réseau international, choisit-elle de préférence comme support juridique l'île de Jersey, pour éviter l'addition des contraintes que lui aurait imposé le choix d'une législation nationale plus élaborée. Certains paradis fiscaux ont ainsi acquis une spécialisation dans un domaine d'activité comme le financement des avions ou des bateaux, qui en font des points de passage obligés dans la concurrence internationale: ne pas passer par eux risque d'entraîner la méfiance des financiers et des surcoûts.

Le revers de cette souplesse, c'est qu'elle permet dans le même temps aux fraudeurs de laisser moins de traces de leur identité lorsqu'ils y ouvrent un compte en banque ou qu'ils y constituent une société. D'où le grief qui leur est fait de faciliter le blanchiment d'argent et la fraude fiscale.

Le G20, lors de sa réunion d'avril 2009, a également relevé l'importance des fonds d'investissement qui ont élu domicile dans les paradis fiscaux en raison de la liberté qu'ils leur offraient sur le plan de la gestion

de leurs risques. Des banques centrales embryonnaires ne posaient aucune exigence de fonds propres en face des engagements qu'ils prenaient, et il n'existait aucune centralisation des risques qui aurait pu permettre une concertation avec les autorités monétaires étrangères. D'où le changement de statut du Forum de stabilité financière, devenu désormais le Conseil de stabilité financière, avec un mandat élargi à la surveillance des risques prudentiels où qu'ils se situent.

Les outils de l'opacité

Pour assurer à leurs hôtes fraudeurs le secret qu'ils recherchent, les paradis fiscaux recourent essentiellement à deux moyens, qui sont le secret bancaire et l'écran juridique.

- Le secret bancaire se pare d'une légitimité historique, car il aurait été institué par la Suisse pour protéger les avoirs juifs de la persécution nazie. Et il conserverait cette fonction de protection pour les victimes des régimes totalitaires. Plus généralement, il procéderait d'un droit au respect de l'intimité des personnes, relevant de la catégorie des droits de l'homme.

C'est en tout cas ce qu'affirment ses défenseurs, Suisses et Luxembourgeois, pour s'opposer à l'échange d'informations en matière fiscale ou du moins depuis le G20 d'avril 2009 pour en limiter les applications. Ce qui est en cause ici n'est pas le secret bancaire opposable aux personnes privées, qui existe dans l'ensemble des États de droit, c'est le refus opposé par les autorités administratives et judiciaires de la Suisse, par exemple, de répondre aux demandes d'information de leurs homologues étrangers sur les comptes en banque de leurs ressortissants. Le refus des Suisses était fondé sur une distinction entre deux sortes d'infraction fiscale:

- la fraude fiscale, dont la loi suisse donne une définition extrêmement étroite, l'usage, à dessein, de titres faux ou inexacts (article 186 LIFD) ;

- la soustraction fiscale, qui peut être intentionnelle ou pas, et « fait en sorte » qu'un impôt dû ne soit pas acquitté (article 175, al. 1 LIFD).

Dans le premier cas, la justice suisse prêtait son concours à l'investigation étrangère, mais elle le refusait s'il ne s'agissait que d'une soustraction. On verra plus loin ce qu'il est advenu du secret bancaire depuis le G20 d'avril 2009.

- Le second moyen d'opacité, c'est l'écran juridique que l'on interpose entre le fraudeur et les actifs qu'il entend dissimuler. Le plus fréquemment utilisé est le trust de la common law. Institution vénérable, dont on fait remonter l'origine aux Croisades, il consistait pour un ascendant à confier ses biens à un tiers de confiance, le trustee, pour qu'il les gère conformément à ses instructions au profit d'un ou plusieurs de ses descendants.

C'était un procédé de transmission familiale, utile notamment quand les descendants risquaient de dilapider le patrimoine si on leur en laissait la gestion.

L'« ingénierie financière » des années 1970 a détourné le *trust* de sa destination traditionnelle: il est devenu le moyen de donner à une banque des instructions irrévocables - même par le constituant du *trust* - et d'en faire vis-à-vis des tiers le propriétaire apparent des biens qu'on lui a confiés. L'identité du bénéficiaire réel de ces biens est dissimulée, ce qui le met à l'abri des investigations des autorités.

Une illustration de ce détournement nous est donnée dans le rapport de Transparency International UK en juin 2009", qui traite de la difficulté pour les banques anglaises d'identifier les personnes politiquement exposées (PPE) comme les règles de la lutte antiblanchiment, issues des recommandations du GAFI, leur en font l'obligation. Les auteurs du rapport observent qu'il suffit à l'homme politique de constituer un *trust* à personne non-dénommée pour jouir d'un complet anonymat. Il confiera ses actifs à une banque *trustee* en lui laissant en

apparence le choix des bénéficiaires, ce qui s'appelle un *trust* à personne non-dénommée, et il lui indiquera (sans en laisser de trace) le bénéficiaire qu'il s'est choisi (et qui est le plus souvent lui-même). Pour renforcer l'opacité de l'écran, les fraudeurs empilent plusieurs structures les unes sur les autres: le trustee reçoit l'instruction de constituer une société dans les Îles Cayman et de désigner à la fois un gérant prête-nom à qui il donnera les consignes de gestion, et des actionnaires et administrateurs, prête-noms eux aussi. Cette société peut à son tour être l'actionnaire d'une autre située dans un autre territoire, et ainsi de suite. En dehors de la common law, d'autres outils d'opacité ont été développés, dont le plus célèbre était une fondation, l'*anstalt* du Liechtenstein, lequel risque de tomber rapidement en désuétude après la divulgation par les autorités allemandes des listes de clients étrangers de la banque princière.

La lutte contre les paradis fiscaux

Depuis le G20 d'octobre 2008, un véritable consensus s'est dégagé parmi les pays qui y ont participé pour abandonner la politique de persuasion suivie jusque-là à l'égard des paradis fiscaux. L'OCDE a reçu le mandat d'établir une liste des territoires non-coopératifs et à la réunion suivante, en avril 2009, les listes, noire, grise et blanche, ont été adoptées par le G20.

Sur le moment, le critère proposé par l'OCDE était l'acceptation du principe de l'échange d'informations fiscales entre les États, et la mesure choisie était la signature d'au moins 12 accords bilatéraux d'échange d'information conformes au modèle élaboré par l'OCDE. Le critère ainsi choisi permettait aux États les plus réticents une évolution progressive vers la suppression du secret, mais il en mécontentait d'autres, conscients des difficultés et des lenteurs de sa mise en œuvre, et du risque qu'il se révèle inefficace. D'autres moyens de lutte, plus énergiques, ont été mis en avant et appliqués, dans l'Union européenne et aussi, unilatéralement, par les États-Unis. La société civile, de son côté, est sensible à l'obstacle

que représentent les paradis fiscaux pour le développement et propose elle aussi des mesures propres à mettre fin à l'opacité qu'ils favorisent.

Les 12 accords bilatéraux de l'OCDE

Il fallait obtenir l'adhésion des États les plus libéraux à cette nouvelle stigmatisation des paradis fiscaux, en rupture avec la politique de persuasion suivie depuis 2001. Ce chiffre arbitraire de 12 accords à conclure et les précautions de rédaction du modèle OCDE ont entraîné l'unanimité qui n'était pas acquise d'avance.

Le pas en avant considérable qui a été accompli est la condamnation par le G20 du principe même de l'évasion fiscale. Or il s'agit d'une notion dont on ne peut pas tracer les contours à l'avance, d'une zone grise comprise entre l'« optimisation », qui est l'interprétation avisée de la règle, et la fraude qui en est la violation caractérisée. On ne peut pas « interdire » l'évasion, faute de pouvoir en donner une définition juridique a priori. On peut seulement la conjurer, en la mettant sous le feu des projecteurs, c'est-à-dire en permettant aux autorités fiscales chargées d'appliquer la règle, d'être informées des actes susceptibles de la contourner. À partir de là, un débat peut s'engager entre l'autorité et le contribuable, à l'issue duquel il sera confirmé dans son bon droit ou au contraire convaincu d'abus ou de détournement de la règle.

Le G20 d'avril 2009 a donc consacré le droit pour un État d'obtenir de ses pairs l'information de nature fiscale qui concerne un de ses ressortissants, dès lors qu'il considère cette information comme utile pour la perception éventuelle d'un impôt.

Le droit d'information est toutefois doublement limité: d'une part, il faut que le renseignement sollicité soit « vraisemblablement pertinent » pour la perception de l'impôt, et que l'État requérant indique donc le nom du contribuable, l'impôt visé et son lien avec le renseignement demandé. Il ne faut pas que l'État requérant « aille à la pêche » aux informations.

Cette formule sibylline a déjà soulevé un

désaccord d'interprétation entre la France et la Suisse, sur la question de savoir si le requérant doit ou non désigner la banque où le compte recherché est ouvert. Le texte semble donner raison à la France, qui considérait que c'était à la Suisse, pays requis, de rechercher la banque, mais le ministre suisse répliquait qu'il n'existait pas de fichier centralisé, en raison même du secret bancaire, ce qui rendait la recherche impossible. Nous ne connaissons pas l'épilogue de cette histoire !

L'autre limite au droit à l'information, c'est que les deux pays aient conclu un accord bilatéral dans les termes du modèle de l'OCDE. Moins d'un an après la définition du critère, on s'aperçoit que certains territoires sortent de la liste grise après avoir signé les 12 accords exigés d'eux, mais qu'ils l'ont fait avec des États aussi peu soucieux qu'eux de transparence. Le cas de Monaco est caricatural à cet égard, puisqu'il a signé des accords avec les territoires suivants:

Andorre, l'Autriche, les Bahamas, la Belgique, les États-Unis, la France, le Liechtenstein, le Luxembourg, Qatar, Samoa, Saint-Marin et Saint-Kitts, et que des accords sont prêts avec le Groënland, les Îles Féroé, l'Islande et la Norvège.

C'est la raison pour laquelle la France a annoncé son intention d'établir sa propre liste de territoires non-coopératifs dès l'année 2010 selon ses propres critères 13. L'OCDE a conscience des imperfections du système d'échange d'information dont la gestion lui a été confiée par le G20 et elle s'efforce d'en améliorer l'efficacité. Elle encourage les négociations d'accords groupés permettant d'accélérer la diffusion de son modèle. Elle a surtout revitalisé un « Forum Global sur la transparence et l'échange d'information en matière fiscale », réunissant 82 États et territoires, et mis en place à cette occasion un mécanisme de veille par les pairs sur le respect des engagements pris pour sortir des listes noire et grise du G20.

Les procédés d'échange plus énergiques

L'Union européenne dispose d'un mécanisme

d'échange automatique d'information entre ses membres, concernant les produits de l'épargne à revenu fixe (obligations et titres assimilés). Tous les agents payeurs de ces revenus sont tenus de les déclarer à l'État membre dont le bénéficiaire est ressortissant. Ici, pas besoin d'un accord bilatéral, ni d'une demande d'information nominative. La Belgique, le Luxembourg et l'Autriche, trouvant le procédé attentatoire au secret bancaire, se sont exclus du mécanisme et lui ont substitué le prélèvement d'une retenue à la source dont ils versent une quote-part à l'État membre concerné, sans lui livrer le nom du bénéficiaire. La Belgique a décidé de mettre fin à l'exception et d'adhérer au mécanisme de déclaration à partir de l'année 2010. L'Autriche et le Luxembourg devront rejoindre le régime commun en 2014.

Les États-Unis avaient mis au point avec la Suisse un régime comparable, comme condition à l'installation des banques suisses aux États-Unis: elles devenaient des « intermédiaires qualifiés » de l'administration américaine et s'engageaient à ce titre à lui signaler l'ouverture de comptes dans leurs livres, en Suisse, par des ressortissants américains.

La découverte par l'Internal Revenue Service (IRS) d'un vaste réseau de rabatteurs incitant de riches particuliers américains à ouvrir des comptes en Suisse sans les déclarer aux États-Unis a entraîné une enquête sénatoriale, puis des procédures judiciaires et de lourdes réparations à l'encontre de l'UBS.

L'administration américaine a en outre exigé de l'UBS qu'elle lui remette une liste de 4450 noms de fraudeurs, sans avoir à fournir elle-même au préalable ni nom ni justification de pertinence comme le voudrait l'accord d'échange d'information (de type OCDE) en vigueur entre les deux États.

Il reste, on le voit, de nombreuses brèches dans le dispositif de lutte contre les paradis fiscaux. Mais la communauté internationale s'est mobilisée à l'occasion de la crise, et désormais le règne du « chacun pour soi » en matière de fiscalité est terminé. L'évasion fiscale est tenue pour un mal et l'échange

d'information d'un pays à l'autre comme un objectif dont on s'approche par étapes successives.

L'action de la société civile

L'impulsion est venue des organisations œuvrant pour le développement, dans le sillage de la déclaration des Nations unies votée en l'an 2000, sur les objectifs de développement du millénaire. Parmi les obstacles au développement qui ont pu être identifiés figurait la fuite des capitaux dont souffrait le tiers-monde ¹⁴, et la destination naturelle des fonds ainsi soustraits à l'économie de ces pays était les paradis fiscaux.

À l'échelle internationale, on observe plusieurs approches de la question. Transparency International s'est attachée à la lutte contre la corruption, et, en particulier, à la promotion des instruments juridiques internationaux tels que la convention de l'OCDE et celle des Nations unies. Une approche plus militante, adoptée par la section française de Transparency International, et par des ONG du développement comme le CCFD et Global Witness, stigmatise l'accueil par les États occidentaux du butin prélevé par certains Chefs d'État et leur famille sur les ressources minières de leur État.

L'organisation la plus spécialisée sur la lutte contre les paradis fiscaux est le Tax Justice Network, composé d'économistes et d'expert-comptable' qui livre des analyses sévères, parfois polémiques mais étayées, sur le rôle des États occidentaux et des marchés de capitaux dans la prolifération des centres financiers opaques ¹⁶. Ils soulignent en particulier l'imbrication étroite qui existe entre les paradis fiscaux et les plus grandes places financières mondiales, par le biais de l'« ingénierie financière ».

En France, une coalition regroupe une vingtaine d'ONG autour de la lutte contre les paradis fiscaux, au moyen d'un site et d'actions auprès des autorités et de l'opinion.

Pour conclure, on livrera deux remarques. La première a trait au temps nécessaire pour traduire dans les faits une réforme de fond

comme celle d'imposer la transparence aux paradis fiscaux. Si on prend l'exemple voisin de la lutte contre le blanchiment, les premières mesures adoptées concernaient seulement la criminalité organisée et elles remontent à 1990. Il a fallu 10 ans pour installer dans le monde entier le dispositif bancaire préventif qui détecte les transferts de fonds suspects et réduit très sensiblement la marge de liberté des fraudeurs.

La deuxième remarque a trait au phénomène bien connu de l'épée et du bouclier. Les déclarations solennelles des responsables politiques sur la disparition programmée des paradis fiscaux méconnaissent l'ingéniosité et

l'imagination sans limite des fraudeurs et de leurs auxiliaires. Il existera toujours des îlots d'opacité protégés par la muraille de la souveraineté. Et aussi des écrans juridiques, de plus en plus élaborés, pour dissimuler l'identité des bénéficiaires.

Le but de l'exercice auquel se livrent le G20 et l'OCDE consiste à établir fermement dans la communauté internationale une norme de transparence dans la circulation des capitaux, pour conjurer l'évasion fiscale, et pour identifier, en vue de les isoler progressivement, les pays qui n'adhèrent pas à la règle commune.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Politique et réformes économiques au Maroc : L'analyse de la Banque mondiale (Extrait)

Bulletin de la Banque Mondiale, Juin 2009

I. Progrès au cours de la dernière décennie

1. Depuis 2001, le Maroc a pu relever le rythme de croissance à un palier supérieur et a enregistré une solide performance économique. La croissance économique a atteint 5,1 pourcent en moyenne pendant la période de 2001 à 2008, soit presque deux fois plus que le taux moyen dans les années 90 (2,8 pourcent). Grâce à cette bonne performance de croissance économique, le revenu par habitant a presque doublé au cours de la dernière décennie, pour atteindre 2 850 dollars américains en 2008.

2. Des politiques macroéconomiques avisées et des réformes structurelles soutenues expliquent en grande partie le renforcement de la croissance. Depuis 2005, le Maroc a mis en œuvre des politiques budgétaires appropriées et a continué de remédier aux sources potentielles de risques budgétaires, ce qui s'est traduit par la consolidation des finances publiques. Par conséquent, le budget a enregistré des soldes excédentaires en 2007 et en 2008, (0,3 pourcent du PIB en moyenne). En outre, le gouvernement a adopté une stratégie prudente dans la gestion de la dette, se traduisant par une baisse soutenue de la dette du Trésor, passant de 62 pourcent du PIB en 2005 à 47,3 pourcent en 2008. Le gouvernement a aussi poursuivi une politique monétaire propice visant à maintenir l'inflation à un niveau faible et stable (2,5 pourcent en moyenne depuis 2005) ; en plus il a renforcé la supervision du secteur financier. Le gouvernement a également cherché à

approfondir l'intégration du pays au sein de l'économie mondiale par la signature de nombreux accords de libre échange. Globalement, ces efforts ont donné lieu à une situation économique stable, des finances publiques plus saines et un secteur financier solide. *Grâce à ces réalisations, le Maroc a bénéficié de la notation d'investissement à partir de 2007 de la part d'une agence de notation internationale, ce qui a contribué à renforcer la confiance des investisseurs nationaux et étrangers.*

3. Le Maroc a élaboré et mis en œuvre des stratégies sectorielles pour accroître l'investissement et la productivité dans les secteurs de l'économie dont le potentiel de croissance est élevé, et ce, avec la participation du secteur privé. L'investissement dans les secteurs dynamiques a augmenté et a renforcé les fondamentaux de l'économie. Alors que l'investissement brut a oscillé autour de 25 pourcent du PIB en moyenne dans les années 90, il a grimpé rapidement dans les années 2000 pour atteindre un taux exceptionnel de 36,3 pourcent du PIB en 2008. Le secteur privé et les entreprises publiques ont contribué le plus à la consolidation de l'investissement (61 pourcent du total), suivis par les ménages (avec une part de 28 pourcent) et l'Administration publique (avec une part de 11 pourcent) . La hausse des investissements directs étrangers (augmentation annuelle de 8 pourcent au cours des cinq dernières années) a également contribué à renforcer l'investissement brut. La majeure partie des investissements directs étrangers (IDE) a été

orienté vers cinq secteurs : les télécommunications (22 pourcent des IDE), les nouveaux secteurs industriels (20,9 pourcent), le tourisme (17,8 pourcent), l'immobilier (16,5 pourcent), et le secteur bancaire (5,9 pourcent). Globalement, ces secteurs ont bénéficié de 83 pourcent des investissements directs étrangers. Sans surprise, la plupart de ces secteurs ont affiché des taux de croissance élevés de 2001 à 2008, comme ceux des télécommunications (hausse de 12,4 pourcent), des bâtiments et travaux publics (hausse de 7,6 pourcent), des services financiers (hausse de 6,9 pourcent), ainsi que des industries mécaniques et électriques (hausse de 6 pourcent). Ces taux d'investissement plus élevés orientés vers les secteurs les plus dynamiques ont entraîné une amélioration de la diversification et du potentiel de croissance de l'économie marocaine, ainsi qu'une réduction de la volatilité.

4. Les réformes ont entraîné des modifications positives de la structure économique du Maroc.

Le changement structurel le plus important a été la baisse de la part du secteur primaire² de 3,5 points de pourcentage du PIB, pour atteindre 15,7 pourcent en moyenne pendant la période de 2001 à 2008. Ce niveau demeure élevé par rapport à celui des économies en transition les plus performantes, mais la tendance baissière est encourageante. Par conséquent, la croissance du PIB est devenue plus résiliente face aux incertitudes liées au

6. Les rythmes de croissance réalisés au cours de la dernière décennie sont encourageants mais demeurent insuffisants, et le consensus est large sur la nécessité d'accélérer la croissance au cours de la prochaine décennie.

Plusieurs réformes structurelles ont été lancées, mais d'autres demeurent nécessaires afin que leurs bénéfices se réalisent pleinement. La libéralisation du transport, de l'énergie et des télécommunications, le

secteur agricole. Le secteur des services, qui représente en moyenne 56,1 pourcent du PIB, a également profité des efforts des réformes. Ce secteur a connu une hausse de 4,3 points de pourcentage du PIB par rapport à son niveau dans les années 90, grâce à la dynamique des secteurs des télécommunications et d'autres services fournis aux entreprises et aux ménages. Au chapitre des aspects négatifs, le secteur manufacturier a pris du recul et s'est fait dépasser par des secteurs dynamiques non-agricoles. Par conséquent, sa part dans le PIB est passée de 18,8 pourcent dans les années 90 à 16,5 pourcent en moyenne depuis 2001.

5-Le recul du secteur manufacturier dénote une faiblesse de l'économie qui réduit son potentiel de production et entrave sa croissance et son développement à long terme.

Cette faiblesse provient de la lente transformation structurelle du secteur manufacturier, ce qui explique les résultats modestes du Maroc au niveau des exportations. Les exportations continuent à être axées sur des produits traditionnels, peu diversifiés, exigeant peu de qualifications, et présentant une faible valeur ajoutée. Par conséquent, le secteur des exportations ne bénéficie pas complètement de la dynamique commerciale des partenaires commerciaux du Maroc, et donc a été incapable de profiter pleinement de son potentiel pour contribuer à la croissance et à la création d'emploi.

renforcement du secteur financier et l'ouverture sélective du régime commercial ont contribué au dynamisme du secteur non agricole, particulièrement depuis 2004. L'économie est plus résiliente face aux chocs, aussi bien internes qu'externes. Elle a résisté assez bien à la hausse des prix du pétrole et à la fin de l'accord multifibre qui a frappé l'industrie marocaine du textile. Néanmoins, davantage doit être fait pour enclencher un processus de création d'emplois de qualité et

de réduction de la pauvreté.

II. Politiques pour une croissance plus rapide

7. Afin de s'assurer que l'économie puisse emprunter le chemin d'une croissance plus élevée et soutenue, le Maroc devra continuer sur des réformes économiques qui accélèrent la transformation économique vers des produits à plus forte valeur ajoutée et plus diversifiés ; le pays devra aussi accorder une place plus importante au commerce international comme source additionnelle de croissance. Les réformes structurelles en cours dans les secteurs commercial et financier, ainsi que dans ceux de l'énergie, de l'eau et du transport, doivent encore être renforcées. De plus, des investissements ciblés dans la formation professionnelle et l'enseignement supérieur, une ouverture de la concurrence dans le secteur des services et une meilleure intégration dans les chaînes de production globales sont des ingrédients nécessaires pour stimuler la croissance.

8. L'élaboration d'une stratégie tirée par les exportations devrait commencer par des efforts soutenus pour éliminer le biais anti-export au sein de l'économie. Le protectionnisme cause une hausse du coût des biens consommés par tous les Marocains et une réduction de la gamme de produits disponibles. De plus, il entraîne une réduction de l'investissement et de la productivité – par un déplacement du capital d'industries compétitives et orientées vers les exportations vers des secteurs traditionnels– ainsi qu'une diminution de la création d'emploi. L'approfondissement continu de la réforme commerciale permettrait d'équilibrer la stratégie de croissance en faveur du marché international disposant de potentiels illimités et au détriment d'un marché intérieur avec un potentiel limité. Cette mesure permettrait

d'accélérer la transformation structurelle de l'économie, en plus d'améliorer le classement du Maroc à l'échelle internationale relativement à plusieurs indicateurs économiques importants, avec plus d'attrait des IDE. Au nombre des actions possibles figurent la rationalisation continue du régime tarifaire, la révision des mesures non tarifaires qui limitent le commerce extérieur, l'ouverture à la concurrence des services axés aujourd'hui sur le marché national, la réduction des coûts portuaires et de transport et l'amélioration de la coordination au sein des institutions concernées par le commerce extérieur.

9. L'ouverture accrue du secteur financier, accompagnée d'un contrôle prudentiel efficace, améliorera la concurrence et donnera lieu à de nouveaux instruments, à de meilleures pratiques et à de moindres coûts d'intermédiation. À cette date, les réformes du secteur financier ont été impressionnantes au Maroc, mais des améliorations sont encore possibles pour renforcer la demande croissante de financement à long terme et l'élargissement de l'accès aux services financiers pour les petites et moyennes entreprises, ainsi que pour les particuliers. Parallèlement, dans un environnement financier de plus en plus complexe, le renforcement continu de l'infrastructure de surveillance stimulerait le développement du secteur.

10. La consolidation des finances publiques et la réforme globale de l'administration du secteur public en cours sont déterminantes pour l'élargissement de l'espace fiscal. Afin d'accroître la disponibilité des ressources publiques pour ses investissements prioritaires, le pays a commencé à élaborer une stratégie de consolidation des finances publiques comportant cinq éléments principaux : réforme du régime fiscal, réduction de la masse salariale publique,

réduction des subventions à la consommation d'énergie, remplacement des subventions alimentaires par un soutien ciblé aux groupes vulnérables et élaboration de budgets axés sur la performance. La pratique basée sur une imposition directe excessive du régime fiscal marocain demeure une contrainte majeure pour la croissance et l'amélioration de l'environnement des affaires. La lourdeur de cette imposition directe a été relativement atténuée à travers les dernières réductions des taux d'imposition frappant les revenus des individus et des entreprises. Parallèlement, la consolidation du processus de modernisation de l'administration publique en cours consolidera le programme de réforme globale en renforçant sa base institutionnelle. La

réforme progressive du système de subventions, qui est la principale vulnérabilité des finances publiques, devra également être avancée. Les incidences budgétaires croissantes de la hausse des prix mondiaux des produits alimentaires et pétroliers ont davantage souligné l'inefficacité et la nature non viable du système de subventions universel du Maroc. Les dépenses liées au système de subventions pour les céréales et les carburants ont presque doublé en 2008 par rapport à 2007. Elles sont passées de 2,7 pourcent du PIB en 2007 à 4,6 pourcent en 2008. Les subventions auraient été plus importantes sans la baisse des prix mondiaux dans la foulée de la crise économique globale.

Les perspectives de croissance à moyen terme sont bonnes. Ces perspectives sont basées sur l'hypothèse que le gouvernement continuera de renforcer la dynamique des réformes enclenchée les dernières années, compléter les ambitieux programmes d'investissements publics, et continuer la mise en œuvre des principaux programmes sectorielles qu'il a lancé. Toutes ces actions devraient consolider la diversification économique et le potentiel de croissance, ainsi que la demande interne. Ces perspectives sont également soutenues par une sortie progressive de l'économie mondiale de la crise économique actuelle permettant aux stratégies de promotion des exportations en cours de réaliser de porter leurs fruits et contribuer à la croissance. Sur la base de ces hypothèses, le taux de croissance devrait passer progressivement de 3 pourcent en 2010 à 5,2 pourcent en 2013. Dans le cas d'une matérialisation lente de ces hypothèses, les perspectives de croissance devraient être revues à la baisse. En outre, il existe un risque raisonnable quant à la capacité de l'économie de réaliser les taux de croissance des dernières années dans le moyen terme si la demande intérieure demeure le principal moteur de croissance.

III. Performance économique récente

11. Dans un contexte de crise économique internationale, la croissance au Maroc a été bonne en 2008. La croissance économique a atteint 5,6 pourcent en 2008, un peu moins que le taux prévu par la loi de finances 2008 (6,8 pourcent), mais beaucoup mieux que le taux de 2,7 pourcent enregistré l'année précédente. Cette performance est principalement due à l'importance de la production agricole, qui a gagné 16,3 pourcent

grâce aux conditions pluviométriques favorables, alors qu'elle avait connu une baisse de 20,8 pourcent l'année précédente en raison de la sécheresse. Ces développements montrent que les variations dans le secteur de l'agriculture dues aux conditions climatiques continuent d'avoir des répercussions sur la croissance du PIB, bien que leur intensité soit de plus en plus moindre. Le secteur non agricole est demeuré vigoureux, mais dans une mesure moins importante que prévu, car les effets négatifs de la crise internationale

avaient commencé à se faire sentir progressivement dans l'économie réelle du Maroc. La croissance de la production non agricole a chuté à 4,2 pourcent au cours de 2008 à comparer à 6 pourcent l'année précédente. Cette performance en matière de croissance reposait principalement sur les activités liées aux biens et services non échangeables, qui dépendent largement de la demande intérieure.

12. Les données pour l'année 2009 montrent que l'économie n'a été que modérément touchée par les effets du ralentissement économique global ressentis tard en 2008. La croissance économique a ralenti à 3.7 pourcent durant le premier trimestre 2009 mais à rebondi à 5.4 percent le deuxième trimestre et ensuite à 5.6 pourcent le troisième trimestre. Cette dynamique de croissance est principalement due à une bonne campagne agricole, à une demande interne relativement soutenue, et dans une moindre mesure, à une reprise modérée de la demande extérieure pour certains produits manufacturés et le tourisme.

13. Les finances publiques continuent à être globalement bien gérées, malgré les répercussions de la crise sur le budget. Les efforts soutenus de réformes en matière de gestion des dépenses budgétaires et gestion fiscale (encadré 2), ainsi que la gestion appropriée de la dette au cours des dernières années, ont été capitales pour préserver la viabilité des finances publiques. Ces réformes se sont traduites par une amélioration du contrôle des dépenses publiques, une hausse de l'efficacité en matière de collecte d'impôt et une diminution de la dette publique. Dans ce contexte, les finances publiques ont enregistré un léger surplus en 2007 (0,2 pourcent du PIB) et en 2008 (0,4 pourcent du PIB)⁴, ce qui représente un exploit vu l'impact records des dépenses de subventions. Les estimations de la

Loi de finances 2010 montrent que le déficit pour l'ensemble de l'année 2009 devrait se limiter à environ 2.7 pourcent du PIB et ce malgré la chute des recettes due à la diminution des activités des secteurs économiques touchés par la crise globale et les mesures d'aide mises en place pour absorber les effets de la crise. Ce résultat s'explique principalement par des économies importantes au niveau des subventions en 2009, et qui devraient chuter de 62 pourcent, et par des dépenses gouvernementales maîtrisées, notamment de la masse salariale malgré leurs revalorisations récentes.

14. Le gouvernement a mis en œuvre un programme de soutien pour venir en aide aux secteurs les plus touchés par la crise et aux ménages à faible revenu. Le programme de soutien inclut une augmentation de 10 pourcent des salaires des fonctionnaires classés aux échelles inférieures de la grille salariale et du salaire minimum garanti pour les salariés du secteur privé. Les augmentations salariales ont été mises en œuvre en deux étapes en Juillet 2008 et Juillet 2009. En outre, à partir de janvier 2009, le taux marginal de la taxe sur les salaires a été réduit de 42 pourcent à 40 pourcent. Ce taux a été ensuite réduit à 38 pourcent à partir de Janvier 2010. Parallèlement, la tranche salariale exonérée a été élargie. Les mesures de soutien direct aux entreprises affectées par la crise incluent des aides financières (garanties aux prêts, rééchelonnement des dettes, assurance des exportations) ainsi que des subventions au titre de formation et de promotion commerciales. Des mesures de relance ont été également mises en œuvre à travers des actions monétaires accommodantes.

15. La mise en œuvre soutenue des programmes de réforme de l'administration publique s'est traduite par une meilleure maîtrise des dépenses récurrentes,

notamment une diminution continue de la masse salariale relativement au PIB. La principale mesure visant à contrôler la masse salariale a consisté à la mise en œuvre réussie du programme de retraite anticipée volontaire (RAV) en 2005 et aux mesures subséquentes pour limiter l'embauche aux besoins réels, tout en les ciblant principalement sur les secteurs de l'éducation et de la santé. Malgré que la fonction publique ait atteint sa taille d'avant la RAV, sa composition en profils, sa couverture géographique et sectorielle, et sa structure d'âge se sont significativement améliorés, ce

16. La gestion fiscale avisée a contribué à réduire encore davantage la dette du gouvernement central. Reflétant la bonne performance des finances publiques et la gestion active de la dette, l'encours de la dette extérieure du Trésor a atteint 47,3 pourcent du PIB en 2008, soit une baisse de plus de 6,2 points de pourcentage par rapport à 2007.

17. Le gouvernement et la banque centrale ont démontré leur engagement continu pour lutter contre l'inflation. L'inflation intérieure a atteint 3,9 pourcent en 2008, alors qu'elle était de 2 pourcent en 2007. L'accélération rapide des prix des produits alimentaires en 2008 – qui comptent pour 45 pourcent de la consommation des ménages – explique en majeure partie l'inflation de 2008, alors que les prix des produits non-alimentaires ont évolué relativement lentement notamment grâce aux répercussions limitées sur le marché intérieur de l'inflation importées de l'énergie. En effet, l'inflation des prix des produits alimentaires a atteint 6,8 pourcent en moyenne en 2008, un taux record depuis 1995. Toutefois, aidé par le recul de l'inflation au niveau mondial durant 2009 et l'offre intérieure suffisante de produits alimentaires, l'inflation globale intérieure a évolué au rythme de 1,2 pourcent seulement sur la période janvier- novembre 2009.

qui contribueraient également à l'amélioration de son efficacité. Sans le programme de RAV, ces réalisations n'auraient pas été possibles. L'effet combiné de ces mesures a été la baisse de la masse salariale qui est passée de 10,7 pourcent du PIB en 2007 à 10,2 pourcent en 2008 (alors qu'elle se situait à 11,7 pourcent en 2005). Pour 2009, la masse salariale resterait virtuellement au même niveau que celui de 2008 (10,3 pourcent du PIB), malgré la revalorisation des salaires des fonctionnaires à faible revenus dans le cadre du programme de soutien pour pallier aux effets de la crise.

Cette situation s'explique en grande partie par la baisse importante de la dette intérieure, qui a chuté de 5,5 points de pourcentage pour atteindre 37,3 pourcent du PIB, alors que la dette extérieure a diminué de 0,7 point de pourcentage pour atteindre 10 pourcent du PIB.

18 La position extérieure demeure solide en dépit de la détérioration soudaine du compte courant due à la crise globale. Pour la première fois depuis les années 80, le compte courant a enregistré des déficits importants en 2008 (5,2 pourcent du PIB) et au cours des trois premiers trimestres de 2009 (5 pourcent du PIB). Cette situation survient après que le compte courant ait connu des surplus confortables au cours de la période de 2001 à 2006 (surplus moyen de 2,8 pourcent du PIB) et un très léger déficit en 2007 (0,1 pourcent du PIB). La dégradation du compte courant s'explique principalement par les répercussions de la crise internationale sur les transferts des marocains résidant à l'étranger et sur les recettes touristiques, qui tous les deux compensaient auparavant largement la hausse des déficits commerciaux. Par conséquent, les réserves de change nettes ont reculé de 2,64 milliards de dollars américains à la fin de 2008 (en baissant de 8,8 pourcent en glissement annuelle), pour atteindre 24,3 milliards de

dollars, représentant 6,6 mois d'importation, en retrait de 8,8 mois d'importations fin 2007. Toutefois, elles se sont légèrement améliorées à fin novembre 2009, gagnant 327 million de dollars depuis fin 2008. Reflétant le recul des importations, les réserves de change se sont améliorées au niveau confortable de 8,1 mois d'importation de biens et services non facteurs.

19. La crise globale en cours a révélé encore une fois les faiblesses de la structure commerciale marocaine. Le déficit commercial a chuté à un niveau alarmant, soit 24,3 pourcent du PIB en 2008, alors qu'il représentait 22,3 pourcent du PIB en 2007 (contre seulement 11 pourcent en 2000). Son niveau s'est relativement amélioré au cours de la période janvier-septembre 2009 en raison du repli plus important des importations que des exportations en terme nominal ; mais il demeure élevé (20,2 pourcent du PIB). La détérioration du déficit commercial est principalement liée à l'effet volume plutôt qu'à l'effet prix. En effet, le Maroc a profité des termes d'échange positifs, car si les prix du pétrole et des aliments importés ont augmenté, ceux des principales exportations marocaines, telles que les dérivés du phosphate et les produits agroalimentaires l'étaient aussi. La mauvaise performance des exportations reflète leur faible diversification et leur manque de compétitivité. Cette situation explique largement pourquoi les exportations marocaines n'ont pas été en mesure de profiter pleinement des nombreux accords commerciaux que le pays a signé au cours de la dernière décennie, comme ceux passés avec l'UE, les Etats-Unis d'Amérique, et la Turquie.

20. Les politiques monétaires et de taux de change sont demeurées appropriées. En 2008, la banque centrale (BAM) s'est résolue à hausser le coût du loyer de l'argent (hausse de

25 points de base) pour contenir la hausse du crédit et de l'inflation. Elle a ensuite relâché sa politique dans le but d'accroître les liquidités face à la crise internationale alors que les liquidités ont été plus rares et que les pressions inflationnistes ont commencé s'estomper partir du deuxième semestre 2008 et au fil de l'année 2009. Ainsi, la BAM a abaissé graduellement le taux de réserve monétaire de 15 à 12 pourcent en janvier 2008, et ensuite à 10 pourcent en juillet 2009. Plus récemment, la BAM a décidé de le réduire davantage à 8 pourcent en octobre 2009, pour atténuer la pression sur les liquidités. Elle a également abaissé son taux directeur de 25 points de base en mars 2009. Dans ce contexte, l'évolution de l'offre de monnaie a ralenti à 4,9 pourcent en glissement annuelle sur la période janvier-novembre 2009, contre 10,8 pourcent à fin 2008. Le crédit au secteur privé a continué sa croissance mais à un rythme moins rapide, notamment pour l'équipement (hausse de 25,9 pourcent), la consommation (hausse de 19,2 pourcent), et l'immobilier (hausse de 11,7 pourcent). En même temps, le stock des crédits non performants est demeuré pratiquement au même niveau qu'à fin 2008 (baisse de 0,2 pourcent).

IV. Perspectives à moyen terme et soutenabilité de la dette

21. Des politiques macroéconomiques et fiscales avisées, ainsi que des efforts en vue d'améliorer la productivité et la compétitivité sectorielle, placent le Maroc dans une meilleure position pour surmonter sans difficultés les effets modérés de la crise, tout en étant en bonne position pour bénéficier de la reprise de l'économie mondiale (Table2). La décision du gouvernement de poursuivre ses efforts de réforme et de renforcer ses stratégies sectorielles, en plus de ses mesures de relance économique bien ciblées sur

certains secteurs, devraient permettre à l'économie marocaine d'anticiper de bons résultats à moyen terme. La croissance économique devrait se situer aux alentours de 5 pourcent en 2009, principalement tirée par une bonne campagne agricole et par la contribution modérée d'activités dynamiques non agricoles, telles que la construction, les services financiers, les télécommunications, et le tourisme.

22. Les politiques macroéconomiques appropriées devraient contribuer à maintenir l'inflation à des niveaux faibles. L'inflation devrait se situer autour de 2,5 pourcent en 2009, principalement à cause de l'inflation alimentaire importée, puis se maintenir à moins de 2 pourcent par la suite (cf. Tableau 1).

Tableau 1 : Indicateurs Macroéconomiques de référence à moyen terme

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taux de croissance (en pourcentage)						
PIB réel	5.6	5.0	3.0	4.4	5.1	5.2
Consommation privée en volume	9.4	8.0	2.6	3.6	4.0	3.7
Investissement intérieur brut réel	11.7	4.6	4.7	5.0	5.2	5.5
Volume des exportations (GNFS)	-1.1	-9.3	6.5	7.2	7.6	8.0
Volume des importations (GNFS)	10.9	-4.4	5.5	5.1	5.6	5.5
Déflateur du PIB	5.9	2.5	2.2	2.0	1.9	1.9
Proportion du PIB						
Investissement intérieur brut	36.3	33.6	34.2	34.4	34.4	34.5
Équilibre fiscal	0.4	-2.7	-4.5	-2.9	-2.4	-2.2
Dette du Trésor	47.3	46.2	47.6	46.8	45.4	43.9
Balance des opérations courantes	-5.2	-5.8	-5.3	-4.8	-4.1	-3.2
Investissements directs étrangers	2.3	1.5	2.6	2.7	2.8	2.9
Dette extérieure	23.4	24.7	25.7	25.4	24.6	23.4

Source : Estimations du gouvernement marocain et des équipes de la Banque mondiale

23. Après un déficit élevé temporaire en 2010, la situation budgétaire serait consolidée à moyen terme, avec des déficits se situant en dessous du niveau cible de 3 pourcent du PIB. Ce résultat serait possible grâce aux réformes budgétaires et fiscales en cours, un meilleur ciblage des programmes sociaux, ainsi qu'à un meilleur contrôle de la masse salariale. Le déficit budgétaire devrait augmenter à 4,5 pourcent du PIB en 2009 avant de chuter aux alentours de 2,2 pourcent en 2013. L'atteinte de ce résultat implique la réussite de la réforme budgétaire en cours pour élargir l'assiette fiscale, améliorer l'efficacité de la taxe sur la valeur ajoutée, renforcer

l'administration fiscale, et abolir les exonérations fiscales improductives afin de réduire les dépenses fiscales. Ces mesures compenseraient l'effet négatif occasionné par la réduction des taux maximaux des impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises. Sur la base de ces hypothèses, les recettes devraient se stabiliser aux alentours de 25 pourcent du PIB au lieu de 27 pourcent du PIB réalisé les dernières années. Du côté des dépenses, la consolidation des finances publiques repose sur quatre mesures principales : l'approfondissement de la réforme fiscale, l'achèvement de la réforme du système de subvention des produits pétroliers

et alimentaires, le strict contrôle de l'évolution de la masse salariale, et la gestion active de la dette. Dans ces conditions, la dette du trésor se stabilisera en 2010 au même niveau qu'en 2008 (47,6 pourcent du PIB) avant d'emprunter une tendance baissière pour atteindre moins de 44 pourcent en 2013.

24. Les besoins de financement découlant d'un déficit plus élevé en 2010 et de déficits en baisse sur le moyen terme sont facilement financés à travers le marché intérieur, mais aussi à travers un tirage plus important sur les prêts extérieurs (cf. Tableau 2). Dans ce contexte, le financement extérieur améliorera sa contribution malgré que le financement

intérieur demeurera la principale source de financement. En effet, depuis 2006, le financement extérieur net à inversé sa longue tendance négative pour devenir positif, reflétant la stratégie du gouvernement d'ajuster légèrement la structure de la dette en faveur de l'endettement extérieur. Cette stratégie de financement devrait réduire la pression sur les marchés financiers internes et prévenir toute éviction possible de l'investissement privé maintenant que le marché monétaire est moins liquide que par le passé. En même temps, cette stratégie est cohérente avec l'objectif de maintenir un niveau confortable de réserves de changes.

Tableau 2. Indicateurs Macroéconomiques de Référence à Moyen Terme

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taux de croissance (en pourcentage)						
PIB réel	5.6	5.0	3.0	4.4	5.1	5.2
Consommation privée en volume	9.4	8.0	2.6	3.6	4.0	3.7
Investissement intérieur brut réel	11.7	4.6	4.7	5.0	5.2	5.5
Volume des exportations (GNFS)	-1.1	-9.3	6.5	7.2	7.6	8.0
Volume des importations (GNFS)	10.9	-4.4	5.5	5.1	5.6	5.5
Déflateur du PIB	5.9	2.5	2.2	2.0	1.9	1.9
Proportion du PIB						
Investissement intérieur brut	36.3	33.6	34.2	34.4	34.4	34.5
Équilibre fiscal	0.4	-2.7	-4.5	-2.9	-2.4	-2.2
Dette du Trésor	47.3	46.2	47.6	46.8	45.4	43.9
Balance des opérations courantes	-5.2	-5.8	-5.3	-4.8	-4.1	-3.2
Investissements directs étrangers	2.3	1.5	2.6	2.7	2.8	2.9
Dette extérieure	23.4	24.7	25.7	25.4	24.6	23.4

25. La stratégie d'endettement du gouvernement consiste à diversifier les sources de financement et à souscrire à une plus grande proportion du financement extérieur. Trois principaux facteurs expliquent la décision du gouvernement de renforcer les sources d'endettement extérieures, notamment multilatérales et concessionnelles. Le premier a trait à la structure de la maturité de la dette publique, qui est devenue courte ces dernières années et devrait se raccourcir

d'avantage étant donné que le gouvernement a essentiellement financé ses besoins de financement sur le marché intérieur en émettant des bonds de trésor de moins de 52 semaines. La raison principale derrière ce choix de financement est liée au souci d'éviter d'affecter les taux d'intérêt variables des prêts bancaires au secteur privé, en particulier des prêts immobiliers, du fait qu'ils sont indexés aux taux des actifs de long-terme (bonds à 10 et 15 ans) échangés dans le marché primaire.

Le deuxième facteur est lié aux besoins plus importants de la balance des paiements, malgré que les réserves de changes demeurent à des niveaux relativement confortables. Le troisième est dû aux besoins élevés de financement du budget dans un contexte d'un resserrement des liquidités dans les marchés intérieurs après une longue période de surliquidité. Par conséquent, l'endettement extérieur additionnel est cohérent avec une gestion prudente de la dette qui vise à promouvoir une amélioration des termes d'endettement, tout en maintenant un niveau confortable des réserves de change, réduisant la pression sur le marché intérieur et évitant l'éviction de l'investissement privé.

26. Une analyse complète de la soutenabilité de la dette publique démontre que les finances publiques sont robustes face aux risques à moyen terme. La dette publique demeure soutenable face aux deux principaux chocs⁶. Six autres chocs alternatifs au scénario de base sont simulés, et la dette publique préserve sa soutenabilité de moyen terme⁷. Selon les résultats de ces chocs, la dette publique augmentera légèrement en 2010 et pour quelques chocs même en 2011, avant d'emprunter une tendance baissière sur le moyen terme.

27. La position extérieure devrait maintenir un niveau soutenu à moyen terme. Le compte courant devrait se détériorer légèrement en 2009, puis suivre une légère tendance baissière à moyen terme pour atteindre 3,2 pourcent du PIB en 2013, tandis que l'impact des réformes et les répercussions des stratégies sectorielles se concrétisent. En effet, la balance des paiements devrait s'améliorer progressivement, avec des déficits commerciaux et courants de plus en plus faibles, et qui bénéficieraient de l'amélioration du potentiel d'exportation et de la reprise des

activités touristiques et des transferts des MRE. Ce scénario admet que le Maroc récolterait les fruits de ses efforts de réforme continus, de ses politiques fiscales et macroéconomiques avisées et de ses stratégies sectorielles ciblées se traduisant par une hausse des investissements étrangers directs et des gains progressifs de compétitivité des exportations, y compris du tourisme. Dans ce cadre, il est prévu que la dette externe suive un cheminement en « U » inversé pour passer de 24,7 pourcent du PIB en 2009 à 25,7 pourcent en 2010, avant d'entamer une baisse graduelle mais continue à 23,4 pourcent du PIB en 2013. Les réserves de changes seront maintenues à 6 mois d'importations en moyenne sur la période.

28. Les besoins de financements en baisse de la balance des paiements ne constituent pas une contrainte majeure étant donné les fondamentaux économiques solides, le faible stock de la dette externe, et le volume suffisant des réserves de changes. Comme il est prévu que les déficits du compte courant s'améliorent d'une façon soutenue dans le moyen terme, il n'y a pas de contraintes pour les financer à travers des lignes de crédits multilatéraux et bilatéraux, ainsi que par les autres flux de capitaux, y compris les IDE. Ces derniers sont prévus de s'améliorer graduellement, attirés par un environnement des affaires amélioré et par les opportunités offertes par les importants projets structurants et le programme de privatisation du pays.

V. Aperçu des principaux risques

29. Le Maroc est confronté à des incertitudes au niveau du déroulement, de la vitesse et de la forme du processus de sortie de crise économique internationale. Bien que des signes encourageants laissent présager la fin possible de la crise, il est trop tôt pour prévoir comment l'économie internationale

surmontera la récession, particulièrement pour l'UE, le principal partenaire du Maroc. Par conséquent, il n'est pas encore clair dans quelle mesure l'économie du Maroc continuera à subir les répercussions du ralentissement économique sur les exportations, les transferts des MRE, la capacité d'attirer des investissements étrangers directs, et la

soutenabilité de son programme de relance économique. Les risques y afférents peuvent être partiellement mitigés par la poursuite de la bonne gestion macroéconomique; les résultats passés laissent croire que le Maroc est bien placé pour faire face aux incertitudes liées à la situation actuelle.

Renforcement de la solidité du système bancaire national face aux risques

Lettre du CMC, Mars 2010

Ce dispositif prudentiel- plus connue sous l'expression « Les accords de Bâle 2 » qui font référence à la nouvelle norme prudentielle internationale Mc Donough- est entré en vigueur en janvier 2007. Il complète le ratio Cooke adopté dès 1993 dans un comportement global de rigueur des autorités monétaires à l'égard des banques ce qui a d'ailleurs valu au Maroc de préserver son système financier des séismes financiers internationaux. Il est noter, en particulier, si le Maroc a été épargné par la crise actuelle, c'est très vraisemblablement grâce à ce dispositif prudentiel imposé par Bank Al-Maghrib (BAM).

Le dispositif prudentiel imposé aux banques marocaines comporte un certain nombre de règles visant à prévenir les risques d'illiquidité ou d'insolvabilité. Elles consistent notamment en l'obligation de respecter un capital minimum, des ratios minimums de liquidité et de solvabilité, ainsi que des coefficients maximums de division des risques et de position de change. Elles portent également sur le classement des créances en souffrance et leur couverture par des provisions.

L'observation de ces règles est contrôlée par BAM au vu des documents qui lui sont adressés par les banques, et, en cas de besoin, par des vérifications sur place. Les établissements enregistrant des insuffisances sont passibles de sanctions disciplinaires dans les conditions prévues par la loi bancaire.

Système de notation interne : Quelle philosophie ?

Les recommandations générales de Bank Al-Maghrib aux banques sur les systèmes de notation interne (rating) devant être mis en œuvre dans le cadre de la migration vers la norme McDonough comprennent les orientations à suivre pour :

- La conception des systèmes de notation interne et notamment les paramètres de notation sur la base

desquels l'établissement construit sa politique générale de crédit pour chaque classe de risque en y intégrant les facteurs spécifiques de la transaction (les sûretés);

- La structure de la notation qui doit comprendre 8 classes _dont une seule est relative aux sociétés présentant un haut risque de défaut. Les classes doit être suffisamment différenciées sur la base d'une description détaillée du degré de défaut pour chaque classe;

- Les critères de notation doivent être stables et permettre de classer des entreprises présentant le même risque dans la même classe de notation. Cela permettra aussi aux autorités monétaires de suivre la pertinence de la classification ;

- L'horizon temporel de notation qui doit être d'une année au minimum avec des projections à moyen terme avec des simulations permettant de comprendre l'effet de données indésirables pouvant survenir dans l'entreprise ou son secteur;

- L'utilisation d'instruments statistiques pour la construction raisonnable de modèles prédictifs; la qualification des risques à travers la définition précise de la notion de défaut, et l'estimation des probabilités de défaut;

- L'établissement d'un système de Gouvernance de la notation interne et sa surveillance par le biais des organes d'audit interne et externe et par la

direction de la supervision bancaire relevant de Bank Al-Maghrib.

Les nouvelles règles prudentielles : Quel impact sur l'accès des PME au crédit ?

Au regard de la réglementation prudentielle, le secteur bancaire marocain est globalement sain, puisque le coefficient minimum de solvabilité (8%) est largement dépassé (12 %). En outre, le niveau élevé des créances en souffrance ne semble pas affecter la qualité des actifs bancaires. Le taux de provisionnement des créances en souffrance apparaît, dans presque tous les cas, conforme aux règles prudentielles relativement conservatrices pratiquées par les autorités de réglementation, de sorte que celles-ci ne sont pas susceptibles de mettre en cause la bonne santé du système bancaire. Elles comportent des montants importants de créances classées et provisionnées de longue date qui, selon les pratiques comptables internationales, auraient été radiées depuis longtemps».

Les institutions financières internationales soulignent que les reproches aux banques marocaines ont une focalisation particulière pour les souscriptions aux obligations du trésor (leur assurant une rentabilité confortable) alors que le financement des autres secteurs productifs stagne depuis de nombreuses années.

En effet, après une forte progression dans les années 90, le poids des crédits bancaires dans le PIB tend à se stabiliser depuis quelques temps. Généralement, la réticence des banques à l'égard des PME-PMI est expliquée, du moins en partie, par la montée en flèche des créances en souffrance. En vérité, les PME-PMI ne sont pour rien dans les problèmes de défaut de paiement que connaissent les banques. Selon diverses évaluations, les créances en souffrance sont le fait de gros emprunteurs.

L'entrée en vigueur du nouveau dispositif: les conditions à réunir

Les autorités monétaires marocaines ont entrepris plusieurs travaux pour la transposition et la mise en œuvre du dispositif révisé de convergence internationale sur la mesure et les exigences de capital exigées par la norme Mc Donough. La démarche qui se veut progressive tient compte de la réalité et de la structure du système bancaire national qui se compose de banques privées marocaines de banques publiques et de banque à capital étranger. La démarche est basée sur la concertation avec les banques dans le cadre de structures mixtes GPBM/Bank Al-Maghrib. Sept commissions dont un comité de pilotage ont été créés pour couvrir les chantiers suivants: (i) commission mixte sur le risque de crédit, (ii) commission mixte sur le risque opérationnel, (iii) commission mixte sur les systèmes d'information, (iv) commission mixte sur le risque de marché, (v) commission mixte sur le pilier 3, (vi) commission mixte sur le pilier 2. Les résultats des travaux de ses organes sont ensuite soumis à l'avis de l'ensemble des parties prenantes (fédération des PME/PMI; l'ordre des experts comptables, différentes Administrations, etc.) ;

Les avancées palpables réalisées sont d'abord la révision de la circulaire relative à la classification des créances en souffrance dont la définition de la notion de défaut a été mise en harmonie avec les normes du comité de Bâle. Ensuite la publication de recommandations générales relatives au système de notation interne (rating) communiquées aux banques en décembre 2004, permet à celles-ci de se préparer suffisamment à l'avance à ce nouveau système dans la sélection des risques, la tarification des crédits (taux d'intérêt) et l'allocation des fonds propres. Et enfin la publication en avril 2005 d'une nouvelle directive concernant les éléments minimums

devant être requis par les établissements de crédit dans le cadre de l'instruction des dossiers de crédit.

Les autorités monétaires sont en outre conscientes que le ratio McDonough implique une amélioration du niveau de transparence générale du système financier et des utilisateurs des services financiers. La pierre d'achoppement en est l'amélioration de la communication financière et la production d'informations fiables nécessaires pour la notation des contreparties. A ce titre, il est question de confier la gestion de la centrale des bilans à l'OMPIC et de mettre en œuvre un fichier positif qui fournit des informations sur l'endettement des entreprises.

En conclusion, et de toute évidence l'application du ratio McDonough aux banques marocaines à partir de 2007 nécessite des investissements pour le développement de systèmes d'informations appropriées au niveau des banques et de la banque centrale, lesquels investissements auront un retour en matière de sélection et de gestion des

risques. La mise à niveau des ressources humaines est aussi nécessaire et les banques auront besoin de statisticiens et d'économètres pour la mise en œuvre des bases de données historiques sur les entreprises, leur mise à jour et l'établissement de critères objectifs de notation. En effet, la moindre information financière (telle qu'un effet impayé), commerciale (telle que la perte d'un client important) ; technique (telle que l'arrêt de la production dans une usine), sociale (telle que des tensions avec les salariés), ou autres auront leur importance dans le rating. En revanche les banques devront être plus vigilantes aux comportements de " window dressing " lorsque les entreprises cherchent à améliorer leur rating à travers des publications d'informations positives exagérées voire mensongères ou dolosives. Conscientes de ses difficultés, les autorités monétaires estiment que les systèmes de notation interne ne seront au point que vers la fin de la décennie.

Sécurité des systèmes informatiques : Règles applicables et limitation des responsabilités

**Antoine Juaristi et Daphné Renault, Avocats à la Cour
Revue Banque, Janvier 2010**

La commission bancaire récemment rendu une décision de sanction prenant la forme d'un blâme et d'une amende d'un montant de 20 millions d'euros, en raison du non-respect de dispositions relatives au contrôle interne dans le domaine des opérations de marché, qui sont qualifiées d'essentielles par la Commission bancaire. À l'instar de sa décision du 8 juillet 2008, la Commission bancaire relève, dans celle de juillet 2009, des infractions incluant la violation de la réglementation applicable à la sécurité des systèmes d'information (SI). Force est de constater que la réglementation relative à la sécurité des systèmes informatiques des établissements de crédit et des prestataires de service d'investissement n'a pas évolué de manière radicale ces dernières années.

Néanmoins, un certain nombre d'affaires retentissantes a récemment mis en cause la sécurité des systèmes informatiques des établissements bancaires, au premier rang desquelles l'affaire Kerviel, laquelle est revenue sur le devant de la scène avec la demande du procureur de la République visant le renvoi de ce dernier devant le tribunal correctionnel. On peut par ailleurs constater que les cours et tribunaux ont rendu quelques décisions remarquables en matière de transactions boursières par voie électronique.

Il est dès lors opportun de faire un point sur cette matière aux textes abondants et d'origine variée, tant au plan national qu'au plan communautaire, et d'apporter

un éclairage sur les responsabilités pouvant découler pour les établissements de crédit, tant d'un manquement à leurs obligations réglementaires relatives à la sécurité de leurs SI, que d'une défaillance de ces systèmes, et ce vis-à-vis de leur autorité de tutelle et de leurs clients.

Panorama des obligations réglementaires des établissements de crédit

Sous l'influence des autorités de tutelle, mais aussi de divers groupes de travail nationaux et internationaux, les préconisations en matière de sécurité des SI ont été nombreuses. Aujourd'hui, il est nécessaire de garder à l'esprit que la sécurité informatique fait partie intégrante du dispositif prudentiel des établissements de crédit. En ce sens, elle doit être comprise comme une composante même des questions de gestion des risques et, par voie de conséquence, une composante du contrôle interne, dont les insuffisances sont immanquablement et sévèrement sanctionnées (voir l'encadré 1).

En droit interne, les obligations en matière de sécurité informatique pesant sur les établissements de crédit et les entreprises d'investissement, autres que les sociétés de gestion de portefeuille, sont essentiellement définies par le règlement n° 97-02 du Comité de la réglementation bancaire et financière (CRBF) modifié, relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des

entreprises d'investissement.

Les prestataires de services d'investissement (PSI) se voient, quant à eux, appliquer les dispositions de l'Ordonnance n° 2007-544 du 12 avril 2007 relative aux marchés d'instruments financiers, ainsi que les dispositions spécifiques du code monétaire et financier. En pratique, l'ensemble des principes qui découlent de ces textes sont le résultat de la transposition de directives européennes et les obligations qui en résultent pour les établissements de crédit et les PSI sont très comparables, pour ne pas dire identiques. Les établissements de crédit demeurent libres de « *déterminer le*

Les établissements de crédit ont, en outre, pour obligation principale, de mettre en place un plan de continuité d'activité, lequel est défini comme un « *ensemble de mesures visant à assurer, selon divers scénarios de crises, y compris face à des chocs extrêmes, le maintien, le cas échéant de façon temporaire selon un mode dégradé, des prestations de services ou d'autres tâches opérationnelles essentielles ou importantes de l'entreprise puis la reprise planifiée des activités* ».

niveau de sécurité informatique jugé souhaitable par rapport aux exigences de leurs métiers». En revanche, ils ont pour obligation de mettre en place un contrôle de leurs SI de manière à s'assurer que le niveau de sécurité de ces derniers est périodiquement « *apprécié* » par les établissements eux-mêmes et que des actions correctives sont entreprises le cas échéant. De même, des procédures de secours informatiques doivent être « *disponibles* » afin d'assurer la continuité de l'exploitation en cas de difficulté grave dans le fonctionnement des systèmes informatiques.

I- Non respect des obligations de sécurité des DSI

LES SANCTIONS

La Commission bancaire exerce son contrôle à l'occasion du dépôt, par les entreprises assujetties, d'un rapport annuel qui doit décrire le projet ayant abouti au plan de continuité de l'activité, le plan lui-même, la répartition des responsabilités nécessaires à sa mise en œuvre ainsi, que les résultats des tests réalisés pour s'assurer de la continuité de l'exploitation en cas de survenance d'une crise. Les sanctions applicables en cas de violation des dispositions réglementaires ou législatives régissant l'activité des établissements de crédit en la matière, relèvent de l'article L. 613-21 du Code monétaire et financier et peuvent aller de l'octroi d'un simple avertissement à la radiation de l'établissement. **Dans une décision rendue le 3 juillet 2008**, la commission bancaire a prononcé un blâme et une sanction pécuniaire de 4 millions d'euros à l'encontre d'un établissement de crédit en raison de divers manquements aux procédures de contrôle interne. Cette décision retient, s'agissant de la sécurité informatique, une non-conformité aux prescriptions de l'article 14a du règlement n° 97-02 prévoyant que les établissements de crédit ont pour obligation « d'apprécier » périodiquement le niveau de sécurité des systèmes informatiques et d'entreprendre, le cas échéant, les actions correctives nécessaires. Retenant dans cette décision que la sécurité du SI de l'établissement bancaire concerné présentait des failles importantes ayant permis à un opérateur de « *créer, modifier et supprimer les opérations fictives utilisées pour dissimuler ses risques et ses résultats* », la commission a décidé que l'infraction était établie. Cette décision met également en évidence le fait que l'un des risques majeurs contre lesquels les établissements de crédit doivent se prémunir est le risque de fraude, c'est-à-dire le risque opérationnel ou humain, le plus souvent également à l'origine des dysfonctionnements techniques des SI. **Dans sa décision plus récente du 15 juillet 2009**, le blâme prononcé par la Commission bancaire est accompagné d'une sanction pécuniaire de 20 millions d'euros. Cette décision retient également une non-conformité aux prescriptions du règlement n° 97-02 du CRBF et en particulier, s'agissant de la sécurité des SI, à son article 14. La Commission bancaire relève que les modalités du contrôle des habilitations informatiques étaient insuffisantes et que certains outils ne respectaient pas parfaitement les règles internes de sécurité relatives aux mots de passe prévues au niveau du groupe. La Commission fait donc une interprétation stricte de l'obligation posée à l'article 14 du règlement n° 97-02 du CRBF, lequel dispose que les entreprises assujetties déterminent le niveau de sécurité informatique jugé souhaitable par rapport aux exigences de leur métier mais que, une fois ce niveau retenu, et en l'espèce des règles internes validées au niveau du groupe, elles veillent à ce que le niveau retenu soit respecté, périodiquement « *apprécié* » et, le cas échéant, corrigé. Là encore, on voit poindre en arrière-plan la nécessité de se prémunir contre les risques de fraude interne. À ce titre, il n'est pas inintéressant de noter que la 7^e recommandation figurant dans le rapport Lagarde déposé au lendemain de l'affaire Kerviel, mentionnait précisément la nécessaire protection des codes d'accès.

De la même manière, le Règlement général de l'Autorité des marchés financiers (AMF) fait obligation aux sociétés de gestion d'établir et de maintenir opérationnels des plans de continuité de l'activité, afin de garantir la sauvegarde de leurs données et de leurs fonctions essentielles, en cas d'interruption de leurs systèmes et procédures, ainsi que la poursuite de leurs services d'investissement ou de gestion d'OPCVM. En cas d'impossibilité de poursuite de ces services, le Règlement général de l'AMF prévoit que la société de gestion devra disposer d'un plan de continuité d'activité lui permettant la récupération en temps utile de ces données et fonctions et la reprise de ses activités. La même obligation pèse sur le teneur de compte conservateur.

UN PLAN DE SECOURS GLOBAL

Le plus souvent, la mise en œuvre de cette obligation implique l'implantation de deux sites distants et la mise en place d'un mode de stockage et de sauvegarde des données par réplication, c'est-à-dire de manière simultanée sur chacun des deux sites, cette méthode ayant l'avantage d'assurer un risque quasi inexistant de perte d'information en cas de dysfonctionnement de l'un des sites seulement. Ce modèle s'est notamment développé sous l'influence des exigences de Bâle II, en abandonnant les plans de passage en secours, application par application, au profit d'un plan de secours global entre un centre informatique et son « clone » situé sur un site distant.

En outre, les plans de continuité de l'activité mis en place doivent s'intégrer de façon cohérente à un plan plus global de sécurité défini par l'organe exécutif de l'établissement de crédit.

Les établissements de crédit ont également, au titre de l'article 15 du règlement n° 97-02 du CRBF, un certain nombre d'obligations à respecter en

matière de conservation et d'archivage des données. Celles-ci ont également donné lieu à une évolution de la réglementation applicable aux prestataires de service d'investissement, rapprochant les règles applicables à ces derniers de celles relatives aux établissements de crédit.

Le renforcement de ces exigences réglementaires pesant sur les établissements de crédits s'est enfin traduit par l'apparition de fonctions spécialisées au sein des entités du secteur bancaire et financier, comme celles de responsable du plan de continuité d'activité, ou de directeur de la conformité, lesquels sont garants du respect des lois et des règlements auprès des autorités de tutelle, et moteurs des projets informatiques nécessaires à la mise en conformité.

LA RESPONSABILITÉ DES ÉTABLISSEMENTS EN CAS DE DÉFAILLANCE DE LEUR SI

Face à l'impérative nécessité pour les établissements de crédit de s'adapter à des besoins toujours plus complexes en matière de SI, des entreprises de services spécialisées dans ce domaine se sont développées sur ce marché. La participation active de ces sociétés tierces à la mise en conformité des SI des établissements de crédit, conduit à s'interroger sur le partage des responsabilités pouvant s'opérer entre les deux intervenants, dans l'hypothèse d'une défaillance du système informatique qui a pour origine un manquement à une obligation réglementaire dont le prestataire de services informatiques devait précisément assurer le respect.

La question se pose dans le cadre des relations contractuelles de l'établissement de crédit non seulement avec son prestataire de services informatiques, mais également avec ceux de ses propres

clients auxquels cette défaillance aurait causé un préjudice.

...À L'ÉGARD DE LEURS CLIENTS

D'une façon générale, la question de responsabilité des établissements de crédit à l'égard de leurs clients en cas de dysfonctionnement de leurs systèmes informatiques est tranchée par la jurisprudence à la lumière de leurs obligations contractuelles et de leur devoir plus général de mise en garde et de conseil. Faut-il admettre, par ailleurs, que la responsabilité civile contractuelle des établissements de crédit pourrait être recherchée devant un juge en cas de manquement à leurs obligations réglementaires ?

En matière de services de bourse en ligne, à l'occasion d'opérations transmises par le biais d'internet ou d'un minitel, la jurisprudence a été amenée à traiter de la responsabilité des banques et des PSI en raison de la défaillance de leurs systèmes informatiques. Dans plusieurs cas d'espèce récents, des décisions sont venues rappeler que pèsent sur l'établissement de crédit deux types d'obligations:

- l'obligation de sécuriser ses systèmes informatiques et d'informer ses clients sur les risques inhérents à l'utilisation de ces systèmes ;
- l'obligation d'exécuter les services offerts conformément aux dispositions contractuelles applicables.

Dans ces décisions, afin de déterminer si la responsabilité de l'établissement de crédit est engagée, la jurisprudence fait une simple application des principes de la responsabilité contractuelle en recherchant la preuve d'une faute, d'un préjudice et d'un lien de causalité entre ladite faute et ledit préjudice.

En outre, à la lumière de ces cas d'espèces et des décisions récentes de la cour de cassation relatives à la

responsabilité du PSI pour défaut d'appel de couverture, il apparaît clairement une volonté de faire entrer les obligations réglementaires pesant sur les établissements de crédit et les PSI dans le champ contractuel de leurs relations avec leurs propres clients. Poussé à l'extrême, ce mouvement jurisprudentiel pourrait conduire à penser qu'en cas de violation par un établissement de crédit de ses obligations réglementaires, comme en cas de défaut de conformité du plan de continuité de l'activité de ce dernier, sa responsabilité contractuelle pourrait être engagée à l'égard de l'un de ses clients, si ce manquement lui avait causé un préjudice.

Par ailleurs, un établissement de crédit pourrait voir sa responsabilité engagée à l'égard d'un de ses clients, sur le fondement des articles L. 533-1 et L. 533-II du Code monétaire et financier lui imposant d'agir d'une manière « professionnelle » favorisant l'intégrité du marché et servant au mieux les intérêts du client.

VERS UN PARTAGE DE RESPONSABILITÉ AVEC LES PRESTATAIRES DE SERVICE?

Or, les établissements de crédit faisant de plus en plus volontiers appel à des prestataires de services informatiques pour se mettre en conformité avec les textes, il est légitime de s'interroger sur le fait de savoir si une partie de ce risque juridique pourrait être assumé par ces prestataires.

Par le biais du recours à des contrats d'infogérance, la totalité des infrastructures informatiques, la surveillance des réseaux et l'administration de la sécurité peut en effet être transférée à un prestataire externe: plans de continuité, politiques liées aux connexions internet, gestion des droits d'accès, etc. Il est également possible de mettre en place une solution

intermédiaire visant un compromis entre l'externalisation et la maîtrise interne de la sécurité, les prestataires extérieurs intervenant en application de contrats d'infogérance sur une partie précise de la sécurité informatique, comme la supervision à distance de l'activité des réseaux et des risques que fait courir Internet aux SI, la collecte des informations, ou l'archivage et la sauvegarde des données. L'externalisation de ce type d'activité est relativement nouvelle, car si elle a toujours été pratiquée par les banques pour leurs services informatiques de production, ces mêmes établissements de crédit ont longtemps traité des questions de sécurité des systèmes informatiques de manière plus réservée. Il semble toutefois que dans un contexte économique où les établissements de crédit et les entreprises d'investissement recherchent la productivité et la fidélisation de leurs clients, ces derniers tendent même à utiliser la voie de ce que certains appellent « l'externalisation globale » ou « l'infogérance globale » et se concentrent sur leurs métiers fondamentaux.

L'intérêt d'une telle solution pourrait reposer, à première vue, sur la possibilité de transférer la gestion de ces risques à un prestataire extérieur par le jeu de la rédaction des clauses contractuelles et, en particulier, de l'insertion de clauses limitatives de responsabilité. Toutefois, il convient de noter qu'il ressort de l'article 37-2 du règlement n° 97-02 du CRBF que « *les entreprises assujetties qui externalisent des prestations de services ou d'autres tâches opérationnelles essentielles ou importantes, [...] demeurent pleinement responsables du respect de toutes les obligations qui leur incombent* ».

Le règlement n° 97-02 du CRBF dispose également que les dispositifs de contrôle visés à l'article 5 incluent les activités externalisées. Si l'on rappelle que cet article 5 dispose que le système de contrôle des opérations et des procédures

internes a notamment pour objet de « vérifier la qualité des SI et de communication », la lecture combinée de cet article et de l'article 37-1-1 du même règlement amène à conclure très précisément que l'établissement de crédit doit se doter de moyens de contrôler, y compris son système informatique externalisé. L'ampleur de la responsabilité qui pèse alors sur les établissements de crédit dans le cadre de leurs obligations de contrôle interne ne s'arrête pas, par conséquent, aux portes de l'externalisation. Dès lors, les établissements de crédit ne pourront se contenter d'arguer d'une faute de leur prestataire de services informatiques pour se décharger de tout ou partie de leur responsabilité à l'égard de leurs clients, et ce d'autant plus que les éventuelles clauses limitatives de responsabilité négociées par les établissements de crédit avec leurs prestataires informatiques leur sont inopposables.

... À CONDITION D'UNE RÉDACTION RIGOUREUSE DES CONTRATS

En dépit de ce contexte réglementaire, il ne peut être exclu que la responsabilité des prestataires de services informatiques puisse être recherchée, le cas échéant, à tout le moins dans le cadre d'un appel en garantie ou d'une intervention forcée. À ce titre, il conviendra, pour les établissements de crédit, de veiller à la rédaction rigoureuse des clauses de leurs contrats, en s'assurant de la précision des engagements pris par les prestataires de services informatiques, par le biais notamment d'obligations de résultat ou de moyen renforcées. En effet, pour que les établissements de crédit et les entreprises d'investissement puissent se retourner contre leurs prestataires, encore faudra-t-il que les obligations réglementaires auxquelles ils sont soumis soient entrées dans le champ des relations contractuelles qui les lient avec ces derniers.

Enfin, pour éviter que les prestataires de services informatiques ne fassent jouer trop aisément des clauses limitatives de responsabilité dont la validité est admise par les tribunaux, il pourra être prudent de veiller à ce que le contrat de

prestations de services informatiques mette expressément à la charge du prestataire l'obligation essentielle d'avoir à assumer le respect de leurs obligations réglementaires par les établissements de crédit.

Gestion des risques

Maitriser l'information pour maitriser les risques.

Jacques Richer, Directeur - Secteur des services financiers / Capgemini Consulting

Gabriel Watremez, Directeur de projet à la direction des risques / Société Générale

Revue Banque /mars 2010

La maîtrise des risques commence par celle des données dont la qualité et la collecte vont permettre d'identifier les menaces et de concevoir les actions correctives. Société Générale et Capgemini Consulting ont ainsi mis en œuvre un dispositif transversal aux directions, des finances et des systèmes d'information.

La préoccupation de maîtrise des risques de crédit est aussi vieille que le métier de banquier... La dernière décennie a cependant été marquée par une complète informatisation de tous les métiers de la banque: une maîtrise des risques plus ambitieuse est désormais possible.

GARANTIR LA QUALITE DES REPORTINGS

Elle s'appuie sur des processus automatisés de collecte, traitement et restitution des informations contenues dans les applications bancaires. Le cadre réglementaire n'a pas tardé à imposer et normaliser cette pratique qui a notamment été couronnée depuis deux ans par la mise en œuvre généralisée en Europe du système Bâle II.

Cette évolution ne va pas sans poser de redoutables problèmes de qualification des reportings ainsi produits. Comment s'assurer de la précision de ratios calculés par des règles complexes à partir d'informations nombreuses et d'origines diverses? Comment garantir une information pertinente de la direction générale sur les risques 'du groupe? Face à la difficulté d'objectiver la qualité comme la non-qualité des reportings, le pilotage des efforts consacrés à la qualité est tiraillé entre l'excès d'une confiance aveugle dans les systèmes et celui de la recherche illusoire et coûteuse d'une qualité totale.

UN EFFORT COMMUN ENTRE DIRECTIONS DES RISQUES, DES FINANCES ET DES SI

Consciente de ces difficultés, la Société Générale a décidé de s'y attaquer de front avec l'aide du cabinet Capgemini Consulting, en unissant les efforts des directions en charge des risques, des finances et des systèmes d'information. Un diagnostic factuel de la situation a été établi qui a permis de proposer des dispositions à mettre en œuvre pour remédier aux défauts réellement pénalisants pour la banque.

Les enjeux qui ont permis de qualifier et hiérarchiser les non-qualités étaient essentiellement de deux natures:

-l'impact financier sur les exigences de fonds propres;

-l'impact opérationnel sur la charge de travail d'ajustement lors de chaque arrêté.

Directement concernée par ces deux critères, la direction des risques a naturellement reçu la charge de coordonner l'étude.

LES CAUSES STRUCTURELLES DE NON-QUALITÉ

La compilation des informations disponibles sur la qualité des données a tout à la fois confirmé la réalité des non-qualités, leurs impacts financiers et opérationnels, mais aussi le caractère partiel et excessif du ressenti des utilisateurs. Le diagnostic a porté sur tous les défauts de qualité susceptibles

d'affecter les *reportings* risques, quelles qu'en soient les causes: erreurs de saisie isolées ou dues à des processus insuffisamment sécurisés, dysfonctionnements des systèmes opérationnels, erreurs dans la centralisation des données dans la synchronisation entre les systèmes opérationnels et les systèmes centraux, limites des modèles, dysfonctionnements des systèmes centraux, voire mauvaises utilisations des systèmes centraux par les utilisateurs. Le diagnostic a identifié d'emblée un certain nombre de causes structurelles de non-qualité.

Tout d'abord, la construction des SI « risques » est postérieure à celle des SI « opérationnels ». Elle n'a donc pas pu éviter, en dépit de tous les efforts, certains décalages conceptuels et donc applicatifs entre les données fournies par les systèmes opérationnels et celles attendues par les SI risques. Ce n'est qu'à l'usage que les plus subtils de ces décalages se manifestent, à l'occasion d'une configuration d'activité particulière ou de l'approfondissement conjoncturel d'un axe d'analyse.

UN NIVEAU D'EXIGENCE DE QUALITÉ DIFFÉRENT

Plus fondamentalement, le pilotage automatisé des risques a conféré une nouvelle « criticité » aux données décrivant les caractéristiques des tiers, engagements et garanties, et changé le niveau d'exigence de qualité par rapport à leur usage traditionnel pour la gestion locale ou l'animation commerciale. Les nouveaux utilisateurs de ces données, logés dans des fonctions centrales, sont en effet plus dépendants du SI pour leur information, à la différence des systèmes opérationnels qui peuvent mobiliser en cas de besoin une connaissance de terrain pour interpoler, interpréter, corriger... une date, une exposition ou l'omission d'une garantie. Ils sont aussi plus exigeants car leurs *reportings* sont destinés à la direction générale et aux autorités de tutelle. Le calcul du capital réglementaire ou économique permet en outre de valoriser directement l'impact financier des non-qualités, souvent en millions d'euros. Ils sont enfin sensibilisés

la qualité par leur exposition personnelle à la corvée au stress des ajustements de reportings rendus nécessaires pour compenser les défauts des données sources.

L'ABSENCE D'ÉQUIPES DÉDIÉES À LA QUALITÉ DES DONNÉES

Le diagnostic a également mis en relief le manque d'efficacité des processus de détection et de correction d'anomalies, en l'absence d'équipes dédiées à la qualité des données. En l'état, ces processus reposaient sur la collaboration complexe et spontanée de trois types d' « acteurs ».

- Premier type d'acteurs, les « gestionnaires d'applications » ont la charge de traiter les rejets des systèmes. Les traitements automatisés jouent en effet un rôle important dans la détection des anomalies. Au-delà des purs rejets, des alertes sont générées en fonction de règles de gestion (valeur absente, risque de doublon ...) même lorsque des mesures conservatoires (valeurs par défaut...) permettent de poursuivre les traitements. Les volumes de telles alertes peuvent toutefois être importants et l'effort humain requis pour les qualifier a un retour sur investissement incertain.

- Les « utilisateurs d'informations », en pratique les responsables de reportings risque, apportent une intelligence humaine irremplaçable qui permet de détecter des invraisemblances ou incohérences par rapport à une information inconnue des systèmes (ordres de grandeur, connaissance des grandes contreparties, limites de variations d'un arrêté sur l'autre ...). Cette détection n'est toutefois pas systématique et reste souvent difficile à faire suivre d'actions. Passer des données agrégées, où l'anomalie a été détectée, aux données élémentaires fournies par les entités opérationnelles demande en effet un effort d'analyse souvent incompatible avec la contrainte de temps de production des reportings. Quand bien même la donnée élémentaire fautive est identifiée et l'anomalie formalisée, l'analyse de la cause, qui requiert une connaissance fine de la chaîne de liaison, ne saurait être menée à

bien par les utilisateurs. Cette analyse est pourtant indispensable pour cibler les destinataires susceptibles de prendre en charge la correction: « producteurs d'informations» tels que les opérateurs de middle ou de backoffice, les organisateurs, les maîtres d'ouvrage de systèmes, les maîtres d'œuvre d'applications ...

Les « producteurs d'informations» enfin, ne reçoivent en général pas d'éléments de priorisation sur les demandes de corrections qu'on leur remonte et qui viennent s'ajouter à leurs autres actions en cours. Face à ce constat, la décision s'est imposé de mettre en place un dispositif dédié à la qualité des données: gouvernance de niveau groupe, cellule qualité des données (QD) transverse spécialisée, processus optimisés, outils et ressources dédiés.

LA CRÉATION DE LA CELLULE QD

La gouvernance à trois (risque, finance et SI) de l'étude a été étendue à un mode de fonctionnement pérenne sous forme d'un comité de pilotage de la qualité des données chargé d'orienter et de contrôler les actions dédiées à la qualité conduites par la cellule QD. Celle-ci a été créée au sein de la direction des risques. Investie d'une responsabilité globale sur la qualité des données contribuant aux *reportings* risque, elle assure un rôle d'intermédiation entre les « utilisateurs d'informations» dont elle recueille et instruit les besoins et les « producteurs d'informations» dont elle discute et suit les plans d'action.

La cellule QD combine trois types d'activités:

- production ;
- investigation en mode projet, parfois normative ;
- pilotage

▪ **La production consiste en l'administration d'une base d'anomalies et d'alertes ainsi que du *workflow* associé:** gestion des circuits d'alimentation automatique et manuelle, enrichissement des anomalies (encours, critères de gravité ...), priorisation et diffusion des demandes de corrections soit sous forme unitaire soit par

rattachement à des fiches d'anomalies de masse appelant des plans d'action structurels.

▪ **Les investigations conduites par la cellule QD portent sur les anomalies de masse** dues à des défauts des modèles, des systèmes ou des processus. Menées en collaboration avec « utilisateurs» et « producteurs », elles visent à expliciter la cause des anomalies, à en mesurer l'impact, à élaborer des plans d'action et à obtenir leur prise en charge par les « producteurs» concernés. Ces plans comportent en général trois volets: un volet de nettoyage de données pour neutraliser les effets passés de l'anomalie, un volet de contournement pour éviter sa reproduction dès le prochain arrêté - éventuellement associé à un dispositif de détection spécifique pour valider le diagnostic, et un volet à plus long terme pour mettre en place une solution définitive garantissant la qualité.

▪ **Ses investigations peuvent conduire la cellule QD à émettre des préconisations normatives d'assurance qualité.** Ces préconisations peuvent concerner les systèmes, par exemple la nécessité de prévoir dans les systèmes sources un traitement automatisé des rejets et alertes des systèmes centraux. D'autres concernent les processus, comme l'exigence d'un contrôle « 4 yeux» sur certaines données (comme l'entité gestionnaire), ou la gouvernance (telle la désignation d'un responsable qualité au sein de chaque pôle). La cellule QD est enfin chargée de rendre compte périodiquement à ses directions de tutelle de l'état de la qualité des données ainsi que du bilan des actions engagées et des nouvelles actions envisagées.

PROMOUVOIR LA CULTURE QUALITÉ

Installée depuis près d'un an, la cellule QD a déjà démontré son utilité en publiant des indicateurs partagés sur la qualité des données, en promouvant une véritable culture qualité, en explicitant les priorités au niveau groupe et en mettant sous tension les acteurs chargés des plans d'actions correctives, tout en garantissant un retour sur investissement des actions engagées.

Les sept péchés capitaux du courriel

Fernando A. A. LAGRANA, Responsable de la Division des partenariats et de la promotion au Bureau de développement des télécommunications de l'Union internationale des télécommunications.

L'Expansion, Management Review, Mars 2010

Vous êtes-vous déjà senti dépassé par le nombre de courriels dans la boîte de réception de votre messagerie électronique? Vous est-il arrivé d'être harcelé par un collègue exigeant une réponse immédiate? N'avez-vous jamais eu à mettre fin à une joute oratoire entre collaborateurs échauffés par une conversation un peu trop animée qui se propageait sur le réseau de l'entreprise? Êtes-vous parfois inquiet à propos du coût de l'utilisation des ressources informatiques de votre organisation à des fins privées? Vous êtes vous déjà demandé, en relevant votre messagerie le lundi matin, s'il était raisonnable que le personnel de votre service passe la soirée du dimanche à lire le courrier en retard et à répondre tous azimuts? Votre « bureau » de travail est-il essentiellement centré sur votre messagerie électronique, que ce soit dans votre ordinateur de bureau, votre PC portable ou votre téléphone mobile?

Ce ne sont là que quelques-uns des exemples, tirés de la pratique quotidienne de millions d'utilisateurs du courrier électronique, qui illustrent quelques-uns des grands défis, en particulier éthiques, auxquels l'introduction des communications électroniques dans l'environnement professionnel nous demande de répondre.

Le mail (e-mail, courriel) est devenu le mode de communication le plus utilisé dans l'environnement professionnel, surpassant la téléphonie fixe ou mobile. Dans une enquête réalisée par Dimension Data, 96 % des entreprises consultées déclaraient fournir un accès au courrier électronique à leurs employés, 91 % à la téléphonie fixe et 86 % à la téléphonie mobile. De leur côté, 99 % des employés déclaraient utiliser le courrier électronique à des fins professionnelles,

contre 80 % pour le téléphone fixe et 76 % pour le téléphone mobile.

Cet engouement n'est pas le fruit du hasard. Il ne fait aucun doute que les communications électroniques, et en particulier l'e-mail, ont sensiblement modifié les méthodes de management, d'organisation et de travail, et qu'elles ont amélioré les performances des entreprises et de l'économie en général. La mondialisation de l'économie aurait-elle été possible sans le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) et des réseaux de communication mondiaux? Outil simple, rapide et peu coûteux, le courrier électronique est devenu incontournable dans l'entreprise moderne pour tous les types de communications, internes comme externes, pour la diffusion d'un simple mémo ou le lancement d'une vaste campagne publique de promotion.

Si les TIC ont considérablement amélioré les communications d'entreprise à entreprise (B2B) ou d'entreprise à consommateur (B2C), elles ont aussi un impact significatif au quotidien sur nos activités professionnelles et privées. Le phénomène est tel que nombre d'organisations, ainsi que leurs employés, se sentent parfois dépassées par les défis techniques et organisationnels, mais aussi éthiques, nés de l'entrée des communications électroniques dans l'univers du travail.

L'adoption de nouvelles technologies n'est en effet pas neutre sur le plan moral, et l'émergence de nouveaux systèmes de communication électroniques a été accompagnée par celle de nouveaux comportements. Ce sont ces comportements qui posent aujourd'hui plusieurs problèmes

d'ordre éthique au niveau de l'individu, de l'entreprise comme de la société - les sept péchés capitaux de l'e-mail -, que nous nous proposons d'aborder ici.

De nouveaux comportements

Le courrier électronique est un moyen de communication à distance (télécommunication), assisté par ordinateur (ou équipement similaire), asynchrone, textuel, interactif et instantané (car extrêmement rapide bien qu'asynchrone), devenu nomade et omniprésent depuis l'avènement de la téléphonie mobile, et qui permet l'envoi de messages en nombre, ainsi que leur stockage et leur archivage.

Une communication avec des absents.

L'émetteur et le destinataire du message n'ont pas besoin d'être en ligne simultanément. Le message envoyé est archivé par le système de messagerie du destinataire et celui-ci peut y accéder lorsqu'il se connectera à son tour. De ce fait, le destinataire du message est absent à la fois de l'espace et du temps du rédacteur du message. Cette situation est ce que le sociologue britannique Anthony Giddens nomme la relation avec « l'autre absent » et qu'il considère comme un élément fondamental de la modernité. Ainsi, dans l'entreprise moderne, les conversations interpersonnelles, face à face, perdent de leur prépondérance au profit de communications virtuelles. Le manager comme l'employé doivent désormais gérer des interlocuteurs absents, qu'il s'agisse de leurs superviseurs, collègues, subordonnés, partenaires ou clients, ou encore de la presse ou du grand public.

-Le risque d'incompréhension dans la communication est la première conséquence de l'absence du destinataire. Selon Laurent Karsenty ergonomiste et docteur en psychologie, les situations qui favorisent l'incompréhension sont les communications à distance, durant lesquelles les interlocuteurs ne peuvent pas jouir d'un contexte commun; les communications asynchrones, qui réduisent les interactions directes, utilisées pour contrôler la compréhension mutuelle;

et les communications homme-machine. Les professeurs américains Lee Sproull et Sara Kiesler notent également que le courrier électronique ne fournit pas d'indication correcte du contexte social des interlocuteurs (par exemple, les courriels du superviseur ne se différencient pas a priori de ceux des collègues) . Or, dans l'anonymat de notre poste de travail, lorsque nous avons moins conscience de notre auditoire, nous avons tendance à être plus égocentriques, à moins nous soucier des autres (les destinataires), et à nous sentir moins liés par les normes sociales. On a ainsi constaté que les employés sont moins respectueux de leurs superviseurs lorsqu'ils s'adressent à eux par e-mail.

La fausse impression que les utilisateurs peuvent lire et gérer leurs messages à leur guise, à un moment qu'ils choisiront librement, est aussi une conséquence du mode asynchrone du courrier électronique. La pratique montre que cette caractéristique se traduit par une surcharge de courriels. Elle contribue également à brouiller les frontières entre heures de travail et heures de loisir, entre vie professionnelle et vie privée. Ceci est encore plus vrai depuis l'avènement de la téléphonie mobile et des ordinateurs portables. Le courrier électronique est devenu nomade et ubiquiste. En tout temps, en tout lieu, chacun peut accéder à sa messagerie, en toute liberté ... ou en toute contrainte. Conscientes de ces problèmes, certaines organisations n'hésitent pas à prendre des mesures radicales, à l'instar de Richard Fadden, ministre adjoint de la Citoyenneté et de l'Immigration au Canada qui envoya à ses équipes la consigne d'« éteindre leur BlackBerry entre 19 heures et 7 heures, ainsi que le week-end et en période de congés ».

Une correspondance instantanée mais pas éphémère. Bien qu'étant asynchrone, la messagerie électronique permet aussi de réaliser des communications interactives et instantanées (ou quasiment en temps réel), en particulier sur les réseaux d'entreprise, dont les vitesses permettent une transmission pratiquement sans délai,

comme on peut le faire durant une conversation. Cela explique pourquoi certains utilisateurs pensent que les e-mails sont transitoires, éphémères. Pourtant, une fois rédigés et transmis, les messages sont stockés et archivés, et peuvent être recherchés, retrouvés, réutilisés, et retransmis, et ce pratiquement sans aucune limite dans le temps. Il est important de ne pas écrire dans un e-mail ce que l'on pense tout bas mais qu'on ne souhaiterait pas dire tout haut en public! La portée d'un propos malheureux, comme on pourrait en dire dans une conversation entre collègues autour de la machine à café, peut en effet avoir un effet désastreux, lorsqu'il est émis par courriel, moyen de communication écrit ... et pérenne.

Envoi en nombre et sphère privée. Les systèmes de messagerie électronique permettent la transmission d'un même message à un grand nombre de destinataires, soit individuels, soit groupés dans des listes de distribution ou des groupes de nouvelles (newsgroups) ou encore en utilisant des adresses génériques. Il est ainsi possible d'envoyer ou de retransmettre des messages à un nombre virtuellement illimité de destinataires, dès que leurs adresses sont connues de l'émetteur, et ce à un coût pratiquement nul ou très bas. Cette caractéristique pose plusieurs problèmes, le plus connu, car le plus fréquent et le plus nocif, étant celui du spam (pourriel), associé à la surcharge d'information. On connaît moins le problème de l'atteinte à la sphère privée, lorsque certains e-mails, considérés comme personnels ou privés par leur émetteur, sont retransmis à un grand nombre de destinataires sans l'accord préalable du rédacteur initial, parfois pour son plus grand embarras. Ce problème apparaît également lorsqu'un utilisateur clique par mégarde sur « Répondre à tous » alors qu'il pense envoyer une réponse personnelle à l'émetteur du message.

Stockage et confidentialité. Les systèmes de messagerie ont une fonction de stockage et archivage des messages, et permettent

l'indexation, le classement et le tri des messages de manière beaucoup plus aisée, sûre, économique et rapide que la téléphonie ou la correspondance traditionnelle. Un des problèmes éthiques fondamentaux liés à cette caractéristique est celui de la violation de la sphère privée des employés ou de la confidentialité des informations personnelles. Dans l'environnement professionnel, le stockage des messages et l'archivage des serveurs de messagerie sont fournis et contrôlés par l'employeur. Il convient alors de s'assurer que le personnel disposant d'un accès privilégié, pour des raisons techniques ou opérationnelles, à la correspondance des employés, reçoive des consignes strictes et respecte la déontologie professionnelle relative à leur fonction.

Un outil textuel, mode d'échange pauvre. Le courrier électronique est un outil de communication essentiellement textuel, même si les systèmes de messagerie actuels permettent la transmission de tout type de document, y compris les fichiers audio ou vidéo. Si le mode textuel permet une utilisation simple et rapide, comme le font les messages courts (SMS, Texto) de la téléphonie mobile ou la messagerie instantanée (chat), cela fait aussi du courrier électronique un mode de communication interpersonnelle extrêmement pauvre. En premier lieu, on pensera bien sûr aux problèmes du maniement de la langue et de la communication écrite, qui restent un défi pour de nombreux professionnels, tout comme à celui de l'incompréhension liée à l'utilisation de langues étrangères, notamment dans les entreprises multinationales. A cet écueil s'en ajoutent d'autres comme l'absence d'intonation, de langage corporel pour indiquer comment interpréter le propos, ou la difficulté de transmettre les émotions. Les destinataires sont également sensibles à la qualité de la grammaire et à la politesse (6) des messages reçus, car ces éléments sont caractéristiques, au-delà des aptitudes du rédacteur, du respect que ce dernier montre à l'égard du destinataire.

Lors d'une conversation, quand les interlocuteurs partagent le même espace, ceux-ci utilisent le langage corporel, non verbal, comme le hochement de tête, le contact visuel, le sourire, ou tout autre type de geste ou d'attitude corporelle pour compléter le message textuel par d'autres éléments d'information. On retrouve ceci en partie dans les communications téléphoniques, où la vitesse d'élocution, l'intonation ou les pauses peuvent transmettre les émotions ou des éléments de méta-information. Ceci n'est pas possible avec le courrier électronique.

L'absence de l'autre, l'incompréhension, l'intrusion dans la sphère privée, la surcharge informationnelle : toutes ces caractéristiques peuvent nous amener, peut-être inconsciemment, à baisser notre garde éthique et affecter l'indispensable respect mutuel et la façon dont nous traitons l'autre dans notre environnement professionnel, qu'il soit employeur ou employé. La première étape du chemin éthique est celle de la compréhension mutuelle. Cela implique que chacun fasse l'effort d'être compris par les destinataires de ses messages et considère le plus positivement possible les messages reçus, ce que Carl Rogers et Marian Kinget nomment « la communication empathique ». Ceci implique également le respect mutuel, même lorsque l'interlocuteur est cet autre absent.

L'éthique ou le discernement

Nous avons évoqué à plusieurs reprises des notions d'éthique. Mais que vient faire l'éthique dans un sujet aussi anodin que les communications électroniques ou l'e-mail? Il est peut-être bon d'en rappeler ici quelques notions fondamentales.

L'objet de l'éthique est de fournir des outils qui aident chacun à discerner ce qu'il devrait faire et comment il devrait se comporter, en d'autres termes, peut-être simplistes, ce qui est un bon ou un mauvais comportement. L'éthique théorique et fondamentale est un des terrains favoris des philosophes et des théologiens. Pour ce qui nous préoccupe, à savoir la communication professionnelle, il

est bon de noter les cinq éléments fondamentaux suivants.

- **L'éthique considère les comportements, c'est à-dire les actions**, plutôt que les pensées et les sentiments. Ceci est particulièrement significatif dans l'environnement professionnel. Prenons l'exemple d'un employé qui, alors qu'il surfe sur le Web depuis son ordinateur de bureau durant une pause (une situation admise par son employeur), considère la possibilité qui lui est offerte sur un site de partage de télécharger une œuvre protégée par des droits d'auteur (photographie, film, logiciel, article de presse, etc.). L'envie d'agir n'est pas du ressort de l'éthique, qui considérera en revanche la décision et l'éventuel comportement final de cet employé.

- **L'action, ou le comportement, doit être volontaire**. Une action réalisée sous la contrainte n'est pas sujette à l'analyse éthique. Plus encore, comme le note Aristote dans son Ethique à Eudème, « ce qu'il [un homme] fait dans et par l'ignorance, c'est involontairement qu'il le fait » (livre II, chapitre IX, 3). De nombreux utilisateurs du courrier électronique pèchent par ignorance, par méconnaissance de l'outil mis à leur disposition. Cela étant, quand bien même leur action est involontaire, car due à leur ignorance, il convient encore de déterminer si cette ignorance est le résultat de leur propre négligence, ou par exemple celui d'une politique d'entreprise erronée. Il faut mentionner ici le captivant débat relatif à la déviance entre l'éthique personnelle et le comportement professionnel. En d'autres termes, agissons-nous avec la même éthique dans notre vie privée et notre vie professionnelle?

- **L'éthique considère la façon dont nous nous traitons les uns les autres** et dont nous traitons les ressources communes et partagées. Faire preuve de respect, d'empathie, tâcher de comprendre l'autre et de se faire comprendre, établir un bon climat de travail sont considérés comme des comportements éthiques. Prendre sa (juste) part des ressources communes, comme la bande passante d'Internet par exemple, plutôt que d'en abuser parce qu'elles sont

mises à disposition gratuitement, est également un « bon » comportement.

- **L'éthique varie avec la culture (y compris la philosophie ou la religion).** Ce qui est acceptable dans une culture peut être contraire à l'éthique ou illégal dans une autre. Un comportement légal est un comportement conforme aux lois en vigueur dans une juridiction (un territoire national, par exemple). Un comportement éthique est un comportement qui respecte les règles morales partagées par une communauté (culture, philosophie, religion, nation, etc.). Dans nos sociétés collectives, ce qui illégal est généralement considéré comme contraire à l'éthique. L'inverse n'est pas immédiat, tout ce qui est légal n'étant pas systématiquement considéré comme éthique. Par exemple, beaucoup considèrent que la surveillance électronique des employés, qui est légale, est contraire à l'éthique.

- **L'éthique évolue avec les avancées technologiques.** C'est en ce sens qu'il est bon de préciser le lien entre les caractéristiques (nouvelles) des systèmes de messagerie électronique et les comportements (nouveaux) rendus possibles par ces caractéristiques.

Les travers de l'e-mail et les comportements en cause

La plupart des travers du courrier électronique peuvent être regroupés sous le label de « spam amical ». Cette expression fait référence à la notion de « tir amical », utilisée lorsque des troupes sont victimes de tirs alliés ou provenant de leur propre camp. Elle recouvre tous ces e-mails, rédigés ou retransmis par des correspondants connus voire familiers, et en général incontournables (collègues, collaborateurs, managers, clients, famille et autres), que nous ne devrions (ou ne souhaiterions) pas recevoir.

1-La douce exubérance. Il y a tout d'abord les utilisateurs qui, sans malice, provoquent la multiplication d'e-mails superflus, qui surchargent les boîtes d'entrée, et font enrager leurs destinataires. On

mentionnera en premier lieu la diffusion généralisée, lorsqu'un employé trop zélé transmet ses courriels à plus de destinataires que nécessaire ou la réponse à tous utilisée sans discernement. Et que dire lorsque ces e-mails ne sont qu'un simple « Merci! », si poli et agaçant à la fois.

Il y a aussi ces collègues trop pressés et adeptes du « clique et fonce! », qui font irruption dans votre bureau ou vous passent un coup de fil quelques secondes après avoir cliqué sur envoi afin de vous enjoindre de répondre au message qu'ils viennent à peine de vous adresser. Ces derniers ajoutent l'intrusion physique dans votre espace et votre temps de travail à l'interruption électronique mais bien réelle provoquée par l'annonce de l'arrivée de nouveaux messages.

Il y a enfin ceux qui, peut-être parce que leur aptitude rédactionnelle n'est pas optimale, se plaisent à relayer certains messages qui font ainsi le tour de la planète: derniers potins de la rubrique people, blagues au goût douteux, ou chaînes démontrant la solidarité des internautes de tous pays.

Certaines conséquences de cette multiplication des courriels peuvent être le rattrapage du week-end, lorsque chacun s'affaire à lire le courrier en retard, à y répondre ... et à faire ainsi craindre à ses collègues la première connexion du lundi matin, qui verra apparaître des dizaines, voire des centaines d'e-mails dans les boîtes. Depuis la fin 2006, les employés de Price waterhouse Coopers qui se connectent à la messagerie de l'entreprise pendant le Weekend - end voient s'ouvrir une fenêtre avec le message suivant: « C'est le week-end. Aidez à réduire la surcharge d'e-mails du week-end pour vous et vos collègues en travaillant hors connexion. »

En avril 2007, le capital-risqueur Fred Wilson annonçait sur son blog : « Je suis tellement en retard dans mon courriel que je déclare forfait. Si vous m'avez envoyé un e-mail... vous pouvez éventuellement le renvoyer. Je repars de zéro. » Une autre conséquence de ces messageries trop encombrées est le phénomène de la surcharge informationnelle, avec son lot de stress (« Je sais que j'ai reçu ce dossier mais je ne le

retrouve pas »), de perte de temps et d'incidence sur la performance. Selon une étude publiée par le Centre de recherche en management et organisation (CREPA), la surcharge informationnelle n'est pas uniquement due au volume d'informations que l'individu doit traiter, mais également à la capacité cognitive des individus à traiter ces informations dans le temps imparti et « à la surcharge de communication et, principalement dans le cadre de l'entreprise, [au] courrier électronique comme source de surcharge informationnelle ».

2- L'identité mêlée. Jusqu'à un passé récent, les rôles ou fonctions qui composaient notre identité étaient clairement définis dans l'espace et le temps. On avait l'habitude, par exemple, d'être mari ou père à la maison tôt le matin, comptable au travail pendant la journée, joueur de squash au centre sportif pendant la pause déjeuner, collègue agréable en buvant une bière à la sortie du bureau, puis fils attentif en rendant visite à ses parents avant de rentrer, etc. Nos identités sont en effet définies et composées par les rôles que nous occupons, par les lieux (espaces) et moments (temps) où et durant lesquels ces rôles sont activés, ainsi que par les interactions multiples que ces rôles nous amènent à avoir avec notre environnement social. Il y a encore peu, ces rôles étaient à la fois peu flexibles ou perméables. Par exemple, il nous était difficile de jouer le rôle de parent pendant les heures de bureau, sauf circonstance exceptionnelle, car il n'y avait pas d'interférence spatio-temporelle entre notre rôle de parent (privé) et notre rôle professionnel.

Les technologies de l'information ont renversé cet équilibre, ont modifié les contours des différentes sphères spatio-temporelles à l'intérieur desquelles les individus exercent leurs rôles. Notre entourage social immédiat peut être planétaire, grâce à la portée des réseaux informatiques et de télécommunication, comme le démontrent les réseaux sociaux de type Facebook, Twitter, LinkedIn, etc.

Nous sommes donc plus exposés, dans notre environnement professionnel, à la réception

de messages qui s'adressent à un rôle autre que celui qui est le nôtre dans l'entreprise. Pour reprendre l'illustration précédente, nous pouvons recevoir des photos de famille sur notre messagerie professionnelle, ou un message à propos d'un tournoi de squash, et ce de la part de sources bien identifiées, dont nous n'avons a priori pas l'intention de rejeter les messages. De la même façon, nous pouvons consulter nos e-mails professionnels depuis notre domicile ou en accompagnant un enfant à son cours de musique. Cette imbrication des sphères spatiotemporelles est devenue l'une des principales sources de spam amical.

Dans un autre registre, on trouve également dans cette catégorie le « CC: » malveillant, lorsque des utilisateurs prennent soudain le rôle de superviseur ou de censeur et adressent à leurs pairs (collègues) des remarques peu élogieuses en mettant en copie leurs superviseurs directs, voire d'autres managers plus haut placés dans la hiérarchie de l'entreprise. C'est là un mélange des rôles qui est offensant et qui nuit aussi bien à l'ambiance de travail qu'à la cohésion des équipes opérationnelles et managériales.

3-La froide indifférence. L'actualité récente nous a montré combien le monde interconnecté peut créer de solitude. Malgré l'ubiquité des moyens de communication, l'individu se sent parfois seul et perdu face aux interfaces électroniques et virtuelles qui ont remplacé le contact humain et à la dépersonnalisation des liens sociaux et du lien professionnel en particulier. L'absence de l'autre a modifié notre relation à celui-ci. De nouveaux comportements apparaissent, nés de notre virtuel anonymat. L'indifférence prend la forme de messages froids, privés d'émotion, ou perçus comme tels, qui peuvent transmettre des informations à très fort potentiel émotionnel pour leur destinataire, comme une mutation, voire un licenciement, de manière extrêmement laconique, alors qu'un management empathique - et éthique - exigerait un entretien personnalisé. L'indifférence est une nouvelle forme d'abus de pouvoir « électronique », quand un manager montre de

manière ostentatoire et publique, par le biais des messageries électroniques, qu'il détient seul le pouvoir de décider et d'imposer. Ces attitudes, qui s'étaient estompées depuis les années 70 et 80, reviennent avec les TIC.

On trouve ici les attitudes d'exclusion volontaire, comme l'omission abusive, quand un collaborateur est volontairement exclu d'une liste de distribution, ou le silence, lorsque les e-mails de certains émetteurs sont délibérément ignorés, une attitude souvent associée au déni de réception, lorsqu'en sus du silence, le destinataire prétend faussement ne rien avoir reçu. Comme nous l'avons vu plus haut, le courrier électronique est un outil pauvre, impropre à la transmission des émotions. Il convient donc de l'utiliser à bon escient et de savoir le remplacer par d'autres méthodes lorsque le contexte l'exige, quel que soit l'effort que cela demande au transmetteur d'information.

4- La colère enflammée. Aristote disait que la vertu se trouvait dans le juste milieu, et le sage d'alors recherchait le moyen terme. Ainsi opposait-il l'irascibilité à l'indifférence et considérait-il la mansuétude, point d'équilibre entre ces deux excès, comme la véritable vertu. Antipode de la froide indifférence, la colère enflammée trouve généralement son origine dans le débat en ligne, c'est-à-dire dans des discussions par e-mail interposé sur des sujets difficiles lorsque s'opposent des opinions qui nécessiteraient le partage d'un contexte informationnel commun, ou lorsque le contenu émotionnel des questions débattues est élevé.

Ici encore, nous noterons que le courrier électronique se prête mal à la discussion de sujets complexes, ou émotionnels, demandant la manipulation d'un grand volume d'informations donc un grand degré de précision dans le propos. Souvent, les interlocuteurs engagés dans un débat en ligne poursuivent par ce média car, en s'échauffant, ils tiennent à prendre à témoin les utilisateurs qui reçoivent en copie les messages échangés. Le débat devient public, les messages plus secs, péremptoires, jusqu'à

ce que montent la colère, les insultes. Une telle escalade est rendue possible par le sentiment de sécurité, voire d'impunité, ressenti par les rédacteurs des courriels. De tels sentiments seront confortés si les managers n'interviennent pas rapidement pour mettre fin à ces discussions stériles.

5- La vérité perdue. Disons-le sans détour, le courrier électronique se prête particulièrement bien à la contrefaçon. Dans un courrier électronique, comme dans la plupart des documents électroniques, aussi bien l'enveloppe du message (la métainformation) que son corps (le contenu) peut être manipulés ou altérés. Peu de connaissances sont nécessaires pour modifier l'identité ou l'adresse de l'expéditeur, les listes de destinataires, l'horodatage des messages, le sujet, etc. Et il est encore plus simple de modifier les contenus des messages reçus avant leur retransmission.

La contrefaçon consiste à modifier les données de base d'un message avant son envoi, en modifiant la date, l'heure, l'auteur, le sujet, le routage, ou la liste des destinataires, dans le but de tromper les destinataires du message ainsi contrefait. On trouve aussi la mascarade, qui consiste à contrefaire l'adresse de l'expéditeur ou à utiliser le compte d'un autre utilisateur à son insu afin de tromper les destinataires sur l'identité de l'expéditeur. La mascarade est illégale dans certains pays, qui l'identifient à un vol d'identité.

Mais l'action la plus fréquente est celle de la citation inexacte, qui consiste à modifier le contenu d'un message reçu sans indiquer clairement les modifications apportées - ajouts, suppressions, etc. dans le but volontaire de modifier le sens du message initial pour son propre profit ou pour discréditer le rédacteur. De tels comportements sont contraires à l'éthique, et parfois à la loi. Il est également certain qu'ils nuisent au bon management de l'entreprise et ne sauraient être tolérés.

6-L'ambiguïté coupable. Un des écueils principaux du courrier électronique est celui de l'incompréhension dans la communication. Certains utilisateurs exploitent cette faiblesse du média, soit en

rédigeant volontairement des messages ambigus, soit en prétendant ne pas comprendre le sens d'un message, pourtant clair aux yeux de son rédacteur. On appelle ce premier comportement l'ambiguïté, le second la confusion. Ces comportements sont généralement le fait d'utilisateurs pressés par des délais trop serrés, qui pensent ainsi gagner du temps en semant trouble et contretemps dans la communication ... et en déplaçant les problèmes de retard et de surcharge vers d'autres.

7-La tentation du contrôle. La porte des secrets est celle qui protège la vie privée des utilisateurs et le secret de la correspondance. Pour certains, la protection de la sphère privée est un droit moral. De fait, avant l'avènement des nouvelles technologies de l'information et de l'e-mail, le secret de la correspondance, qu'elle soit postale ou téléphonique, allait de soi. Cette tendance a été infléchie avec l'arrivée de l'informatique. Les nouveaux systèmes de communication sont fournis et contrôlés par les employeurs, ceux-ci s'inquiètent de la performance de leurs employés, ce qui est en effet tout à fait légitime, et certains pensent que la performance pourrait être améliorée par la supervision de l'activité des employés. D'autres considèrent que le respect de la sphère privée, et ses corollaires que sont les droits à la confidentialité et à l'autonomie des employés, améliore la performance moyenne. Les avis sont donc partagés mais les experts s'accordent sur un point: la supervision électronique des employés augmente le stress et affecte leur santé et leur moral.

On en vient ici au cœur de la question éthique: ne pas tenir compte de ce droit individuel est-il justifié par le bien de la communauté que constitue l'entreprise? Quelle que soit la réponse à cette question, employer un individu ne confère pas le droit de surveiller ses conversations privées ni sa correspondance personnelle.

Les moyens d'un bon usage

S'il ne revient pas à l'éthique d'apporter des réponses à la place des acteurs, elle peut les

guider dans leurs choix. On voit que certains comportements sont le résultat de l'inexpérience des utilisateurs, que d'autres trouvent leur source dans la culture d'entreprise, la concurrence interne ou les méthodes managériales et qu'enfin d'autres encore sont la conséquence de l'adoption de nouvelles technologies de communication.

Il est vrai que le manque d'expérience peut expliquer une utilisation incorrecte de l'e-mail. A l'origine, il ne fut pas créé pour le grand public mais pour une communauté académique qui possédait déjà des règles de communication bien établies, structurées par la suite dans la Netiquette, les principes de bonne conduite des premiers utilisateurs de l'e-mail. Si l'inexpérience est acceptable dans le domaine privé, elle ne saurait néanmoins prévaloir dans l'entreprise. C'est pourquoi il convient de fournir aux utilisateurs la formation et les outils (filtres et règles, principes de gestion du courrier et des boîtes de réception, séparation des communications privées et professionnelles, etc.) afin que chacun puisse développer sa propre stratégie de bon comportement (en tant qu'émetteur) et de protection (en tant que destinataire). Il est essentiel d'inclure dans la formation un volet relatif au choix du mode de communication en fonction du type d'information à communiquer et du public auquel elle s'adresse. L'e-mail n'est pas l'instrument universel qu'on veut en faire. Les systèmes de messagerie ne sont pas conçus pour devenir une forme d'habitat électronique, un système ouvert en permanence utilisé aussi bien pour le courrier que pour la gestion des tâches, la prise de rendez-vous, la conduite de réunion ou l'archivage de documents.

Ensuite, il convient de travailler sur la culture d'entreprise. Les valeurs éthiques n'ont de sens que si elles sont appliquées à l'intérieur de l'organisation avant d'être communiquées aux partenaires (clients, fournisseurs, grand public, etc.) ou au personnel. Car l'éthique est tout d'abord une pratique. Ce n'est pas un art ni une science, mais bien une discipline. Les actes comptent plus que le poids des mots.

Par ailleurs, il est essentiel d'établir et

d'appliquer une politique relative à l'usage d'Internet et des TIC. Les salariés doivent connaître les comportements admissibles ou proscrits. Au besoin, une charte d'usage sera formellement signée par les employés. Elle doit être le reflet de la politique en vigueur, telle que ressentie par l'ensemble des acteurs.

Nous sommes tous égaux devant l'éthique. Tels les piétons et les conducteurs des réseaux routiers, rédacteurs et destinataires des milliards de courriels qui circulent sur les réseaux partagent un espace commun. Sans aller jusqu'à imposer un permis de conduire, chacun devrait faire l'effort d'apprendre le code de la route de ces nouveaux réseaux.

Le piège des primes

Maya Beauvallet, maître de conférences à Télécom Paris Tech
Alternatives Economiques / mars 2010

L'intéressement collectif devrait faire son entrée dans la fonction publique française: le gouvernement a proposé début février aux syndicats un accord-cadre qui s'appliquerait à l'ensemble des 5 millions de fonctionnaires et permettrait d'attribuer des primes collectives, de l'ordre de 300 euros par agent et par an, à un service qui aurait atteint des objectifs de performance. Cette carotte est supposée inciter les équipes concernées à travailler plus et mieux. Cet instrument de management est cependant loin d'être aussi efficace qu'on le croit et entraîne de nombreux effets pervers.

Une démarche récente

L'idée de valoriser les résultats des agents de l'Etat fait logiquement suite à l'introduction d'indicateurs de performance dans les services publics depuis une vingtaine d'années. La loi organique relative aux lois de finances (Lof), entrée en vigueur en 2006, a en particulier divisé le budget de l'Etat en 34 missions, 132 programmes et 580 actions. Du coup, elle a accouché d'une batterie impressionnante d'indicateurs qui étalonnent la performance des différents services de l'Etat. La proposition d'introduire des primes au mérite vient donc couronner une logique d'évaluation dont le but est de mieux maîtriser les coûts.

L'intéressement doit permettre en particulier de « créer une émulation entre les services », pour reprendre les termes du rapport remis l'an dernier par le député Michel Diefenbacher. Le gouvernement français y croit. Pourtant, il y a un an, l'OCDE publiait un rapport très négatif sur ces outils. Faisant le point sur les réformes de la fonction publique initiées dans les pays développés depuis une vingtaine d'années, il passait en revue les résultats des pays qui ont eu recours à l'intéressement des fonctionnaires sous la

forme de primes individuelles ou collectives: Australie, Danemark, Finlande, Allemagne, Corée, Japon, Royaume-Uni, Etats-Unis, Canada, Irlande ou encore Italie. Dans les pays européens concernés, l'intéressement atteignait en moyenne 10 % du salaire ou du traitement pour les fonctionnaires non cadres, et de l'ordre de 20 % pour les cadres. Au final, le rapport est sans ambiguïtés: à force de vouloir motiver les fonctionnaires par des primes à la performance, on les a au contraire plutôt démotivés !

L'impossible mesure des performances

Pourquoi cela ne marche t-il pas? Avec ces mécanismes d'intéressement, on commet deux contresens. Le premier consiste à croire que l'on peut réellement mesurer les performances. Or, les indicateurs quantitatifs ont par eux-mêmes de nombreux effets pervers: en effet, chaque poste de travail implique la réalisation de toute une série de tâches différentes. Mais les résultats des unes sont plus simples à mesurer que ceux des autres. Mettre en place des indicateurs quantitatifs et des primes correspondantes incitera donc les salariés à allouer leurs efforts aux tâches mesurables, au détriment de travaux plus difficiles à apprécier. Et qui le sont souvent parce que ce sont en réalité les tâches les plus complexes et donc les plus fondamentales pour la bonne marche du service. Or, ces tâches plus qualitatives sont au cœur de nombreux services publics.

Dans le domaine de la justice, par exemple, il est plus facile de mesurer la durée d'un procès que la qualité d'un jugement. Or, un jugement véritablement impartial exige a priori davantage de temps qu'un jugement expéditif. Une prime collective à la performance fondée sur des indicateurs de durée du procès ou de la procédure risque donc de récompenser les services judiciaires

les plus expéditifs. Des économistes ont mesuré la performance des prisons privées aux Etats-Unis. Les incitations financières y fonctionnent à merveille: tous les indicateurs de coûts y sont meilleurs que dans les prisons publiques. Mais tout ce que les indicateurs de performance peinent à mesurer y est pire: la violence y est plus importante, les droits de l'homme plus souvent bafoués, etc.

Cette obsession de la quantification peut-être poussée très loin. La liste impressionnante des indicateurs suivis dans le cadre de la Lof en donne une bonne idée, mais rien n'y est dit par exemple sur des questions aussi essentielles que l'intégration des enfants de milieu défavorisé dans le système scolaire ou sur la non-discrimination des élèves.

Ce mécanisme peut également mettre à mal le traitement égalitaire des usagers, en incitant les agents à s'occuper en priorité des plus «rentables» en termes d'intéressement. Dans un hôpital new-yorkais, qui infligeait une pénalité financière aux chirurgiens dont les patients décédaient pendant l'opération, l'effet de ces « primes négatives » s'est très vite fait sentir: les médecins n'opéraient plus les cas les plus délicats, devenus trop risqués pour eux. De la même manière, dans un centre de formation continue dont les agents recevaient une récompense proportionnelle au nombre de chômeurs qui retrouvaient un emploi au terme de la formation, l'effet fut immédiat: le centre se mit à sélectionner les chômeurs en évitant de prendre en charge les plus difficiles à «recaser ».

Une capacité de motivation surévaluée

Le second contresens consiste à survaloriser la capacité réelle de motivation des individus par le « gagner plus ». En effet, soit nous faisons les choses pour la compensation qui les accompagne (motivation extrinsèque), soit nous les faisons parce que nous les aimons ou qu'elles nous procurent une satisfaction par elles-mêmes (motivation intrinsèque). On a longtemps cru que ces motivations pouvaient s'additionner: nous faisons les choses d'autant mieux, pensait-on, que se conjuguent le plaisir du travail et le

salaire que l'on en tire. Or, l'expérience prouve que les motivations extrinsèques peuvent au contraire nuire aux motivations intrinsèques. Autrement dit, l'argent peut tuer le plaisir, le civisme ou encore la conscience morale. Exemple. Une trentaine de crèches américaines avaient mis en place un système d'amendes pour les retardataires, d'un montant équivalent au prix d'une heure de baby-sitting par heure de retard, afin de motiver les parents à récupérer leurs enfants à l'heure en fin de journée. Résultat: les retards ont été multipliés par trois. Les parents se sentaient décomplexés d'arriver en retard vis-à-vis de la crèche et de son personnel.

La liste des effets pervers liés aux incitations financières est loin d'être close. Les spécialistes des ressources humaines savent en particulier que les incitations collectives peuvent aussi freiner la production: les collègues font en effet fréquemment pression sur les salariés les plus productifs pour qu'ils ne fassent pas d'excès de zèle. Une trop grande ardeur à la tâche de leur part risquerait en effet d'amener la hiérarchie à revoir à la hausse les résultats attendus par la suite. Les primes collectives ne sont en ce sens pertinentes que pour des collectifs de travail très homogènes. Mais ces collectifs sont rarement des armées de clones...

Cela veut-il dire qu'on ne peut rien faire pour améliorer la productivité et la motivation des salariés? Certainement pas. Dans le public comme dans le privé, les sources potentielles d'accroissement de la motivation et de progression de la qualité sont nombreuses: meilleure gestion des carrières et des mobilités, engagement plus important des cadres auprès des salariés, implication des usagers dans l'évaluation, etc. Mais toutes ces pistes ont un point en commun: elles sont plus difficiles à mettre en place que des primes d'intéressement...

Le marketing, faiblesse ou force de l'Open Source ?

Patrice BERTRAND

Directeur Général, Smille - Open Source Solutions

LA TRIBUNE DE PATRICE BERTRAND le Journal Du Net

Les solutions Open Source disposent d'armes différentes pour se faire connaître. Elles n'ont pas les mêmes budgets marketing, mais elles sont nées avec le Web, dans les communautés, avec le buzz. Et pour certaines, le marketing Open Source est même un des fondements du business model.

Dans un monde de communication, dans un monde où chaque entreprise doit payer sa place sous les feux des projecteurs, où chaque parcelle de visibilité se monnaie chèrement, l'Open Source souffre d'un déficit de marketing. "Si ce produit est aussi bon que vous le dites, pourquoi ne l'ai-je pas vu au grand salon des solutions, le mois dernier?"

Comme souvent, quand on parle d'Open Source, il faut distinguer les trois grandes typologies de produits et d'acteurs : fondations et communautés d'une part, éditeurs d'autre part.

Voyons d'abord, l'Open Source des grandes fondations, Linux, Apache, Eclipse, etc. Ces institutions sont à but non-lucratif, fonctionnent principalement par des dons en nature, soit de code source, soit de temps-homme. Elles gèrent de tous petits budgets, généralement consacrés aux plates-formes de développement. Elles n'ont clairement pas vocation, ni argent, pour acheter des encarts dans la presse IT.

Mais ces institutions jouissent d'une phénoménale renommée, d'une forte visibilité, et leurs sites bénéficient d'un référencement extraordinaire. De plus, le caractère non économique de leur fonctionnement, et le

parrainage des plus grands acteurs du marché, leur donne une très forte crédibilité.

On a vu comment, sans budget de communication, Mozilla pouvait prendre des parts de marché à Internet Explorer, Linux à Windows ou Eclipse à JBuilder. Les produits phares sont sur le devant de la scène quoi qu'il advienne. Mais les autres ? Nous voyons par exemple tous les jours des entreprises déployer des moteurs de recherche propriétaires coûteux, dont les armées de commerciaux ont fait leur travail comme il se doit, en évitant de dire qu'il existait un produit Apache, SolR, faisant la même chose, et souvent mieux, sans coût de licence.

Ces produits Open Source de moindre visibilité, présents sur un marché où le marketing et l'action commerciale sont puissants, ne sont connus que de ceux qui peuvent et savent faire des recherches, évaluer, prendre la maîtrise des outils. Car il n'y a pas de commercial chez Apache pour vous faire une démo de SolR, et vous faire l'article. Avec les produits de fondations, comme avec les produits communautaires, c'est en fait aux prestataires de prendre à leur charge l'essentiel du marketing. C'est la moindre des choses, d'ailleurs, puisque les mêmes prestataires récupéreront en retour l'essentiel du budget de déploiement. C'est la logique que nous avons adoptée chez Smille, avec la mise à

disposition et la promotion de livres blancs, pour à la fois présenter et analyser l'offre du marché sur chaque segment de produit, mais aussi, clairement, faire le marketing des solutions Open Source en général. C'est une mission qui incombe à l'intégrateur, car nul autre ne prendra ce flambeau.

Voyons maintenant les éditeurs Open Source, ces sociétés "normales", c'est-à-dire à but lucratif, qui ont choisi de distribuer leur produit sous licence Open Source, en tout ou partie. Bon nombre de ces éditeurs sont encore des sociétés de relativement petite taille, dont l'essentiel des ressources est consacré au développement produit. La plupart n'ont pas les moyens de payer un stand de 30 m² dans les plus grands salons professionnels, ni la quatrième de couverture de la presse magazine.

Les solutions Open Source, du moins sur certains marchés, sont un peu dans la situation des lessives de distributeurs: pas de publicité à la télé, pas de présence en tête de gondole, pas de marketing, packaging minimaliste, pas de publi-reportage... et donc un produit moitié moins cher, de qualité identique. L'analogie a ses limites, car sur bien des terrains, les solutions Open Source ne sont pas de qualité identique mais de qualité supérieure, en termes de robustesse, ouverture, pérennité, dynamique de développement, extensibilité, etc.

La faiblesse de leurs dépenses marketing pourrait réjouir leurs clients: chaque euro dépensé en contrat de support n'ira qu'à des choses directement utiles: développement produit, maintenance, assistance utilisateurs. Ils ne financeront pas sans le vouloir la prochaine Coupe de l'America. Alors que chez certains grands éditeurs de solutions propriétaires, lorsqu'ils sont en situation proche du monopole, c'est souvent plus de

60% des recettes qui passent en commerce et marketing, sans bénéfice direct pour le client. Mais on ne peut en rester à cette analyse, en se réjouissant de la saine utilisation des revenus. Si les sites professionnels sont remplis d'encarts vantant les solutions propriétaires, si l'on ne croise sur les salons que ces mêmes solutions, et si par un effet en cascade, le Gartner et les médias professionnels parlent surtout de ces mêmes produits, alors le décideur sera tenté de penser que c'est ce qui se fait de mieux.

Or comme on le sait, le Web révolutionne le marketing comme bien d'autres aspects de nos business. Au jeu du marketing viral, du marketing social, l'Open Source a aussi des atouts spécifiques. Parce qu'il est par nature directement appuyé sur des communautés, l'Open Source n'a pas besoin de payer des boîtes de buzz-marketing à mettre des faux postes dans tous les blogs de la planète. Parce qu'elles sont directement appréhendées et appréciées par de vrais leaders d'opinion, les solutions Open Source de qualité sont immédiatement relayées dans une nuée de twits d'influence. L'Open Source est né dans les communautés et dans les réseaux, et n'a donc nul besoin d'y payer sa place.

Et d'ailleurs, une manière purement cynique d'analyser le business model d'éditeur Open Source serait de le voir comme un deal un peu étrange : marketing gratuit contre code source libre. Même si une majorité des acteurs adhère probablement aux valeurs profondes, philosophiques et de responsabilité sociales, de l'Open Source, il n'empêche que c'est bien la logique économique sous-jacente: le caractère Open Source va permettre la diffusion ultra-rapide du produit – pour autant qu'il soit bon – et son adoption par une immense base d'utilisateurs. Certains ne seront qu'utilisateurs, d'autres seront testeurs bénévoles, d'autres développeront des

extensions qui nourriront un écosystème favorable au produit. Mais tous en parleront à leurs collègues, écriront sur leurs blogs, posteront des commentaires, twitteront ... et lanceront un buzz à l'échelle mondiale.

Le produit Magento en est une belle illustration, qui en l'espace de deux ans seulement est devenu le produit e-commerce dont tout le monde parle, le produit leader dans le monde entier, le produit qui concentre la réalisation d'extensions. Il fallait pour cela un excellent produit, bien en phase avec les attentes du marché. Mais il fallait aussi qu'il soit Open Source. Jamais une solution propriétaire n'aurait pu s'imposer de la sorte, à l'échelle mondiale, même avec un budget publicitaire de dizaines de millions d'euros. La campagne n'a pas été chère payée, le deal fondateur est évidemment gagnant.

C'est tout le paradoxe, et ce sera notre conclusion : si le marketing ordinaire est la faiblesse de l'Open Source, le marketing moderne, 2.0 si l'on peut dire, est sa force, voire son fondement.

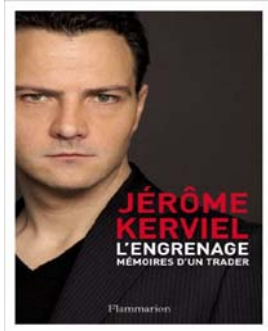
CHRONIQUE

MEMOIRES D'UN TRADER : L'INNOCENCE PERDUE D'UN ACCRO DE LA FINANCE

Laure Debreuil, rédactrice de TF1

Stéphane ASECIO, Avocat – Bordeaux

Céline Asselot



« La justice : un domaine complexe ; elle a un endroit et parfois un envers...façon de dire que l'on peut parfois parler de justice autrement et raconter ce que l'on ne peut pas voir à la télévision. Les caméras sont rarement les bienvenues dans les prétoires. C'est parfois frustrant. Voilà pourquoi, par ces chroniques, je souhaite restituer l'atmosphère, les informations ou les à-côtés des procès que je suis pour la rédaction de TF1 » (Laure Debreuil)

Dans un livre qui vient de paraître, Jérôme Kerviel écrit sa version des faits. Cela s'appelle « L'engrenage, mémoire d'un trader » (éditions Flammarion). Sur la couverture s'affiche le visage en lame de couteau du jeune homme qui a provoqué la perte la plus abyssale qu'une banque n'ait jamais enregistré : 4,9 milliards d'euros. « En me lançant dans la lecture de ce livre je me suis dit que j'allais faire connaissance avec un « dur », un de ces types façonné par la société moderne, sans foi ni loi, guidé par les lois de l'argent et la logique du profit. J'ai rencontré un jeune homme qui n'a toujours pas compris pourquoi on l'avait pris les doigts dans le pot de confiture...» affirme Laure Debreuil.

Besoin de justification et/ou plaidoyer pro domo, Jérôme KERVIEL, par la publication des présentes Mémoires, fait incontestablement œuvre de communication. La question se pose alors d'en découvrir la cible.

La lecture des 268 pages de cet ouvrage, ne laisse toutefois que peu de doutes : il s'agit du monde de la finance et de la justice.

Cet objectif explique tant le style que la tonalité de ces Mémoires. Jérôme KERVIEL y soutient une idée essentielle, sa ligne directrice de défense dans cette affaire. S'il admet avoir effectué des actes pouvant sortir des cadres réglementaires et déontologiques usuels de son activité, il l'a fait en pleine connaissance de ses supérieurs.

C'est cet engrenage dont il fait état, celui d'un système où le gain appelant le gain, le trader devenant "gagneuse" (selon le jargon cité par l'auteur) se déshumanise pour devenir une machine à cash-profit. Ce film que l'auteur fait alors défiler nous renvoie tantôt à "Wall Street" (qu'il cite d'ailleurs) tantôt à "Matrix".

Dans ce contexte décrit comme grisant et concurrentiel, le trader peut prendre des décisions qui relevant du pari, s'avéreront gagnantes ou perdantes. Le mot engrenage est employé comme si les degrés d'une échelle avaient été montés un à un. Ce n'est pas ce qui ressort de la lecture du livre. Le premier indice vient d'une confession sur la valeur de l'argent : on comprend qu'à un moment donné (le premier ordre qu'il passe est de 200.000

euros) les montants de ses transactions ne sont plus que des chiffres. Il n'a plus de connexion avec la vie réelle. Il passe ses journées et une partie de ses nuits devant son ordinateur, enivré par l'idée qu'il va pulvériser les records obtenus par les traders plus expérimentés autour de lui.

Bien que n'étant pas toutes officiellement régulières, l'auteur indique que, selon les circonstances certaines pratiques sont tolérées ou condamnées.

A son égard, elles auraient été tacitement admises jusqu'en janvier 2008, jusqu'à ce que le marché boursier ne contienne plus la crise dite des "subprimes", révélées en juillet 2007 et que son employeur comme d'autres institutions financières, subisse d'importantes pertes.

Sur les raisons de la perte gigantesque qu'il va enregistrer, l'explication est moins convaincante. Je ne retiendrai qu'une affirmation capitale : « n'en déplaise à la Société générale, je n'ai jamais utilisé un identifiant informatique autre que le mien ni inséré d'informations vraies ou fausses dans un système pour lequel je n'avais pas les droits » tient-il à préciser.

Il explique bien comment ses chefs se sont tus car en 2007 il a fait gagner avec ses petites astuces beaucoup d'argent à la banque: Même si je ne suis pas familière de la notion « d'appel de marge », je saisie que les faits et gestes du trader étaient enregistrés et décryptés par le back office et que ses supérieurs l'ont couvert dans ses pratiques douteuses. « Aucun responsable –ceux-là même qui validaient les résultats en me disant tous les soirs : « alors ça laisse ! »- ne m'a jamais fixé de limites ni même proféré de mise en garde »écrit-il.

Cette affirmation est importante parce que Jérôme Kerviel a été traité d'escroc et qu'il est renvoyé le 8 juin pour "faux, usage de faux, abus de confiance et introduction de données frauduleuses dans un système informatique". Autrement dit la banque estime au contraire que son ex-trader a détourné les procédures habituelles pour couvrir ses pertes alors même que le marché repartait à la baisse début janvier 2008. Le procès sera sûrement très technique puisqu'il va s'agir de séparer les gestes de Jérôme Kerviel de l'activité de la banque. Le livre offre un regard humain très intéressant sur ce monde de la finance et sur sa partie la plus spéculative.

Jérôme Kerviel, l'homme qui jouait avec les milliards

Qui est Jérôme Kerviel ? Un "trader fou", un manipulateur qui a agi dans le dos de ses supérieurs ou le pion d'un système qui le dépassait ? Ce sera l'un des enjeux de ce procès : broser le portrait de ce jeune homme de 33 ans et déterminer sa responsabilité dans la catastrophe financière.

Un physique de jeune premier, des yeux clairs, un pas pressé. Derrière le visage lisse de Jérôme Kerviel, y a-t-il un "terroriste" comme l'avait qualifié le président de la Société générale Daniel Bouton, un "*génie de la fraude*" comme l'avait dit le gouverneur de la Banque de France Christian Noyer ? Non, répond l'intéressé qui se qualifie d'homme "ordinaire" : "Je ne suis qu'un homme qui a commis des erreurs au sein d'une banque qui les a longtemps admises parce qu'elle en tirait profit" a-t-il écrit dans son livre publié en mai (L'engrenage, Mémoires d'un trader).

Un train de vie "sans extravagance"

L'enquête très fouillée réalisée sur sa vie et sa personnalité semble en effet dessiner le portrait d'un homme plutôt banal. Né en 1977 dans le Finistère, dans une famille modeste, Jérôme Kerviel possède un DESS-finance, obtenu à l'université de Lyon. Recruté par la Société Générale en 2000, il grimpe les échelons jusqu'à accéder en 2005 au poste rêvé : trader.

Un trader plus sérieux que flambeur, selon ses collègues d'alors. Présent tôt le matin, tard le soir, c'est un jeune homme réservé et solitaire, qui "présente une personnalité équilibrée" selon l'expertise psychologique. Il vit dans un appartement de 45 mètres carrés à Neuilly, sans qu'une "extravagance de quelque nature que ce soit n'ait été relevée" dans son train de vie, estime la police financière.

Alors pourquoi ce trader sérieux et sans histoires a-t-il risqué des **dizaines de milliards** d'euros, faisant perdre

finalement à sa banque 4,9 milliards d'euros ? La Société Générale l'accuse d'avoir pris des risques non autorisés, mentant à sa hiérarchie pour se couvrir. Faux répond Jérôme Kerviel, qui affirme que la banque était parfaitement au courant de ses opérations mais a laissé faire, tant qu'elles rapportaient de l'argent. Le trader affirme s'être laissé griser par un monde "où les montants n'ont plus de sens". Dans un entretien à France Info, en mai dernier, il estimait que ce système était "complètement malsain. Il est temps de sortir de ces pratiques."

Autant de pratiques qui seront au cœur du procès de Jérôme Kerviel : "ce sera l'occasion de mettre sur la place publique le débat sur la moralisation, sur la

régulation, sur le fonctionnement de tout ça" assure le trader. "Cela m'est arrivé de pousser des petites sociétés vers le bas, de spéculer à la baisse sur elles, je n'avais pas d'états d'âme, on le faisait tous, on est conditionné pour ça, on est payé pour ça", raconte-t-il.

Chaque lecteur pourra se forger son opinion sur cette affaire et considérer M. Jérôme KERVIEL comme le mauvais perdant d'un jeu dont il n'aurait pas respecté les règles ou au contraire comme le bouc émissaire "d'un système financier devenu fou" (selon l'auteur en 4ème de couverture).

Le mémorialiste n'est toutefois pas dénué de finesse, faisant preuve de grande retenue dans les griefs adressés aux financiers, magistrats, avocats. Seule la presse se voit refuser ces égards. Cette

posture sert incontestablement le rhéteur en sa cause. On lui reprochera cependant une insuffisance de pédagogie.

« Je souhaite que ce livre interpelle l'opinion publique sur la réalité des pratiques bancaires. Qu'elle y découvre le témoignage d'un homme qui reconnaît ses fautes mais refuse de payer pour un système financier devenu fou. »

Bien que reprochant à certains des acteurs du monde médiatique et judiciaire qui sont intervenus dans son dossier, de ne pas suffisamment connaître, à son détriment, le fonctionnement du système financier, M. Jérôme KERVIEL peine toutefois à se mettre à la portée du profane en finance.

Néanmoins, il faut reconnaître à l'auteur une certaine réussite en termes de sensibilité. Le lecteur est bien conduit à saisir les sentiments d'un individu seul face aux rouages d'une justice pénale faite de rudesse mais non dépourvue d'humanité (M. VAN RUYMBEKE, le personnel de police ou pénitentiaire).

M. Jérôme KERVIEL dépeint avec une certaine justesse le fonctionnement de

notre système judiciaire davantage donc que celui de la finance à l'origine de ses difficultés.

Finalement dans sa description du combat du pot de terre contre le pot de fer, l'auteur, parce que c'est la difficulté de l'exercice et celle de ses avocats, réussit mieux son combat de prévenu que de trader.

« Mais nous ne sommes juges que de son ouvrage pas des infractions qui lui sont reprochées. » (Céline Asselot)

Le hasard de l'actualité fait que cet ouvrage est diffusé en pleine crise

monétaire européenne, les institutions financières revenant sur le devant de la scène. Il offre un regard humain très intéressant sur ce monde de la finance et sur sa partie la plus spéculative.

Chance ou malchance pour ces Mémoires et son auteur, les débats qui vont bientôt s'ouvrir nous le diront mais l'attente porte quand même sur leur issue finale.

Peut – être que M. Jérôme KERVIEL en profitera alors pour rédiger un second tome de ses Mémoires. L'avenir, le sien plus particulièrement, nous le dira.

A LA UNE DES PERIODIQUES

- **L'action de la DGFIP face à la crise économique financière**
Gestion et Finances Publiques / janvier 2010
- **Organismes publics et performance**
Gestion et Finances Publiques / janvier 2010
- **Faut-il avoir peur de la dette ?**
Alternatives Economiques / janvier 2010
- **L'évasion fiscale : quels enjeux politiques, économiques et financiers**
Revue Banque Stratégie / janvier 2010
- **Vers la double guerre des changes**
Problèmes Economiques n°2987/janvier 2010
- **L'Académie des sciences comptables et financières, un réseau au service des professions et de la doctrine comptable**
Revue Française de Comptabilité /janvier 2010
- **Les paradis fiscaux ne sont pas morts**
Revue Française de Comptabilité/janvier 2010
- **Moyens de paiement : vers l'émergence de nouveaux intervenants dans le paysage bancaire**
Revue Banque / janvier 2010
- **La gestion des hommes dans l'administration territoriale de l'Etat : entre bricolage gestionnaire et travail sur le sens**
Revue Française d'Administration Publique n°132/2010
- **La réforme des juridictions financières**
Gestion et Finances Publiques / février 2010
- **L'étude des métiers de la DGFIP : une démarche innovante à forts enjeux**
Gestion et Finances Publiques / février 2010
- **La gestion de fait sacrifiée sur l'autel de la rentabilité**
Gestion et Finances Publiques / février 2010
- **Une lecture en 3 D de la crise bancaire**
L'Expansion Management Review / mars 2010
- **L'évolution de la normalisation comptable dans le secteur public**
Gestion et Finances Publiques / mars 2010
- **Petit état des lieux pour un grand principe : l'annualité budgétaire**
Gestion et Finances Publiques / mars 2010
- **Le marché mondial de la notation : à l'épreuve de la crise financière**
Lettre du CMC/mars 2010
- **Les agences de notation : entre régulateurs suffisants et sentinelles par défaut**
Lettre du CMC/mars 2010