



# REPERES

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

N° 45- JUIN 2016

## SOMMAIRE

### FOCUS

- Regards croisés des secteurs publics et privés autour du modèle de développement marocain **P 2**

### TRESOR PUBLIC

- La comptabilité générale de l'Etat, 10 ans après - extrait du 3e chapitre « une démarche à relancer pour améliorer la gestion publique » **P 5**
- Comptabilité publique et normes comptables **P 13**
- Les enjeux de la dématérialisation des échanges ordonnateur - comptable dans le secteur local **P 21**
- Le lien entre la certification, la transparence et la qualité de la gestion publique **P 30**

### FINANCES PUBLIQUES

- Les finances publiques du Maroc : quelques éléments d'analyse **P 40**
- L'audit interne dans les collectivités : des initiatives à concrétiser **P 53**
- La fiscalité et la finance au secours du climat **P 59**
- Finances locales et citoyens : vers de nouvelles frontières **P 64**
- Le tabou de l'impôt de solidarité sur la fortune **P 71**
- De la qualité vers la certification des comptes des collectivités locales  
Où en sommes nous aujourd'hui? **P 90**

### POLITIQUE ECONOMIQUE

- Le Maroc futur carrefour financier européen-africain (2/2) **P 95**
- Politique monétaire : ses errances modernes **P 101**
- Quand le gardien des temples devient le sauveur des marchés financiers **P104**
- Les outils de gestion et les performances de l'Etat **P 108**

### BANQUE

- Rapport de Bank Al-Maghrib sur la politique monétaire /2015 **P 114**
- Droit des sûretés mobilières :  
Les éléments clés de la réforme marocaine (2/2) **P 118**
- La banque institution ou entreprise **P 124**

### NTIIC – GRH

- Visa pour la signature électronique **P129**
- Le cycle des technologies et son programme **P 134**
- Téléconférences et Visio conférences ou les paradoxes de simplification des réunions **P 142**  
Influencer l'attention des décideurs Les pratiques d'« issue- selling » des risk managers **P153**
- Les hauts fonctionnaires et la 3e carrière **P 163**

### VEILLE JURIDIQUE

- Marchés relatifs aux projets financés par la Banque mondiale au Maroc **P170**

### CHRONIQUE

- La dette cet artefact **P176**

## FOCUS

### Regards croisés du secteur public et privé autour du modèle de développement marocain

**Challenge / 2 juin 2016**

Ouverture, ce jeudi à Skhirat, du colloque international sur le modèle de développement marocain. Organisé sous le thème « Quel modèle de développement pour l'entrée du Maroc dans le concert des pays émergents », ce colloque, réunit plus de 600 participants, dont des personnalités politiques nationales et internationales, des ambassadeurs, des experts internationaux, des opérateurs économiques, des universitaires et des acteurs de la société civile.

Organisé à l'initiative de l'Association des Membres de l'Inspection Générale des Finances (AMIF) en partenariat avec le ministère de l'Economie et des Finances, ce conclave de deux jours vise à lancer un débat scientifique et intellectuel autour de la question du modèle de développement. Au programme de cette manifestation, trois panels traitant du « modèle de développement marocain : état des lieux », des « expériences internationales de développement » et de « quel modèle de développement pour un Maroc émergent ? ».

#### VERBATIM

#### **Miriam Bensalalah Chaqroun, Président de la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM)**

La Patronne des Patrons a fait une intervention choc lors de la séance inaugurale du colloque international sur le modèle de développement marocain. Après avoir remercié l'AMIF de l'avoir associé à un sujet fondateur et déterminant pour l'avenir du pays, Bensalalah n'est pas partie par quatre chemins pour critiquer la situation économique actuelle du pays. Ce colloque sur le modèle de développement est presque une caisse de résonance des réalisations de Sa Majesté depuis 17 ans. C'est une politique à long terme. Le Roi avait déjà posé la problématique du modèle de développement depuis son discours du 20 août 2014. Le Souverain a déclaré depuis, que le Royaume avait pour vocation d'intégrer le club des pays émergents. Malheureusement, pour intégrer ce club, il faut réaliser un niveau de développement élevé. Tout d'abord, il est nécessaire d'avoir un marché ouvert sur l'extérieur avec une grande composante industrielle. Il faut également des taux de croissance du PIB qui dépassent la moyenne mondiale. Sur l'ensemble, le Maroc a une note de 2 sur 5. Pour enfoncer

le clou, Bensalah rappelle que le taux de croissance entre la période de 2007 et 2011 a été plus élevé avec une moyenne de 4,7% tandis que depuis 2012, les taux croissance ont été beaucoup plus faibles de ce qui a été réalisé dans la période précédente.

Les résultats des grands projets au niveau de développement ressortent malheureusement très faibles. Nous ne sommes pas encore au niveau de l'émergence mais toujours un pays en voie de développement. Bien que notre pays a su bâtir une économie attractive et créatrice de valeur ajoutée au niveau local générant ainsi des ressources pour appuyer l'investissement étatique. Malheureusement, le modèle de notre économie s'est beaucoup trop appuyé sur la consommation intérieure avec un très grand rôle des importations. Cette politique n'a pas donné lieu à des résultats probants malgré le fait d'avoir créé des pôles d'excellence qui ne pèsent pas dans structure du PIB national.

Actuellement, nous remarquons une faible coordination autour des politiques publiques. La croissance ne sera forte sans se baser sur des ressources humaines à fortes valeurs ajoutées, chose qui pousse à renforcer le chantier de l'éducation et de la formation. Il également accorder une importance à la Recherche et Développement parce que chez nous seul 0,8% du PIB national est affecté à la R&D alors que la moyenne mondiale est de 2,1%.

Parallèlement, il faut se donner les moyens d'une vraie politique de lutte contre l'informelle. Le problème n'est pas dans les marchands ambulants mais dans les

marchandises qu'ils vendent. Résultat : l'informel détruit systématiquement le tissu productif national.

### **Abdelilah Benkirane, Chef du gouvernement**

Dans son allocution d'ouverture, le Chef du gouvernement a été plus calme que d'habitude. Il s'est présenté devant la salle avec un discours serein, conciliant sans faire aucune allusion de provocation à l'opposition quoique le président de la Chambre des Conseillers fût présent devant lui.

Le Maroc est le seul pays du monde arabe à avoir su concilier avec succès stabilité, sécurité et respect des droits de l'Homme et des libertés. On ne peut guère parler d'économie ou de modèle économique sans parler des fondamentaux que sont la sécurité et la stabilité. La clairvoyance de Sa Majesté, la contribution des partis politiques et des syndicats et la sagesse du peuple marocain ont permis au Royaume de surmonter les aléas du printemps arabe. La stabilité et la sécurité sont des éléments essentiels pour le succès de l'économie.

Il y a toujours la problématique des ressources financières. Il faut renforcer tout en allant chercher des ressources pour ne pas laisser le budget d'Etat prisonnier d'un certain nombre de dépenses déjà connues à l'avance. Il est en nécessaire de libérer les finances et de les consolider afin de financer de nouveaux projets et accéder à de nouveaux secteurs économiques, qu'aucune émergence économique n'est possible sans une industrie forte et bien structurée. Cela passe notamment par plus de facilités administratives au profit des

entreprises. En effet, il faut d'alléger le rôle alloué à l'Etat en matière de création d'emploi en permettant aux jeunes de créer leurs richesses et de se lancer dans l'aventure de l'entrepreneuriat. Une chose qui permettra et ne pas affecter de gros budgets d'une façon automatique et structurellement immuable. L'argent public doit être investi là où il y a de la précarité et la pauvreté.

Il faut créer une homogénéité entre ceux qui sont en haut et ceux qui sont en bas. Parce que il y a des Marocains qui vivent encore dans la période préhistorique. Maintenant, la donne a changé. Ces même Marocains ont maintenant pris conscience des disparités qui existent.

#### **Mohamed Boussaid, ministre de l'Economie et des Finances**

Si nous devons débattre sur le modèle de développement du Maroc, nous devrions le faire d'une manière calme publique et sur échelle nationale et ne verser ni dans l'auto satisfaction ni dans l'auto flagellation. Les discours de Sa Majesté durant les dernières années ont ouvert la réflexion sur le modèle de développement. Il en ressort que la dignité du citoyen marocain reste le pilier central de l'ensemble des réformes. Nous parlons certes de modèle de développement mais nous ne savons pas s'il existe réellement ce modèle de développement. Pour essayer d'étudier d'une façon objective ce volet, il faut aller sur un concept plus global du

développement qui prend en considération les volets économiques, sociaux et culturels.

Il faut bien sûr améliorer le niveau du taux de croissance à travers des revenus individuels plus importants, une plus grande ouverture sur l'économie mondiale, le renforcement institutionnels et bien évidemment une concentration sur l'industrialisation et une réhabilitation du capital humain. Le Maroc a réalisé tout en accumulant un certain nombre d'acquis notamment en matière du renforcement du processus démocratique et d'un certain nombre de stratégies sectoriels et de projets structurants.

#### **Fouzi Lakjaâ, président de de l'Association des Membres de l'Inspection Générale des Finances (AMIF)**

Le président de l'AMIF a détaillé un long exposé sur l'état de l'économie actuel en mettant en relation la question du développement et celle de la sécurité du développement humain. Malgré les difficultés que connaît l'économie marocaine, celle-ci a pu faire preuve de résilience et faire face à la crise avec notamment l'accumulation des réformes et des projets. Ces derniers ont ouvrir la voie effective vers une économie verte, vers l'allègement de la dépendance énergétique et vers de nouveaux partenariats à l'instar de ceux réalisés récemment avec les pays du Golfe, la Russie et de la Chine.

# TRESOR PUBLIC

Une démarche à relancer pour améliorer la gestion publique

## Améliorer les conditions d'établissement des comptes (I)

Extrait du rapport "La comptabilité générale de l'Etat, 10 ans après" – février 2016  
Chapitre III - Cour des comptes - [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

En dépit de ses apports indéniables à la transparence de la situation financière de l'État et à la modernisation de sa fonction financière, la comptabilité générale a déçu les attentes suscitées par son établissement parce qu'elle est à la fois lourde à tenir et insuffisamment utilisée.

Après la phase de mise en place et de montée en puissance du nouveau dispositif, avec ses difficultés et ses insuffisances inévitables, une nouvelle étape doit maintenant être engagée pour remédier à ces deux insuffisances et, ce faisant, conforter l'atteinte des objectifs fixés par le législateur organique.

Le processus d'établissement de la comptabilité générale de l'État doit être amélioré, tant en termes d'efficience que d'efficacité. La situation des producteurs de données, qui contribuent à la tenue de la comptabilité générale de l'État au sein des services ordonnateurs, devrait être mieux prise en compte. Dans le même temps, la réforme de la fonction financière de l'État et la modernisation de son système d'information financière devraient être poursuivies.

### A-Prendre davantage en considération les besoins des gestionnaires

Les principales difficultés que soulève la tenue de la comptabilité générale de l'État se concentrent dans les services ordonnateurs, où les producteurs de données associés à sa tenue ne sont pas toujours en mesure d'honorer leurs obligations.

#### 1 - Alléger les contraintes excessives pesant sur les ordonnateurs

Les producteurs de données qui, au sein des services ordonnateurs, contribuent au processus d'établissement de la comptabilité générale, ne contestent pas le principe d'un alignement des normes comptables de l'État sur celles applicables aux entreprises. Ils remettent cependant en cause certaines de ces modalités d'application.

##### a) Un alignement des normes comptables dont le bien-fondé n'est pas contesté

L'article 30 de la LOLF dispose que « Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action. » Ce principe vise à éviter que l'État ne fixe lui-

même les normes applicables à ses comptes, au risque de s'exonérer de règles indispensables à ce que ses états financiers donnent une image régulière, sincère et fidèle de sa situation. Sa formulation a exercé une influence très forte sur la mise au point du contenu du recueil des normes comptables de l'État (RNCE) et continue d'avoir un effet déterminant sur les modalités d'établissement de la comptabilité générale de l'État, notamment en ce qu'il fonde le dialogue entre le producteur des comptes et le certificateur.

Dans son principe même, l'article 30 de la LOLF est considéré par tous les intervenants comme une règle juridique sur le bien-fondé de laquelle il n'y a pas lieu de revenir.

#### **b) Des modalités d'application critiquées par les gestionnaires**

Tout en souscrivant au principe fixé par l'article 30 précité, plusieurs interlocuteurs sollicités par la Cour estiment que l'alignement des modalités d'établissement de la comptabilité générale de l'État sur les meilleurs standards applicables aux entreprises ne devrait pas faire peser une exigence excessive sur les producteurs de données des services ordonnateurs.

Regrettant une interprétation parfois trop stricte des dispositions de l'article 30, ils estiment que la faisabilité des opérations de comptabilisation et leur rapport coûts/avantages gagneraient à être davantage pris en compte dans l'élaboration de la norme comptable. Certains invitent aussi le certificateur des comptes à veiller à ne pas exiger une « qualité comptable intégrale » qui serait

inadaptée aux réalités et aux besoins de la gestion publique.

À l'appui de leur position, ils évoquent des situations dans lesquelles l'administration a dû engager des efforts significatifs pour satisfaire à une application stricte de normes comptables largement alignées sur celles applicables aux entreprises et citent plusieurs normes comptables de l'État qui soulèvent des difficultés pratiques d'application.

Ainsi, celle relative aux passifs d'intervention fait appel à des critères complexes, fondés sur des concepts comptables qui sont généralement mal maîtrisés par les ordonnateurs. De même, les exigences liées au recensement et à l'évaluation des logiciels produits en interne se sont révélées disproportionnées, tout comme celles applicables à la comptabilisation des comptes épargne-temps (CET). En 2014, deux nouvelles normes relatives aux concessions et aux quotas « carbone » ont été adoptées, dont la technicité élevée – qui reflète celle qui s'attache à ces deux sujets – suscite aussi des appréhensions de la part de certains ordonnateurs.

#### **c) Équilibrer les intérêts respectifs des gestionnaires internes et des utilisateurs externes**

Au total, nombre de producteurs de données estiment que les modalités d'établissement de la comptabilité générale de l'État correspondent surtout aux préoccupations des utilisateurs externes, sans apporter une plus-value tangible en termes de gestion interne et au risque de décourager les agents qui œuvrent à fiabiliser les états financiers.



Le fait que cette appréciation soit largement répandue parmi les services ordonnateurs doit conduire toutes les parties prenantes à s'interroger sur les effets de leurs interventions respectives. Il est en effet essentiel que les efforts consentis pour tenir la comptabilité générale de l'État soient hiérarchisés et proportionnés aux enjeux, en particulier dans un contexte où :

- un important travail de fiabilisation des comptes a d'ores et déjà été fourni depuis 2006 ;

- les efforts conduits par la France pour renforcer la fiabilité de son information financière semblent excéder généralement ceux consentis par les principaux pays comparables ;

- les utilisateurs externes de la comptabilité générale n'en font, de leur propre aveu, pas un usage approfondi en termes d'analyse financière.

Il apparaît dès lors souhaitable que les différents intervenants (le normalisateur comptable, les gestionnaires ministériels, le producteur des comptes, le certificateur) agissent de concert pour écarter les raffinements comptables qui compliquent inutilement la tenue de la comptabilité générale. Pour cela, il conviendrait de :

- mettre systématiquement en regard le coût de l'amélioration marginale de l'information avec son apport à la sincérité des comptes ;

- veiller à ce que les enjeux comptables soient mieux expliqués et partagés avec les producteurs de données ;

- être attentif à ce que le cadre et les modalités de tenue de la comptabilité générale de l'État n'évoluent pas trop fréquemment ou trop brusquement.

### RECOMMANDATION N° 1

Proportionner systématiquement les efforts à consentir aux avantages attendus d'une plus grande fiabilité des comptes, prendre davantage en considération les besoins des gestionnaires et leurs contraintes, veiller au caractère stable et réaliste du cadre comptable.

### 2 - Renforcer l'accompagnement des gestionnaires

Les producteurs de données qui, au sein des services ordonnateurs, contribuent à la tenue de la comptabilité générale de l'État, bénéficient d'un accompagnement de la part des acteurs de la sphère comptable : contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), cellules de qualité comptable (CQC), service comptable de l'État (SCE). D'une qualité généralement reconnue, cet accompagnement n'en demeure pas moins perfectible.

L'accompagnement de proximité mis en œuvre par les CBCM et les CQC pourrait être renforcé. Tout en continuant de mettre leur expertise à la disposition des services, ils devraient systématiquement apporter leur concours à l'animation de la fonction financière au sein des services ordonnateurs, par exemple au moyen d'ateliers d'information, d'échange ou de formation rassemblant les agents impliqués dans la tenue de la comptabilité générale. Leur action devrait s'orienter également davantage vers le conseil à la prise de décision, sur le fondement notamment des restitutions produites par le système d'information financière de l'État (SIFE), en veillant à fournir une information pertinente en fonction du

périmètre de compétence et des agrégats comptables rendant compte de l'activité de chaque ministère.

Les producteurs de données rencontrent des difficultés persistantes à s'approprier la doctrine et la documentation comptables mises à leur disposition par les services centraux de la DGFIP. Ceux-ci doivent veiller tout particulièrement à l'intelligibilité des supports qu'ils établissent. Ils devraient, à cette fin, désigner en leur sein des correspondants qui seraient les interlocuteurs privilégiés de chacun des ministères.

#### **RECOMMANDATION N° 2**

Dynamiser l'animation des services financiers de l'État par la désignation de correspondants au sein de la DGFIP, l'amélioration de la documentation comptable et l'accompagnement des gestionnaires dans l'exploitation des restitutions informatiques.

### **3 - Mieux articuler, chaque fois que possible, les concepts budgétaires et comptables**

L'articulation d'une comptabilité budgétaire et d'une comptabilité en droits constatés soulève des difficultés, théoriques et pratiques, auxquelles l'État se heurte depuis qu'il tient sa comptabilité générale.

Face à ces difficultés, il n'apparaît pas réaliste aujourd'hui d'aligner systématiquement la comptabilité budgétaire sur la comptabilité générale en mettant en œuvre une budgétisation intégrale en droits constatés. Ce mode de budgétisation a été explicitement écarté lors de la préparation du vote de la LOLF.

Les comparaisons internationales établissent qu'il est peu répandu dans le monde et qu'il suscite, le plus souvent, la circonspection des décideurs publics.

Il est en revanche envisageable, et nécessaire, de rapprocher, dans certains cas, les définitions des concepts utilisés par les comptabilités budgétaire et comptable, afin d'alléger les contraintes qui pèsent sur les producteurs de données qui contribuent à leur tenue dans le respect des principes posés par le cadre conceptuel des comptes publics ainsi que par le RNCE. Ainsi, les notions de dépenses obligatoires, de dépenses inéluctables, de reports de charges, de charges à payer et de restes à payer gagneraient à être mises en cohérence afin de réduire les écarts existants entre les définitions respectivement retenues par la direction du budget et par la DGFIP. De même, faute d'une définition partagée des dépenses d'investissement entre les comptabilités budgétaire et générale, tous les crédits budgétaires de titre 5 ne sont pas considérés comme concourant à l'investissement de l'État tel qu'en rend compte sa comptabilité générale.

#### **Restes et charges à payer, reports de charges**

Les restes à payer correspondent, en comptabilité budgétaire, aux engagements qui n'ont pas encore donné lieu à paiement. En matière d'achats, il s'agit, par exemple, de commandes passées par un service de l'État à des fournisseurs mais qui n'ont pas encore été payés, soit parce que la prestation n'est pas encore intervenue (auquel cas le paiement n'est pas dû), soit



parce que délai de règlement n'est pas écoulé.

Les charges à payer sont, en comptabilité générale, des passifs dont les caractéristiques (échéance et montant) sont connues avec une certitude moindre que celles des dettes. Elles donnent néanmoins une information supplémentaire par rapport aux restes à payer : en matière d'achats, elles correspondent à des prestations réalisées, mais pour lesquelles le paiement n'est pas intervenu, par exemple parce que la facture n'a pas encore été reçue.

La comparaison des restes et des charges à payer apporte un éclairage sur les dépenses budgétaires futures, dont le paiement deviendra exigible avec la réalisation de la prestation. L'évolution des charges à payer peut aussi permettre aux gestionnaires d'anticiper des reports de charges budgétaires d'une année sur l'autre.

### **RECOMMANDATION N° 3**

Procéder à un examen systématique de l'ensemble des concepts utilisés par les comptabilités budgétaire et générale afin d'identifier les rapprochements possibles et d'assurer les articulations nécessaires.

#### **4 - Améliorer la formation des agents et renforcer l'attractivité des carrières financières dans les services ordonnateurs**

L'insuffisance perçue des formations dispensées aux agents et le nombre réduit de ceux sur qui repose la fiabilité des écritures comptables sont des préoccupations générales qui concernent l'ensemble de la fonction financière de

l'État. La Cour estime plus que jamais nécessaire d'investir dans la formation des agents qui interviennent dans le processus d'établissement de la comptabilité générale de l'État. Elle recommande à cet effet :

- développer, en lien notamment avec l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), des catalogues de formation continue, comprenant en particulier des modules de sensibilisation aux concepts de la comptabilité en droits constatés;

- de créer des programmes de formation « avancés » sur certains sujets, par exemple la conduite des inventaires comptables, le cas échéant avec l'appui d'experts issus de l'AIFE, de la Cour des comptes ou de grands cabinets d'audit ;

- de renforcer la capacité des inspections générales ministérielles à intervenir dans le champ comptable, afin de promouvoir un recours accru à l'audit interne ;

- d'adapter les cursus de formation initiale dispensés par les écoles de la fonction publique aux nouvelles réalités de la fonction financière de l'État.

### **RECOMMANDATION N° 4**

Développer les compétences comptables dans les services gestionnaires en identifiant les expertises existantes, en adaptant les programmes de formation et en renforçant la capacité des inspections ministérielles à intervenir en matière comptable.

Une attention particulière devrait être portée au recrutement et à l'attractivité

des carrières dans les services financiers des ministères où des situations de sous-effectif sont ressenties. Par ailleurs, le recrutement plus large de spécialistes de la comptabilité générale, notamment d'experts-comptables, pourrait être encouragé.

## **B - Moderniser les outils à disposition des comptables**

Afin d'améliorer le processus d'établissement de sa comptabilité générale, l'État doit poursuivre la modernisation de sa fonction financière, en s'appuyant en particulier sur les services facturiers et la poursuite de l'adaptation des outils informatiques.

### **1 - Achever la mise en œuvre des services facturiers**

Depuis leur mise en œuvre expérimentale à compter de 2004, les services facturiers ont démontré leur apport à la modernisation de la fonction financière de l'État. En centralisant et en accélérant le traitement des factures, ils ont participé à la fiabilisation des charges à payer, au raccourcissement des délais de paiement de l'État et à la réduction du montant des intérêts moratoires acquittés par l'administration. La professionnalisation qui accompagne leur mise en œuvre a contribué à la fiabilité de la comptabilité générale de l'État.

Les effets favorables associés à l'existence des services facturiers justifieraient que leur mise en œuvre soit accélérée aux niveaux central et déconcentré, voire au sein des opérateurs, dans le prolongement des décisions prises par le comité interministériel pour la modernisation de

l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013.

### **2 - Continuer de faire progresser les outils informatiques**

L'efficacité du processus d'établissement de la comptabilité générale de l'État repose en grande partie sur la performance des systèmes d'information qu'elle requiert. Plusieurs mesures seraient de nature à renforcer leur contribution à l'atteinte des objectifs fixés par le législateur, tout en répondant mieux aux attentes des utilisateurs ministériels.

#### **a) Améliorer la remise d'écritures comptables vers Chorus**

Depuis le 1er janvier 2012, Chorus est, au sein du SIFE, l'application unique de tenue de la comptabilité générale de l'État. Le recours à un progiciel de gestion intégré n'a cependant, à ce jour, pas produit ses pleins effets. L'interconnexion de Chorus avec plusieurs applications financières ministérielles dites « remettantes », car elles transmettent au progiciel des écritures comptables, demeure assurée selon un format informatique qui requiert l'utilisation de multiples tables de conversion. Cela ne permet d'assurer que très difficilement la complète traçabilité des opérations comptables et limite significativement la portée des vérifications du certificateur.

À ce jour, parmi les vingt-quatre applications remettantes, seules quatre ont vu leur interconnexion avec Chorus évoluer vers un format de remise enrichi, à base de « compte-rendu d'événement » (CRE). Il est prévu que trois autres applications basculent vers le format enrichi d'ici fin 2016. Pour les dix-sept

applications restantes, l'interconnexion avec Chorus dans un format enrichi n'interviendra qu'au fur et à mesure des projets tendant à leur réécriture ou à leur remplacement, selon un calendrier dont l'échéance est à ce jour indéterminée. La Cour recommande, dans le prolongement des observations qu'elle a formulées à l'occasion de la certification des comptes de l'État, que soient assurée prioritairement la mise en œuvre des interfaces de remise des écritures comptables vers Chorus dans un format enrichi.

Plus largement, elle estime qu'ayant investi des ressources significatives dans l'achat d'un progiciel, l'État devrait orienter une part de ses investissements informatiques vers les opérations dégagant des synergies entre ce dernier et les autres applications de son système d'information financière. Celles-ci gagneraient à être reliées à Chorus, par exemple les applications ministérielles de gestion du parc immobilier ou les systèmes d'information des ressources humaines.

#### b) Adapter l'ergonomie des outils

Plusieurs secrétaires généraux ministériels et CBCM ont indiqué à la Cour que l'ergonomie des outils informatiques mis à la disposition de leurs agents devrait être améliorée. Ils mettent notamment en avant la rigidité de l'outil et le manque de lisibilité du libellé de ses restitutions.

Dans le prolongement de récents travaux de l'AIFE, la Cour recommande de recenser auprès des services ordonnateurs les améliorations susceptibles de renforcer l'ergonomie des outils et d'opérer en

priorité les ajustements présentant le meilleur rapport coût/avantages.

#### c) Automatiser certains débouchés de la comptabilité générale de l'État

Bien que la comptabilité générale de l'État soit tenue depuis plus de trois ans dans Chorus, les états financiers présentés annuellement dans le CGE demeurent bâtis sur la base d'un retraitement manuel de données issues du progiciel. Or, de par sa conception même, celui-ci devrait être en mesure de produire automatiquement ses états financiers.

De même, il serait envisageable que les données de la comptabilité générale de l'État puissent servir à l'établissement de ses comptes en comptabilité nationale, avec moins de retraitements préalables. Pour cela, il pourrait être nécessaire de rapprocher la nomenclature par destination des dépenses budgétaires de l'État de celle, en comptabilité nationale, des dépenses des administrations publiques par fonction (COFOG). Enfin, un enrichissement automatisé de Chorus pourrait permettre de mieux recenser les charges à payer.

#### d) Poursuivre la dématérialisation des procédures

L'arrêté du 9 septembre 2013 relatif aux conditions de dématérialisation des documents comptables a ouvert la voie à un recours accru à la dématérialisation des procédures comptables, tant en ce qui concerne les relations entre services prescripteurs, services facturiers et services comptables que vis-à-vis des prestataires extérieurs de l'État.

La dématérialisation des procédures est susceptible de contribuer favorablement à l'efficacité du processus de tenue de la comptabilité générale de l'État, notamment en dispensant les agents concernés de manier des pièces justificatives au format papier ou de confectionner des liasses de comptes physiques. Elle constitue à terme l'une des principales possibilités d'économies dans le fonctionnement de la fonction financière de l'État, et notamment dans les relations de ce dernier avec ses fournisseurs.

À ce titre, la mise en œuvre de l'ordonnance du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique fixe des échéances précises, avec notamment le lancement escompté en 2017 de l'outil Chorus Portail Pro.

#### **RECOMMANDATION N° 5**

Achever d'ici 2017 la généralisation des services facturiers et consentir à court terme les investissements permettant, chaque fois que les enjeux le justifient, d'intégrer, d'automatiser et de dématérialiser davantage l'établissement des comptes de l'État.

# TRESOR PUBLIC

## Comptabilité publique et normes comptables

**Marie-Pierre Calmel, Secrétaire générale du CNOCP**

**Revue Française de Comptabilité /Juillet-Août 2016 N° 500**

La comptabilité publique revêt de nombreuses acceptions et ne peut en aucun cas, être opposée à la comptabilité dite privée. La comptabilité publique n'a pas pour seul objet de présenter des états financiers reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat d'une entité. La comptabilité publique est aussi un système d'organisation permettant d'enregistrer et de contrôler les données des opérations budgétaires et comptables, et de contribuer au calcul du coût des actions ou des services, ainsi qu'à l'évaluation de leur performance.

La comptabilité publique comporte donc une comptabilité générale, une comptabilité budgétaire, voire une comptabilité analytique ou même d'analyse des coûts pour l'Etat. En outre, elle définit le rôle et la responsabilité des différents acteurs et notamment ceux de l'ordonnateur de la dépense et du comptable public, habilité à manier les fonds publics, en se fondant sur la séparation de leurs fonctions respectives. La comptabilité publique constitue donc un système global dont la comptabilité générale ne compose qu'une partie. C'est la composante comptabilité générale de la comptabilité publique dont il sera ici question.

### Remarque

On note une multiplicité des termes employés pour désigner la comptabilité générale. Celle-ci est qualifiée de "comptabilité d'exercice" ou de comptabilité "en droits constatés". Dans la sphère publique, il est parfois question de "comptabilité patrimoniale". L'expression la plus usuelle pour les entreprises, celle de "comptabilité d'engagement", est généralement écartée pour les entités publiques en raison du risque de confusion avec le suivi des engagements budgétaires que l'on retrouve dans la comptabilité budgétaire.

### Comptabilité publique, comptabilité privée : un rapprochement progressif

L'évolution de la comptabilité générale des entités publiques vers celle des entreprises privées est ancienne. Le décret 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique prévoyait déjà la convergence du système des entités publiques vers celui des entreprises du secteur privé. Cette politique comptable a été maintenue au fil des ans et s'est renforcée depuis une dizaine d'années.

### De 1962 jusqu'en 2001

Le décret de 1962 prévoyait que tous les organismes publics entrant dans son champ d'application, devaient tenir une comptabilité générale. Cette comptabilité générale était alors organisée à partir d'une nomenclature ou plan de comptes qui s'inspirait du PCG applicable aux entreprises du secteur privé, voire s'y conformait pour certaines entités. La référence à la nomenclature du PCG a été le principal outil de cette politique de convergence des dispositions comptables des entités publiques vers celles du secteur privé.

De nombreux textes législatifs ou réglementaires ont, suite au décret de 1962, progressivement étendu la comptabilité d'exercice aux entités publiques, par le biais de transpositions de techniques de comptabilité privée dans la comptabilité publique. C'est notamment le cas des entités du secteur local pour lesquelles des instructions budgétaires et comptables ont été élaborées par l'administration, en se fondant sur la nomenclature du PCG. C'est également le cas pour les organismes de sécurité sociale, le dispositif de comptabilisation des opérations en droits constatés ayant abouti à un plan comptable unique des organismes de sécurité sociale (PCUOSS) en 2000, le système de comptabilité antérieur en encaissements et décaissements étant dès lors, abandonné. Ce PCUOSS est fondé sur le PCG moyennant des adaptations destinées à tenir compte de la spécificité des organismes de sécurité sociale. La comptabilisation des opérations selon le principe de la constatation des droits et

obligations a été consacrée à l'article L 114-5 du code de la sécurité sociale, en 2003. Cet article a ensuite été complété par la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) afin de préciser le dispositif initial, en adoptant la même formulation que celle retenue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), concernant le principe de la constatation des droits et obligations pour traduire les opérations dans la comptabilité.

### 2001, la LOLF

La mise en place d'une comptabilité générale pour les organismes publics a été développée avec plus ou moins d'intensité pour l'ensemble des entités constituant les administrations publiques, avant la loi organique relative aux lois de finances.

La LOLF marque une rupture, non seulement parce qu'elle fait entrer le dernier acteur public qui y échappait, l'Etat, dans le champ des droits constatés, mais parce qu'elle précise les rôles respectifs des différentes approches comptables; elle prévoit à cet égard **l'autonomie de la comptabilité générale sur la comptabilité budgétaire.**

Avant la LOLF, la comptabilité de l'Etat était tenue selon une logique budgétaire: la nomenclature budgétaire servait à enregistrer quotidiennement les dépenses et les recettes, dans l'esprit d'une comptabilité de caisse. En fin de période, ces écritures étaient basculées dans une nomenclature comptable et des écritures d'inventaire (comptabilisation de charges et produits n'ayant pas donné lieu à décaissements ou encaissements) venaient compléter ce dispositif, permettant ainsi



de passer d'une comptabilité dite de caisse à une comptabilité dite générale.

La LOLF peut être assimilée à une constitution financière de la France. Elle prévoit une comptabilité à trois dimensions: une **comptabilité budgétaire**, une comptabilité générale et une comptabilité d'analyse du coût des actions: **la comptabilité budgétaire** a pour objectif de retracer les dépenses selon une logique budgétaire qui identifie d'une part, le niveau permis de dépenses, ou autorisations d'engagements (AE), et d'autre part, les dépenses engagées ou crédits de paiement (CP). Concernant **la comptabilité générale**, l'article 27 de la LOLF précise que «L'Etat tient une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations». Cette comptabilité générale est par ailleurs qualifiée à l'article 30 qui précise que «La comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations». Enfin, l'objectif de cette comptabilité générale est défini par analogie à la comptabilité d'entreprise, sous réserve des spécificités de l'action publique: «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». La LOLF a, par ailleurs, introduit la certification des comptes de l'Etat, dans le corps même de cette loi à fort caractère budgétaire. Ainsi, les états financiers de l'Etat sont-ils annexés à la loi de règlement qui rend compte de l'exécution de la loi de finances. Cadre de transformation de la gestion publique, la LOLF a introduit plus de transparence et de lisibilité dans l'action publique ainsi qu'une culture de résultat,

avec des responsables clairement identifiés qui rendent compte de leur action dans le cadre de la procédure budgétaire. La comptabilité générale en droits constatés fait partie intégrante de ce dispositif global de renforcement de la fiabilité et de la transparence des comptes publics. Comptabilité générale et système budgétaire se complètent ainsi harmonieusement. La LOLF a confirmé l'autonomie de la comptabilité générale et de la comptabilité budgétaire, en consacrant le rôle de la comptabilité générale dans ce nouveau dispositif pour assurer la cohérence générale du système d'information.

### L'après-LOLF

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique regroupe et actualise un ensemble de textes relatifs à la gestion budgétaire et comptable publique, dont le décret de 1962 susmentionné. Ce texte de 2012 réaffirme les principes fondamentaux communs à l'ensemble des structures soumises aux règles de la gestion budgétaire et comptable publique. Il comporte des dispositions sur les modes de gestion et de contrôle des dépenses publiques, en prenant en compte l'évolution des systèmes d'information. En outre, pour l'Etat et les structures autres que celles appartenant au secteur local et hospitalier, le décret décrit le cadre et les règles budgétaires et comptables, le rôle des ordonnateurs, des comptables et des contrôleurs budgétaires.

Le décret reprend les termes de la LOLF en donnant dans son article 56 une définition de la comptabilité générale «fondée sur le

principe de la constatation des droits et obligations». Comme la LOLF, ce décret précise également que «Les règles de comptabilité générale applicables aux personnes morales mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de l'action de ces personnes morales», Ainsi, les dispositions comptables applicables sont celles des entreprises, sauf spécificités publiques. Tout l'enjeu consiste donc à définir ces spécificités.

Jusqu'à la publication de ce décret, les dispositions comptables des établissements publics étaient diffusées par l'administration par le biais d'instructions budgétaires et comptables, chaque forme juridique d'entité publique ayant sa propre instruction (établissements publics à caractère administratif, établissements publics industriels et commerciaux, etc.) Ces dispositions s'inspiraient de celles du PCG. Or, la référence au PCG ne figure plus dans le décret de 2012, celui-ci renvoyant désormais à la compétence du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) pour les questions de normalisation comptable. Il s'agit là d'une évolution bienvenue qui confirme **l'abandon de l'approche historique par la nomenclature, au profit d'une définition de normes comptables unifiées et homogènes applicables au plus grand nombre d'entités publiques.** Dès lors que l'élaboration de telles normes a été confiée à un normalisateur comptable par le législateur en en fixant le cadre (règles des entreprises sous réserve des spécificités publiques), celui-ci doit donc consacrer ses

efforts à identifier les spécificités de l'action publique.

Suite à la publication de ce décret, le CNOCP a élaboré un Recueil de normes comptables pour les établissements publics, le Recueil des normes comptables de l'Etat ayant été écrit dans la foulée de la promulgation de la LOLF. Ce Recueil, dont le modèle est similaire à celui de l'Etat, a été publié sous forme d'avis du CNOCP en avril 2015 et intégré dans le corpus réglementaire par arrêté du Ministre des finances et des comptes publics et du Secrétaire d'Etat chargé du budget, le 1<sup>er</sup> juillet 2015. Ce Recueil identifie, dans l'exposé des motifs de chacune des normes, les dispositions qui divergent de celles applicables par les entreprises privées et notamment celles du PCG ou, le cas échéant, des IFRS. L'identification des différences présente deux avantages: d'une part, faciliter la transition d'un système réglementaire par instructions fondées sur les dispositions du PCG vers des dispositions normatives, et d'autre part, identifier les spécificités publiques justifiant de telles dérogations.

L'élaboration de Recueils de normes comptables s'inscrit pleinement dans la démarche de simplification et d'harmonisation des référentiels comptables du secteur public, tout en prenant en considération les spécificités publiques, non seulement à un niveau très général, mais également au sein de chaque grand secteur public (Etat et établissements publics nationaux, sécurité sociale, secteur local).

### **Harmonisation des référentiels et prise en compte des spécificités publiques: le rôle du normalisateur comptable**

Le Conseil de normalisation des comptes publics a été créé par la loi de finances rectificative pour 2008<sup>6</sup> dans le contexte de la réforme du Conseil national de la comptabilité (CNC) qui rendait, depuis 1947, un avis au gouvernement sur les normes comptables applicables à toutes les entités, publiques ou privées, tenues d'établir des comptes annuels. Dans un environnement marqué par la profonde évolution des normes applicables aux entreprises, la création de l'Autorité des normes comptables en 2009, centrée sur les entreprises et le secteur privé en général, rendait nécessaire, comme dans beaucoup de pays comparables, l'institution d'un organisme compétent pour le secteur public non marchand, ce secteur étant financé essentiellement par des prélèvements obligatoires (Etat et établissements publics, collectivités territoriales et établissements publics locaux, organismes de sécurité sociale). Le CNOCP, qui a pris la suite du Comité des normes de comptabilité publique institué en 2002 et compétent pour le seul Etat, a ainsi été logiquement rattaché au Ministre chargé du budget et des comptes publics. C'est à lui et aux Ministres compétents qu'il rend ses avis dont l'application requiert la prise d'arrêtés ministériels ad hoc.

Depuis l'installation du CNOCP, se multiplient les demandes d'avis liées à la montée en puissance du processus de certification des comptes des entités du secteur public par la Cour des comptes et les professionnels comptables. Concomitamment, le normalisateur

comptable est un acteur important dans le cadre de la mise en place progressive d'une démarche fondée sur une approche normative distincte de celle privilégiant la seule nomenclature comptable.

Les entités présentant leurs états financiers à l'opinion d'un certificateur établissent généralement leurs comptes à partir d'un corpus de principes et de normes comptables qui prend la forme d'un Recueil de normes comptables. Cette pratique s'observe au niveau international, dans le secteur public et privé, et en France, pour l'Etat, les établissements publics et les entreprises soumises à la comptabilité privée. Dans la sphère publique, dès lors qu'un Recueil de normes comptables existe, il est d'usage que des instructions déclinent les normes en précisant les aspects de nomenclature et de schémas comptables.

### **Spécificités publiques et comptabilité en droits constatés**

Lorsqu'il est mentionné dans les textes que les entités publiques appliquent les règles comptables des entreprises, sauf spécificités de leur action, il n'est cependant pas précisé de quel référentiel comptable d'entreprises il s'agit: les IFRS, applicables aux comptes consolidés des sociétés françaises cotées sur un marché réglementé, ou le PCG applicable aux comptes individuels? Cette question reste aujourd'hui ouverte et dans ce contexte, les dispositions de ces référentiels sont examinées par le normalisateur comptable lorsqu'il doit élaborer des normes pour les entités publiques.

Par ailleurs, ces textes restent également silencieux sur le fondement même des

spécificités de l'action des entités du secteur public. Elles découlent de la nature même du secteur public et sont l'expression de ce qui les distingue des entreprises.

### Source de l'action publique

Les travaux engagés par le CNOCP sur le cadre conceptuel des comptes publics ont permis de réfléchir à ces questions, en caractérisant les spécificités de l'action publique.

L'action publique est la mise en œuvre de politiques publiques qui sont l'expression de la volonté du peuple, détenteur de la souveraineté nationale. Ce pouvoir souverain qui s'exerce dans un cadre politique déterminé, attribue ainsi aux entités publiques des droits et des obligations pour conduire leurs missions. Il définit également la nature de l'action à conduire, les modalités possibles de sa mise en œuvre ainsi que les moyens susceptibles d'y être consacrés. Ainsi, les entités publiques ne sont donc pas seulement des entités économiques ou financières; elles sont aussi des entités politiques, dans le sens où leur action est strictement encadrée par le processus politique qui a défini leurs missions. Cet encadrement strict, essentiellement juridique, a des conséquences sur l'autonomie des entités publiques et sur leurs modalités de fonctionnement.

### Existence d'un pouvoir souverain

On peut ainsi considérer l'existence d'un pouvoir surplombant les entités publiques, né de la souveraineté, qui pourrait être qualifié par convention de "souverain". Ce souverain peut, en théorie et à tout moment, sous réserve du respect des processus constitutionnels, législatifs et

réglementaires, créer, supprimer ou modifier le contenu des politiques publiques. Il peut également changer le nombre et le périmètre d'intervention des entités publiques chargées de mettre en œuvre ces politiques publiques. L'existence de ce pouvoir souverain est donc à l'origine de l'action publique, mais est situé en dehors des entités publiques. Les entités publiques sont donc considérées comme "gestionnaires" de politiques publiques. Dans ce contexte, les missions des entités publiques peuvent présenter des spécificités par rapport à celles des entreprises, plus ou moins prononcées selon l'entité concernée.

### Spécificités publiques

Les spécificités des entités du secteur public liées à leur nature et à leurs fonctions sont:

- leur **autonomie encadrée** par des textes régissant l'action publique.
- le caractère obligatoire et unilatéral de certaines décisions publiques fondées sur des prérogatives de puissance publique qui s'imposent à elles,
  - la pérennité de l'action publique,
  - l'existence d'un budget comme acte de prévision et d'autorisation,
  - l'importance des prestations fournies sans que les bénéficiaires de ces prestations rémunèrent directement l'entité qui les consent,
  - le caractère non cessible des entités publiques.

Les moyens attribués aux entités publiques pour mener leur action présentent également des spécificités, ceux-ci étant financés par des ressources publiques et notamment des prélèvements obligatoires.

La reconnaissance de l'existence de telles spécificités est donc susceptible de se traduire par des normes comptables ad hoc pour la sphère publique. Les opérations spécifiques liées à l'action publique et les opérations identiques ou assimilables à celles des entreprises sont, compte tenu des éléments susmentionnés, de consistance très différente.

### **Les travaux futurs**

La mission du CNOCP consiste à harmoniser l'ensemble des référentiels comptables de toutes les entités publiques et à identifier les spécificités des entités de la sphère publique nécessitant des normes comptables ad hoc. Les travaux qu'il mène s'inscrivent pleinement dans ce contexte. Ils vont s'articuler dans les années à venir autour de deux thèmes: la poursuite des réflexions menées sur le cadre conceptuel des comptes publics, avec la problématique des regroupements de comptes et d'une information complémentaire aux comptes, et l'élaboration d'un Recueil de normes comptables pour les collectivités territoriales.

### **Poursuite des réflexions sur le cadre conceptuel des comptes publics**

Le CNOCP procède à la finalisation du cadre conceptuel des comptes publics qui devrait être rendu public en 2016 ; il constituera la fin d'une première phase des réflexions sur les fondamentaux conceptuels de la normalisation comptable du secteur public.

La deuxième phase des travaux devrait examiner la problématique des regroupements de comptes d'entités

publiques en comptabilité générale (combinaison ou consolidation de comptes), leur objectif et leur utilité au regard des dispositifs existant de comptabilité nationale. Cette seconde phase des travaux pourra également s'intéresser au format et à la nature de l'information communiquée par les entités publiques. La nécessité d'une information complémentaire qui prend des formes diverses selon l'entité ou l'organisme qui la publie (Etat, établissements publics, organismes consultatifs, etc), semble être reconnue par tous. La question est de savoir si cette information doit faire partie du périmètre des états financiers, avec une définition du contenu de l'annexe aux comptes plus large que celle retenue pour les entreprises privées, compte tenu de la spécificité de la gestion publique, ou si elle relève de publications d'une autre nature. Se pose à cet égard la question de la portée de la normalisation dans un contexte où le champ et les modalités de certification, définis par référence au droit commercial, sont mal adaptés à la gestion publique.

L'avis récemment publié par le CNOCP sur les retraites est une bonne illustration de cette problématique. Cet avis est relatif au traitement comptable des régimes de retraite obligatoires de base et complémentaires des salariés du secteur privé et du secteur public, hors fonctionnaires de l'Etat. Il confirme que les caisses de sécurité sociale n'ont pas d'obligation à l'égard des bénéficiaires, ce qui se traduit par l'absence de passif (provision) dans les comptes des caisses de la sécurité sociale, gestionnaires des régimes de retraite. Or, en application stricte des dispositions sur la définition des

comptes applicables aux entreprises, la non-reconnaissance d'un passif a pour conséquence mécanique une absence d'information dans les notes annexes aux états financiers des caisses concernées. Néanmoins, le principe de solidarité nationale et intergénérationnelle pose de facto l'existence d'un engagement de servir les retraites futures. Cet avis constitue en quelque sorte l'illustration pratique de la pertinence d'une information financière complémentaire qui serait publiée par les entités publiques, question qui doit faire l'objet de réflexions additionnelles, notamment dans le contexte de la phase 2 du cadre conceptuel des comptes publics.

#### **Elaboration d'un Recueil de normes comptables pour le secteur local**

Le CNOCP s'attachera à déterminer les principes et normes comptables applicables aux collectivités territoriales, dans le contexte d'une future certification des comptes des dites collectivités. Si l'absence, à ce jour, d'un corpus de normes comptables ne freine pas la mise en oeuvre de cette expérimentation, à l'inverse, il serait souhaitable que l'opinion des certificateurs soit formulée par référence à des normes comptables proposées par le normalisateur comptable.

Ces travaux devront également s'accompagner de réflexions sur la portée de la signification du mécanisme de neutralisation budgétaire. La neutralisation budgétaire consiste à constater au plan comptable les écritures (par exemple les dotations aux amortissements) mais à les neutraliser (en constatant l'annulation de la dotation passée) pour des questions

budgétaires (la charge ne devant pas ainsi être financée par l'impôt).

S'il peut être compréhensible de laisser le choix de la neutralisation budgétaire à chaque collectivité, l'option opérée devrait, en théorie, traduire les modalités de financement que la collectivité met en oeuvre. Une réflexion de méthode sur la neutralisation budgétaire est nécessaire et pourra être conduite au fur et à mesure de l'élaboration des normes du Recueil. L'objectif est de privilégier une **démarche thématique et transversale** à toutes les collectivités, contrairement à la situation observée jusqu'à présent où les règles par type de collectivités étaient élaborées par les administrations concernées.



# TRESOR PUBLIC

## Les enjeux de la dématérialisation des échanges ordonnateur-comptable dans le secteur local

**Nathalie BIQUARD, Chef du service des Collectivités locales à la DGFIP**

**Gestion et Finances Publiques – N° 4-2016/juillet-Août 2016**

Le Développement des échanges dématérialisés entre les ordonnateurs locaux et leurs comptables publics a connu un essor notable en 2014 et 2015, couronné par l'adoption de l'article 108 de la loi NOTRe rendant obligatoire la dématérialisation des procédures comptables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019. L'article diffuse les derniers chiffres disponibles et revient sur la démarche projet et d'accompagnement du changement déployée par la Direction générale des Finances publiques, tant en interne que vis-à-vis de ses partenaires. Il ouvre enfin sur les perspectives d'espace unique sécurisé unifié qui, englobant les produits locaux, permet de tourner in fine ce mouvement de dématérialisation vers l'usager et d'offrir de nouveaux services aux collectivités locales aux établissements publics de santé.

A la date de mi-2016 où paraît ce dossier spécial de la revue Gestion et Finances Publiques, la dématérialisation des échanges entre les ordonnateurs locaux et leurs comptables est largement engagée.

La migration technique au protocole d'échanges standard version 2 (PES V2) a été menée assez largement dans le tempo réglementaire (soit pour le 1<sup>er</sup> janvier 2015), l'année 2015 ayant été mise à

profit pour amener les derniers retardataires à respecter ce protocole, à tel point que les budgets locaux (sur 73400 budgets principaux) sont aujourd'hui moins de 250 à ne pas être aux normes techniques de ce protocole, soit un nombre parfaitement négligeable. La quasi-totalité des postes comptables (96 %) ont des budgets PES V2 et reçoivent des pièces dématérialisées à ce format, 82 % cumulent pour une partie de leur périmètre des budgets de ce type avec une dématérialisation des bordereaux utilisant la signature électronique.

La dématérialisation des pièces justificatives est bien engagée: si le taux d'usage de la signature électronique des bordereaux, seule à même d'atteindre l'objectif de « full démat », reste perfectible (de l'ordre de 45 %), le nombre de pièces justificatives transitant par Hélios sous forme dématérialisée au format PES V2 progresse rapidement.

La DGFIP a longtemps utilisé, faute de mieux, un indicateur de déploiement assez perfectible reposant sur un mécanisme déclaratif et évaluant, sur la base d'estimations moyennes de feuilles A4 par niveau de collectivité, le potentiel de dématérialisation des collectivités engagées dans la démarche (i.e.

transmettant au moins une pièce dématérialisée par le PES V2 ; cet indicateur, malgré ses imperfections, est venu encourager et conforter l'effort des équipes, faisant apparaître - même avec un certain degré de surestimation une progression incontestable: 42 % en 2014 (contre 30 % prévus), 58 % en 2015 (contre 45 % prévus).

Un nouveau type de comptage a été récemment développé et mis en place, afin de mesurer la réalité de la dématérialisation des pièces: les résultats, quoique logiquement un peu inférieurs à ceux de l'indicateur précédent, sont néanmoins extrêmement encourageants: le taux de dématérialisation effectif des pièces au plan national est passé de 12 % en 2014 à 37 % en 2015 et dépasse les 50 % à la fin du premier trimestre 2016.

Il n'apparaissait pourtant pas forcément évident de trouver les voies et moyens d'effectuer un déploiement de cette ampleur dans un secteur local caractérisé par un foisonnement de budgets (73 400 budgets principaux, plus de 150000 budgets en comptant les budgets annexes), par un nombre d'acteurs multiples également côté DGFIP (2 500 postes comptables spécialisés SPL, quelque 17000 agents équivalent temps plein en comptant non seulement le réseau comptable mais aussi les équipes de direction affectées au secteur public local (SPL) hors fiscalité directe locale).

### **1- Bilan des actions menées ces deux dernières années (2014-2015)**

Ces deux années ont représenté une période charnière qui a permis de

transformer la dématérialisation d'une affaire de spécialistes en un grand chantier national.

Des initiatives utiles avaient été prises au cours des deux années précédentes, notamment la création de correspondants chargés de la dématérialisation dans le réseau des Directions régionales et départementales des finances publiques, l'officialisation d'instances de discussion et de promotion locales (Comités d'appui à la dématérialisation ou CAO, comités locaux du conseil économique et financier).

Le réseau était pourvu d'objectifs ambitieux (voir la circulaire du 27/09/2012) mais il manquait un ensemble de conditions de réalisation qui n'ont pu être mises en place que progressivement les deux années suivantes et notamment à compter de 2014, sous l'effet de la mobilisation générale pour l'échéance PES V2 du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

### **A - Un important programme de formation**

Il est tout d'abord apparu que les actions de formation étaient limitées aux experts et ne comportaient pas de programme adapté pour la grande masse des agents des postes comptables. à commencer par les chefs de poste eux-mêmes. Aussi, l'une des grandes priorités de l'année 2014 a-t-elle été de concevoir, puis de délivrer une formation ciblée sur les chefs de poste et leurs adjoints; plus de 3600 agents en ont bénéficié en 2014 et encore 400 autres en 2015. Des actions particulières ont été menées en partenariat avec le CNFPT, pour des « couples » d'ordonnateurs et de

comptables (2140 journées de formation à ce titre).

L'année 2015 a vu s'ouvrir le module «tous agents» consacré à la dématérialisation du catalogue des formations nationales de l'ENFIP.

À ce titre, 1600 agents ont suivi cette formation en présentiel, tandis que le module d'e-formation correspondant a été suivi par plus de 2600 agents.

## B. Un pilotage renforcé

L'année 2014 a été marquée par le renforcement des dispositifs de pilotage de la démarche avec l'instauration d'un comité technique d'appui au changement mensuel, réunissant les collaborateurs du service des collectivités locales (mission de déploiement de la dématérialisation) et les pilotes d'accompagnement du changement (PAO présents dans les délégations interrégionales).

Cette instance s'est vite rendue indispensable par le partage réactif des informations entre administration centrale et réseau qu'elle permet, dans un sens à la fois ascendant et descendant, permettant par là même à l'administration centrale de disposer très régulièrement de temps d'échange avec des représentants du terrain et de partager les données factuelles tenant à l'avancement des indicateurs de déploiement du PES V2 et de la dématérialisation, puisque des tableaux de bord mensuels ont également été instaurés début 2014.

Ce dispositif est venu utilement compléter les instances existantes, CAD, comités locaux bilatéraux avec telle ou telle

collectivité, réunions d'information des associations départementales de Maires.

## C. Une attention soutenue à l'évolution des processus métier

Il est apparu courant 2014 que les guides du SPL, conçus et rédigés avant l'essor du PES V2 et de la dématérialisation, devaient être complétés d'une documentation métier adaptée et mise à jour de ces évolutions. Un groupe de travail décliné dans les inter-régions et associant de nombreux comptables a ainsi été consacré à la rédaction d'un guide pratique des postes en environnement dématérialisé, publié par le SCL au printemps 2015.

Le service des collectivités locales (SCI) a également fait en sorte de mettre à jour en parallèle la documentation utile en ce qui concerne le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) - méthodologie classique et aménagée - et le contrôle allégé en partenariat (CAP, développé dans Hélios en avril 2015) qui, permettant à l'ordonnateur de conserver les pièces justificatives en dessous d'un seuil, peut constituer un adjuvant utile au déploiement de la « full démat' » comme cela a été brillamment prouvé dans certains départements.

Force est de constater aujourd'hui que ce travail demeure inachevé, au sens où malgré le développement de la dématérialisation, une certaine proportion de postes comptables ne semblent pas utiliser encore pleinement certaines fonctionnalités d'Hélios permettant d'optimiser le traitement des mandats en traitant prioritairement les « mandats

verts» (non tirés au CHD) et continuent d'utiliser le bordereau papier comme outil de répartition du travail entre les agents, freinant par ce biais le développement de la signature électronique.

Des travaux sont donc encore en cours afin de mettre à la disposition du réseau un guide et un support de formation sur ce sujet. Il reviendra aux équipes de terrain de valoriser concrètement ces outils.

#### D. Des investissements indispensables dans les outils informatiques

Les investissements informatiques dans Hélios et les «applications de la dématérialisation» ont été développés avec constance pendant les années 2014 et 2015 et se poursuivent en 2016. Après la mise en place en 2013 de l'outil de test de flux dénommé PESOS (« PES outil de suivi »), ces investissements ont porté dans plusieurs directions :

- enrichir les fonctionnalités des outils en poursuivant les évolutions du domaine dématérialisation de la chaîne comptable et financière (ergonomie de lecture des pièces dématérialisées, remplacement progressif de Xémélios par une application web dite ROXI (Rematérialisation par un Outil partagé de documents XML importés) qui offrira des fonctionnalités d'un niveau supérieur à Xémélios et permettra de gagner en termes de performance, de maintenance et d'assistance (mises à jour automatiques via une application Web centralisée) ;
- consolider l'infrastructure de l'application des comptes de gestion

dématérialisés (dite CDG-D pour Comptes de gestion dématérialisés), afin de permettre la production aux juridictions financières dans le délai réglementaire d'une masse croissante de comptes dématérialisés;

- compléter l'offre de services de la DGFIP à ses partenaires :

- PES Retour (flux retour d'Hélios vers les systèmes d'information des ordonnateurs) : après la livraison en 2015 du volet « dépenses », les développements relatifs au volet « recettes » seront livrés en deux blocs fin 2016 et avril 2017 ; ces investissements qui étaient évoqués depuis 2009 auprès des collectivités locales comme l'un des apports du PES V2 n'ont finalement été validés dans leur principe qu'en 2014, ce qui a permis de dégager les budgets nécessaires et les inscrire dans un calendrier de réalisation ;
- PES ASAP (permettant de transmettre à la DGFIP un flux nommé d'Avis de sommes à payer ou ASAP) : adaptation du schéma pour répondre aux besoins réglementaires liés au déploiement de la facturation électronique au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (facturation intra sphère publique) et aux demandes formulées par les acteurs de la SNP ;
- Contribution à l'ENSU (espace numérique sécurisé unifié regroupant à terme sur le site DGFIP l'ensemble des créances des usagers recouvrées par le réseau DGFIP) : mise en ligne des ASAP titres individuels et factures des créances massives (par exemple rôle d'eau et d'assainissement) et des actes de poursuite; les évolutions sont en cours dans l'application Hélios pour permettre le rapprochement entre le

référentiel tiers existant et le référentiel fiscal des personnes (PERS) ;

- déploiement de CDG-D au profit des juridictions financières et développement des requêtes, les conduisant, à compter de juillet 2016, à recourir à l'application pour l'exercice de leurs contrôles sur les comptes de gestion dématérialisés;

- ORC (Outil de recherche et de consultation) : au-delà des fonctionnalités proposées par l'application CDG-D, les discussions entre la DGFIP et la Cour des comptes aboutissent à la construction en 2016 d'un outil permettant aux juridictions financières d'accéder à Atlas grâce à un module de recherche et de consultation des pièces dématérialisées s'affranchissant de la notion de pièce comptable et de budget. Cet outil sera également proposé, dans le cadre de l'offre de service faite par la DGFIP au bénéfice des organismes publics locaux pour répondre à leurs obligations d'archivage sur le domaine des pièces comptables et financières. A l'identique d'Hélios et CDG-D, ORC sera une application cliente de ROXI pour permettre la lecture directe de pièces en XML.

- Système d'échanges informatisés des flux(SEIF) : dans le contexte de la facturation électronique, la DGFIP construit une application permettant de transporter les flux de Chorus Portail Pro vers le système d'information de l'organisme public local.

Ces investissements cumulés représentent un effort budgétaire très conséquent, qui se monte, en nombre de jours de maîtrise d'ouvrage métier, à 2335 jours hommes

en 2014, 3169 jours hommes en 2015 et 3930 jours hommes en 2016.

## E. Un toilettage nécessaire du corpus juridique de production des pièces justificatives

En parallèle, le service des collectivités locales a mené, sur 2014 et 2015, un travail conséquent de toilettage et de remise à jour du décret relatif aux pièces justificatives de la dépense; si une partie de cet exercice était indépendant en soi de la dématérialisation, procédant de nécessaires actualisations réglementaires, il a permis de procéder à plusieurs simplifications; il importait en tout état de cause que cette mise à jour publiée par décret du 26 janvier 2016 - puisse être menée à bien en parallèle des travaux de dématérialisation des pièces justificatives, afin que cette dernière puisse s'appuyer sur un socle à jour.

## 2. Les actions menées auprès des partenaires de la DGFIP

### A. Les ordonnateurs locaux

Deux niveaux d'approche sont à distinguer Localement, les travaux de migration au PES V2 se sont traduits par un investissement de proximité très conséquent des comptables et des correspondants dématérialisation des directions auprès des ordonnateurs locaux, notamment pour piloter le processus de tests informatiques préalables au changement de protocole et gérer les préparatifs concernant la base tiers.

Lorsque le PES V2 s'accompagne d'une démarche de dématérialisation - ce qui est au final le sens de l'exercice - le recensement et la dénomination des pièces à dématérialiser donne lieu de surcroît à de nombreuses réunions techniques impliquant les équipes de part et d'autre.

Au plan national, le dialogue s'est poursuivi constamment au sein de la Structure nationale partenariale de dématérialisation ou SNP, permettant de suivre le déploiement, de conforter les avantages du PES retour, de prendre les orientations nécessaires (notamment fin 2014, de ne pas repousser la date réglementaire du 1er janvier 2015 au vu des bons chiffres de déploiement), d'évoquer les pistes d'approfondissement (ENSU, ASAP) et surtout, depuis mi-2014, construire en partenariat avec l'agence maître d'ouvrage du projet facturation électronique (AIFE), le socle des développements à faire pour réussir la mutualisation du portail Chorus entre l'État et l'ensemble de la sphère publique. Enfin, la DGFIP participe tous les mois depuis début 2015 au groupe expert installé par l'association France Urbaine pour préparer l'échéance de dématérialisation globale des métropoles au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

## B. Les juridictions financières

La signature en juin 2013 de la déclaration commune des ministres et du Premier président de la Cour des comptes en vue du développement de la dématérialisation des comptes et du principe de quérabilité a marqué une avancée certaine dans

l'intensité des travaux menés en commun entre DGFIP et les juridictions financières. Différents groupes de travail se sont réunis de manière très régulière et ont permis de jouer un rôle majeur dans l'évolution des orientations informatiques (voir supra notamment : usage partagé de CDG-D, développement de « ORC »), dans la recherche d'une convergence de vues sur les évolutions réglementaires (notamment le travail de mise à jour du décret des pièces justificatives du secteur public local) ou bien encore sur les modalités de classement des pièces des comptes de gestion des comptables.

L'année 2016 présente en la matière quelques changements notoires : déploiement de CDG-D (des formations à l'outil ont été effectuées en mars pour un public de 70 représentants des juridictions), livraison en fin d'année de l'outil de recherche des pièces dématérialisées (ORC).

Il faut souligner que la dématérialisation représente aussi pour nos collègues des juridictions financières un important processus de conduite du changement auprès de leurs équipes.

## 3. Les voies de l'avenir

### A. Des obligations législatives à respecter, qui sont autant de « locomotives du changement » permettant d'emmener tout le SPL vers la dématérialisation globale

Dès le 27 janvier 2014, l'entrée en vigueur de la loi «MAPTAM» est venue affirmer l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour le



passage en 'full démat' des métropoles, qui représentent environ 1,250 million de pièces comptables et justificatives. Si leur avancement est variable (certaines ont déjà terminé, d'autres sont en cours), ce groupe de collectivités se mobilise fortement pour le respect de l'échéance du 1er janvier 2017, avec un accompagnement national dédié (voir supra).

L'adoption de l'article 108 de la loi NOTRe obligeant à utiliser la «full démat» toutes les collectivités et EPCI de plus de 10000 habitants à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, a marqué un pas supplémentaire du législateur pour reconnaître l'intérêt d'un déploiement massif de la dématérialisation et l'inscrire en cible pour une date finalement assez proche. Ce seuil - qui correspond à seulement 2 250 entités locales - revient pour la DGFIP à couvrir les deux tiers du potentiel de dématérialisation du secteur local (180 millions de feuilles A4).

Compte tenu du développement que connaît également la dématérialisation dans des collectivités bien plus petites que 10000 habitants, il est probable - et heureux - que l'effet d'entraînement de cette obligation législative excède sensiblement le strict périmètre des collectivités qui y sont soumises.

## B. La facturation électronique

L'ordonnance du 26 juin 2014 impose aux entreprises, selon quatre seuils successifs, de dématérialiser leurs factures adressées au secteur public d'ici 2020. La première étape, qui touche les grandes entreprises, entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier prochain.

Plus de cent millions de factures sont concernées, ce qui représente un saut quantitatif notable par rapport au périmètre des factures de L'État relevant actuellement du portail Chorus factures (4 % du total du secteur public). L'inclusion dans le périmètre de l'ensemble des collectivités et des établissements publics de santé amène ainsi à un changement d'échelle.

C'est aussi pour la DGFIP l'occasion d'accompagner les ordonnateurs locaux dans la mise en œuvre de cette nouvelle révolution; en effet, même si le processus de relation avec les fournisseurs et de réception et traitement des factures est situé en amont du comptable public, la DGFIP a fait le choix de s'impliquer avec vigueur dans l'accompagnement des collectivités sur ce sujet, afin de viser une parfaite cohérence entre la réception d'une facture nativement dématérialisée et son acheminement de bout en bout sous la même forme jusqu'au comptable public.

Au second semestre 2015, les équipes de la mission de déploiement de la dématérialisation et de l'AIFE ont réalisé un « Tour de France » de la facturation électronique, vingt-cinq réunions sur tout le territoire, afin d'expliquer et promouvoir cette réforme. De nombreux groupes techniques de la SNP se sont réunis; des actions d'accompagnement sont en préparation avec plusieurs associations d'élus pour le mois de septembre (Association des Maires de France, France Urbaine),

Il faut ajouter que, en parallèle de la marche vers la facturation électronique, la DGFIP propose aux ordonnateurs qui le

souhaitent d'expérimenter une formule de service facturier adaptée au secteur local: placé de droit sous l'autorité du comptable public, ce SFACT local mutualise comme dans le secteur État l'ensemble de la chaîne des contrôles et permet donc des gains d'efficacité tout en fiabilisant le processus de réception et de traitement des factures; en revanche, il utilise à la fois le système d'information de l'ordonnateur et Hélios pour éviter de recourir à de coûteux développements informatiques, Concertée en 2014 avec les associations d'élus locaux, cette formule a été diffusée au réseau DGFIP en juin 2015.

### C. L'espace numérique sécurisé et unifié (ENSU)

L'actuel site [impôts.gouv.fr](http://impôts.gouv.fr) permet à tout usager qui le souhaite d'effectuer de manière dématérialisée ses déclarations d'impôts annuelles, et de payer également de manière dématérialisée ce qu'il doit.

La DGFIP poursuit depuis deux ans un projet ambitieux visant à rendre accessibles sur ce portail toutes les sommes dues au réseau du trésor public (impôts, mais aussi amendes et surtout l'ensemble des produits locaux).

Cette perspective représente pour l'usager un gain qualitatif important en termes de simplification de ses relations avec les administrations, Elle constitue par ailleurs l'un des aboutissements ultimes et logiques de la dématérialisation des procédures comptables en cours dans le secteur local:

- En offrant demain à l'usager local un accès centralisé, fiable et dématérialisé à ses « factures » de recettes, lesquelles peuvent être récupérées par flux

dématérialisé et normé de la part des ordonnateurs locaux (flux PES ASAP) ;

- en limitant les impressions et les charges d'affranchissement afférentes aux avis de sommes à payer du secteur local;

- en induisant un mouvement de fiabilisation et de rapprochement des référentiels tiers débiteurs entre Hélios et les applications de la sphère fiscale; en effet aujourd'hui, malgré la migration des flux au format PES V2 (avec notamment tout le normage des informations que cela suppose, séparation des nom et prénom, format des adresses ... ), la base tiers d'Hélios reste autonome et l'acheminement des ASAP du secteur local jusqu'à l'ENSU n'est pas encore possible;

- En facilitant, par la mise en cohérence avec l'offre « TIPI » (titres de paiement par Internet via la carte bancaire) et demain « Payfip » (offre TIPI élargie au prélèvement sans frais), le développement de moyens dématérialisés de paiement.

C'est en revanche un projet qui avance, avec notamment le croisement des référentiels Hélios et PERS qui a fait l'objet d'un avis favorable de la CNIL et sera déployé mi-2016. Une concertation à venir avec la SNP permettra peut-être de dégager les voies d'un schéma de dématérialisation pour les ASAP des rôles, Il faut noter par ailleurs que les innovations récentes initiées par le SGMAP en matière de fédération d'identités publiques permettent d'offrir par l'outil France Connect (dont la DGFIP est l'un des trois principaux partenaires), en lien avec un meilleur suivi et une utilisation optimale des référentiels, des

connexions simplifiées aux usagers des portails locaux.

Ainsi, l'actualité récente portée par les travaux sur les référentiels tiers, sur l'ENSU, est venue enrichir l'intérêt déjà démontré de la dématérialisation des procédures comptables pour les collectivités locales et leurs comptables en termes de gains d'efficacité et de fiabilité des comptes de dimensions nouvelles porteuses d'améliorations du recouvrement et de nouveaux services pour les usagers locaux.

# TRESOR PUBLIC

## Le lien entre la certification, la transparence et la qualité de la gestion publique

**Gestion et Finances Publiques n°5-2016/ Septembre-Octobre 2016**

**Etienne DOUAT Agrégé de Droit public**

**Professeur à la Faculté de droit de Montpellier Directeur de l'IPAG**

L'évolution des réserves formulées puis en partie levées par la Cour des comptes à l'occasion de la certification des comptes de l'Etat montre les progrès accomplis dans la transparence et la qualité des comptes mais aussi les efforts qui restent à accomplir.

La certification des comptes de l'Etat est une nouveauté qui découle de l'article 58 al. 5 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Cet alinéa fait partie d'un article capital qui détaille la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par l'article 47-11 de la Constitution, l'article 58 al. 5 oblige le Gouvernement à joindre chaque année au projet de loi de règlement ce rapport sur la certification des comptes de l'Etat qui s'ajoute à un grand nombre d'autres documents obligatoires fixés par l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Tous les comptes des administrations publiques doivent obligatoirement être certifiés. C'est la conséquence de l'obligation fixée par l'article 47-11 de la Constitution à la demande de Philippe Séguin. Les comptes de l'Etat et du régime général de la sécurité sociale ainsi que de leurs établissements publics relèvent de la compétence de la Cour des comptes. La

certification des comptes des universités et des hôpitaux publics relève des commissaires aux comptes. Pour les organismes publics locaux, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit en son article 110 qu'une expérimentation permettra aux collectivités territoriales volontaires de s'engager dans une démarche de certification des comptes par la chambre régionale des comptes.

La démarche de certification des comptes prend pour base la qualité comptable ce qui renvoie à la transparence des comptes publics et la qualité de la gestion publique. Pour démontrer le lien entre certification et transparence et qualité de la gestion publique, nous prendrons pour base les rapports de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l'Etat. Ces rapports ont institué un véritable dialogue de progrès entre la haute juridiction financière et les services comptables et financiers de l'Etat. Ce progrès peut se mesurer à l'aune des réserves substantielles qui ont progressivement été levées par la Cour des comptes mais aussi à l'aune des réserves persistantes qui sont au nombre de 5 depuis 2013.

## **La formulation de réserves substantielles a permis à la Cour des comptes d'identifier les points sur lesquels les administrations d'État doivent progresser**

Au total, une dizaine de réserves ont été levées par la Cour pour tenir compte des améliorations dans la transparence et dans la qualité de la gestion publique. Ces levées de réserves peuvent être présentées en trois étapes: d'abord 3 réserves ont été levées en 2008 ce qui constituait la première étape, ensuite le nombre de réserves substantielles est passé de 9 à 7 entre 2009 et 2010. C'était la deuxième étape; enfin, à partir de 2011, une troisième étape a permis de réduire le nombre de réserves substantielles de 7 à 5. C'est donc une dynamique de progrès qui a été créée par la nouveauté de cette procédure instituée par l'article 58 al. 5 de la loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001. En effet le nombre de réserves substantielles est passé progressivement de 13 à 5 en six ans ce qui est tout à fait remarquable.

### **A. La première étape de levées de réserves de 2007**

Dans le rapport de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l'État pour l'année 2006 figuraient 13 réserves dont 3 ont disparu dans le rapport suivant qui concernait l'exercice 2007. Ces 3 réserves substantielles concernaient pourtant des points très lourds des finances publiques: le réseau routier (réserve n°9), les contrats d'échange de taux (réserve n° 6) et les comptes des pouvoirs publics (réserve n° 13).

#### **La réserve sur le réseau routier**

La Cour a tout d'abord constaté que la valeur nette comptable du réseau routier national était fixée à 104,3 Md€ pour l'année 2006. Ce chiffre résultant du coût de reconstruction à neuf moins les amortissements correspondant au coût de remise en état. Pour la Cour des comptes, rien n'était satisfaisant dans la comptabilisation de toutes ces opérations, ni la méthode de valorisation ni les calculs des dépréciations. Deux ministères (économie et transports) se sont engagés à recalculer le coût de construction kilométrique, à rénover le système d'information de connaissance du réseau routier qui ne permettait de contrôler qu'un tiers seulement du réseau routier total. En 2008, la Cour a levé la réserve bien que le nouveau système d'information ne soit pas encore totalement opérationnel. Il ne l'a été qu'à partir de 2009. En effet, les méthodes de calcul du coût de reconstruction ont été totalement revues et adaptées aux exigences méthodologiques de la Cour. Un échancier destiné à fiabiliser les procédures et à appliquer correctement les normes comptables a été mis en place. En 2008, les seules critiques sur le réseau routier ne concernaient plus que le calcul des dépréciations du stock. La réserve a donc été levée.

#### **Les contrats d'échange de taux**

Ils permettent de réduire la durée de vie moyenne des emprunts déjà émis ce qui a pour effet de réduire le poids des intérêts de la dette publique. La Cour a constaté, dès les comptes 2006, que ces contrats ne comportaient pas de couverture du risque global de taux comme prévu par les

normes comptables en vigueur. De plus, la mise en place, les modalités de gestion et de suivi de ces contrats n'étaient pas conformes à la réglementation. Prenant en compte ces critiques, l'agence France Trésor a travaillé avec le comité des normes de comptabilité publique sur le respect des normes comptables. Ces résultats ont été audités par la Cour des comptes qui a considéré que la stratégie des contrats d'échange de taux était désormais conforme aux normes de référence. De plus, l'agence France Trésor s'est engagée pour l'année suivante à faire auditer l'ensemble du nouveau dispositif par un expert distinct de l'expert habituel. Pour l'ensemble de ces efforts, la Cour lève sa réserve sur les contrats d'échange de taux.

### **La certification et la transparence des comptes publics**

#### **Les comptes des pouvoirs publics**

La loi organique de 2001 a institué une mission spécifique chargée de regrouper les budgets autonomes des pouvoirs publics qui disposent d'une plus grande autonomie de gestion car ils ne sont pas soumis aux exigences de la performance qui ne concernent que les programmes du budget de l'Etat. Dans les comptes 2006, la Cour a jugé que ceux de l'Assemblée nationale, de la présidence de la République et du Sénat ne pouvaient pas être certifiés pour 3 raisons : en premier lieu, ces comptes correspondant à des dotations prévues à l'article 7 de la loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 et constituant des budgets autonomes, ils ne sont pas intégrés aux comptes de l'État. En

second lieu, le référentiel comptable utilisé par l'État n'est pas respecté par les pouvoirs publics et en troisième lieu, les comptes des pouvoirs publics n'ont jamais été audités par qui que ce soit. Pour ces trois motifs, les comptes des pouvoirs publics ont fait l'objet d'une réserve substantielle. A la suite de cette réserve substantielle, les assemblées parlementaires ont signé chacune une convention avec l'ordre des experts comptables en 2007 afin de mettre fin à ces critiques de la Cour. Les comptes des pouvoirs publics ont donc été intégrés dans ceux de l'État ce qui a accru les actifs de l'État de 1,7 Md€ pour le Sénat qui est propriétaire d'un important patrimoine immobilier et de 0,7 Md€ pour l'Assemblée. Un nouveau règlement budgétaire et financier a été adopté dans chaque assemblée et les comptes ont été audités y compris les engagements hors bilan du Sénat notamment les retraites. Le Président de la République s'est engagé à autoriser la Cour à exercer son contrôle sur les comptes de la présidence dès l'exercice 2008. Enfin, le Conseil constitutionnel s'est engagé dans une nouvelle démarche de transparence de ses comptes afin de les rendre plus conformes aux normes comptables. En raison de ces bonnes résolutions appliquées avec sérieux, la Cour a levé cette troisième réserve.

#### **B. La seconde étape de levées de réserves de 2009 et 2010**

Cette seconde étape concerne deux réserves qui ont été levées de manière progressive: une en 2009 portant sur deux entités publiques, la compagnie française



d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) et la Caisse des dépôts et consignations et une seconde réserve en 2010 sur les autres inventaires d'actifs et de passifs dans les comptes de l'État. Cette levée de 2 réserves a permis de faire passer le nombre total de réserves substantielles de 9 à 7.

### **La COFACE ou compagnie d'assurance pour le commerce extérieur**

Cette compagnie a été créée en 1946 puis privatisée en 1994. Elle sert à soutenir les exportations françaises grâce à un mécanisme d'assurance bénéficiant de la garantie de l'État. L'État contrôle l'ensemble des activités de la compagnie au moyen de deux ministères: le quai d'Orsay et Bercy. De plus, l'État prélève la trésorerie de l'entreprise selon ses besoins. Ceci montre bien qu'il existe un compte des procédures publiques gérées par la COFACE qui aurait dû être intégré dans les comptes de l'État. Les engagements hors bilan de la COFACE s'élevaient fin 2005 à 17 Md€ mais ils ne figuraient ni dans les comptes de l'État ni dans ceux de la COFACE ce qui n'était pas conforme aux règles de transparence comptable. En 2007, il a été ajouté dans le compte spécial retraçant les participations de l'État une nouvelle catégorie intitulée « entités ad hoc ». Ce compte retrace une valeur de fonds propres de 8,9 Md€ pour 2007. Pour tenir compte des efforts entrepris par les services comptables et financiers de l'État et de la COFACE, la Cour a levé cette réserve.

### **La Caisse des dépôts et consignations**

L'établissement financier créé en 1816 gère depuis 1837 les fonds d'épargne collectés par le réseau des caisses d'épargne et le réseau bancaire. Grâce à ces masses financières considérables, la caisse finance le logement social, la rénovation urbaine ainsi que de nombreuses dépenses d'intérêt public que les ressources budgétaires n'ont pas vocation à assumer. Or, cette section n'est pas retracée dans les comptes de l'État pour la simple raison que la CDC est gérée de façon séparée du Trésor public ce qui représentait 217 Md€ en 2007. La Cour avait formulé une réserve sur ce point dès 2006. Il a été décidé de classer cette section dans les entités non contrôlées par l'État en ajoutant au coût d'acquisition de la participation de l'État dans le capital de la CDC celui des fonds d'épargne y compris le fonds pour risques bancaires généraux de 7,6 Md€ pour 2007. Il a fallu attendre une clarification de la situation dans les comptes pour que la Cour lève sa réserve concernant les comptes de 2008.

### **Les autres inventaires d'actifs et de passifs dans les comptes de l'Etat**

Dans les comptes de 2007, la Cour formule une réserve non substantielle, puis dans les comptes de 2008, la situation s'est aggravée, ce qui conduit la Cour à renouveler la réserve substantielle. De quoi s'agissait-il? La situation avait empiré dans quatre domaines relevés par la Cour des comptes. En premier lieu, l'inventaire des immobilisations et des stocks des ministères civils n'était pas cohérent ni exhaustif. En second lieu, l'application informatique qui gérait le recensement des immobilisations et stocks n'était pas

exhaustive avec 8 ministères civils ne déclarant aucun stock. En troisième lieu, la comptabilité retraçait des immobilisations non ventilées ce qui correspondait à une catégorie fourre-tout servant à classer toutes les immobilisations ne faisant pas l'objet d'un inventaire comptable. Le résultat était simple, cette catégorie retraçait 63 % des immobilisations brutes hors Défense. En troisième lieu, les logiciels produits en interne n'étaient pas comptabilisés dans les immobilisations incorporelles ce qui constituait un grave défaut de sincérité. En quatrième et dernier lieu, les fonds de concours en matière de réseau routier national n'étaient pas comptabilisés en produits constatés d'avance ce qui constituait une anomalie. Il a fallu attendre mai 2010 pour que la Cour des comptes lève cette réserve en raison des changements positifs constatés dans la comptabilité de l'État pour l'exercice 2009.

### **C. La troisième étape de 2011 à 2013 a fait passer le nombre de réserves substantielles de 7 à 5**

Les dernières levées de réserves opérées par la Cour des comptes entre 2011 et 2013 correspondaient en réalité aux trois exercices 2010-2011- 2012. En 2011, la Cour a levé la réserve relative à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). En 2012, la Cour des comptes a levé la réserve concernant les opérateurs de l'Etat. En 2013, la Cour a levé deux autres réserves ce qui a porté le nombre total de réserves substantielles de 7 à 5.

#### **La CADES**

La caisse d'amortissement de la dette sociale est un établissement public placé sous la double tutelle des ministères sociaux et de Bercy, elle a été créée par l'ordonnance n° 96-10 du 24 janvier 1996 pour gérer la dette sociale, la reprendre, la financer et l'amortir au moyen de recettes fiscales qui lui sont affectées. Or, la CADES a fait l'objet d'une réserve substantielle en 2008 renouvelée en 2009. En effet, la loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 sur la gestion de la dette sociale rattache cet établissement public aux administrations de sécurité sociale avec changement de statut, ce qui est conforme à la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale qui prévoit que les transferts de dette ou reprise par la CADES doivent être décidés formellement par une loi de financement de la sécurité sociale avec un financement spécifique. Cette modification de rattachement de la CADES qui est passée des organismes divers d'administration centrales (ODAC) classés avec l'État aux administrations de sécurité sociale (ASSO) classés avec les différents régimes de sécurité sociale, a permis à la Cour des comptes de lever en 2011 la réserve correspondant aux comptes de l'État pour 2010.

#### **Les comptes des opérateurs de l'Etat**

Les opérateurs de l'Etat sont pour la plupart des établissements publics rattachés à l'Etat. Ils se définissent par trois critères: une mission de service public, un financement majoritairement issu du budget de l'Etat et un contrôle opéré par l'État. Les comptes des

opérateurs ont donné lieu à une réserve substantielle de la Cour des comptes qui a été formulée en 2006 et renouvelée jusqu'en 2010 (donc pendant 5 exercices). Dès 2006, la Cour relève que les 213 des opérateurs de l'État n'ont pu établir leurs états financiers dans les délais alors que l'État détient 53,7 Md€ de participations financières à ce titre. En 2007, la Cour relève même que le recensement des opérateurs n'est pas fiable, que la qualité des comptes n'est pas conforme à la réglementation applicable avec 50 % d'opérateurs qui ont adopté leurs comptes en retard par rapport au calendrier fixé par Bercy. Pour 2008, la Cour constate les mêmes errements et préconise un renforcement des tutelles pour contraindre davantage les opérateurs. En 2009, la réserve substantielle de la Cour des comptes se concentre sur le recensement et la valorisation des opérateurs de l'État, La réserve substantielle est tellement grave que la Cour la décline en dix anomalies. Toutes ces difficultés interviennent l'année où les premières universités françaises passent aux responsabilités et compétences élargies à un moment où les comptes des universités commencent à être certifiés par les commissaires aux comptes. En 2010, la réserve substantielle relève une dynamique vertueuse découlant de la certification des comptes des opérateurs de l'Etat mais le nombre d'anomalies reste significatif en passant de 10 à 7. À partir de l'exercice 2011, les opérateurs ne figurent plus dans la rubrique des réserves substantielles dans le rapport de la Cour des comptes.

### **Les réserves concernant le parc Immobilier de l'Etat et ses passifs non financiers**

Dans les comptes 2006 et 2007 une réserve substantielle portait sur le parc immobilier de l'État, puis à partir de 2008, le nom de la réserve a changé et celle-ci a été dénommée: « le patrimoine immobilier de l'Etat » ; elle s'est maintenue entre 2008 et 2011 avant de passer au statut de réserve non substantielle dans la certification des comptes de l'exercice 2012 et de disparaître du rapport sur la certification des comptes de l'État pour 2013. Malgré la persistance de cette réserve pendant plusieurs années, les ministères ont fait des efforts pour recenser leur patrimoine immobilier dans un tableau général des propriétés de l'Etat. Puis Bercy a pris l'engagement en 2007 de mettre en place un nouveau système de loyers budgétaires payés à l'État propriétaire. L'évaluation des biens de l'Etat repose sur des valeurs de marché sauf pour les biens atypiques comme les palais de justice ou les prisons. En 2008, Bercy a pris 4 engagements: évaluer tous les biens où des travaux ont eu lieu, fiabiliser le recensement du patrimoine, fiabiliser les données caractéristiques des biens et faire des recoupements avec les travaux des services du cadastre. En 2009-2010-2011, un nouveau module recensant les données du parc immobilier de l'État a été mis en place mais des incertitudes ont demeuré sur les méthodes de valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat avec quelques critiques émanant de France Domaine. A la fin de l'année 2012, le patrimoine de l'État était enregistré dans les comptes de l'État pour une valeur

nette comptable de 70 Md€. Cette évaluation reposait sur un travail de mesure des surfaces. Ce travail a été achevé à la fin de l'année 2013 ce qui a permis d'améliorer la sincérité du bilan et de lever cette réserve formulée par la Cour des comptes. Une autre réserve a été levée par la Cour sur les passifs non financiers de l'État ce qui a permis de faire passer le nombre de réserves substantielles de 13 à 5 entre 2006 et 2013.

## **2. La persistance de réserves substantielles dans des domaines prioritaires pour les comptes de l'État montre bien l'utilité de la certification des comptes publics**

Depuis 2013, cinq réserves substantielles sont identifiées par les rapports de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l'État, Elles demeurent dans les rapports sur la certification des comptes de l'État pour 2014 et 2015 avec quelques variantes. Ces cinq réserves sont les suivantes:

1. Le système d'information financière de l'État
2. Le contrôle interne et l'audit interne mis en place par les ministères
3. Les produits régaliens de l'État
4. Les actifs et passifs du ministère de la Défense
5. Les immobilisations financières

On regardera plus en détailles trois premières pour deux raisons, tout d'abord

par manque de temps mais surtout parce que les trois premières ont un enjeu capital non seulement pour les comptes de l'État mais pour l'efficacité du système de performance mis en place par la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

### **A. Le système d'information financière de l'État**

La réforme comptable et budgétaire de l'État s'est appliquée à compter de l'exercice 2006 avec des applications informatiques désignées sous l'appellation de PALIER LOLF. Au cours des trois années 2006-2007-2008, la Cour a relevé bon nombre de traitements manuels et de difficultés. Puis, dans une seconde phase allant de 2009 à 2012, le système d'information financière CHORUS a donné lieu à un basculement complet de l'État dans ce nouveau système à partir de l'exercice 2012. Depuis 2013, les comptes de l'État et le système d'information financière sont dans une période de maturité et d'optimisation marquée par la mise en œuvre du nouveau décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Dans son rapport sur la certification des comptes 2014, la Cour des comptes a remis en cause trois éléments de la première réserve sur la certification des comptes de l'État : tout d'abord la saisie manuelle sur des comptes alimentés automatiquement, ensuite l'utilisation systématique de la fonction de rapprochement des écritures, enfin les données des fournisseurs de l'État enregistrées dans CHORUS avec désactivation de 131 000 références

obsolètes. Malgré ces efforts, la réserve substantielle sur le système d'information financière de l'État est maintenue. Il s'agit d'une réserve permanente depuis 2006 et la perspective de la dématérialisation des factures et des frais de déplacement n'y changera probablement rien d'ici 2017.

La Cour des comptes relève 6 points majeurs qui justifient la réserve substantielle :

1. L'utilisation de CHORUS pour les enregistrements comptables n'est pas fiable. Les services opèrent une saisie manuelle sans contrôles automatiques d'où une multiplication des risques d'erreurs. Ainsi, en matière de dépenses, des paiements sont possibles sans certification préalable des services faits par l'ordonnateur ce qui est d'autant plus grave que les dépenses sont comptabilisées dans la comptabilité générale à la date des services faits.

2. Le transport dans CHORUS du contenu comptable de 19 applications maison développées par 55 000 agents des administrations centrales et déconcentrées se fait là aussi avec de gros risques d'erreurs.

3. L'outil compte rendu d'événements n'est utilisé que par 3 sur 19 applications remettantes. Sur ce point, la Cour relève qu'aucun changement n'a été constaté de la part des comptables qui utilisent toujours les mêmes méthodes sans les adapter.

4. De très nombreuses applications anciennes obligent à des retraitements et des saisies manuelles ce qui empêche la

Cour des comptes de faire son travail correctement.

5. Le tableau des flux de trésorerie de l'État est incomplet dans CHORUS ce qui oblige à des retraitements manuels.

6. Pour la solde des militaires, le système LOUOIS a fait preuve de son inefficacité. On a décidé de l'abandonner en 2013 mais on ne sait pas comment le remplacer, or il n'existe aucun contrôle interne. Au fond, CHORUS est un outil moderne qui doit permettre de fournir tous les comptes rendus de l'exécution du budget de l'État mais savoir que la première réserve substantielle de la Cour des comptes porte sur ce sujet en dit long sur la marge de progression qui existe.

### **B. La seconde réserve sur le contrôle interne et l'audit interne ministériel**

La Cour constate que les différents ministères n'organisent pas correctement cet ensemble de dispositifs. Pourtant, le décret du 28 juin 2011 est venu rappeler aux différents ministres l'obligation faite aux ministres d'instituer dans chaque département ministériel un tel contrôle interne. La Cour relève qu'il n'existe aucun cadre de référence interministériel. Les ministres ont tous mis en place des instances chargées de travailler sur la maîtrise des risques sauf le ministre de la Justice qui est plutôt négligeant dans son application de règles impératives. En réalité, la Cour précise que tous les ministères ont mis en place une instance mais elle n'a pas fonctionné en 2014. Un ensemble de 7 ministères a fait un net effort: les quatre ministères financiers, la Défense, l'écologie et l'agriculture. La Cour

des comptes considère que seule la Défense a fait un travail sérieux. Les ministères de la Justice et de l'intérieur ont réalisé un travail de moindre qualité selon la Cour des comptes. Les plus mauvais ministères sont, selon la Cour des comptes la Culture et l'éducation nationale. La Cour des comptes relève des anomalies dans le contrôle interne à Bercy pour les processus relevant de la trésorerie de l'État, le tableau d'inventaire des garanties recensées par l'État (en abrégé TIGRE) n'enregistre pas toutes les garanties alors qu'il devrait être un inventaire exhaustif. De nombreux opérateurs dans lesquels l'État a des participations financières n'ont pas encore mis en place de contrôle interne. Le contrôle interne des immobilisations financières de l'Etat n'est pas fiable et la Cour donne trois exemples concrets: l'agence des participations de l'État comportait 65 milliards de participations de la part de l'État mais aucun contrôle interne. Il en va de même pour les programmes d'investissements d'avenir qui représentent un périmètre de 31 Md€ en 2014 et pour les prêts de l'État à hauteur de 20 Md€. Le ministère des affaires étrangères a, grâce à son contrôle interne, relevé des difficultés dans la valorisation et le suivi du parc immobilier de l'État à l'étranger. Pour le ministère de la Justice, les problèmes tiennent surtout aux prisons et pour le ministère de l'écologie aux autoroutes et aux centrales hydrauliques. D'une manière générale le contrôle interne doit relever d'une démarche d'ensemble initiée par le responsable de la fonction financière du ministère à qui il incombe de mettre en

place un système de contrôle interne consistant à détecter les risques financiers dans l'organisation des services. Cette réserve maintenue depuis les comptes de 2006, montre bien que les ministères n'ont pas encore mis en place en interne un contrôle efficace de la maîtrise des risques ce qui renforce encore plus le contrôle externe opéré par la Cour des comptes.

### **C. La troisième réserve portant sur les produits régaliens de l'État**

L'enjeu portait pour 2014 sur 277 Md€ et pour 2015 sur 281 Md€ de produits régaliens nets consistant en un ensemble de recettes fiscales les encaissées par l'État. La réserve de la Cour des comptes consiste à relever que le niveau des incertitudes et des limitations persiste pour la comptabilisation des produits régaliens et des actifs et passifs qui leur sont liés. Ainsi, par exemple, la Cour relève que pour 2015, les créances sur les redevables ont été évaluées à hauteur de 65 Md€ alors que les dettes envers les redevables l'ont été à hauteur de 102 Md€. Sans aller jusqu'à dire que l'État ne sait pas exactement ce qu'il encaisse en matière de recettes fiscales, cette réserve substantielle relevée par la Cour des comptes montre que les méthodes d'encaissement des recettes fiscales ne sont pas suffisamment rigoureuses et pertinentes. La Cour des comptes reconnaît qu'un très gros travail a été accompli en matière d'impôt sur le revenu, ce qui a donné lieu à la levée d'une partie de la réserve substantielle. Toutefois, pour la TVA et l'impôt sur les sociétés, la Cour relève de graves



anomalies auxquelles il n'a pas été mis un terme. En particulier, les enregistrements comptables de recettes ne sont pas conformes de même que la comptabilisation des créances de l'État. Bien des enregistrements se font en utilisation d'applications anciennes d'où beaucoup de retraitements manuels et de saisies manuelles en fin d'exercice. Pour caricaturer, on pourrait dire que la Cour des comptes reproche aux services financiers d'enregistrer pendant l'année les recettes au fur et à mesure tranquillement sur des applications anciennes puis en fin d'année on refait tout afin d'encaisser réellement et comptablement» les recettes régaliennes de l'État, La Cour relève des difficultés dans le domaine des remboursements et dégrèvements d'impôts avec une nomenclature peu détaillée pour les remboursements et dégrèvements. De plus, la Cour des comptes dénonce l'application de bases fiscales différentes entre les deux administrations que sont la DGFIP et la DGDDI. On le voit très clairement : cette réserve substantielle représente un fort enjeu pour la transparence des Finances publiques.

En conclusion, la certification des comptes de l'État est un facteur de progrès pour les administrations publiques qui sont conduites à suivre des comportements plus vertueux et surtout conformes aux normes internationales. La certification est donc bien un facteur de transparence qui justifie la valorisation du travail des juridictions financières. Malgré cette opinion très largement positive, deux réserves substantielles doivent être formulées sur la certification des comptes

de l'État : tout d'abord, il ne faut pas que ce soit un effet de mode. En effet, la certification est réellement une démarche positive dans laquelle le certificateur conduit à des améliorations dans la pertinence de la démarche comptable. Ensuite, il faut rappeler de manière pragmatique que la certification des comptes n'empêche pas certaines sociétés de déboucher sur une crise. L'exemple de la banque Lehman Brothers et de la société de Bernard Madoff en ont été une illustration très claire. L'effondrement de la banque Lehman Brothers le 15 septembre 2008 a causé en grande partie la crise financière qui a révélé au grand jour les escroqueries du financier Bernard Madoff qui ont concerné jusqu'à 65 milliards de Dollars dans lesquels les souscriptions nouvelles finançaient des intérêts supérieurs à 10 % par an avec un mécanisme de cavalerie budgétaire que la certification des comptes a été incapable de déceler. La certification est une méthode qui est un facteur de progrès mais ce n'est en rien une recette miracle.



# FINANCES PUBLIQUES

## Les finances publiques du Maroc : Un bilan du gouvernement Benkirane à mi-parcours (2012-2014)

**Abdelkader Berrada, Professeur émérite de politique économique et de finances publiques, Université Mohamed V de Rabat.**

***L'Année du Maghreb 13 | 19 novembre 2015***

La première version de cet article date du 15 décembre 2014. Elle a été retouchée et actualisée au mois d'août 2015 compte tenu des observations formulées par des membres du comité de rédaction de l'Année du Maghreb. Je tiens à remercier les collègues qui ont bien voulu lire attentivement ce texte et me faire part de leurs remarques édifiantes.

Les finances publiques du Maroc<sup>1</sup> ne cessent de se dégrader depuis l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement de coalition dirigé par le Parti de la Justice et du Développement (PJD) qui se réclame d'un islam modéré. Elles montrent des signes inquiétants de déséquilibre, ce qui ne manque pas d'influencer négativement le développement économique et social du Maroc. En plus d'un déficit budgétaire abyssal, il importe de faire remarquer que les dépenses en capital perdent rapidement du terrain et que l'État recourt massivement à l'endettement pour financer des dépenses qui ne présentent pas un lien suffisant avec des besoins d'intérêt général. Il faut surtout y voir le résultat d'un défaut de courage politique des partis de la majorité auquel s'ajoute un manque patent de professionnalisme de bon nombre de leurs cadres nommés à des postes de responsabilité.

### Un déficit budgétaire abyssal

Officiellement, le déficit budgétaire rapporté au PIB (à prix courants, base 1998) a grimpé de 6,2% en 2011 à 7,1% en 2012 avant d'être ramené à 5,4% l'année suivante. La tendance à la baisse se poursuit en 2014 puisque le solde budgétaire négatif exprimé dans les mêmes termes ne dépasserait pas 4,9% (PIB base 2007, chiffre provisoire).

Exception faite de 2012, le déficit budgétaire semble donc être sous contrôle. Cependant, force est de reconnaître que ces chiffres non seulement dépassent largement les prévisions mais sont en outre délibérément sous-estimés moyennant des artifices comptables à peine voilés.

Sans le préciser, l'administration des finances fait passer les recettes exceptionnelles (recettes de privatisation, dons, etc.) pour des recettes courantes. Le solde des comptes spéciaux du Trésor, qui manque de clarté au point d'être assimilé à une black box (caisse noire), joue pour sa part un rôle d'appoint. En gardant à l'esprit ces observations, le déficit budgétaire correctement évalué se situe toujours à des niveaux critiques. Exprimé en proportion du PIB (base 1998), il atteint 6,8% en 2011, 7,5% en 2012 et 6,7% en

2013. En référence au PIB base 2007, le déficit budgétaire est ramené officiellement à 4,9% en 2014 contre 5,1% l'année d'avant, ceci pour signifier les progrès accomplis sur ce terrain. En éliminant toutefois les recettes exceptionnelles comme composante des recettes ordinaires, le déficit budgétaire rapporté au PIB s'élève non pas à 4,9% mais plutôt à 6,9%, ce qui équivaut à un taux de sous-évaluation de 29 %.

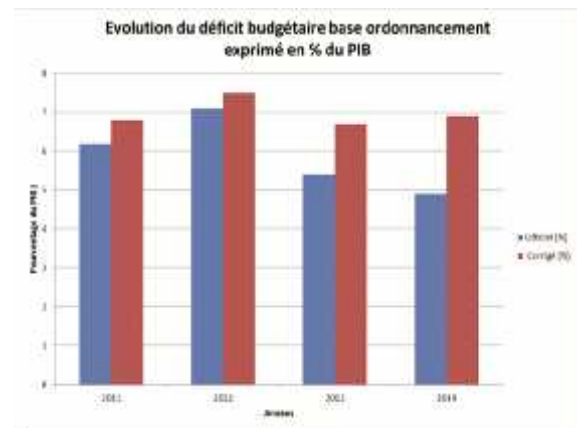
Qui plus est, durant les exercices 2012-2013, ces grandeurs sont à revoir à la hausse à concurrence de 0,2 point de PIB. Il faut savoir qu'en cas d'apurement d'arriérés, le déficit budgétaire base paiement s'avère plus important que le déficit budgétaire base ordonnancement, ce qui accroît encore plus les besoins de financement du Trésor.

Comme le stock des arriérés de l'Administration reste malgré tout situé en permanence à un niveau critique (3 à 4% du PIB)<sup>2</sup>, l'effet d'éviction du crédit aux petites et moyennes entreprises (PME) qui en résulte connaît même une aggravation à la faveur de la crise de liquidités bancaires qui dure depuis des années au Maroc.

En analysant l'évolution ainsi que la structure des opérations budgétaires « au-dessus de la ligne », on se rend bien compte que l'État peine à contenir le rythme d'augmentation des ressources publiques allouées notamment aux départements de souveraineté (liste civile, défense, sécurité, intérieur, etc.), à améliorer le taux de recouvrement des recettes fiscales (impôts sur la dépense et les revenus du capital)<sup>3</sup> et non fiscales (revenus de monopole, redevances sur l'eau d'irrigation, etc.) et à gérer efficacement le secteur des établissements et entreprises publics. Ainsi qu'on peut l'observer, l'aggravation du déficit

budgétaire en 2011/2012 s'explique par une augmentation des dépenses globales (hors amortissement de la dette) nettement supérieure à celle des recettes courantes, soit respectivement 9,3% et 6,3%.

Figure 1 : Évolution du déficit budgétaire base ordonnancement exprimé en % du PIB



2011-2013 : PIB base 1998/ 2014 : PIB base 2007

Source: Berrada Abdelkader

Cela correspond à une dégradation du taux de couverture des dépenses globales par les recettes courantes puisque de 76,4% en 2011, celui-ci est descendu à 74,3% l'année suivante. Cela veut dire aussi que le rythme de progression des dépenses budgétaires est plus élevé que le rythme de production des richesses. La part des dépenses budgétaires dans le PIB (base 2007) s'est établie à 31,5% en 2012 contre 28,8% en 2011 et seulement 26,8% en moyenne entre 2002 et 2010 (PIB base 1998). En limitant la comparaison avec le PIB marchand, cette proportion atteindrait 38% en 2012.

Le repli du déficit budgétaire en 2013 à son niveau de 2011 (6,7%) découle de l'effet conjugué d'une baisse des dépenses globales (-1,6%) et d'une hausse réduite

des recettes ordinaires (0,6%). Dès lors, même si les dépenses globales ne représentent plus que 30% du PIB, leur taux de couverture par les recettes courantes n'a connu qu'une légère amélioration (76,4%). En 2014, par contre, le déficit budgétaire a renoué avec une évolution ascendante (6,9% du PIB base 2007) et son corollaire la détérioration du taux de financement des dépenses budgétaires par les recettes ordinaires (74,9%).

## Une structure déformée du déficit budgétaire

Au Maroc, le déficit budgétaire inspire l'inquiétude en raison non seulement de son poids démesuré, mais également de sa structure déformée. Celle-ci tient au fait que le déséquilibre des finances publiques provient d'abord, dans une proportion presque égale à 30%, d'un solde courant négatif. Le solde ordinaire exprimé en pourcentage du PIB (base 1998) accuse un déficit de 2,2% en 2012 et de 2% en 2013. En 2014, le déficit budgétaire courant perdure et se situe pratiquement au même niveau qu'en 2012-2013 (1,95% du PIB base 2007). Cela signifie que les recettes ordinaires ne sont parvenues à financer que moins de 92% des dépenses de même nature. L'État a dû avoir recours par conséquent à d'autres sources de financement, à commencer par l'emprunt, pour pouvoir couvrir en même temps plus de 8% des dépenses courantes ainsi que l'intégralité des dépenses d'investissement.

Le caractère manifestement contre-productif du déficit budgétaire s'explique également par une tendance baissière des dépenses d'investissement qui affecte particulièrement les activités sociales et économiques. Même s'il est vrai qu'elles ne correspondent pas nécessairement à des

dépenses en capital, qui sont censées exercer un effet positif sur la croissance, les dépenses d'investissement ne cessent de perdre du terrain depuis 2012. De 6,2% du PIB en 2011 (PIB base 2007), leur part n'est plus que de 5,9% en 2012 et de 5,02% en 2013. Elles ont donc chuté de 18,7% en l'espace de seulement deux ans, gagnant ainsi plus en faiblesse. En 2014, les dépenses d'investissement ont renoué avec la croissance (5,6% du PIB) sans toutefois retrouver leur niveau d'avant 2013 ou connaître une amélioration de leur structure.

La contraction de cette catégorie de dépenses, qui tient lieu de variable d'ajustement, devient beaucoup plus évidente en comparaison avec aussi bien les dépenses courantes stricto-sensu (hors charge de la dette, c'est-à-dire les intérêts et commissions) que le service de la dette du Trésor (amortissement plus intérêts et commissions). Dans le premier cas, elles n'y figurent qu'à hauteur de 17,9% en 2013 au lieu de 19,4% en 2012 et 22,1% en 2011, enregistrant ainsi un recul de 19% en si peu de temps. Dans le second cas, le taux de dépassement des dépenses d'investissement par rapport au service de la dette connaît une nette régression, il n'est plus que de 6,7% en 2013 contre 16,4% en 2012 et 27,5% en 2011. En 2014, on prévoit même une inversion de tendance en faveur du service de la dette dans une proportion de 13,6%. Les dépenses occasionnées par le service de la dette du Trésor sont fixées à 57,3 milliards de dirhams (MDH) alors que les dépenses d'investissement n'excèdent pas 49,5 MDH.

Ainsi, faute de vouloir réduire le train de vie luxueux de la haute bureaucratie (Berrada 2014), rationaliser l'immense parc automobile de l'État et lutter contre les rentes de monopole et les abus de position

dominante qui tirent les dépenses de compensation à la hausse (Berrada 2013), combattre avec fermeté la fraude et l'évasion fiscales qui sont dans une large mesure le fait des sphères influentes du pouvoir (Berrada 2015) améliorer la gestion du secteur public, étendre la réforme de la Caisse Marocaine de Retraite à l'ensemble des régimes de pensions qui en dépendent (Berrada 2015), s'attaquer à la corruption endémique, le gouvernement de coalition à dominante islamiste est condamné à recourir à l'endettement et tailler dans les dépenses en capital physique et humain.

La compression des dépenses d'investissement budgétaires paraît encore plus prononcée lorsqu'on compare les réalisations aux prévisions. En témoigne tout d'abord l'importance disproportionnée prise par les crédits de report. Ceux-ci correspondent à des crédits d'investissement engagés mais non encore ordonnancés (crédits engagés diminués des crédits émis). Ils font l'objet de prévisions qui sont toutefois largement dépassées. Si en 2012, le montant des crédits reportés de 2011 s'élève à 18,2 MDH, en 2013, le volume des crédits reportés de 2012 avoisine 21 MDH. Or, selon les prévisions, tant en 2012 qu'en 2013, ce montant ne devait pas excéder 13,5 MDH. Les reports de crédits de 2013 sur 2014 devaient par contre atteindre 17,5 MDH d'après les prévisions et un chiffre bien plus élevé dans les faits. Depuis 2011 donc, les dépenses d'investissement reportées d'une année sur l'autre manifestent une évolution ascendante. En 2012-2013, le taux de report d'émission des crédits engagés atteint 29%. Ce taux global qui s'écarte largement en hausse des normes admises en la matière appelle toutefois deux remarques éclairantes.

Tout d'abord, il cache de fortes disparités d'un département à l'autre. Il est beaucoup plus accentué s'agissant surtout des ministères sociaux puisque à eux seuls, les crédits de report accumulés par les ministères de l'éducation (12-14%) et de la santé (10-12%) représentent, dans des proportions différentes, 22 à 26% du total. Ils ont par ailleurs souvent tendance à dépasser les crédits neufs et à ne pas porter uniquement sur des investissements matériels. Dès lors, le taux de couverture des besoins d'éducation et de santé s'en ressent, notamment auprès de la population rurale qui a déjà affaire à des services publics de médiocre qualité.

Ensuite, même si la loi de règlement ne comporte aucune indication en ce sens, le stock des crédits engagés mais non émis au terme d'un exercice budgétaire porte en réalité et à des degrés divers sur plusieurs exercices. En examinant la répartition des crédits reportés sur 2012 par année de rattachement, il ressort que 33% du montant global datent d'avant 2010, 27% se rapportent à 2010 et 40% à 2011. On comprend par-là que certains projets prennent beaucoup de retard, que d'autres sont à l'arrêt ou abandonnés en cours d'exécution, etc., ce qui se traduit par des coûts élevés pour les contribuables et empêche l'État de satisfaire comme prévu initialement des besoins d'intérêt général.

La pratique, rarement rendue publique, de suppression de crédits disponibles (crédits ouverts par la loi de finances + crédits de report) amplifie encore davantage les retombées négatives associées aux crédits de report. Elle est, dans une large mesure, à l'origine de la chute des dépenses en capital qui se dessine depuis 2012. Il est essentiel de noter à ce sujet que le montant des crédits non engagés a doublé entre 2012 et 2013, passant ainsi de 10,521 milliards de dirhams (MDH) à 21,278 MDH.

Cela signifie clairement que le taux de suppression des crédits disponibles s'élève à 13,5% en 2012. En 2013, ce taux a atteint 26,1% compte tenu d'un volume de crédits de 15 MDH « gelé » précipitamment en cours d'année pour une durée indéterminée. À lui seul, ce montant bloqué *sine die* représente 25,4% des crédits ouverts au titre de la loi de finances pour l'année 2013. Ces opérations répétées d'amputation des dépenses d'investissement, qui sont décidées au mépris des lois de finances rectificatives, risquent de porter un coup dur au développement durable du Maroc pour autant qu'elles se concentrent sur des activités socio-économiques stratégiques.

Depuis janvier 2012, date de sa prise de fonction, le gouvernement de coalition dirigé par le PJD n'a pas résisté, sous la pression du FMI, à la tentation de renouer avec la politique des coupes claires dans les dépenses en capital menée dans le cadre du programme d'ajustement structurel (1983-1992). Par ailleurs, la majorité parlementaire n'a pas réellement cherché à lever les blocages qui empêchent l'Administration de jouer un rôle favorable au développement.

L'Administration marocaine dont la réforme se fait attendre, en dépit de la multiplicité et de l'ampleur des emprunts étrangers contractés à cette fin, connaît de sérieux problèmes en matière d'élaboration, d'exécution et de suivi des projets d'investissement. Les ministères sociaux en particulier ne sont pas en capacité de bien préparer des programmes d'investissement, de garantir leur réalisation dans de bonnes conditions et de s'assurer de leur mise en service, de leur utilité autant que de leur pérennité (éducation, santé, jeunesse et sport, emploi, affaires sociales, etc.). Toujours est-il que la réalisation effective de projets

d'investissement ne suffit pas à assurer leur rentabilité socio-économique. Il est admis que des crédits budgétaires de fonctionnement et notamment de personnel, de carburant, d'entretien et de réparation, etc. insuffisants et/ou mal répartis compromettent les effets positifs associés à l'investissement public. En adoptant une approche intégrée des dépenses publiques (dépenses en capital et dépenses récurrentes), on ne tarde pas à découvrir l'existence d'infrastructures fermées, d'édifices surdimensionnés ou sous-dimensionnés, d'équipements non utilisés, de stocks de médicaments périmés, etc. De ce fait, les indicateurs de performance économique et sociale dont les pouvoirs publics font un grand étalage ne donnent pas une image fidèle de la réalité (nombre de médecins, d'infirmiers par milliers d'habitants, nombre d'enfants scolarisés, nombre d'écoles, de lycées, d'hôpitaux, etc.).

Le manque chronique d'efficacité dans l'utilisation des ressources budgétaires se rattache à une multitude de facteurs structurels dont principalement un défaut manifeste de coordination institutionnelle et une centralisation administrative excessive auxquels s'ajoute une pénurie de personnel hautement qualifié au niveau central ou suffisamment qualifié au niveau local. Les ministères économiques et sociaux qui sont exclusivement concernés par la règle du non remplacement des départs à la retraite subissent progressivement une perte de leur personnel expérimenté (économistes, juristes, ingénieurs, médecins, infirmiers, enseignants, etc.).

« Le manque de compétences professionnelles aux postes de responsabilités nommés par le PJD, des critères politiques guidant les choix, comme c'est souvent le cas, au détriment



des capacités techniques requises, on pense pouvoir remédier aux limites des capacités d'action qui en découlent en réservant une place croissante à l'assistance technique étrangère aussi bien publique que privée ».

Or, l'expérience nous apprend que le recours tous azimuts à l'expertise étrangère n'est pas d'un grand secours. Cette solution s'apparente plutôt à une fuite en avant. L'externalisation de pans entiers du processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques, au profit de multinationales du conseil, prive les cadres de l'administration de réfléchir ensemble à des questions d'intérêt général, de partager leurs expériences, d'apprendre à penser et à gérer la complexité, de se rendre utile à la société, etc. Cette « coopération de substitution » dispense par ailleurs l'État de recruter des professionnels nationaux hautement qualifiés en nombre suffisant et dresse des obstacles devant le retour des talents marocains exerçant à l'étranger, ce qui est encore plus dommageable. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de constater que le principe de Peter trouve à s'appliquer à grande échelle au Maroc...

## Un endettement accru et insoutenable

Le niveau critique du déficit budgétaire observé au Maroc depuis 2011 conduit tout droit à un endettement public insoutenable qui hypothèque l'avenir des générations futures. Alors qu'elle représentait déjà en 2011 l'équivalent de 3,9% du PIB, la contribution des emprunts intérieurs nets à la résorption du gap budgétaire est montée l'année suivante à 6%, soit un taux d'accroissement de 53,8%. En 2013, la part de ce mode de financement du déficit descend à 4,6% du PIB tout en restant située à un niveau

supérieur à celui de 2011. Sans être aussi important, le poids des emprunts extérieurs nets s'alourdit toutefois rapidement. De 0,9% du PIB en 2011, il passe à 1,8% en 2012, d'où un taux d'augmentation de 100%. En 2013, en revanche, cette proportion enregistre un léger recul (1,6% du PIB) à la faveur de dons substantiels accordés au Maroc, non sans contreparties, par les pays du Conseil de Coopération du Golfe (CCG).

Le recours accru du Trésor au financement extérieur se singularise par la prépondérance du financement privé et multilatéral dont la caractéristique est d'être non concessionnel.

Les fonds levés sur le marché financier international (MFI) ont totalisé 2,25 milliards de dollars (M\$) en 2012-2013, ce qui équivaut à 19,2 milliards de dirhams (MDH). Ils se répartissent ainsi: 1,5 M\$ en décembre 2012 (12,8 MDH) et 0,750 M\$ (6,4 MDH) six mois plus tard (mai 2013). Les montants récoltés à ce titre, à des conditions nettement moins avantageuses que d'autres catégories de crédit, représentent plus de la moitié des tirages sur emprunts extérieurs du Trésor en 2012 (55,5%) et 92,7% au premier semestre 2014. Comme il fallait s'y attendre, le MFI a vu sa part dans l'encours de la dette extérieure directe augmenter sensiblement, passant ainsi de 13,5% en 2011 à 24% en 2012, 25,7% l'année suivante et à 33,1% au premier semestre 2014. Ceci lui permet de devancer à partir de 2013 les créanciers bilatéraux du Trésor (25,7% contre 23,7% en 2013).

Les prêts multilatéraux accordés au Trésor par la Banque Mondiale et la Banque africaine de développement ont, eux aussi, porté sur 17,2 milliards de dirhams dont 4,4 MDH en 2012 et presque trois fois plus l'année suivante (12,8 MDH). Sur ce total,

12,1 MDH proviennent de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et 5,1 MDH de la Banque africaine pour le développement (BAD). Les prêts multilatéraux conservent la première place dans l'encours de la dette extérieure du Trésor même si leur part est tombée de 52,9% en 2011 à 47,5% en 2012 avant de remonter à 50,6% une année plus tard.

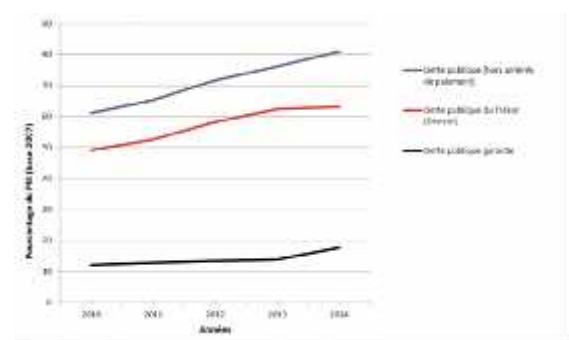
Considéré dans sa globalité, l'encours de la dette du Trésor enregistre une progression plus rapide de 10,7 points de PIB entre 2011 et 2014 contre une baisse de 1,9 point de 2007 à 2010 (PIB base 2007). Alors qu'il se situait en deçà de 50% du PIB actualisé entre 2008 (45,4%) et 2010 (49%), le stock de la dette publique directe connaît une forte croissance depuis l'arrivée du PJD au gouvernement début 2012. De 52,5% du PIB en 2011, il est remonté l'année d'après à 58,2% avant de franchir le seuil de 60% en 2013 (62,3%) et de plafonner à 63,2% en 2014 (chiffre provisoire du PIB). La dette intérieure exprimée en pourcentage du PIB y occupe la première place avec des proportions respectives de 40,4% en 2011, 44,4% en 2012 et 47,9% en 2013 et l'année qui suit. Pour ce qui est de la dette extérieure, ces proportions qui sont elles aussi en augmentation se situent respectivement à 12,1%, 13,8%, 14,4% et 15,2% du PIB.

Officiellement, « la dette libellée en devises » est jugée « modérée », mais la réalité est tout autre. Tout d'abord, le taux de progression des deux composantes de la dette du Trésor entre 2011 et 2014 penche nettement en faveur des emprunts extérieurs (25,6%/18,6%). Ensuite, lorsqu'on étend le raisonnement à la dette garantie par l'État au profit des établissements publics, partant du fait qu'il est responsable en dernier ressort de son remboursement et qu'il ne s'agit guère

d'un engagement théorique vu la situation financière dégradée d'un grand nombre d'entreprises, l'encours de la dette publique extérieure rapporté au PIB base 2007 double pratiquement: il se situe à hauteur de 23,1% en 2011, 25,1% en 2012, 26% en 2013 et 30,1% en 2014, ce qui porte l'encours de la dette publique-hors emprunts intérieurs garantis- à 63,5% au lieu de 52,5% en 2011, à 69,5% au lieu de 58,2% en 2012, à 74% au lieu de 62,3% en 2013 et à 78% au lieu de 63,2% en 2014.

Qui plus est, en intégrant l'encours de la dette intérieure garantie, le taux d'endettement public à proprement parler est à revoir à la hausse dans une proportion comprise entre 1,9 (2011) et 2,4% du PIB (2014), cela signifie que ce dernier a franchi la barre des 70% du PIB en 2012 (+1,4) et des 80% en 2014 (+0,4) et s'est aggravé à concurrence de 15 points de pourcentage du PIB en si peu de temps (2011-2014).

Figure 2 : Dette publique (hors arriérés de paiement) exprimée en pourcentage du PIB (base 2007)



Source : Berrada Abdelkader

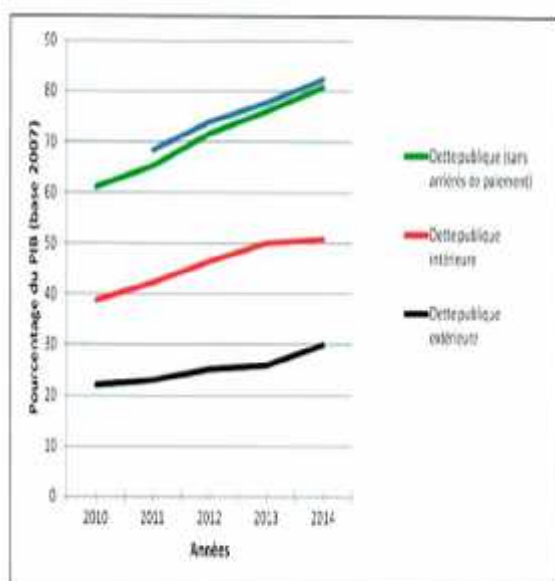
Une autre rectification à la hausse du stock de la dette publique s'impose à partir du moment où les arriérés de paiement intérieurs revêtent un caractère structurel. Cette forme d'emprunt forcé traduit les difficultés rencontrées par l'État pour pouvoir payer à temps les dépenses non salariales engagées dans leur intégralité. Le



stock de cette composante permanente du budget au sujet de laquelle le ministère des finances garde le silence s'avère difficile de connaître avec précision (Berrada 2015)<sup>4</sup>. En laissant de côté les collectivités locales ainsi que les entreprises et les établissements publics, l'encours des arriérés de l'administration se situe encore à un niveau élevé malgré une tendance à la baisse depuis 2012 à la faveur de financements exceptionnels (dons des pays du CCG). Rapporté au PIB base 2007, il équivaut à 3,1% en 2011 (25,3 MDH), 2,6% en 2012 (20,5 MDH), 1,6% en 2013 (14,1 MDH) et 1,4% en 2014 (13,4MDH).

Considérées dans leur ensemble, ces précisions nous permettent de déduire qu'entre la dette du Trésor (ou dette publique directe) et la dette publique (directe et garantie +arriérés de paiement), l'écart en points de pourcentage du PIB est suffisamment prononcé pour ne plus être ignoré. De 15,9-15,4 en 2011-2013, il est passé à 19,2 en 2014.

Figure 3 : Dette publique exprimée en pourcentage du PIB (base 2007)



Source: Service d'Économétrie

Dès lors, ramener la dette publique à celle du Trésor comme il ressort d'une « analyse des contraintes à une croissance large et inclusive » menée par une armée d'experts procède d'une vision réductrice lourde de conséquences sur le développement du Maroc<sup>5</sup>.

Sans perdre de vue que le recours au financement extérieur ne s'inscrit pas clairement dans une stratégie d'allocation optimale des ressources, le niveau d'endettement public observé suscite l'inquiétude compte tenu d'un déficit excessif et durable de la balance des paiements courants: 4,4% du PIB base 2007 en 2010 (4,5%), 7,9% en 2011 (8,5%), 9,5% en 2012 (10,2%), 7,9 % en 2013 (8,2%) et 5,6% en 2014 (7%). Hors dons, le déficit extérieur courant gagne plus en gravité comme il est indiqué entre parenthèses<sup>6</sup>. Résultat: sur la période 2011-2014, les réserves en devises du Maroc ne couvrent en moyenne que moins de cinq mois d'importations de biens et services. Abstraction faite des dons, le stock de devises du royaume descend à un niveau bien plus bas.

Le fait pour le FMI de déclarer le Maroc éligible, pour une période de deux ans (3 août 2012- 2 août 2014), à une ligne de précaution et de liquidité de 6,2 milliards de dollars (700% de la quote-part du Maroc), témoigne de la fragilité de la position extérieure du pays ainsi que de ses finances publiques. L'octroi d'une seconde LPL, d'une durée de deux ans, de près de 5 M\$ (550% de la quote-part du Maroc) revêt la même signification. Jusqu'à présent, le Maroc n'a pas eu recours à cette « facilité » probablement parce que le FMI n'a pas estimé suffisantes les mesures de rigueur budgétaire prises par la majorité parlementaire. En tout cas, l'octroi au royaume de dons colossaux par les pays du Conseil de Coopération du Golfe (CCG)

semble avoir joué dans ce sens. Ces pays se sont engagés en 2012 à verser au Maroc, pendant une durée de cinq ans, un montant de 5 milliards \$ répartis à parts égales (1,25 Mrd \$ par pays). Celui-ci équivaut à 5% du PIB de la même année (base 2007), ce qui atteste de la forte dépendance du royaume à des facteurs exogènes pour faire face à ses besoins de financement (déficits jumeaux: budget&balance des paiements) (Berrada 2015).

Les recettes au titre des dons des pays du CCG totalisent 5,166 MDH (milliards de dirhams) en 2013. En 2014, elles ont porté sur 13,120 MDH, soit un montant nettement supérieur aux estimations qui ne dépassent pas 8,500 MDH (154,4%). Leur répartition par pays exprimée en milliards de dirhams se présente ainsi: Qatar : 6,2; Emirats Arabes Unis : 3,5; Koweït : 2,1; Arabie Saoudite : 0,8.

Leur versement sur un compte spécial du Trésor créé à cet effet revient à réduire artificiellement le déficit budgétaire dans des proportions équivalentes, soit 0,6% du PIB en 2013 et 1,4% en 2014 (PIB base 2007). Contrairement à ce qu'affirme Vergne, C. de l'AFD (note n°7, p.21), les dons des pays du Conseil de Coopération du Golfe s'écartent de l'esprit du Partenariat de Deauville dont l'objectif, faut-il le rappeler, est « d'assister les pays selon les priorités fixées par les représentants des peuples et déclinées dans des plans nationaux d'action » (souligné par nous).

En dépit de l'illusion créée par ce mode de comptabilisation hors norme, il paraît difficile d'écarter tout lien entre la forte augmentation des crédits affectés au compte de modernisation de l'équipement des forces armées royales (charges communes d'investissement) et l'afflux de

dons en provenance des pays du CCG. Il y a tout lieu de penser qu'il s'agit pour ces États de souscrire une assurance contre les risques d'instabilité auxquels ils sont exposés. Sans que ce choix fasse l'objet d'un débat public, le Maroc, qui possède une expertise avérée dans le domaine sécuritaire (cf. Berrada, 2014, note n°4), se tient prêt à voler à leur secours en cas de besoin et à mettre sur pied une force d'intervention rapide. C'est à croire qu'il cherche à se spécialiser dans les exportations de défense et de sécurité, qui rapportent plus de devises, devant la montée jugée trop dangereuse du chômage des jeunes diplômés en particulier et d'un déficit persistant des finances publiques et de la balance des paiements courants.

## En guise de conclusion

À la lumière des analyses qui précèdent, il devient clair que la logique du FMI, autant que celle des pays du CCG, n'est pas de nature à mettre les finances publiques et l'économie marocaines sur les rails du développement durable.

La politique de vérité des prix (décompensation) quand elle n'est pas accompagnée de mesures compensatoires, comporte des risques pour le gouvernement. Mise en œuvre précipitamment sous la pression du FMI, elle pourrait susciter des manifestations de mécontentement contre la cherté de la vie telles que le Maroc en a connues dans un passé récent.

L'octroi de dons substantiels, – principalement à des fins sécuritaires<sup>7</sup> –, auquel viennent s'ajouter des levées de fonds importants sur le marché financier international (27,331 MDH, soit environ 3 milliards de dollars en 2014), pour pouvoir garantir surtout le paiement en devises des

charges de la dette publique extérieure et des surprofits réalisés par les multinationales implantées au royaume<sup>8</sup>, prouve pour sa part que le Maroc glisse sur une pente dangereuse.

Si la manne financière est épuisée en 2017, et si on suit les informations disponibles aujourd'hui, comment l'État compte-t-il s'y prendre pour pouvoir boucler le budget et résorber le déficit de la balance des opérations courantes ? L'interrogation est loin d'être de pure forme. Il suffit de noter que depuis 2013 les dons des pays du CCG, notamment, ont tendance à se substituer aux produits de la privatisation qui ont considérablement diminué, contrairement aux deux décennies écoulées (1993-2012). Qui plus est, leur participation ne cesse de se renforcer. Les dons inscrits au budget de 2015 figurent à concurrence de 23,7% des besoins de financement hors arriérés de paiement contre 15,4% en 2014. Cela étant, peut-on considérer l'assistanat financier comme un mode de bonne gouvernance et un signe de bonne santé économique et budgétaire ?

En dépit de l'extension du taux d'imposition plafond de la TVA appliqué aux produits et services de luxe (20%) à un nombre élevé de biens et services de grande consommation, la période 2012-2014 se singularise par un déclin progressif du taux de pression fiscale : de 23,9% du PIB en 2012, celui-ci est descendu à 22,3% l'année d'après et à 22% en 2014 (PIB base 2007). Le FMI attribue cette baisse à une décélération de la croissance<sup>9</sup>. Il faut aussi y voir l'effet conjugué d'une pseudo-fiscalisation des gros exploitants agricoles et d'une accumulation d'arriérés d'impôts de la SAMIR en particulier envers le Trésor (2% du PIB environ dont 1,4% au titre de la TVA et le reste au titre de l'IS et de l'IR). A défaut d'une réelle volonté de rationalisation de l'immense parc

automobile de l'État et de lutte contre l'abus de position dominante de la SAMIR, la réduction du déficit budgétaire en réponse à l'érosion des recettes fiscales s'est traduite par une compression des dépenses d'investissement civil et le rejet de la charge de compensation des produits pétroliers sur les consommateurs privés. De même, en raison d'une épargne publique négative (recettes ordinaires inférieures aux dépenses courantes), le financement du déficit budgétaire a nécessité paradoxalement un recours accru à l'endettement et à des recettes exceptionnelles d'un montant rarement aussi important. Ainsi résumée, et contrairement à ce que soutient le FMI<sup>10</sup>, il paraît déraisonnable de qualifier de saine la politique budgétaire menée depuis 2012.

La solution passe certainement par des réformes structurelles équitables et efficaces que l'actuelle équipe au pouvoir s'est montrée incapable d'engager à ce jour (réforme de l'administration, réforme de la Caisse marocaine de retraite à commencer par le régime des pensions militaires, rationalisation des dépenses publiques, des opérations d'appui budgétaire et de financement multilatéral, amélioration de l'équité du système fiscal et du recouvrement des impôts, etc.). Elle passe aussi sans doute par la renégociation, sur une base « gagnant-gagnant », de l'accord de libre-échange Maroc-Union Européenne.

Plus fondamentalement, l'écriture en mode participatif d'une nouvelle constitution s'impose dans le but de poser les bases d'une répartition du pouvoir qui mette fin au bicéphalisme de façade (Bendourou, Mossadeq et Madani, 2014) qui prévaut au Maroc. Celui-ci est un frein aux processus de prise de décision du gouvernement de coalition en place qui se retrouve dans l'impossibilité de « formuler

une vision partagée » et de « mettre en œuvre un programme pour le développement économique et social du pays »<sup>11</sup>. Finalement, ce n'est pas un hasard si le budget de l'État présente un double visage. « *Transforming the state from problem to solution must be a central item on any realistic Third World policy agenda* », cette préconisation programmatique de P. Evans (1992) réalisée il y a une vingtaine d'années reste d'actualité.

## Notes

<sup>1</sup> . S'agissant du volet fiscal, on renvoie à l'article d'EL Akkouchi (2014).

<sup>2</sup> . Le stock des arriérés de l'État envers bon nombre d'entreprises privées et publiques pose problème en raison de son ampleur et de son caractère chronique. L'État éprouve de plus en plus de difficultés à payer les entreprises créancières dans des délais raisonnables. Ainsi, l'encours de la dette publique de cette nature a grimpé de 17 à 39 milliards de dirhams entre 2011 et 2014 (fin février), soit approximativement 2 % à 4,1% du PIB. Aucun document officiel ne mentionne l'ampleur réelle de cette forme de répression financière, l'État se gardant bien de jouer la carte de la transparence financière. L'accumulation d'arriérés dans des proportions aussi fortes parallèlement à la baisse drastique des dépenses d'investissement en 2013 n'allait pas manquer d'impacter négativement les activités des entreprises créancières de l'État, de causer l'arrêt de nombreux chantiers de l'administration (écoles, hôpitaux, dispensaires ruraux, internats, routes, barrages, centrales électriques, etc.), d'accuser des centaines, voire des milliers de salariés au chômage sans indemnités, de mettre des entreprises dans l'incapacité de payer les impôts, etc. Le recours abusif de l'État à cette forme d'emprunts forcés en 2012-2014 ne témoigne-t-il pas d'une crise de paiements plus prononcée que celle reconnue officiellement (l'apurement des arriérés n'a porté durant 2012-2013 que sur des montants limités chiffrés à 7 milliards de

dirhams environ) ? La structure de la dette intérieure publique doit donc être reconsidérée et son stock rapporté au PIB revu à la hausse.

<sup>3</sup> . Il importe de noter que le stock des créances fiscales non recouvrées par le Trésor serait passé de 43 milliards de dirhams en 2011 à 63 milliards de dirhams en 2013, soit durant les mêmes années l'équivalent de 5,2 % et de 7% du PIB. Ces proportions sont largement supérieures à celles considérées par l'OCDE ou le FMI comme limites (1,5 à 2% du PIB). Sur ce total, la SAMIR qui détient le monopole absolu du raffinage de pétrole au Maroc doit à l'État, au titre de la TVA notamment, près de 14 milliards de dirhams. Cette société contrôlée par un groupe Saoudien à la faveur d'une « crony » privatisation traverse depuis des années une grave crise qui met en danger un approvisionnement régulier du marché marocain en produits pétroliers et maintient leur prix à un niveau élevé malgré la chute des cours du brut. On renvoie à A. Berrada A. (2015), note n°5 et (2011) note n°8.

Cela va sans dire, l'amélioration des taux de recouvrement des impôts aurait permis à l'État de réduire le déficit budgétaire base ordonnancement (commitment basis) sans comprimer les dépenses d'investissement, de donner un sens à l'équité fiscale, de se désendetter vis-à-vis des entreprises créancières de l'administration, de relancer la machine économique, etc. Les opérations d'amnistie fiscale lancées dans la plus grande confusion et qui ne touchent pratiquement que des entreprises publiques et des PME n'auraient rapporté au Trésor que moins de 8 milliards de dirhams en 2012-2013. Or, il est établi que plus une créance en souffrance gagne en ancienneté plus son recouvrement devient difficile. Cf. Berrada (2012).

<sup>4</sup> . Le problème des arriérés de paiement est totalement ignoré par des experts étrangers et marocains, auteurs d'un rapport largement médiatisé mentionné infra (cf. Berrada 2015, note n° 7). Quant à Vergne (2014 :22) dans un article sérieux, elle s'est contentée de noter au passage que « l'État a accumulé des arriérés à hauteur de 6,65 Mds de DH qui devront être

apurés en 2014 ». Ces derniers couvrent en réalité un périmètre beaucoup plus large que celui des dépenses de compensation (matériel et dépenses diverses, dépenses d'investissement).

5 . Cf. BAD-Gouvernement du Maroc-Gouvernement des États-Unis (2015). Les nombreux auteurs de ce document confondent dette publique et dette du Trésor. Pour eux, le taux d'endettement public est de 59,1% du PIB en 2012 (pp. 160, 76, 90,), ce qui revient à faire passer par pertes et profits la dette publique garantie. Appréhendée correctement, la dette publique regroupe en effet la dette du Trésor (appelée aussi dette directe) et la dette garantie (extérieure et intérieure). Au Maroc, son périmètre s'étend également aux arriérés de paiement de l'État en raison de leur caractère chronique et de leur ampleur. Ceci nous permet de prendre la mesure des risques associés à un endettement excessif. L'approche adoptée par Bank Al Maghrib en la matière donne dans l'ensemble satisfaction. La structure de la dette publique mérite toutefois d'être complétée en y incluant deux autres composantes, à savoir : la dette publique intérieure garantie et les arriérés de paiement. Cf. Rapport annuel des exercices 2013 (p.68, tableau 1.5.3) et 2014 (p.62, Tableau 1.5.3). La même remarque vaut pour ce qui est de l'article de Vergne (2014) au sein duquel la dette publique intérieure garantie ainsi que les arriérés de paiement manquent à l'appel.

6 . Le caractère asymétrique de l'accord de libre-échange des biens et des services Maroc-Union Européenne y figure en bonne place parmi d'autres facteurs explicatifs qui débordent le cadre du sujet traité. Cf. Berrada, A. (2011), « l'expérience marocaine en matière d'investissements directs étrangers: quels enseignements peut-on en tirer ? », *Revue marocaine des sciences politiques et sociales*, centre de recherches et d'études en sciences sociales, n°1, p. 87-146. Berrada, A. (2015) « Économie marocaine: état des lieux », communication présentée lors du colloque « modèles économiques : réalités et perspectives » organisé le 25 avril 2015 à Rabat par le CERAB et l'UMT, journal *Al Bayane*, Casablanca, n° du 3 mai 2015. Akesbi, N.,

Dkhissi, S., Khachani, M. (2015), l'accord de libre-échange Maroc-Union Européenne à l'épreuve des faits, Cahiers libres, publication du CRESS, *Revue marocaine des sciences politiques et sociales*.

7 . S'agissant du Maroc, le lien entre dons étrangers et intérêt général est difficile à établir même quand ceux-ci portent sur des montants moins élevés et répondent apparemment à des objectifs louables. Ainsi en est-il, à titre d'exemple, du don japonais de 500 millions de yens (ce qui équivaut à 50 millions de dirhams) octroyé à l'État marocain en mars 2014 en vertu d'un accord signé une année auparavant (le 13 mars 2013). Concrètement, ce montant d'environ 6 millions\$ se présente sous forme de 170 véhicules « écologiques de nouvelle génération », dont 131 berlines et 39 véhicules tout-terrain (4x4) de marque Mazda. Selon le ministre de l'énergie et des mines, A. Amara, ce don de voitures « vise à accompagner les efforts déployés par notre pays pour la promotion de l'énergie propre et la vulgarisation des voitures en harmonie avec l'environnement en minimisant la pollution d'air et l'émission de gaz à effet de serre ». Contrairement à toute attente, ce don-hors projet du gouvernement du Japon a servi à mettre à la disposition de hauts fonctionnaires marocains des voitures « de fonction » luxueuses. Ce geste de générosité se justifie d'autant moins que l'État marocain dispose d'un vaste parc automobile qui n'échappe pas de surcroît à des pratiques abusives (cf. notes n°4&5). D'ailleurs, en raisonnant en termes de coût d'opportunité, il ne fait aucun doute que l'affectation d'un don de 50 millions de dirhams à l'acquisition de moyens de transport scolaire et/ou sanitaire (bus, ambulances, motocycles, bicyclettes, etc.) aurait permis non seulement de scolariser plus d'enfants et de soigner plus de patients en milieu rural, donc de réduire les taux, jugés alarmants, d'abandon scolaire et de mortalité infantile et maternelle, mais également d'améliorer l'efficacité des services publics d'éducation et de santé et d'asseoir *in fine* sur des bases solides la légitimité de l'État.

8 . En 2014, les charges de la dette publique extérieure (amortissement + intérêts) ajoutées

aux sorties de devises sous forme de dividendes des investissements directs étrangers principalement (31,9+21,2, soit 53,1MDH) dépassent légèrement les tirages sur les emprunts publics extérieurs (52,7MDH). Cf. Berrada, A. (2011), note n°8 pour ce qui est des dépenses en devises liées aux IDE.

[9](#) . Fonds monétaire international (Février 2015), *Maroc : Consultations de 2014 au titre de l'article IV*, Rapport du FMI No. 15/43, p. 4, 22.

[10](#) . International monetary fund (August 2015), *Morocco : Ex post evaluation of exceptional access under the 2012 precautionary and liquidity line arrangement- Press release; Staff report; and Statement by the executive director for Morocco*, IMF Country Report N°. 15/231, p. 21.

[11](#) . BIRD&SFI (30 juin 2005), *Stratégie de coopération avec le royaume du Maroc*, EB 2006-2009, rapport n°31879-MA, p. 1.



# FINANCES PUBLIQUES

## L'audit interne dans les collectivités : des initiatives à concrétiser

**Yannis Wendling, Directeur de l'audit et du contrôle internes, et de la gestion des risques, Conseil départemental de Seine Saint Denis  
Audit, risque et contrôle n° 6, 2ème trimestre 2016**

Les collectivités territoriales deviennent des acteurs majeurs de la vie politique, administrative et économique du pays avec près de 2 millions d'agents, et font l'objet d'un contrôle accru des Cours régionales des comptes. Cette évolution renforce les obligations de transparence et de bonne gestion des deniers publics et doit s'accompagner de la mise en place d'un dispositif efficient de maîtrise des risques.

Dans cet article, l'auteur met en lumière les principales avancées du département de la Seine Saint Denis avec la mise en place d'une direction audit, contrôle interne et gestion des risques dont la démarche s'appuie strictement sur les normes de la profession, l'élaboration d'une cartographie des risques et la création d'un comité d'audit interne.

Le législateur a depuis les premières lois de décentralisation, confié aux collectivités territoriales des responsabilités de plus en plus nombreuses et portant sur des sujets sensibles comme l'aide sociale à l'enfance et la gestion de certaines allocations de solidarité nationale (prestation de compensation du handicap, allocation d'autonomie par exemple), la formation

professionnelle, la gestion des établissements d'enseignement primaires et secondaires, En 2014, le volume budgétaire des différents niveaux de collectivités s'élevait à 233 milliards d'euros tandis que les collectivités employaient en 2013 près de 2 millions d'agents.

Les collectivités sont donc des acteurs majeurs, s'il est encore utile de le souligner, de la vie politique, administrative et économique du pays. La mutualisation des moyens entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres (dans le cadre de la loi Notre - Nouvelle Organisation Territoriale de la République - du 7 août 2015) et de la réorganisation des services régionaux (dans le cadre de la nouvelle carte régionale adoptée en janvier 2015) ou au sein des métropoles (renforcement du mouvement de métropolisation dans le cadre de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014) bouleversent leurs organisations qui franchissent des effets de taille significatifs.

Les évolutions récentes portent aussi sur les contrôles auxquels sont soumises les collectivités. Un nouveau principe est



inscrit dans l'article 110 de la loi Notre, celui de l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Même si les conditions de mise en œuvre de cette expérimentation nous projettent à un horizon de court à moyen terme, ce principe aura un impact majeur sur l'organisation du contrôle interne des collectivités sur le plan comptable mais aussi sur le plan opérationnel. La direction générale des finances publiques encourage par ailleurs la signature de conventions entre ses services déconcentrés et les collectivités pour organiser un contrôle allégé de l'ordonnateur par le comptable public dès lors qu'il est avéré, après examen par ce dernier, que le système de contrôle interne comptable est suffisamment robuste.

La loi NOTRe a également introduit un nouvel article dans le code des Juridictions financières. Cet article L. 243-7.-I. prévoit que dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations formulées lors du précédent contrôle. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action

publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-10-1.

### Cap vers la maîtrise des risques

Toutes ces évolutions renforcent les obligations de transparence et de bonne gestion des deniers publics mais s'appuient avant tout sur des contrôles externes (contrôle du comptable public, chambre régionale des comptes) ou sur l'initiative éventuelle des instances délibérantes. Alors que l'ensemble des organisations publiques et privées sont soumises progressivement à davantage de contraintes en matière de maîtrise des risques et d'audit interne, les collectivités territoriales semblent rester à l'écart de cette tendance. L'article 72 de la constitution prévoit que les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon et que, dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Il appartient ainsi à chaque collectivité de décider d'organiser ses services et de se doter le cas échéant d'une fonction d'audit interne.

Si le décret n° 2011-775 du 28 Juin 2011 impose dans chaque ministère un dispositif de contrôle et d'audit internes, les collectivités locales agissent quant à elles sans obligation réglementaire en ce domaine. Toutefois, l'articulation entre l'audit externe et l'audit interne (et donc la présence de celui-ci) existe parfois

puisque les observations des chambres régionales des comptes (CRC) sont susceptibles d'être suivies par l'audit Interne quand il existe et peuvent porter sur la présence ou non de cet audit interne.

La récente enquête menée par la conférence des inspecteurs et auditeurs territoriaux (CIAT) et le groupe professionnel Collectivités territoriales de l'IFACI révèle que si les démarches sont encore isolées et bien trop peu nombreuses, elles n'en demeurent pas moins réelles et témoignent de la volonté de certains exécutifs locaux de se doter des moyens nécessaires à la maîtrise des risques qui peuvent compromettre la mise en œuvre de leurs projets de territoire.

Les mutations en cours vont amener de nombreuses collectivités à réinterroger non seulement leurs interventions au bénéfice de la population mais aussi les conditions de mobilisation des moyens dont elles disposent.

**«L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales, aura un impact majeur sur l'organisation du contrôle interne»**

La contrainte financière et la contribution attendue des collectivités aux objectifs de maîtrise des dépenses publiques remettent en cause les organisations et les moyens de conduire les projets locaux. Les fusions et mutualisations de moyens entre collectivités vont se traduire par des transformations des systèmes d'information, des dispositifs de pilotage, des organisations opérationnelles. Les effets d'échelle avec la constitution de

grandes intercommunalités vont aussi réinterroger la gouvernance et les conditions dans lesquelles les instances de gouvernance auront l'assurance que les objectifs pris par les exécutifs seront fidèlement et efficacement atteints.

La maîtrise des risques est sans doute l'une des questions les plus cruciales que devront se poser les collectivités pour réussir leurs transformations, leur entrée dans l'ère de la digitalisation et leur adaptation à leur nouvel environnement.

L'audit interne est un puissant levier pour y parvenir et ne peut être envisagé que sous le seul angle de la mise sous contrôle. Tel a été le cas du Département de la Seine Saint Denis où a été mise en place une telle fonction dans un contexte de changement d'exécutif et d'évolution du projet de la collectivité. Cette initiative s'inscrivait dans un contexte marqué par le non aboutissement d'une précédente démarche, menée plusieurs années auparavant, de déploiement d'une approche du contrôle interne centrée avant tout sur la conformité.

**L'acteur clé : la direction de l'audit & du contrôle internes et de la gestion des risques**

La direction de l'audit interne, aujourd'hui devenue direction de l'audit, du contrôle interne et de la gestion des risques (DACIGR) répondait au souhait de doter la direction générale d'un outil de mesure de la maîtrise des activités par l'administration départementale mais aussi de disposer d'un instrument qui viendrait soutenir les projets de modernisation et d'innovation. L'approche

par les risques s'est imposée tout naturellement pour dépasser la Vision restrictive de la conformité juridique et ne pas se fondre dans une approche formelle du contrôle interne, approche parfois trop présente dans les collectivités.

Pour réussir une telle entreprise et gagner la confiance des différentes parties prenantes, et en particulier celle de l'encadrement, il convenait d'asseoir la démarche dans une approche très professionnelle et rigoureuse. D'ailleurs les représentants du personnel ont très tôt exigé qu'une charte de l'audit interne soit adoptée afin de poser un cadre protecteur pour les agents et la fonction d'audit interne.

L'adoption, comme cadre de référence, de celui des normes professionnelles est intervenue immédiatement. Dès la première année une cartographie des risques a été construite en associant les cadres de direction et la direction générale. Cette étape a permis d'associer les différents acteurs à l'établissement des priorités autour desquelles la direction de l'audit interne a pu proposer son premier plan d'audit au directeur général des services. Ce faisant, un signal était envoyé pour démontrer que l'audit interne ne serait pas une instance inquisitoriale au service d'enjeux très conjoncturels mais le louage essentiel d'une démarche de progrès au service des projets et du service rendu au public.

Cet exercice de cartographie des risques est renouvelé chaque année et s'est déployé avec un niveau d'exigence progressif. Il est systématique et concerne

l'ensemble des services couvrant ainsi l'ensemble des champs de compétences de la collectivité. L'accent fut porté dans un premier temps sur l'identification des risques inhérents aux activités et aux projets puis seulement l'année suivante à leur évaluation. Lors de la troisième année, il fut demandé de caractériser les dispositifs de maîtrise mis en place et ainsi d'évaluer les risques nets. Aujourd'hui, chaque direction indique les actions à venir ou en cours et permet ainsi à cet exercice annuel d'actualisation de devenir un outil de pilotage des plans de maîtrise.

Des thèmes peuvent être privilégiés comme la sécurisation des paiements aux tiers, le respect des engagements pris en matière de diversité, la lutte contre la fraude, la sécurisation des accès aux données des systèmes d'information. Cependant, l'objectif est bien de couvrir l'ensemble des types de risque.

### **La montée en puissance de la fonction audit**

Cette démarche pragmatique et méthodique a accompagné la montée en puissance de la fonction d'audit et permis de bien faire comprendre le sens de l'audit interne. Le bénéfice de cette approche est de faire évoluer la culture de la collectivité. Si sur le plan de la stratégie, les risques de ne pas mener à bien les projets ou de ne pas assurer les prestations attendues sont présents à tout niveau de l'organisation, il n'est pas acquis que les principaux risques associés à la mise en œuvre opérationnelle sont quant à eux tous bien appréhendés et maîtrisés. Tel était le cas notamment des risques de sécurisation des accès aux applications

critiques ou de la chaîne comptable sur certaines prestations pour lesquelles la mise en place de l'organisation est intervenue dans un contexte d'urgence suite au transfert de la compétence par l'État au profit des Départements. Les audits réalisés en 2014 et 2015 sur l'instruction et la mise en paiement des prestations versées aux personnes âgées ou aux personnes handicapées ont certes permis de déceler des mécanismes de fraude interne mais surtout de mobiliser autour des enjeux d'amélioration du contrôle interne pour partie défaillant. L'un des apports majeurs de ces audits a été de convaincre que la maîtrise des activités se conjugue parfaitement avec l'amélioration du service rendu à l'utilisateur et la sécurisation des paiements

**«La maîtrise des risques est l'une des questions les plus cruciales que devront se poser les collectivités pour réussir leurs transformations et leur entrée dans l'ère de la digitalisation »**

La séparation des rôles d'ordonnateur des dépenses et de comptable des deniers publics a pu favoriser l'idée que le garant du dispositif de contrôle du processus de mise en paiement était le comptable public et non la chaîne hiérarchique interne à la collectivité. Par ailleurs, l'accent est trop souvent mis sur le respect des procédures formelles et la production de pièces et de visas alors que l'enjeu est avant tout la sécurisation du contrôle effectif du service fait au niveau opérationnel.

Le choix de mener des audits en s'appuyant sur une approche centrée sur les risques a le mérite d'être didactique et

d'être en appui des préoccupations des responsables opérationnels et de la gouvernance. Il y a alors une totale convergence entre cette démarche d'audit et la démarche de cartographie des risques. Chaque constat d'audit et chaque recommandation d'audit sont reliés à un risque.

Le suivi de la mise en œuvre du traitement des recommandations est lui-même construit autour de cette approche par les risques. Il repose sur un Suivi trimestriel systématique des plans d'action et un reporting vers la direction générale à la même fréquence. Un comité de Suivi de cette mise en œuvre se réunit trois fois par an en présence à chaque fois de 5 directions et de l'équipe de direction générale.

Ce dispositif souligne que l'objectif n'est pas de produire des rapports ou des constats mais bel et bien d'appuyer la gouvernance de l'administration départementale.

En 2015, un Comité d'audit interne a été mis en place alors que le Conseil départemental obtenait le certificat délivré par IFACI. Certification, devenant la première collectivité territoriale à être ainsi reconnue. Ce comité est composé de personnalités exerçant ou ayant exercé une responsabilité de management d'un service d'audit interne et reconnues par leurs pairs. Il apporte conseil mais aussi assurance à l'exécutif et à la direction générale sur la robustesse du dispositif de maîtrise des risques. Un rapport annuel d'activité sera présenté dès cette année à l'exécutif non pas sous la forme d'un

rapport d'activité traditionnel mais sous celle d'un véritable état annuel de la maîtrise des risques présentant les audits de l'année, les risques priorisés et l'état d'avancement des plans d'action suivis par la DACIGR.

### **Les axes d'action pour demain**

Au-delà de l'appui à la gouvernance, ce dispositif est un instrument au service de l'organisation et de ses managers pour mieux maîtriser leurs activités, renforcer la performance de l'administration au service des politiques portées par les élus.

La priorité de l'année 2016 et de l'année 2017 sera d'être plus encore en appui des cadres. Un outil intégré informatique de gestion des risques sera acquis afin de disposer d'une interface entre les responsables d'activités et la DACIGR. Ce projet doit permettre de renouveler les interactions entre les acteurs du contrôle interne et la direction en charge d'animer la gestion des risques. L'objectif est de donner aux cadres des outils de pilotage des plans d'action, un dispositif de documentation des incidents et d'évaluation des risques autour duquel peut s'engager un dialogue entre les lignes métiers et la direction générale, entre les différentes lignes de maîtrise mais aussi entre porteurs de risques semblables.

Ce défi dépasse le simple abandon des outils Excel et se veut avant tout managérial. La DACIGR en lien avec le pôle personnel et relations sociales va ainsi par ailleurs développer son offre de formation envers les cadres autour des approches de maîtrise des risques .

Cette démarche souhaitée par l'exécutif et portée par la direction générale du Département de la Seine Saint Denis est l'illustration des initiatives qui émergent dans les collectivités territoriales en dehors de toute obligation mais aussi du chemin qui reste à parcourir.

# FINANCES PUBLIQUES

## La fiscalité et la finance au secours du climat

**La Gazette de la société et des techniques / CLAUDE HENRY**

**Problèmes économiques n° 3135 - première quinzaine de juin 2016**

«Le moine cistercien habite le monde comme un hôte. L'hôte se sait de passage. Il veille à traiter avec égard et respect ce qui lui est simplement confié. » (Inscription sur un mur à l'abbaye de Cîteaux.)

Beaucoup craignent une pénurie globale d'énergie, alors même que l'humanité ne pourra utiliser qu'une fraction des ressources énergétiques à sa disposition. L'Accord de Paris sur le climat a entériné l'impératif de ne pas dépasser 1,5/2 °C d'augmentation de la température moyenne de la Terre. Or, comme l'indique l'Agence internationale de l'énergie, « on ne peut pas consommer plus du tiers des réserves prouvées de combustibles fossiles si on veut effectivement réaliser l'objectif de 2°01] ».

Dans ces conditions, l'humanité ne connaîtra jamais de pic de pétrole, ni de gaz ou de charbon. C'est une mauvaise nouvelle, car elle signifie qu'il ne faut pas compter sur une rareté croissante des combustibles fossiles pour nous contraindre à la sobriété énergétique indispensable pour maîtriser les émissions. Cette sobriété ne pourra venir que d'une action collectivement organisée, perspective d'autant plus inquiétante que le climat est un « bien public » - tout comme la beauté d'un édifice selon Victor Hugo, ou la connaissance selon Thomas

Jefferson- et que la gouvernance d'un bien public est toujours problématique!

### **Sont-ils fous ces Suédois ?**

En l'absence de rareté physique contraignante, que peut-on mettre en œuvre? On peut envoyer à tous les agents économiques, particuliers, entreprises et institutions en tous genres, des signaux qui les alertent et qui soient porteurs d'incitations fortes à adopter des comportements contribuant à parer au danger. Un exemple: en Suède, chaque tonne de CO<sub>2</sub> (dioxyde de carbone) émise dans l'atmosphère est taxée à 117 euros, c'est-à-dire que le dommage pour le climat provoqué par l'émission d'une tonne a un prix fixé à 117 euros. Le prix initial en 1991 était de 27 euros, avec des paliers de croissance successifs qui ont toujours été annoncés plusieurs années à l'avance. Les entreprises les plus exposées à la concurrence internationale sont soumises à un taux réduit d'au moins 50 %.

La taxe CO<sub>2</sub> n'est pas un ovni dans le paysage fiscal, économique et social suédois; c'est un élément d'un ensemble cohérent et équilibré", Les taxes dites environnementales - sur les facteurs de pollution atmosphérique locale et régionale, sur les déchets, sur les engrais de synthèse et les pesticides et sur les émissions de CO<sub>2</sub> - ont été introduites dans le cadre d'une vaste réforme fiscale

votée en 1990. Simultanément, le Parlement a réduit des impôts lourdement ressentis par les citoyens (impôt sur le revenu des personnes physiques en particulier) ou dommageables à la compétitivité des entreprises. Pour faire saisir au Premier ministre Margaret Thatcher la portée de la réforme suédoise, l'économiste britannique David Pearce a inventé l'expression « double dividende ».

Aussi large soit-elle, la réforme fiscale s'insère en Suède dans un dispositif économique, social et politique encore plus large. Ainsi l'effet redistributif régressif de certaines taxes environnementales, la taxe CO2 en particulier, ont-ils été corrigés non seulement dans le cadre de la réforme fiscale elle-même, mais aussi dans le cadre de politiques du logement et des transports réaménagées. La transition énergétique en matière de chauffage urbain, aujourd'hui achevée, s'est appuyée sur la recherche et le développement de combustibles de substitution d'origine locale, en évitant toutefois les substitutions perverses comme le recours aux biocarburants de première génération issus de denrées alimentaires. La situation est encore loin d'être aussi satisfaisante en ce qui concerne les carburants automobiles, la substitution reposant à l'heure actuelle essentiellement sur l'éthanol brésilien. La production d'électricité - combinaison de chance (ressources hydrauliques abondantes) et de réalisme (maintien en service des centrales nucléaires existantes dont la fermeture avait précédemment été votée par le Parlement) - fait d'ores et déjà l'économie des combustibles fossiles.

L'homme, s'il doit produire et consommer efficacement, incité par des

prix qui l'informent des raretés auxquelles il est confronté, ne vit pas que de pain: il a besoin de participer à un projet collectif dont il comprenne et approuve la direction et dont il se sente acteur. Le Parlement suédois a formulé un tel projet dans une résolution unanime: « L'objectif général de la politique environnementale suédoise est de laisser en héritage à la prochaine génération une société dans laquelle les principaux problèmes d'environnement en Suède auront été résolus, sans pour autant générer des problèmes environnementaux ou sanitaires au-delà des frontières du pays. » Dans beaucoup de pays, ce ne seraient là que des paroles; en Suède, c'est une philosophie d'action.

Le pays ne semble pas souffrir de la discipline qu'il s'est imposée: l'économie est plutôt plus prospère qu'ailleurs et le taux de chômage moins élevé, les entreprises sont compétitives, les politiques sociales restent fortes malgré certaines réductions, la dette publique a été réduite très significativement alors même que la pression fiscale a diminué de 55 % à 45 % du produit national brut (PNB). Sur la période 1990- 2011, le PNB a augmenté de 58 % ; quant aux émissions de CO2, elles ont commencé à baisser en 2000, la taxe faisant sentir ses effets, de 16 % entre 2000 et 2011, et l'on attend encore environ 20 % de baisse d'ici à 2020. Des taxes environnementales correctement structurées ne menacent manifestement pas la prospérité d'un pays; ce qui est toujours une menace, c'est une mauvaise gouvernance.

Il n'empêche, alors que les taxes concernant les pollutions locales apparaissent rationnelles, la taxe sur les émissions de CO2 l'est-elle? Pour un



Suédois, il y a sur la planète trente-quatre Américains et cent quarante-huit Chinois; quel effet sur le climat les Suédois peuvent-ils bien espérer avoir? S'inspirent-ils de la ligne de conduite du prince d'Orange confronté à l'invasion des Pays-Bas par les armées espagnoles: « Il n'est pas nécessaire d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer » ? Certes, les Suédois ne repousseront pas les gaz à effet de serre comme les Hollandais ont repoussé les armées espagnoles en ouvrant les digues à la mer. Mais ils montrent, jusque dans les modalités opérationnelles, ce qu'il est possible de faire sans se mettre sur la paille. D'autres peuvent se saisir de l'exemple, et l'adapter selon leur génie propre; les pays nordiques l'ont fait, ainsi que les Pays-Bas.

### **De nouvelles pistes**

Avec une taxe fixée depuis 2012 à 30 dollars la tonne de CO<sub>2</sub> émise, la Colombie-Britannique a réduit de 16 % sa consommation de combustibles fossiles, à partir il est vrai de niveaux excessifs. Ce résultat est d'autant plus appréciable que, dans le même temps, la consommation canadienne moyenne a augmenté de 4 %. Le Chili est au début d'une expérience analogue. L'Alberta, pourtant la province des schistes bitumineux, a décidé d'imiter la Colombie-Britannique.

Le Québec a, lui, préféré participer au marché de droits à émettre du CO<sub>2</sub> (cap-and-trade) associant les États américains de la côte Pacifique et quelques États de la côte Atlantique; l'Ontario a annoncé sa participation. C'est la même approche qu'a adoptée l'Union européenne. Cependant, faute d'un minimum de discipline collective dans la gouvernance du marché, le prix s'est

effondré au point de transmettre un message paradoxal: les effets du changement climatique sont bénins. Il faut espérer que le marché de droits récemment annoncé par le Président Xi, destiné à couvrir la Chine dans son ensemble, bénéficiera d'une gouvernance moins indigente que le marché européen, Beaucoup d'entreprises disent souhaiter disposer d'un prix du carbone comme instrument d'ancrage, un réducteur d'incertitude, pour leurs choix d'investissements et autres décisions à long terme, A défaut, certaines d'entre elles se choisissent des prix nominaux, qui n'ont cependant aucune raison d'être cohérents d'une entreprise à l'autre. Même de grandes entreprises productrices d'énergie fossile, en particulier celles qui ont été à la pointe des offensives de déni des résultats de la climatologie, adoptent en interne des prix nominaux de l'ordre de 40 dollars à 60 dollars la tonne de CO<sub>2</sub>,

### **Convergences entre finances publiques et choix d'investissements privés**

Le risque climat (résultant à la fois des effets du changement climatique et des effets de politiques pour y faire face) est jusqu'à présent peu factorisé dans la gestion institutionnelle de portefeuilles d'investisseurs tels que fonds de pensions, compagnies d'assurances, fonds souverains, endowments de fondations ou d'universités; comme disent les financiers, il ya là un risque qui, n'étant pas correctement factorisé, n'est pas correctement rémunéré. De ce fait, les investisseurs, au fur et à mesure qu'ils prennent conscience de ce biais, sont amenés à modifier la composition de leurs portefeuilles en diminuant leur exposition

aux actifs carbonés (par exemple le charbonnier Peabody ou le pétrolier ExxonMobil, mais aussi les cimentiers) au profit d'actifs en phase avec les objectifs de transition énergétique et écologique (par exemple énergies renouvelables ou matériaux de construction innovants). Stanford University Endowment et Rockefeller Brothers Fund ont été des pionniers, maintenant rejoints par de très grands investisseurs comme les compagnies d'assurance Allianz et AXA. et des fonds souverains tels que le Fonds souverain norvégien et la Caisse des dépôts. Sur injonction du Congrès de Californie, les deux fonds de pensions géants CalPERS (enseignants) et CalSTRS (employés de l'administration générale de l'État et des collectivités locales) vont nettoyer leurs portefeuilles de tous les actifs charbon; cela ne fait pas l'affaire de la première entreprise charbonnière américaine, Peabody Energy, dont le cours en Bourse a baissé de 95 % en 2015.

Une fois leurs portefeuilles ainsi rééquilibrés (rebalanced), ces investisseurs ont intérêt à ce que les pouvoirs publics adoptent des politiques favorables à la transition, par exemple une taxation du carbone à des niveaux significatifs, et font pression en ce sens. Une constituency se développe ainsi en support de la transition. Et les politiques qui s'inscrivent dans cette dynamique, par exemple en matière de fiscalité, à leur tour crédibilisent les choix de portefeuille qui les ont soutenues, et donc contribuent à les amplifier.

Cependant, la plupart des gestionnaires privés de portefeuille institutionnel sont réticents à éliminer une catégorie entière d'actifs. Ils risquent en effet des pertes de rendement

incompatibles avec leurs engagements à l'égard de leurs mandants, aussi longtemps que l'évolution vers des politiques et des choix d'investissements conformes aux objectifs de transition ne sera pas assez avancée. Dans Hedging Climate Risk, les auteurs montrent comment maximiser la décarbonisation d'un portefeuille sous contrainte de perte de rendement maximum tolérée (moins de 1 %), en réoptimisant (du point de vue du rendement) le portefeuille au fur et à mesure de l'élimination des actifs les plus carbonés. Il existe un nombre croissant d'indices conçus pour guider les gestionnaires qui permettent de décarboner à 60 %-80 % pour une perte de l'ordre de 0,7 %-0,9 % (S&P US Carbon Efficient Index, MSCI Europe), laquelle se transforme en avantages beaucoup plus substantiels au fur et à mesure des avancées de la transition.

### **Une révolution qui mûrit ?**

Dans le Livre III de L'Ancien Régime et la Révolution, Alexis de Tocqueville identifie des initiatives et des évolutions, très diverses, qui sous l'Ancien Régime ont anticipé et préparé la Révolution. À telle enseigne que de hauts dignitaires du Parti communiste chinois demandent aujourd'hui à son descendant Jean-Guillaume de Tocqueville de parcourir avec eux le livre pour évaluer dans quelle mesure il peut s'appliquer à la Chine d'aujourd'hui.

S'applique-t-il à l'humanité confrontée au changement climatique? Sans se référer à un livre qu'elle n'a pas nécessairement lu, Naomi Klein répond de fait oui dans This Changes Everything Capitalism vs the Climate, et identifie des initiatives et des évolutions à ses yeux annonciatrices de ruptures dans ce qui est

sa cible principale, le capitalisme. Sans avoir nécessairement la même cible - la ou les cibles sont plutôt à définir, il est intéressant de mener une investigation d'initiatives et d'évolutions qui effectivement anticipent et, peut-être, contribuent à donner forme à des bouleversements politiques, économiques et sociaux sans lesquels le changement climatique ne sera pas maîtrisé. Finances publiques et choix d'investissements privés apparaissent comme des terrains privilégiés.

# FINANCES PUBLIQUES

Finances locales et citoyens :

Vers de nouvelles frontières ?

**THOMAS ROUGIER, directeur des études à la Banque Postale Collectivités Locales**

**Pouvoirs Locaux n° 104/I/2015**

Les finances locales sont un sous-ensemble des finances publiques. Cette évidence a une conséquence pour les prochaines années : les collectivités territoriales devront bâtir leurs politiques sous la contrainte financière et surveiller de près leur capacité d'autofinancement. Les solutions seront diverses et dépendront de chaque territoire mais elles entraîneront souvent une refonte, marginale ou profonde, des contenus et des financements des services proposés. Nous l'oublions parfois mais le citoyen est au cœur des réponses qui seront apportées, en tant qu'utilisateur des services publics mais aussi en tant que «contributeur». Nos attentes et besoins doivent plus que jamais être confrontés à notre aptitude à les formaliser, à notre volonté de participer à certains arbitrages et à notre capacité contributive - financière ou humaine. Pour y arriver, il nous faudra accepter le changement, ce qui est toujours plus facile si on en est acteur.

## Un contexte et des enjeux qui changent la donne

Parler de services publics sans évoquer le contexte des finances publiques est devenu une ineptie. Les décideurs publics doivent en effet faire face à une nouvelle donne en [REPERES N°45 /FINANCES PUBLIQUES](#)

matière de ressources. Ces dernières, qu'elles concernent le budget de l'État ou celui des collectivités, ne connaîtront plus les cycles de progression des précédentes décennies et la construction d'une offre de services au prix fort pour les prochaines générations (l'endettement) n'est plus forcément souhaitable ... Pas tant par peur de la dette et de son coût (les taux pratiqués actuellement sont particulièrement bas) mais parce que les responsables publics ne peuvent pas attendre qu'un tiers (marchés financiers, partenaires européens, agences de notation ... ) siffle pour eux la fin de la partie.

Certains se plaindront de l'effort demandé aux finances locales (baisse de 12,5 mds€ des dotations annuelles versées par l'État entre 2013 et 2017), arguant, à juste titre, du fait que les collectivités ont œuvré pour le plus grand nombre avec ce qui leur était attribué sans créer de déséquilibres financiers systémiques. D'autres auront un discours plus sévère sur la gestion publique locale en brandissant moult exemples sans avoir à les chercher bien loin de là où ils résident.

Tous ont probablement raison: les responsabilités sont incontestablement

[DRRCI/DRE/SD](#)

plus collectives qu'on ne le pense (État, décideurs locaux, sphère privée et population ...). Alors finissons-en avec ces débats sans fin. C'est de solutions que nous avons besoin. Imaginons les prochaines années en innovant et en rénovant l'articulation entre finances locales et services à la population. Nos territoires, profondément modifiés depuis les lois de décentralisation, et les citoyens le méritent, voire le réclament!

C'est d'autant plus nécessaire que la contrainte financière s'accompagne du renforcement de certains enjeux majeurs, étroitement liés aux collectivités locales.

Ainsi, notre approche des enjeux climatiques et environnementaux passe de manière incontestable par la puissance publique locale: nous ne parviendrons pas à répondre à l'ampleur du chantier qui nous attend sans que les collectivités locales soient un acteur des révolutions à mener en matière de consommation énergétique, préservation des équilibres naturels, rééquilibrage des modes de consommation, réduction et valorisation des déchets ... De par leurs compétences et leur rôle institutionnel, les collectivités locales, et donc leurs finances, seront en première ligne.

De même, les enjeux en matière d'action sociale, d'enseignement et de formation ont pris au cours des dernières années une ampleur qui doit nous interpeller sur l'existence de moyens et de pratiques adéquats au sein des organismes locaux intervenant sur ces sujets. La crise économique et l'absence de perspectives en matière de croissance entraînent de

facto un questionnement sur la performance des dispositifs existants et leur pérennité. Or, les politiques publiques se doivent d'être avant tout au service des plus démunis et des plus fragiles. Un échec sur ce plan là entraînerait celui de l'édifice en entier.

Plus positivement, les sociétés modernes sont entrées dans l'ère numérique. C'est une révolution en matière d'échanges, de communication et de pratiques individuelles et collectives. Là encore, le service public local doit être au rendez-vous, car c'est une opportunité sans précédent mais aussi une source potentielle de fracture supplémentaire.

Les finances locales seront sollicitées sur l'ensemble de ces enjeux (crises des finances publiques, révolution numérique, enjeux climatiques et sociaux) et certains services publics devront se « renouveler » tant dans leur contenu que dans leur financement.

### **L'enjeu financier pour les collectivités : le maintien d'une capacité d'autofinancement**

D'un point de vue financier, le plus grand défi qui attend les collectivités est celui du maintien d'une capacité intrinsèque d'autofinancement. C'est-à-dire une capacité pour chaque territoire à dégager des ressources suffisantes pour remplir ses missions et répondre aux enjeux décrits précédemment.

En analyse financière, plusieurs résultats (ou soldes) sont examinés à partir des comptes des collectivités. L'un d'eux, très suivi par les acteurs et les observateurs, permet d'apprécier l'autofinancement. Il

s'agit de l'épargne brute: différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Même si, seule, elle ne suffit pas à qualifier la situation financière d'une collectivité, son observation est souvent instructive. Pour l'ensemble des collectivités, elle est estimée en 2014 à 36,4 mds€.

Son niveau est intéressant mais sa trajectoire l'est plus encore: pour la troisième année consécutive, ce solde est en repli en 2014 (-12 % entre 2011 et 2014), et 2015 ne devrait pas inverser la tendance compte tenu de l'accentuation de la baisse des dotations de l'État (-3,67 Mds€).

C'est un cycle de baisse qui n'avait encore jamais été observé depuis les lois de décentralisation. Il relève d'abord d'une difficulté «chronique» à contenir la croissance des charges de fonctionnement dont il faut rappeler qu'elles ne se limitent pas, loin de là, à des charges purement administratives car elles englobent une grande partie des compétences décentralisées (rémunération des personnels assurant les services publics locaux de proximité, subventions aux associations ou aux opérateurs privés dans le cadre de contractualisations, allocations de nature sociale ... ).

Le repli de l'épargne brute ces dernières années est également lié à une certaine atonie des recettes. D'une part, les dotations de l'État, rompant avec une « tradition» historique d'indexation, ont été gelées entre 2011 et 2013 puis diminuées de 1,5 md€ en 2014. D'autre part, les recettes fiscales ont été plus faiblement mobilisées par les élus locaux (pause fiscale

entre 2012 et 2014) ; certes le contexte électoral a joué un rôle mais, même en prenant en compte les effets de cycle, les taux de fiscalité ont été particulièrement peu sollicités, notamment en 2014. Ce constat peut s'expliquer par une « ambiance» actuelle peu propice à de nouvelles augmentations, a fortiori après les sollicitations assez marquées intervenues au cours des années précédentes sur certains territoires, et par le fait que la réforme fiscale de 2010 a renforcé le poids des contribuables «ménages» par rapport aux contribuables «entreprises » ....

Pour les prochaines années, le maintien d'un niveau d'autofinancement dans les collectivités est un défi. Les axes de travail sont multiples, ils varieront d'une collectivité à l'autre. On évoque notamment le recentrage des compétences, la gestion des ressources humaines, l'optimisation du patrimoine et la mutualisation mais c'est également la participation des citoyens qui sera amenée à évoluer, et pas seulement sous l'aspect recettes.

### **Populations et ressources locales: des sollicitations qui nécessitent une pédagogie**

Le citoyen contribue très directement aux ressources des collectivités.

D'abord parce qu'il est fiscalement sollicité, principalement à travers trois taxes: la taxe d'habitation (17 mds € après dégrèvements à la charge de l'État), les taxes foncières (19 mds€) mais aussi la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (5

mds€). Et, à ces prélèvements, s'en ajoutent d'autres : droits de mutation à titre onéreux, taxe de séjour, TICPE, cartes grises ... L'ensemble (environ 60 mds€) constitue plus du quart des recettes locales hors emprunts.

Ensuite parce que le citoyen est également contributeur à travers les tarifs pratiqués pour un certain nombre de services publics. Ces tarifs ne couvrent que très rarement le coût réel; on en est même souvent très loin (l'exemple des transports publics est l'un des plus illustratifs), ils représentent pourtant un montant important, évalué à 23 mds€ en 2014.

Dans un contexte de baisse des dotations en provenance de l'État, les perspectives sur ces recettes directement payées par l'usager ou le contribuable sont cruciales.

Pour la taxe d'habitation et les taxes foncières, la marge des collectivités locales s'est rétrécie. Le rejet de plus en plus fort des populations vis-à-vis de la fiscalité, au moment même où ces recettes ont pris plus de poids dans l'ensemble des ressources fiscales locales (repli du poids des contributions des entreprises depuis la réforme de la taxe professionnelle), est une donnée fondamentale. Les engagements de maintien des taux d'imposition pris lors des élections municipales et intercommunales de 2014 sont, en ce sens, révélateurs. Les élus ne disposent plus des marges qui existaient lors des cycles précédents. Pour autant, l'évolution mécanique (revalorisation forfaitaire) ou physique (constructions nouvelles ou amélioration de l'existant) ne

suffira pas sur certains territoires. Sur d'autres subsistent quelques marges sur les taux, leurs élus ayant peu actionné ce levier précédemment. On devrait donc assister à de nouvelles utilisations du levier fiscal au cours des prochaines années mais sans atteindre les croissances des cycles précédents.

La majeure partie de cette fiscalité n'est pas affectée. Ce point est essentiel, car il répond à l'indispensable financement collectif de services qui ne concernent pas forcément tout le monde. Ce fonctionnement est parfois mal compris par les populations qui pensent « acheter » un service moyennant leurs contributions fiscales. C'est pourquoi, plus que par le passé, le citoyen a besoin de comprendre les enjeux de financement: les échanges avec les décideurs locaux devront se multiplier autour de ce thème, auquel devra être associé celui de la qualité de gestion. Par ailleurs, la notion de « justice » fiscale devient incontournable, elle passe indéniablement par le calcul d'assiettes justes et actualisées (sujet récurrent mais peu évolutif depuis 40 ans ...).

Autre ressource directement concernée par les contraintes financières: les tarifs. Ils ne devraient pas échapper à une augmentation. Là encore, au prix d'une meilleure pédagogie car le citoyen pense souvent que sa participation actuelle couvre le service utilisé : transports publics, musées, manifestations culturelles ou sportives ... Et, le plus souvent, il ne se pose même pas la question, appréciant le prix uniquement par rapport à ses moyens, ce qui est légitime. L'enjeu réside donc sur des choix tarifaires en adéquation avec les



capacités contributives des populations (sujet sous-jacent des tarifications différenciées en fonction des situations individuelles et du service) et des choix politiques. L'exemple type est celui de l'eau: la diminution des pertes sur les réseaux de distribution est un enjeu important en matière de protection de notre environnement. Pour autant, l'action en ce sens a un coût. Il y a alors un enjeu en matière de prix de l'eau qui rejoint celui d'une meilleure maîtrise de la consommation: des sujets qui concernent très directement le citoyen/usager ...

Une meilleure pédagogie/information sur les fondements du financement collectif des infrastructures et services publics et sur les efforts de gestion entrepris par les décideurs locaux (notion de performance), ainsi qu'une équité fiscale retrouvée entre territoires et entre contribuables semblent donc être les nouveaux enjeux pour que la participation financière des citoyens reste un levier d'action. Levier d'action qui ne pourra de toute façon être utilisé qu'avec modération.

### **Le citoyen, acteur de la dépense locale: une évidence?**

Si le lien entre contributions financières des populations et services publics est facilement démontrable et déjà mille fois commenté, il se prolonge dorénavant sur un axe moins bien apprécié : celui du rapport des citoyens aux dépenses publiques locales. Peut-on imaginer une plus grande implication des premiers dans l'évolution des secondes?

La réponse est très probablement oui.

Tout d'abord parce que la contrainte financière entraînera des arbitrages dont certains nécessiteront de recueillir l'avis du plus grand nombre, au-delà des seules périodes d'élection. Le tissu associatif joue en partie ce rôle de lien entre élus et citoyens en recensant les besoins des populations et en les transmettant aux responsables publics locaux. Mais cela se fait le plus souvent sans notion d'arbitrage (qui est laissé à l'appréciation de l' élu) et en se limitant logiquement à un secteur d'activité, celui sur lequel intervient l'association (sport, culture, action sociale, formation ... ). Il faut désormais, de manière ciblée et progressive, que les citoyens aient la possibilité et la responsabilité d'un certain nombre d'arbitrages. Les outils de communication modernes offrent de nouveaux moyens d'organiser cela, ne nous en privons pas (même s'il faudra impérativement veiller à ce que les méthodes de consultation n'excluent pas une partie de la population).

Les exemples de budgets participatifs se multiplient et constituent l'une des facettes de la réponse au «désir de participation » qui se développe actuellement. Les démarches les plus abouties font remonter le besoin, sélectionnent les projets réalistes et les soumettent ensuite aux arbitrages des citoyens. Ce mode opératoire ne peut couvrir l'ensemble des actions publiques car certaines relèvent de l'unique décision politique et d'autres sont liées à des contraintes réglementaires, sociales ou environnementales incontournables. Mais il doit se démultiplier car il confronte les

enjeux financiers liés aux projets et les souhaits de chacun pour le territoire. Cette méthode qui s'applique très facilement aux équipements (nature des équipements, qualité de réalisation, ambition architecturale ... ) peut également s'étendre aux offres de services: horaires d'ouverture, mutualisation avec les populations des communes voisines, étendue de l'offre ... Elle ne fonctionnera que s'il s'agit de véritables choix et non d'une simple opération de communication: ainsi, non seulement ce qui aura été arbitré devra être fait (partie facile de la méthode) mais les actions non retenues ne devront pas voir le jour à court terme (partie plus difficile ... ), en tout cas en faisant appel à un financement public.

Un avantage non négligeable de la consultation large des populations est qu'elle peut concerner tous les citoyens, qu'ils soient électeurs ou non. Les idées ou avis peuvent donc provenir de non-inscrits, de mineurs ou de citoyens ne disposant pas de la nationalité française. Un plus pour le « vivre-ensemble » tant recherché!

La participation citoyenne pourra également passer par l'implication personnelle des populations dans une action à caractère publique et collective. Là encore le tissu associatif a déjà démontré sa capacité à fédérer autour d'un projet ou d'une action. Mais il faudra des opérations encore plus spécifiquement liées aux politiques publiques jusqu'alors « réservées » aux financements publics. Peut-on mobiliser les habitants pour la rénovation d'un bâtiment scolaire, le nettoyage d'un bassin, l'accompagnement des écoliers sur un projet éducatif? Sur une

journée par an? Sur une heure par mois? Peut-on le faire de manière plus systématique que ce qui est actuellement fait? Il le faudra car non seulement cela fera avancer l'action publique locale là où les contraintes financières auraient été une limite mais cela offrira également une opportunité de recréer du lien entre les habitants (intergénérationnel et intercommunautaire notamment), de la fierté également. L'action publique a trop souvent déresponsabilisé les populations vis-à-vis de ce qui était fait ou pas fait, il faut inverser cela.

Depuis quelques années, certaines communes mettent en œuvre cette nouvelle manière de procéder et placent les populations en position d'acteurs. Prenons un exemple illustratif: l'organisation de « journées citoyennes ». En 2008, Ioran Fabian, maire de Berrwiller en Alsace (1150 habitants), a lancé l'idée de solliciter sur une journée les citoyens de sa commune et les entreprises locales afin de participer à l'amélioration du bourg (entretien et création d'espaces verts, rénovation d'un mur, réfection de chemins communaux ... ). Depuis cette date, l'opération a été reconduite et s'est même étendue. De 150 volontaires en 2008 sur un village, on est passé à 5000 participants sur plus de 40 communes en 2014 ... le concept est un succès. Le principe est simple: mobiliser chacun en fonction de ses compétences et envies autour d'un projet collectif, sans se demander si le fait de payer des impôts ne devrait pas suffire en matière de participation à l'action publique! Le résultat est financièrement favorable pour la collectivité (plusieurs

centaines d'heures de travail économisées), avec un effet positif sur l'autofinancement, mais pas uniquement. Ces opérations ont également des répercussions en matière de cohésion sociale. Le bilan des expériences menées aboutit en effet à la conclusion que ces journées génèrent un lien entre des groupes qui ont parfois peu d'occasion de se retrouver ... Ce que Didier Lesueur, directeur général de l'ODAS, résume ainsi: «La finalité est bien de faire ensemble pour vivre ensemble, à savoir susciter le développement de liens par l'instauration d'un climat de confiance et de respect mutuel. » Ce type d'initiatives, portées par les élus locaux et relayées par le tissu associatif, est voué à un avenir prometteur. Il nécessite de la part du maire une implication forte et de la persévérance. Il ne solutionne pas à lui seules difficultés financières mais il est indéniablement source d'optimisme ...

Tout comme le sont les succès des plateformes de financements participatifs (crowdfunding) qui nous font la démonstration qu'un nombre croissant d'individus ont envie de soutenir les projets qu'ils jugent heureux, innovants ou utiles, jusqu'à accepter d'y participer financièrement. Il ne s'agit pas de reproduire ce modèle de participation financière pour la construction des écoles ou des espaces publics car notre société doit maintenir son ambition d'équité sur le territoire pour un certain nombre d'équipements incontournables. Il s'agit en revanche de surfer sur ce besoin de « participation » à l'œuvre collective en impliquant chacun par ses idées, ses choix,

son temps, son énergie ou ses finances ... en ayant bien conscience que l'enjeu est bien plus large que la seule problématique financière et qu'il s'agit bien d'une nouvelle façon d'envisager les politiques publiques.

## Le tabou de l'impôt de solidarité sur la fortune

### Pouvoirs locaux n° 106/III/2015

#### L'instauration de l'impôt

Le 29 octobre 1981 est instauré, lors du vote de la loi de finances n° 81-1160 du 30 décembre 1981 pour 1982 par l'Assemblée nationale sous le Gouvernement Mauroy, l'Impôt sur les Grandes Fortunes. Sont exclus de la taxation, l'outil de travail, les objets d'art, de collections et les antiquités.

#### La suppression de l'impôt

En 1986, l'opposition UDF-RPR avait inscrit dans la plateforme pour « gouverner ensemble » la suppression de l'Impôt sur les Grandes Fortunes. Le Gouvernement Chirac devait, dès son retour au pouvoir, afin de marquer sa volonté de rompre avec le socialisme, abroger cet impôt. Cette mesure a été considérée, par certains, comme le facteur expliquant l'échec de Jacques Chirac aux élections présidentielles: même si elle n'a pas été expliquée aux Français lorsqu'elle a été décidée, elle s'ajoutait à d'autres mesures également contestées telles que, le rétablissement de l'anonymat sur l'or, le plan Seguin sur la sécurité sociale, la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, les privatisations et enfin, l'échec médiatisé de la réforme Devaquet de l'enseignement supérieur.

#### Le retour sous une nouvelle appellation

En 1988, avec le retour de la gauche au pouvoir, cet impôt a été rétabli par l'article 29 de la loi de finances pour

1989 sous le nom d'Impôt de Solidarité de la Fortune (ISF). L'impôt de solidarité ne devait plus être une arme de lutte des classes mais un moyen au service d'une plus grande solidarité sociale: le projet de loi relatif à l'impôt de solidarité sur la fortune indiquait que son produit devait pourvoir au financement du Revenu Minimum d'Insertion.

Il maintenait l'exonération de l'outil de travail, des objets d'art et des antiquités, l'assiette demeurait inchangée, les taux étaient allégés (de 0,5 à 0,9 % au lieu de 0,5 à 2 %) et le seuil d'imposition était relevé (De 3,6 à 4 millions de francs)'. Henri Emmanuelli devait déclarer qu'il souhaitait que « les centristes ne votent pas l'impôt sur la fortune. C'est un impôt symbolique qui ne doit pas être marchandé. C'est un impôt qui marque une volonté politique et je voudrais que nous l'assumions seuls » expliquait le numéro 2 du PS dans Paris Match et La Croix du 30 septembre 1988.

#### Des retouches et attermoissements législatifs créateurs d'instabilité juridique

#### Les retouches par la majorité socialiste

En 1989, le montant de l'ISF fut plafonné à 70 % du revenu imposable

pour éviter que cet impôt n'excède les revenus perçus au cours de l'année en application de l'article 26 loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988.

En 1991, le Gouvernement Rocard modifiait ce taux afin d'éviter à certains contribuables de payer plus d'impôt qu'ils n'avaient de revenu en limitant néanmoins le bénéfice que pouvaient tirer les redevables de la réduction de leur cotisation d'ISF en application de l'article 16 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990. Avec l'inflation des rendements monétaires et obligataires l'impôt était à cette époque politiquement toléré. Les parts détenues dans une société étaient exonérées si elles représentaient au moins 75 % du patrimoine du contribuable même si celui-ci ne possédait pas 25 % du capital.

#### **Les retouches par la majorité non socialiste**

En 1993, la droite revient au pouvoir. Les parlementaires proposent d'exonérer de l'impôt les résidences principales mais se contentent de la revalorisation du barème de l'impôt.

En 1995, en application de l'article 5 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995, Alain Juppé alourdissait l'ISF de 10 % à titre « provisoire » et limitait le plafonnement (le plafonnement du plafond) en décidant que les contribuables seraient obligés de payer 50 % de l'impôt théoriquement dû à partir d'un certain seuil de fortune déclarée (une quinzaine de millions de francs à l'époque). Cette aggravation était justifiée par le motif suivant: des contribuables avaient compris qu'en faisant disparaître ou en minorant leur revenu, ils ne payaient ni impôt sur le revenu, ni Impôt de Solidarité sur la Fortune (Affaire François Pinault qui par

défiscalisation avait annulé toute imposition à l'ISF). Un contribuable pouvait ainsi payer à l'ISF davantage que ce qu'il avait gagné en une année. Il n'y avait plus de limite au prélèvement.

Le nombre d'expatriés allait alors exploser et la droite était battue aux élections législatives consécutives à la dissolution de 1997. En 2004, Alain Juppé déclarait: « C'est vrai, j'ai fait une erreur, c'est pourquoi j'ai voulu la corriger dès l'année suivante, mais j'en ai été empêché par le Président de l'Assemblée. » À savoir son rival: Philippe Seguin". Il déclarera même: « Après mûre réflexion sur l'ISF, et surtout si on veut progresser dans une harmonisation fiscale européenne, je pense qu'il faut le supprimer. Je sais que c'est un impôt à forte charge symbolique, mais justement, à un moment donné, il faut faire tomber les symboles »

#### **La continuité des attermolements législatifs des majorités politiques successives**

#### **Les attermolements des socialistes de 1997 à 2002**

Le programme du PS (Il Changeons d'avenir. Nos engagements pour la France ») souhaitait rendre l'impôt plus juste. Il indiquait: En France, l'impôt pèse trop sur les classes moyennes et frappe plus le travail que le capital. Nous voulons stabiliser les prélèvements obligatoires, puis les diminuer, et rendre l'impôt plus juste. Nous engagerons des réformes de structure favorisant le travail par rapport au capital en accordant la priorité au pouvoir d'achat des ménages.

Pour augmenter le pouvoir d'achat en diminuant les prélèvements qui pèsent sur les salaires et sur les petites retraites, une CSC; élargie et réformée sera

substituée à toutes les cotisations salariales maladies, dans des conditions qui profiteront à l'immense majorité des retraités. Pour favoriser l'emploi, nous diminuerons les prélèvements sociaux pesant sur le travail. Nous modifierons progressivement l'assiette d'une partie des cotisations patronales, en les faisant reposer sur l'ensemble de la richesse produite par les entreprises et non sur le seul travail. De même, la part de la taxe professionnelle pesant sur les salaires sera réduite. Nous allégerons la TVA sur les produits de première nécessité et accroîtrons le dégrèvement social de la taxe d'habitation, afin de concentrer les baisses d'impôts sur les revenus modestes et moyens. Nous instaurerons une contribution plus juste du capital à la solidarité nationale en relevant le barème de l'ISF. Enfin, nous lutterons efficacement contre la fraude fiscale. »

Le programme du PC prévoyait de quadrupler l'impôt sur la fortune pour financer un plan d'urgence contre l'exclusion. Il voulait aussi instituer un prélèvement obligatoire sur les mouvements de capitaux et les profits financiers des entreprises.

L'ISF a été au Cœur des conversations entre les Socialistes et les Communistes. Le PC, ne pouvant obtenir un moratoire des licenciements, devait plaider pour un quadruplement de l'ISF afin de financer le plan d'urgence de 30 milliards pour lutter contre la pauvreté »

Robert Hue devait faire de la réforme de l'ISF en juin 1998 « un symbole politique fort » destiné à endiguer l'inquiétude liée au « virage social-libéral du Gouvernement Jospin ».

François Hollande, Premier secrétaire du Parti Socialiste et le ministre

de l'Économie, Dominique Strauss-Kahn, ont longtemps critiqué les modalités selon lesquelles l'ISF avait été rétabli en 1989 par Pierre Bérégovoy: assiette trop étroite, taux trop élevé et rentabilité discutable.

Le 16 juin 1998 - après des négociations - Robert Hue devait renoncer à multiplier par quatre le produit de l'ISF mais demander d'étendre l'assiette aux biens professionnels avec des abattements destinés à protéger les PME, PMI et, concernant les œuvres d'art, de ne taxer que les plus values réalisées lors des transactions'. Cette revendication devait être contestée par Jacques Lang « une ineptie » et Jean-Marc Ayrault « une erreur ». Robert Hue s'appuyait, en les relayant politiquement, sur les conclusions du conseil des impôts contenues dans un rapport publié le 16 juin favorable à la taxation de l'outil de travail.

Le PC déposait le 7 juillet 1998 une proposition de loi n° 1053 portant réforme de l'ISF, afin d'intégrer les biens professionnels dans l'assiette de l'impôt. Lionel Jospin devait décider que l'outil de travail ne serait pas taxé.

En 1998, lors du vote du projet de loi de finances n° 98-1266 du 30 décembre 1998 pour 1999, devait être créé un taux d'imposition de 1,8 % pour les patrimoines nets imposables supérieurs à 15 millions d'euros. Au cours du débat, Dominique Strauss-Kahn, pourtant défenseur de l'élargissement de l'assiette de l'impôt, l'a refusé. L'accroissement de recettes attendu, notamment par le PCF, de cette nouvelle tranche d'imposition n'est pas intervenu.

Le Gouvernement Jospin a présenté dans les projets de loi de finances pour 1998, 2000, 2001 et 2002 des réévaluations du barème de l'ISF en

laissant sa majorité la refuser pour en retirer les bénéfices politiques. Cette attitude de non actualisation a engendré une augmentation continue du nombre des assujettis et un alourdissement de la fiscalité sur le patrimoine.

En 1999, deux rapports d'information devaient concerner l'ISF:

Le premier: le rapport d'information n° 1802 du 8 septembre 1999, relatif à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, présenté par le député communiste Jean-Pierre Brard. Il souhaite élargir l'assiette de l'impôt, réduire les taux, relever le seuil d'exonération et supprimer la limitation du plafonnement.

Le deuxième: le rapport d'information n° 1804, présenté par le député Eric Besson le 14 septembre 1999, souhaitait « mettre en place une fiscalité plus favorable à l'implication des investisseurs individuels dans la création d'entreprises ». Il souhaitait inciter les personnes disposant d'un patrimoine important à investir dans la création d'entreprises par un aménagement de l'ISF qui devait prendre la forme d'une exonération du montant de l'investissement réalisé en faveur d'une entreprise en création, à hauteur d'un certain plafond, sur le modèle de celle applicable aux biens professionnels, qui ne sont pas pris en compte dans l'assiette de l'ISF.

En 2000, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2001, la gauche avait adopté un abattement fiscal de 50 % sur la valeur des biens transmis par décès, sous réserve que l'héritier s'engage à conserver ses parts pendant six ans". Au cours de ce débat, le Gouvernement devait s'opposer à la

taxation des œuvres d'art et objets d'antiquités.

Didier Migaud, rapporteur général, indiquait le 19 octobre 2000: « Je le concède, l'ISF tel qu'il existe actuellement engendre quelques effets pervers. Il faudrait sans doute remettre l'ouvrage sur la table et rendre cet impôt plus intelligent qu'il ne l'est aujourd'hui. Mais j'estime que compte tenu des choix qui ont été faits, il faut en rester là pour le moment. »

Un troisième rapport adressé, en juillet 2001, au Premier ministre, par le parlementaire en mission Michel Charzat (Fabusien, député, maire du 20e arrondissement de Paris), sur « l'attractivité du territoire français » devait, dans le contexte nouveau de la réforme fiscale allemande et de l'arrivée de l'Euro, passer en revue les atouts et handicaps de la France et pointer les faiblesses de la recherche et de l'innovation. Au titre de nos faiblesses, il devait indiquer: une fiscalité jugée dissuasive et un environnement juridique et social considéré comme peu propice aux affaires. Il envisageait une refonte de l'ISF qui « ne doit pas être perçue comme confiscatoire »: il recommandait une actualisation régulière du barème et la suppression du « plafonnement du plafond » qui oblige certains contribuables à vendre leur capital pour acquitter l'impôt. Il préconisait également l'abolition de l'exonération de l'outil de travail et le passage à « une assiette large et à un taux faible ». Ce rapport visait à renforcer l'attractivité mondiale de la France et consolider l'enracinement national de nos entreprises.

Il fixait deux impératifs:

- Éviter que les quartiers généraux désertent l'hexagone. Il



constatait « pour EADS comme pour Euronext, Altadis ou Dexia, les dernières opérations de rapprochement transfrontalières se sont traduites par la délocalisation des sièges sociaux ».

- Lutter contre la fuite des cerveaux « il ne faut pas, par une fiscalité trop éloignée des standards internationaux, décourager les étrangers de venir s'installer chez nous ». Il constatait que 15 États de l'Union européenne avaient institué un régime spécifique pour les « impatriés ».

Le rapport Charzat devait se heurter à l'opposition des communistes pour lesquels « la proposition ainsi faite n'est donc pas de transformer la mondialisation capitaliste, mais de s'y inscrire et de l'alimenter ... ». Pour le PC, « ce ne sont pas les cadeaux successifs aux grands détenteurs de capitaux qui assurent la pérennité de l'emploi, l'augmentation des rémunérations, au contraire ces cadeaux servent à augmenter encore la course aux placements financiers ... »<sup>10</sup>.

La chute du mur de Berlin n'a pas seulement ruiné « l'idéal communiste » mais a aussi frappé d'obsolescence la sociale démocratie par une double révolution:

- La première: l'ouverture des frontières qui, en mettant en concurrence les systèmes fiscaux et sociaux des États, a dévitalisé l'efficacité des mécanismes d'assistance et de redistribution et donc a entraîné la balkanisation de la clientèle électorale des gauches.

- La seconde: la transformation des modes de production qui a entraîné une montée de l'individualisme, la fin des solidarités de classe et l'éclatement du monde ouvrier.

Lors de la discussion du projet de loi de finances le 16 octobre 2001, le ministre de l'Économie et des Finances devait, concernant « l'indexation de l'ISF demandée par le groupe communiste », indiquer que les débats permettront de préciser les choses et que « le gouvernement adoptera une attitude d'ouverture et de dialogue », ce qui entraîna le rejet de l'amendement communiste élargissant l'imposition mais accroissant la progressivité de celle-ci combattue par Didier Migaud, rapporteur général",

Le projet de loi de finances pour 2002 présenté par Laurent Fabius ne retint aucune des suggestions du rapport Charzat sur l'attractivité de la France: pas de régime spécifique pour les impatriés (les hauts cadres étrangers), pas de suppression progressive de la taxe sur les salaires, pas de diminution de l'impôt de bourse sur les transactions, pas de mesures pour les créateurs de start-up, pas d'aménagement de l'ISF. Seules mesures adoptées, des incitations fiscales à l'épargne en action (PEA et FCPI).

La gauche s'est contentée de ne pas appliquer la loi n° 97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite (Loi Thomas) au motif que « les dispositions adoptées en faveur des fonds de pensions pouvaient porter atteinte au régime par répartition » selon la déclaration de politique générale du 19 juin 1997 de Lionel Jospin. La gauche est tiraillée entre les dogmatiques et les réalistes. Les ventes des géants tricolores, en raison de l'insuffisance de capitaux nationaux, conduit aujourd'hui à des fusions permettant à des capitaux étrangers d'en devenir propriétaires. 60 % du capital des entreprises du CAC 40 sont

aujourd'hui détenus par des investisseurs étrangers. Au premier trimestre 2014, la situation est la suivante: OPA en mai 2013 par le conglomérat franco-chinois Axa-Fosum du Club Med; fusion en juillet 2013 de Publicis conseil avec l'Américain Omnicom: prise de participation en mars 2014 du Chinois Dongfeng et de l'État français dans PSA Peugeot Citroën; fusion en avril 2014 de Lafarge avec le Suisse Holcim; OPA en avril 2014 de l'Américain General Electric d'Alstom; rachat du Club Med par le conglomérat chinois Fosun, le 2 janvier 2015 ; rachat du Français Louvre Hôtels Group par le Chinois Jinjiang en mars 2015 ; Alcatel a été cédé au Finlandais Nokia en avril 2015. La France ne dispose plus du capital nécessaire pour lutter à armes égales. Les pouvoirs publics ont fait des retraités américains et autres les principaux actionnaires des entreprises françaises cotées. L'épargne retraite est l'assurance-vie, 1 400 milliards d'euros d'encours qui servent à 85 % à financer le déficit de l'État<sup>13</sup>. La France devient un pays d'exécution. Les décisions sont prises à l'étranger. Le transfert de la direction des entreprises françaises à des investisseurs étrangers s'est fortement accéléré.

### **Les attermoissements de la majorité de droite de 2002 à 2012**

L'ISF a été un sujet tabou lors des élections présidentielles de 2002. Jacques Chirac a souhaité rendre la fiscalité du patrimoine « plus juste et éviter l'expatriation du patrimoine ». Lionel Jospin ne s'est pas prononcé sur la question. François Bayrou s'est prononcé pour une réforme du plafonnement du plafonnement. Jean Marie Le Pen souhaitait supprimer l'ISF. Noël Mamère le conserver tant que la totale progressivité

de l'impôt sur le revenu n'était pas instaurée, tandis que Robert Hue voulait doubler l'ISF.

De 2002 à 2012, des députés et sénateurs de la majorité proposent, soit une suppression, soit des modifications de l'ISF. Ils se contenteront de limiter certains des effets désastreux de cet impôt dont le caractère idéologique apparaît de plus en plus.

En 2003, la loi sur l'initiative économique du 1er août a adopté trois mesures, afin de limiter les délocalisations des entreprises et de stimuler l'activité.

- Elle accorde une exonération aux actionnaires liés par un engagement de conservation des titres pendant six ans.

- Elle exonère totalement, sous certaines conditions, les titres reçus en contrepartie d'une souscription au capital d'une PME ayant son siège dans un État membre de l'Union.

- Elle institue un assouplissement du seuil requis pour bénéficier de l'exonération au titre de l'outil de travail: les dirigeants de société qui ne détiennent pas au moins 25 % du capital de la dite société peuvent bénéficier de l'exonération au titre de l'outil de travail si leur participation représente plus de 50 % de la valeur brute totale de leur patrimoine imposable (contre 75 % auparavant).

Mais le dirigeant qui part en retraite cesse d'être exonéré. S'il décide de vendre des biens professionnels, toute sa fortune est alors prise en compte dans le calcul de l'impôt.

En 2004, le sénateur Marini devait étudier l'ISF dans son rapport d'information n° 351 du 16 juin 2004. Il analysait les délocalisations pour raisons

fiscales et l'impact désastreux de l'ISF sur l'économie française. Lors du vote de la loi de finances pour 2005, le barème a été actualisé dans les mêmes proportions que pour l'impôt sur le revenu (1,7 %).

En 2005, lors du vote de la loi de finances pour 2006 un bouclier fiscal est créé pour assurer à chaque contribuable de ne pas consacrer plus de 60 % de ses revenus à l'impôt. Cette disposition visait à lutter contre l'évasion fiscale tout en donnant une « bouffée d'oxygène » aux « gros » propriétaires immobiliers disposant de petits revenus.

Un parasitage des débats parlementaires est constaté avec plusieurs tentatives de réformes de l'ISF qui se sont soldées par le statu quo. Elles ont cependant exacerbé les divisions de la majorité au cours des lois de finances. On peut notamment évoquer en mai 2004 une action visant à obtenir une relocalisation de capitaux expatriés à l'instar de trois États Européens, l'Italie, la Belgique et l'Allemagne lors de la discussion de la loi sur la confiance et la modernisation de l'économie. Des amendements ont été déposés visant à revenir au plafonnement de l'imposition totale à 85 % du revenu (amendement Auberger et Novelli) et à relever de 20 à 30 % l'abattement relatif à la résidence principale (amendement Carrez, Auberger, Méhaignerie et Mariton).

L'élection du candidat de « la rupture » promet de faire passer le bouclier fiscal de 60 % à 50 % pour trois objectifs: au plan moral, réconcilier les Français avec l'argent; au plan politique, encourager les plus riches à dépenser et investir en France plutôt qu'à l'étranger; et, enfin, adresser un signal à son

électorat en l'exhortant à « travailler plus, pour gagner plus ».

En 2007, la loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat du 1<sup>er</sup> août modifie l'impôt de solidarité sur la fortune en accroissant l'abattement pour la résidence principale de 20 % à 30 %. Ensuite, le dispositif ISF PME permet de réduire l'impôt en investissant dans une PME, à hauteur de 75 % ou 50 % de l'investissement selon les cas. Enfin, le bouclier fiscal limite à 50 % des revenus l'impôt payé. Ce plafond intègre les impôts payés par le contribuable et les prélèvements sociaux, CSG, CRDS ... Au-delà de ce seuil, l'administration devait rembourser. Ce mécanisme visait à éviter le caractère confiscatoire de la fiscalité, qui conduisait des contribuables à devoir aliéner leur patrimoine pour s'acquitter de leur impôt, et à neutraliser les effets pervers qui conduisaient à favoriser les exils d'entrepreneurs, des talents et des capitaux.

Cette stratégie de contournement sans réformer au fond, ajoutée à la crise allait devenir insoutenable en raison de l'explosion de la dette publique qui imposait une augmentation des prélèvements pour tous les citoyens. En 2009, le bouclier fiscal a bénéficié à 18764 contribuables pour un coût de 679 millions d'euros. Sur ce total, 423 millions ont été versés à 1 169 personnes, dont plus de 30 millions à madame Bettencourt.

Dans le même temps le flot des exilés fiscaux reprenait (2 contribuables fortunés continuaient à quitter la France chaque jour pour des raisons fiscales avec très peu de retour d'anciens exilés fiscaux) tandis que la bulle immobilière entraînait une forte augmentation des redevables appartenant à la classe moyenne. Une

cellule de régularisation ouverte d'avril à décembre 2009 permettait aux contribuables ayant dissimulé leurs avoirs à l'étranger:

- d'éviter un contrôle pour absence de déclaration d'ISF;
- de se mettre en règle avec le fisc;
- et de bénéficier de ristourne sur les pénalités.

Politiquement insoutenable, dévastateur, le remboursement, sous l'œil des médias, des millions d'euros aux plus gros possédants, allait discréditer ce système. Le bouclier fiscal était un « marqueur politique » dont N. Sarkozy avait fait le symbole. Il semblait profiter exclusivement aux très riches, qui étaient de plus exonérés de toute augmentation de CSG ou d'impôt supplémentaire sur le revenu auxquels les autres contribuables étaient confrontés. Ce mécanisme était contesté par l'opposition qui accréditait l'appellation « de président des riches » mais aussi par la majorité parlementaire. Cette dernière proposait pour sortir de ce piège, - à ressources fiscales constantes - la suppression du bouclier fiscal et de l'ISF en commençant par l'exonération de la résidence principale", voire la création d'un taux marginal supérieur de l'impôt sur les revenus à 45 %.

En juin 2011, le bouclier fiscal est abandonné et un nouveau barème est instauré: 0,25 % pour les patrimoines compris entre 1,3 et 3 millions d'euros et 0,50 % pour les patrimoines excédant 3 millions d'euros. Le chef de l'État devait souligner Il l'erreur faite de taxer le patrimoine alors qu'il aurait mieux fallu taxer les revenus du patrimoine et les plus-values ».

Les retouches apportées par les socialistes depuis 2012

Le parti socialiste devait se prononcer pour Il la conservation d'une véritable fiscalité sur le patrimoine, d'un [SF qui ait un sens Il, qui pourrait se fondre dans un Il impôt sur le patrimoine Il et être couplé à une taxe sur les successions. Des voix divergentes se prononçaient néanmoins pour la suppression de l'ISF, Vincent Peillon et Manuel Valls. Mais le projet socialiste préconisait de « rétablir une véritable imposition du patrimoine, via une refondation de l'impôt sur la fortune, qui a été progressivement vidé de son sens par les réformes successives de la droite » Le document mentionnait: «Aux argumentaires irrationnels sur les risques de délocalisation des patrimoines et des contribuables, il faut opposer une approche fondée sur les comparaisons internationales, qui montrent que la France ne fait pas partie des pays qui font fuir les capitaux, qu'ils soient nationaux ou internationaux. Une marge de manœuvre existe: elle doit être pleinement utilisée. 1116 Le candidat élu devait souscrire à ce constat.

La majorité socialiste a adopté, sans tenir compte de la création d'une tranche supplémentaire d'I IR, fixée à 45 % pour les revenus annuels par part dépassant 150000 euros, trois grandes initiatives fiscales: l'instauration d'une taxe de 75 % sur les revenus d'activité supérieurs à 1 million d'euros, annoncée comme temporaire Il le temps de rétablir les finances publiques »<sup>17</sup> ; l'alignement de la fiscalité du capital sur celle du travail par le vote de la loi de finances 2013 et le durcissement de l'ISF. En revanche, la proposition d'inclure les œuvres d'art dans l'ISF soutenue par le rapporteur

général du budget s'est heurtée en octobre 2012 à un refus du gouvernement.

L'inefficacité des mesures fiscales de la gauche au regard des objectifs assignés et l'aggravation progressive de la situation politique et sociale (augmentation des inégalités, maintien d'une importante pauvreté, réduction des marges de manœuvres politiques et fiscales ...) ont conduit à exacerber sa division entre ceux qui privilégient la redistribution - sans prendre en compte les distorsions économiques donc sociales créées - et ceux qui privilégient l'efficacité économique - la concurrence contrepartie de la modernisation de l'économie - donc l'attractivité du territoire.

Dès lors, dans une économie ouverte, l'ISF apparaît comme un impôt anachronique.

### **Un impôt devenu anachronique dans une économie ouverte**

Pour le droit fiscal, l'ISF ne répond pas aux critères d'un bon impôt qui sont la simplicité, la stabilité, la rentabilité et la facilité de recouvrement. En revanche, c'est un impôt longtemps populaire car ne concernant qu'une faible partie de la population; mais celle-ci s'est accrue en raison des bulles boursières et immobilières, conduisant à contester la légitimité de cet impôt.

Cet impôt n'a d'autre part, pas atteint son but: les inégalités sociales ne se sont pas, loin s'en faut, réduites depuis la création de l'IGF en 1982, tout comme la dette qui n'a cessé de s'accroître pour atteindre en mars 2014, 93,6 % du PIB avec un taux de 46,3 % du PIB de prélèvements obligatoires. Mieux cet impôt cumule aujourd'hui cinq inconvénients: il est discriminant pour la

compétition des États, inéquitable, injuste, inefficace et coûteux.

### **Discriminant pour la compétition des États**

Les déficits et endettements publics ont atteint dans de nombreux pays des proportions élevées par rapport au produit intérieur brut. Pour les faire diminuer existent trois moyens: accroître la croissance économique, diminuer la dépense publique et enfin, augmenter la fiscalité. La France a privilégié la fiscalité et notamment l'impôt sur le patrimoine, à la différence des autres États qui ont supprimé l'impôt sur le capital: l'Allemagne en 1997, l'Autriche en 1994, le Danemark en 1997, l'Italie en 1998, l'Irlande en 1997, le Luxembourg en 2006, les Pays-Bas en 2001, la Suède en 2007 ...

En 1975, la fiscalité du patrimoine représente 1,8 % du PIB pour une moyenne de 1,7 % dans l'OCDE. La France est dépassée par dix pays. En 1990, la fiscalité du patrimoine atteint 2,7 % du PIB, et avec une moyenne de 1,8 % dans l'OCDE, elle n'est dépassée que par quatre pays. En 2009, avec 3,3 % pour une moyenne de 1,8 % dans l'OCDE, elle n'est dépassée que par le Canada et le Royaume-Uni. La France ne s'est pas alignée sur la norme internationale et a maintenu cette « exception fiscale » caractérisée par une assiette étroite et des taux élevés qui frappent indifféremment des biens productifs ou non de revenus à l'exclusion des œuvres d'art.

Au fil des années, le patrimoine a déjà été imposé, lors de sa constitution, à l'Impôt sur le revenu. Il est imposé chaque année à l'ISF et de manière ponctuelle aux plus-values et aux droits de mutation immobilière et enfin une dernière fois lors des droits de succession.

La fiscalité est devenue un facteur important de la compétitivité des territoires et donc de la croissance économique pour ceux qui y habitent. La mondialisation a exacerbé la concurrence fiscale des États et le nomadisme fiscal. Ainsi, les jeunes traders partent pour Londres afin de ne pas payer d'ISF car ils auraient vocation à le payer, les entrepreneurs se délocalisent avant de vendre leur société à Bruxelles en raison de l'absence d'impôt sur la plus-value, en Suisse avec l'attrayant forfait fiscal, à Dubaï en raison de l'absence d'impôt sur les sociétés, ni sur le revenu. Ce mouvement est encouragé. Ainsi, David Cameron avait promis de « dérouler le tapis rouge aux exilés fiscaux français » ...

### **Inéquitable**

Inéquitable dans le traitement des différents actifs, il ne distingue ni l'origine, ni l'utilisation du capital taxé et le frappe indistinctement: l'impôt frappe les millionnaires en exonérant les milliardaires (exonération des biens professionnels).

a) L'assiette de l'impôt est particulièrement réceptive à l'immobilier - non délocalisable - qui constitue l'essentiel des « petites » grosses fortunes françaises. Ces dernières sont lourdement mises à contribution.

La hausse de l'immobilier, depuis 1998, en gonflant la valeur nominale des biens, accroît fortement le nombre des assujettis, en particulier les classes moyennes supérieures et non pas les très riches. C'est ce que l'on appelé le « syndrome de l'Ile de Ré ». Car l'immobilier est la valeur refuge des classes moyennes, notamment face aux incertitudes liées au montant des retraites en application du système de répartition. La hausse des prix

de l'immobilier est en outre stimulée par les acquisitions des fonds de pensions anglo-saxons et par les mesures Besson, l'amortissement Robien, les lois de défiscalisation Duflot et Pinel, les taux d'intérêts extrêmement faibles et enfin récemment le prêt à taux 0.

Il en résulte pour les classes moyennes un « effet de richesse patrimoniale encore virtuelle » et sans revenu supplémentaire, ce qui a pour effet d'entraîner une baisse constante des revenus disponibles.

L'impôt taxe en somme une plus value fictive. La bulle immobilière de la période 1987-1991, puis la bulle boursière de 1994 à 2000, puis enfin la nouvelle bulle immobilière de 1998 à 2008 ont abouti au final à ce que l'ISF taxe des patrimoines sur une valeur hypothétique qui n'a parfois rien à voir avec la valeur effective du bien lorsqu'il sera vendu. Tout cela a finalement provoqué un appauvrissement des classes moyennes préjudiciable à l'ensemble de l'économie.

b) L'impôt maintient en place des dirigeants très âgés: la règle qui oblige les propriétaires d'une entreprise à y exercer des fonctions effectives pour être exonérés d'impôt, conduit certains dirigeants à rester en place. La loi Dutreil a amélioré cette situation avec le pacte d'actionnaires ou l'investissement dans les PME.

Le rapport d'information Hollande du 6 juin 1990 indiquait déjà à propos de l'ISF: « On en mesure aisément les effets contestables par rapport à la mobilité du capital: vieillissement des dirigeants incités à ne pas céder leurs titres, héritiers devenus imposables du fait du fractionnement du capital suite à la succession ... »



700000 chefs d'entreprises ont pris leur retraite selon l'INSEE, un grand nombre d'entre eux auraient dû être redevables de l'ISF car cessant le travail, la richesse qu'ils ont créée était devenue « taxable », Beaucoup ont quitté le territoire à leur tour et contribué à la perte de substance économique du pays. Or, les PME de moins de 250 salariés concentrent près des deux tiers de l'emploi total.

c) L'impôt entraîne une fragilisation, une vulnérabilité accrue des entreprises.

Le seuil de 25 % de détention du capital nécessaire constitue un frein aux augmentations de capital et aux regroupements des entreprises comme le souligne le Conseil des impôts qui estime que: « Par crainte de passer en dessous du seuil et de se retrouver assujettis à l'ISF, les actionnaires évitent de lever des fonds propres et d'ouvrir leur capital. »

Enfin, l'ISF oblige les grosses entreprises familiales à servir de gros dividendes afin que leurs propriétaires puissent s'acquitter de l'impôt. Plutôt que d'investir, la priorité est de faire remonter les bénéfices pour payer l'ISF. En cas de pertes, l'entreprise doit être vendue pour payer l'ISF. Cela explique le déficit de la France en entreprises de taille intermédiaire, entre 250 et 5000 salariés: 4600 en France contre 12000 en Allemagne!

### **Injuste**

Injuste, car il a créé des distorsions dans l'allocation des ressources.

Les plus grosses fortunes détiennent le plus d'actifs exonérés comme les objets d'art et les biens professionnels ou faiblement imposés comme les valeurs mobilières.

Ainsi, de nombreuses stars investissent dans un bien pouvant être assimilé à un patrimoine professionnel afin de réduire, voire de supprimer l'ISF. Cette défiscalisation de patrimoine concerne, outre l'acquisition de châteaux, de nombreux vignobles à titre de biens professionnels pour profiter de l'exclusion de l'imposition à l'ISF. Plusieurs parlementaires notamment centristes sont désormais dans ce cas, à l'instar de Hervé Morin, député UDI qui déclare: « Je suis parlementaire et agriculteur. Mon patrimoine, ce sont mes douze poulinières, dont le meilleur cheval d'Europe. Comme c'est mon outil de travail, je ne paie pas l'ISF ». Une translation dangereuse s'opère: le nombre des assujettis à cet impôt augmente tandis que les capitaux se délocalisent ou s'investissent dans des domaines défiscalisés, pas nécessairement profitables à l'économie globale.

En 1990, François Hollande, député de la Corrèze, constatait déjà dans le rapport d'information n° 1415 du 6 juin 1990 sur la fiscalité du patrimoine que « les exonérations les plus importantes profitent aux détenteurs de patrimoines les plus élevés même si ceux-ci sont déjà imposables à l'ISF », compte tenu de la diversité de leur actif".

L'imposition du capital a favorisé la défiscalisation des revenus par le truchement d'investissements outre-mer (loi Pons), du simple jeu des bénéfices industriels et commerciaux (notamment hôteliers). On peut citer aussi la création cinématographique (SOFICA) et les dispositifs immobiliers (Robien, Duflot, Pinel) permettant de faire disparaître une partie des revenus. Enfin, une spécificité doit être indiquée: alors que les concubins



établissent une déclaration distincte en matière d'impôt sur le revenu, ils établissent une déclaration commune d'ISF.

Cet impôt incite à investir dans des biens non taxables parfois même dans des placements « stériles » et il développe pour certaines catégories de citoyens, médiatisés ou non, une « économie de troc » qui élude tous les impôts.

L'épargne qui est une fraction non consommée de revenus du travail à déjà subi l'impôt sur le revenu, l'imposer au titre du capital revient à payer une deuxième fois l'impôt sur cette somme.

### **Inefficace**

Inefficace, car incompatible avec la mobilité des capitaux et des personnes.

Qu'on le veuille ou non, l'ISF conduit à la destruction des valeurs et des emplois, à la délocalisation des entreprises et donc à l'appauvrissement du pays. C'est un fait économique, indépendamment des préférences politiques de chacun.

Un panorama historique montre que la France a toujours été terre d'immigration recevant un grand nombre d'arrivées, donc un pays remarquablement prospère et dynamique doté d'atouts matériels, culturels et humains remarquables. À l'exception de certaines périodes funestes où une politique inappropriée et déstabilisante a été adoptée de manière inconsidérée:

- Au XVIIe siècle, en 1685, pour des raisons religieuses, Louis XIV révoque l'édit de Nantes, publié par son grand-père Henri IV, qui accordait la liberté de culte aux protestants, Cette décision entraîna l'exode de 200000 protestants. Cette émigration d'une élite économique, intellectuelle et sociale

profita aux concurrents de la France en Europe.

- Au XVIIIe siècle, lors de la Révolution, des errements analogues, mais en sens contraire, se produisent avec la chasse aux aristocrates, au clergé et aux intellectuels hostiles au fanatisme révolutionnaire. Lavoisier sera décapité car « la République n'a pas besoin de savants ».

- Après une période d'accalmie et de relative stabilisation au XIXe siècle, entre 1814 et 1914, au xx-siècle le pays retombe hélas dans les mêmes travers. En 1940, pendant la deuxième guerre mondiale, avec les discriminations et la politique de persécution des juifs menée par l'État Français.

- Puis enfin à partir des années 1980 avec l'augmentation continue et intenable de la pression fiscale. Une fois de plus, l'expatriation des élites se produit... Expatriation fiscale cette fois-ci: exil patrimonial provoqué par la taxation du capital. Exil du capital humain et intellectuel 21. Cette mutation de population permet de constater une dissymétrie entre les départs d'une population très qualifiée, active et entreprenante qui s'expatrie (2,1 millions) et les entrées de population immigrée moins éduquée, plus pauvre et moins employable (5,3 millions nés à l'étranger selon l'INSEE) avec les conséquences financières.

Cette politique fiscale, somme toute absurde, a provoqué la fuite de capitaux productifs, dissuadé les investisseurs étrangers, accéléré les délocalisations et détruit les emplois!

### **Fuite de capitaux productifs**

L'ISF oblige à l'émigration. Chaque année entre 300 et 370 gros contribuables quittent la France pour se soustraire à l'impôt selon une note de Bercy de mars 2004. L'actualisation du barème en tenant compte de l'inflation étant rarement faite, l'imposition s'est trouvée fortement accrue. L'administration ne peut produire de chiffres concernant le montant des patrimoines exportés et surtout le nombre de familles « exilées ». Les délocalisations de futurs redevables à l'ISF qui quittent préventivement la France sont mal connues de l'administration. Elle ne peut naturellement nullement indiquer l'expatriation « préventive » de ceux qui partent avant d'être imposables, notamment les jeunes entrepreneurs. En revanche, la presse grand public a diffusé à de multiples reprises des listes d'expatriés et d'évadés fiscaux.

À cause des départs à l'étranger, la France se prive de recettes au titre des impôts sur le revenu, sur le, plus-values, sur les successions, sur la TVA et sur l'ISF lui-même. Ces départs ont en outre pour conséquence d'augmenter les impôts de ceux qui restent, donc de réduire la consommation, la croissance et la prospérité.

De plus, lorsque cet impôt a été créé en 1982, les taux d'intérêt atteignaient 11 %. À cette époque, un prélèvement de 1,8 % n'était pas confiscatoire, puisque le capital était plus rémunérateur. Aujourd'hui, les taux d'intérêt approchent 1,5 %, (avant impôt sur le revenu et CSG) soit moins que l'ISF. L'impôt retire plus aux ménages que ce que leur rapportent leurs placements financiers.

La question, concernant le retour des capitaux investis pour échapper à la

fiscalité française dans des pays fiscalement plus attractifs, qui auraient pu être utilement investis dans le financement de l'économie française – évalués à 11 milliards d'euros sans compter les effets indirects - a été posée par Jean-Pierre Raffarin en mai 2004. Cette mesure mise en œuvre au titre de mesures d'amnistie fiscale avait été plusieurs fois appliquée par la France, à deux reprises sous la IV<sup>e</sup> République par le gouvernement R. Schuman en 1948 (loi du 2 février 1948, rapatriement des avoirs assorti d'une taxe de 25 % jusqu'au 30 juin 1948), le gouvernement A. Pinay en 1952 (loi de finances du 14 avril 1952 pour 1952, rapatriement sans paiement de taxe jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1953) et à trois reprises sous la Ve République, sous le gouvernement de Gaulle en 1958 (ordonnance du 24 juin 1958, possibilité de rapatriement sans paiement de taxe durant un délai fixé par décret), sous le gouvernement Mauroy en 1981 (loi de finances pour 1982, rapatriement des avoirs avec paiement d'une taxe de 25 % avant le 1<sup>er</sup> mars pour les biens meubles et le 31 mai 1982 pour les immeubles irrégulièrement acquis à l'étranger) et sous le gouvernement Chirac en 1986 (loi de finances rectificative pour 1986, rapatriement des avoirs avec paiement d'une taxe de 10 %). En 1982, la taxe a rapporté 22,87 millions d'euros pour un montant de 91,47 millions d'euros rapatriés. En 1986, la taxe a rapporté 240 millions d'euros pour un montant de 2,43 milliards d'euros rapatriés. Plusieurs pays étrangers y avaient également eu recours, avec amende libératoire, l'Italie en 2001, 2002 et 2003, la Belgique et l'Allemagne en 2003. Cette amnistie, contestée par la gauche n'a pu, en France, être réalisée en

raison de l'ISF et plus généralement du poids de la fiscalité ainsi que de l'insécurité juridique liée aux incessantes modifications de la législation fiscale. La pression exercée par les Etats-Unis notamment sur la Suisse a conduit ce pays à exiger la régularisation de leur situation fiscale. Certains ont choisi de régulariser leurs comptes cachés à l'étranger moyennant le paiement des impôts de retard et les pénalités néanmoins plus clémentes que s'ils étaient découverts. La cellule de régularisation a récupéré 1,8 milliard en 2013. Des délocalisations tant de capitaux que de contribuables retraités, dans des pays à fiscalité adoucie, au Portugal, en Thaïlande, en Tunisie ou au Maroc, se poursuivent. De plus certains préfèrent rejoindre leurs capitaux à l'étranger plutôt que de rapatrier leur patrimoine en France,

#### **Effet dissuasif sur les investisseurs étrangers**

L'ISF décourage les étrangers de s'installer en France notamment les start-up. Les étrangers achètent les entreprises françaises sans vouloir venir travailler dans notre pays. Il est vrai que l'étranger devenant résident fiscal en France devra payer l'ISF non seulement sur tous les biens qu'il possède en France mais aussi sur ceux qu'il continuera à détenir dans son pays d'origine. La question de l'harmonisation fiscale des pays de l'UE souhaitée mais relevant de l'unanimité, est ainsi posée. Le Traité Constitutionnel européen a maintenu la règle de l'unanimité pour la fiscalité.

#### **Accélération des délocalisations**

L'expatriation du capital, comme l'a indiqué Michel Charzat, dans son rapport de juillet 2001 au Premier ministre, est <1

l'un des éléments clés susceptible d'être basculer le centre de gravité d'une entreprise vers l'étranger ». De fait, lorsque le capital s'éloigne, les centres de décisions le suivent et lorsqu'il faut restructurer (fusions transnationales), les salariés Français deviennent une variable d'ajustement. L'ISF met en danger la pérennité des entreprises françaises.

De nombreuses entreprises, notamment familiales, tombent sous le contrôle étranger faisant de notre pays un pays d'exécution. La France perd le centre de décision de maintes entreprises avec les conséquences désormais visibles sur la recherche, l'investissement et l'emploi. L'ISF favorise la bourse et les rachats par des capitaux extérieurs et donc le démantèlement de groupes.

Les familles sont obligées aussi de quitter la France: les enfants qui ne travaillent pas dans l'entreprise que leur père a créée sont conduits à s'expatrier pour ne pas être assujettis. Les petits enfants devenus étrangers seront conduits à vendre à d'autres étrangers. L'ISF a conduit à faire mourir le « capitalisme familial » au bénéfice du « capitalisme mondialisé ». Le 22<sup>e</sup> rapport du Conseil des Impôts de l'année 2004, consacré à « la concurrence fiscale et l'entreprise », minimisait l'importance des délocalisations.

Des managers étrangers sont rétifs à venir en France, siège de leur groupe, et d'autres managers Français s'expatrient et poussent à la délocalisation de leur siège social.

Ce mouvement de délocalisation certes feutré se double d'une non-localisation d'investissement en France et de suppressions d'activités désormais médiatisées par la révolte des salariés

licenciés manifestant devant leurs usines. Il en résulte une chute de l'investissement étranger en France qui se traduit par la suppression d'emplois de la part des investisseurs étrangers, une chute de l'attractivité de la France pour les investisseurs étrangers, une réduction des acquisitions réalisées en France par des sociétés de capital investissement.

Les fermetures d'entreprises pour faillite ou délocalisation se multiplient, ce sont des friches qui les remplacent. Chacun peut constater quotidiennement la désindustrialisation de la France comparée à l'Allemagne, la Suisse et même l'Italie du Nord. L'ISF n'est pas étranger à ce lent déclin ...

### **Destruction d'emplois**

Empêchant les créations d'emplois sur le territoire français, l'ISF conduit les investisseurs actifs à s'expatrier et à suivre les opportunités d'emplois et notamment les jeunes diplômés notamment des écoles de commerce ou d'ingénieurs", voire pour certains d'entre eux à demander la nationalité du pays d'accueil". Cette dévitalisation a conduit à la création par le Sénat d'une mission d'information" et à l'Assemblée nationale d'une commission d'enquête « sur l'exil des forces vives de France» le 9 avril 2014.

De fait, plusieurs indices permettent de constater les conséquences de l'exil: l'accroissement des mises en vente de biens immobiliers dans les zones géographiques concentrant le plus d'assujettis à l'ISF (Neuilly-sur-Seine, VIe, VIIe, VIIIe et XVIe arrondissements de Paris selon Daniel Féau Immobilier), le développement des marchands d'art français en Belgique, le marché financier à Londres".

Ce phénomène de délocalisation - largement médiatisé au nom de l'insécurité sociale - depuis la campagne référendaire de 2005, est devenu un vrai sujet d'inquiétude pour les syndicats et pour les licenciés victimes des délocalisations.

### **Coûteux**

Coûteux pour sa gestion élevée, contrastant avec un produit modeste.

Le rendement (2,65 milliards d'euros en 2004 pour 330000 assujettis) représente à peine 1 % des recettes fiscales. Exceptionnellement, l'impôt sur la fortune a atteint en 2014 le chiffre sans précédent de 5,3 milliards d'euros en raison du traitement des dossiers de régularisation d'avoirs non déclarés de comptes détenus à l'étranger et également de la progression de la bourse. L'ISF coûte beaucoup à la France. Outre l'image d'un État pénalisant la réussite, il coûte beaucoup plus en capital perdu qu'il n'apporte en recettes fiscales. La fuite des capitaux diminue ensuite le rendement des autres impôts.

L'ISF est un impôt à rendement décroissant: l'accroissement de la pression fiscale entraîne la fuite des contribuables. L'impôt a trois fonctions: couvrir les dépenses publiques et en priorité celles liées à l'exercice des fonctions régaliennes de l'État, réduire les inégalités, matérialiser le lien social et politique qui fonde la communauté des citoyens. Aucune de ces fonctions n'est remplie par cet impôt. Le mouvement de délocalisation de contribuables s'est accéléré depuis la condamnation par la Cour de Justice Européenne le 11 mars 2004 de « l'exit tax » instituée en 1998 pour décourager le transfert à l'étranger du patrimoine de Français voulant

échapper à l'ISF. « L'exit tax » était une taxation immédiate des plus-values latentes de 26 % sur les titres d'une société que le citoyen possède en cas de départ de France. Elle taxait des plus-values latentes et en report en cas de transfert du domicile fiscal hors de France. Surnommée « la herse fiscale » par les services fiscaux, elle a été supprimée par la loi de finances pour 2005 avant d'être réinstaurée lors de la réforme de la fiscalité du patrimoine par la loi de finances rectificative pour 2011 du 29 juillet 2011 avec application rétroactive au 3 mars 2011 et dont les conditions ont été durcies en 2013 afin de freiner les expatriations fiscales et garder prise sur la matière fiscale des contribuables français.

Mais le coût n'est pas simplement économique et financier, il est aussi social et politique. En effet, compte tenu des difficultés d'estimation des biens, cet impôt déclaratif implique de rechercher des éléments, de faire des estimations aléatoires et à risques, voire de recourir à des conseillers fiscaux. Cette question de l'évaluation des biens conduit la presse à s'interroger sur l'argent des politiques". On rappellera les suspicions concernant l'estimation du patrimoine de François Hollande lors de la publication de celui-ci au JO du 11 mai 2012.

Les hommes politiques eux-mêmes sont suspectés de sous évaluer le montant de leur patrimoine pour échapper à l'impôt ou réduire son montant", Depuis l'affaire Cahuzac qui a conduit l'ancien ministre du Budget à démissionner le 19 mars 2013 pour avoir détenu un compte bancaire non déclaré à l'étranger, suivie de l'affaire Benguigui du nom de l'ancien ministre de la Francophonie, accusée à son tour d'avoir minimisé son patrimoine,

a été instituée une haute autorité pour la transparence de la vie publique qui a déjà transmis à la justice le dossier de trois parlementaires: Gilles Carrez, Président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, pour divergences d'interprétation de la législation fiscale; le député Lucien Degauchy et le sénateur Philippe Marini, pour divergences d'évaluation des biens. La question du paiement ou non de l'ISF est devenue un moyen de pression redoutable, ainsi que les hommes politiques commencent à s'en apercevoir à leurs dépens.

Cet impôt peut donner lieu à une véritable inquisition fiscale dangereuse pour les libertés publiques avec notamment le fichage auquel il donne lieu. La complexité de calcul de l'impôt implique l'intervention d'un grand nombre de professionnels et de fonctionnaires pour vérifier les évaluations. Il ne profite guère en définitive qu'aux cabinets d'avocats fiscalistes ...

En toute hypothèse, il est générateur de multiples contentieux. La Cour de Cassation dans un arrêt du 25 janvier 2005 concernant le calcul du plafonnement a clos, en France, le débat sur le caractère confiscatoire de l'ISF<sup>33</sup>. La Cour Européenne des Droits de l'Homme a été saisie. Des actions similaires ont conduit la Cour Constitutionnelle Allemande de Karlsruhe le 22 juin 1995 (2 BVL 37/91) à déclarer l'ISF non constitutionnel. La Cour avait estimé que lorsque le total des impôts dépassait 50 % des revenus, il y avait atteinte au droit de propriété. Elle avait reconnu le caractère confiscatoire de l'impôt, car les prélèvements fiscaux excédaient la moitié des revenus disponibles du contribuable et le contraignait à une aliénation forcée

de son patrimoine. L'Allemagne, première puissance économique européenne n'envisage pas le rétablissement d'un impôt sur la fortune. Le seuil de plafonnement fixé à 75 % du revenu imposable en France est largement supérieur à celui existant dans les pays étrangers où subsiste un impôt sur la fortune.

En fin de compte cet impôt n'est ni rentable, ni juste, ni économiquement efficace, ni désormais et d'une manière claire socialement favorable à l'emploi. Il est un facteur de perte de substance pour l'économie Française. Il pose la question de la capacité de la France à retenir ses capitaux sur son territoire pour financer ses entreprises, maintenir et créer des emplois. Il constitue une anomalie française terriblement coûteuse pour le corps social.

Aux États-Unis, la gauche n'a jamais promis aux plus démunis de taxer les riches car chacun a l'espoir de le devenir et chacun a compris qu'ils étaient indispensables à l'économie. En revanche, l'imposition américaine, ne permet pas le déplacement de la ressource fiscale car elle taxe les nationaux quel que soit leur lieu de résidence. Elle est fondée sur la citoyenneté mais prend soin de ne pas pénaliser ceux qui réussissent. Ce système qui lie la fiscalité à la nationalité n'est d'ailleurs possible que parce que la fiscalité reste raisonnable. Transposé à la fiscalité française il aurait des effets dévastateurs. Déjà de grandes fortunes françaises réfugiées à l'étranger et craignant la transposition de ce système aux ressortissants français choisissent d'abandonner préventivement la nationalité française pour ne pas risquer

de se trouver un jour victimes d'un tel mécanisme.

En France l'impôt est une résurgence de la révolution pour beaucoup de formations politiques, notamment l'extrême gauche. Pour une telle idéologie, toute délocalisation est l'occasion de condamner le capitalisme. Elle souscrit à l'idéologie « redistributive », laquelle veut punir les riches d'avoir créé de la richesse sans pouvoir toutefois s'en passer. Elle tient le parti socialiste, victime de la tyrannie des minorités, sous son hégémonie intellectuelle. Pour ces derniers « taxer davantage les riches » est la base de toute justice sociale.

Après une longue période de timidité face à ce « diktat » idéologique, la droite, mais aussi quelques socialistes, convaincus du rôle antiéconomique et pénalisant pour l'emploi de cet impôt ont fini par se rendre à la raison. Ils commencent à en préconiser la suppression pure et simple. Car le seul mérite de cette imposition est finalement de générer des fortunes et des emplois pour les États concurrents de la France, dont certains se sont fait une spécialité d'accueillir chez eux fortunes et sièges sociaux contraints à l'exil fiscal.

Mais une partie de la droite reste tétanisée, hantée par le souvenir de la défaite de 1988. Elle continue à être rétive et timorée, elle redoute l'effet électoral de la suppression de l'ISF surtout face au slogan de « justice fiscale » d'une partie de la gauche. À défaut de rentrées fiscales, l'ISF doit permettre d'engranger des voix par démagogie. Tel semble aussi être le calcul du Front National depuis la Présidence de Marine Le Pen qui a rompu avec l'orientation libérale et antifiscale de son père. Loin désormais de parler de



supprimer cet impôt, il n'est plus question que de l'étendre encore aux œuvres d'art et objets de collection! Le Front National veut créer un impôt unique sur le patrimoine par la fusion de l'ISF et de la taxe d'habitation. Dans un communiqué de presse de la présidence du FN est indiqué: « En refusant l'intégration des œuvres d'art dans l'assiette de l'ISF, le gouvernement Hollande montre à quel point il courbe l'échine devant les puissances d'argent. Marine Le Pen rappelle sa demande d'intégration des œuvres d'art dans l'ISF. »<sup>36</sup> Cette posture plaît sans doute à un électorat déclassé économiquement et politiquement désespéré, mais elle fait fuir aussi les classes moyennes et productives qui ne parviennent pas à adhérer au programme économique de ce parti. Le « plafond de verre » dont le Front National se dit victime est largement la conséquence de ce genre d'orientation économique aventureuse ...

L'ISF n'est pas le seul prélèvement sur le patrimoine existant en France: l'impôt sur les plus-values immobilières alourdi par le gouvernement Fillon en 2011, les taxes foncières, les droits de mutation et de succession, la TVA immobilière et depuis 1998, l'imposition des dividendes à la CSG en plus de l'I/R et des plus-values frappent déjà fortement le patrimoine. Les immeubles en particulier se trouvent subir une double taxation annuelle sur le patrimoine: la taxe sur le foncier bâti ou non bâti et l'ISF. Une telle accumulation de taxes et d'impôts sur la propriété donne l'effet d'une double, sinon d'une triple peine lorsque l'on considère l'ensemble de la fiscalité immobilière.

Les impôts en France frappent les revenus à quatre stades: la perception avec l'impôt sur le revenu; l'utilisation du revenu c'est-à-dire la consommation avec la TVA, l'accumulation avec l'ISF et enfin, la transmission (droits de donation et de succession).

L'appellation « solidarité » - piège sémantique - rend politiquement très difficile la suppression de cet impôt. Elle serait présentée par la Gauche comme « un cadeau aux riches », « une restauration », voire « une revanche sociale ». C'est donc tout un état d'esprit qui est en cause. Car il ne faut pas perdre de vue que dans les faits, la conséquence directe d'une telle « solidarité » est d'enrichir directement les voisins de la France ...

En conclusion

La droite a essayé de garder cet impôt - au titre de relique symbolique - en le vidant de sa substance afin de le rendre socialement et économiquement compatible avec une économie ouverte et concurrentielle. Aujourd'hui, son triple inconvénient est reconnu: surtaxer les propriétaires d'appartements dont les prix se sont envolés avec le boom de l'immobilier; encourager les délocalisations ou l'exode des grosses fortunes et enfin, peser sur la possession de biens, donc, à terme, sur l'emploi. Les plus riches peuvent réduire leur imposition, voire s'expatrier, ce qui a comme effet de transférer la charge de l'impôt sur la classe moyenne et d'amener une érosion du consentement à l'impôt et au plan politique à une « jacquerie électorale » qui s'explique par les insatisfactions et frustrations politiques. Elles expliquent aussi les alternances électorales.



Le débat ne peut que rebondir. Nicolas Sarkozy vient de déclarer: « La France est écrasée d'impôts et il est fondamental que la France et l'Allemagne convergent en matière fiscale car on ne peut plus se permettre d'avoir des impôts qui n'existent nulle part ailleurs. Il n'y a ainsi pas d'ISF en Allemagne et il ne doit donc plus y avoir d'ISF en France. On ne peut pas vouloir l'Europe, c'est-à-dire la liberté de circulation des hommes et des capitaux, et avoir la fiscalité la plus lourde du continent. Cette inconséquence nous coûte cher. Il faut désidéologiser le débat fiscal. La seule vraie question c'est celle de la meilleure fiscalité pour sauver nos entreprises et nos emplois. »<sup>38</sup>

La presse grand public évoque de plus en plus souvent les stratégies de fuite devant les impôts de « l'élite médiatique ». Dans le même temps, le PS n'a pas renoncé à son objectif social - archaïque: améliorer le caractère redistributif des impôts, accroître leur progressivité et leur rendement, même s'il commence à comprendre qu'une imposition trop élevée nuit au rendement de la fiscalité.

Deux catégories de contribuables sont particulièrement concernées par le débat et donc par la décision politique: la première, les propriétaires ou actionnaires des PME, soumise à l'ISF, soit parce qu'ils ne remplissent pas les conditions nécessaires pour que leur actif soit exonéré comme outil de travail, soit après une transmission quand ils ne travaillent pas dans l'entreprise. La seconde catégorie dont le nombre s'est particulièrement accru: les propriétaires entrés dans le champ de l'ISF en raison de l'accroissement des prix de l'immobilier. L'importance du patrimoine de la

première catégorie est bien supérieure à celle de la seconde.

L'ISF, conjugué à la spéculation boursière, puis à la spéculation immobilière, elles-mêmes liées à l'internationalisation de l'économie, a comme conséquence de pénaliser principalement les classes moyennes et de détruire le capitalisme familial au profit d'un capitalisme financier, nomade et international. Ce dernier est mis en œuvre par des fonds de pension, des spéculateurs avisés, de puissantes entreprises multinationales, des banques internationales, des puissances pétrolières ... Son objectif est la maximisation des gains, non le maintien de la prospérité des populations.

On sait aujourd'hui que le passage d'un capitalisme national et industriel à un capitalisme international et financier est une des causes de l'appauvrissement des économies nationales et du chômage de masse. L'abrogation de l'ISF devient urgente.

# FINANCES PUBLIQUES

De la qualité vers la certification des comptes des CL : Où en sommes-nous aujourd'hui ?

**Richard William, Président de section, Chambre Régionale des Comptes d'Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes.**

**Audit - Risques et Contrôle / JUIN 2016**

L'auteur nous propose un témoignage sans concession sur l'état des dispositifs de maîtrise des activités et des comptes au sein des collectivités locales. Il souligne notamment les nombreuses carences de contrôle relevées par les chambres régionales des comptes (CRC) et le manque de sensibilisation des élus tournés en priorité vers les aspects politiques. Vingt ans après l'initiation de la démarche de fiabilisation des comptes, le chemin à parcourir reste considérable dans un contexte où l'argent public est désormais une ressource limitée.

La constitution a érigé en son article 47-2, introduit par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la règle selon laquelle [...] Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière».

## **Le fondement de l'organisation financière des administrations publiques locales**

L'organisation des procédures budgétaires et comptables des collectivités territoriales est fondée sur le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et

de comptable. Ce principe de séparation, inscrit à l'origine dans une ordonnance du 14 septembre 1822, a été constamment réaffirmé par tous les règlements généraux sur la comptabilité publique, notamment les décrets des 29 décembre 1962 et 7 novembre 2012. Les ordonnateurs constatent les droits des organismes qu'ils dirigent ou représentent, en liquident et prescrivent l'exécution des recettes, ils engagent, liquident et ordonnancent les dépenses dans les limites budgétaires votées par les assemblées délibérantes. Les comptables mettent en œuvre des contrôles a posteriori en vue du paiement des dépenses ordonnancées et des recettes résultant des droits constatés.

La Justification de ce principe de séparation s'explique par trois raisons visant à présenter au citoyen des comptes fiables et exhaustifs traduisant en termes financiers le résultat de l'action publique.

- **Le contrôle mutuel** entre l'ordonnateur, décidant des recettes et dépenses, et le comptable assurant les paiements et encaissements liés à ces décisions tout en vérifiant la régularité

formelle des opérations, ce dernier pouvant voir sa responsabilité personnelle et pécuniaire engagée par le juge des comptes en cas de non-respect de la règle. En 1960 René Arnould expliquait simplement ce principe selon lequel «toute opération qui requiert le concours de deux personnes indépendantes l'une de l'autre présente plus de garantie de régularité que si elle est exécutée par une seule».

- **Le principe de la division** du travail selon lequel, à l'instar des organisations marchandes et non marchandes de droit privé, l'agent qui engage les dépenses ou constate les recettes ne procède pas aux mouvements de trésorerie afférents, et ne participe pas directement à la mise en œuvre ni du compte de résultat ni du bilan patrimonial de l'organisme concerné.

- **Une volonté de l'Etat** de maintenir sur l'ensemble du territoire une unité et une cohérence dans l'acte budgétaire et financier en dépit de la diversité des acteurs et missions engagées ; ce qui lui confère le pouvoir de nommer et d'organiser la carrière des comptables publics.

### **Une démarche de fiabilisation et qualité des comptes engagée depuis près de 20 ans**

Face à la multitude et complexité des règles afférentes aux missions des collectivités locales, et pour répondre à une attente forte du citoyen au plan de la gouvernance impliquant une traçabilité des actes dans les comptes, les élus locaux ont pris conscience de la nécessité

d'améliorer leur relation avec les comptables publics, celle-ci ne pouvant plus se baser uniquement sur le principe de séparation des fonctions même si celui-ci procède d'une norme internationale en matière d'organisation.

En effet le comptable public, qui n'exerce qu'un contrôle externe dans les collectivités territoriales, intervient non pas au moment de l'engagement des dépenses mais a posteriori, une fois le service fait, ce qui pose des difficultés relationnelles entre la collectivité et ses fournisseurs en cas de blocages liés à des anomalies qui auraient pu être détectées avant l'engagement.

Dès 1998 la direction générale des finances publiques et l'association des maires de France élaborent une charte de partenariat en vue d'offrir «des prestations renouvelées, un service plus complet et plus réactif aux élus...», l'ensemble visant à « améliorer la qualité et l'efficacité de la gestion financière et comptable des communes».

En 2003 sont créées des conventions de services comptables et financiers (CSCF), comprenant une convention-type et des fiches-actions ainsi qu'un tableau de suivi, pour les communes et communautés de communes de plus de 1 00 000 habitants.

### **« Les collectivités semblent ne pas avoir pris la mesure des conséquences liées aux dysfonctionnements éventuels de leur organisation interne »**

Parallèlement, une loi du 28 décembre 2001 a créé le Conseil de normalisation des comptes publics chargé d'émettre un

avis préalable sur les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat et toute personne publique ou privée financée majoritairement par des ressources publiques. Il propose les mesures relatives à la présentation et à l'exploitation des comptes visant à donner une image sincère et fidèle de la Situation patrimoniale et financière des organismes publics, à faciliter l'analyse des coûts des politiques publiques et à assurer la cohérence des règles comptables applicables aux administrations publiques.

En 2010 le président de l'association des maires de France et le ministre du budget et des comptes publics de l'époque ont mis en œuvre un engagement partenarial-type entre collectivités et directions départementales des finances publiques (DDFiP), dans la ligne des CSCF créées en 2003. Parmi les éléments notables de ces engagements figurent l'accélération de la dématérialisation des échanges, l'amélioration des procédures budgétaires et comptables en vue d'une maîtrise des délais de paiement, la mise en place d'un contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD). Ce CHD est l'aboutissement d'un constat de bonne pratique des procédures internes chez l'ordonnateur permettant au comptable de concentrer ses obligations de vérifications sur des thèmes prédéfinis et à enjeu. En clair, le CHD constate que le processus de contrôle interne existant (conformité des actes aux lois et règlements, applications des décisions de l'assemblée délibérante, bon fonctionnement des processus internes de la collectivité notamment en termes de préservation des actifs, fiabilité des

informations financières) est suffisant pour optimiser le contrôle externe réalisé par le comptable public.

Le décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique fixe les objectifs en matière de CHD en fonction des caractéristiques des opérations relevant de la compétence des ordonnateurs et de son appréciation des risques afférents à celles-ci, le comptable adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles en se conformant à un plan de contrôle établi contractuellement au préalable.

La loi 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République engage la Cour et les chambres régionales des comptes dans une démarche expérimentale de certification des comptes des collectivités locales volontaires. Cette démarche qui s'organise en 3 phases (sélection des collectivités, diagnostic et bilan intermédiaire, audits « à blanc » en condition réelle de certification) prendra fin.... en 2022 !

### **Mais qui doit encore s'affirmer**

La nécessité d'élaborer puis de maintenir une comptabilité parfaitement fiable n'est naturellement pas la première préoccupation d'un ordonnateur en particulier les collectivités territoriales et leurs élus se consacrent prioritairement à la satisfaction des besoins publics, et conduisent dans ce but les divers projets qu'elles estiment devoir mettre en œuvre. Concentrées sur ces objectifs politiques

elles doivent cependant prendre conscience que le processus de fiabilisation des comptes, dans une période où l'argent public est désormais une ressource limitée, est devenu nécessaire. En effet l'information donnée aux citoyens sur l'usage qui est fait des deniers publics participe directement de l'exercice démocratique dans sa forme d'ailleurs la plus ancienne. La base de cet exercice, base sans laquelle absolument rien n'est possible, c'est la fiabilité des comptes et l'on peut sans hésiter considérer que cette fiabilité comptable participe de la qualité démocratique d'un système politique.

La démarche actuellement engagée nécessitera des ajustements de l'organisation interne: sécurisation de la gestion du patrimoine et de la gestion de la dette, des procédures achats, de la gestion des ressources humaines ... Des arbitrages devront être faits en fonction des priorités identifiées, des solutions retenues, des risques et coûts assumés...et des moyens disponibles. En l'état ce projet s'avère de longue haleine nécessitant une démarche volontaire, un management et une communication adaptés.

#### **Qui nécessitera un diagnostic préalable Basé sur des constats**

Nombreux sont les rapports de chambres régionales des comptes (CRC) déplorant l'absence de connaissance du patrimoine des collectivités: incohérence entre inventaire physique et état de l'actif au bilan comptable, incohérence entre état de la dette présenté par l'ordonnateur et celui inscrit au bilan comptable, pas de

contrôle des stocks, pas de contrôle des régies, méconnaissance des engagements externes de la collectivité (par exemple dans les participations des collectivités dans les sociétés d'économie mixte [SEM]). Ces constats ne peuvent découler que d'un audit externe, et indépendant, afin d'assurer à la collectivité un état des lieux objectif avec une première évaluation des coûts de mise en œuvre.

#### **Débouchant sur un plan d'actions**

Chaque collectivité devra fixer ses priorités : agir sur la parfaite connaissance de sa dette, de son patrimoine immobilier, améliorer ses procédures achats, mettre en oeuvre une gestion prévisionnelle des emplois et compétences limitant la création d'emplois par une organisation utilisant un plan de formation et de promotion professionnelle adaptés.

#### **Nécessitant un renforcement du contrôle interne**

Le contrôle interne regroupe l'ensemble des procédures et moyens adaptés aux spécificités de chaque collectivité lui permettant de contribuer à la maîtrise de ses politiques, à l'efficacité de ses opérations et à l'utilisation efficiente de ses ressources. Il doit permettre de prendre en compte de manière appropriée les risques significatifs, qu'ils soient opérationnels, financiers ou de non-conformité aux lois et règlements. Là encore les CRC observent régulièrement l'absence de contrôle interne ou, lorsqu'il existe, son mauvais positionnement institutionnel, tout comme l'absence de plan d'action propre aux priorités définies

et de suivi faute de détermination d'indicateurs mesurables.

### **Mais qui en est encore qu'à ses prémices**

Les élus locaux, soucieux de la perception externe du résultat de leurs décisions, sont parfois plus sensibles à leur communication et ne consacrent pas toujours leur priorité au fonctionnement interne de leur collectivité, se reposant pour cela sur leur technostucture. Selon les rapports publiés par les CRC toutes les collectivités semblent ne pas avoir pris la mesure des conséquences liées aux dysfonctionnements éventuels de leur organisation interne. Plus souvent, seule la procédure «achats» fait l'objet d'une attention, les élus cherchant en premier lieu à se protéger du risque de sanction pénale en cas de désorganisation de leur système.

L'intérêt de l'appréciation de la qualité des comptes et des procédures internes n'est pas toujours évident, même si ceux-ci se traduisent, in fine, en espèces sonnantes et trébuchantes. A titre d'exemple, un schéma de cohérence territoriale (SCOT) annulé par le tribunal administratif en 2015 pour défaut de procédure a coûté plus de 660 k€ à une communauté de communes de 18000 habitants. De même, sont régulièrement dénoncées avec la plupart du temps une sanction (limitée) des comptables publics par les CRC les conditions de manque de transparence des subventions, d'octroi des primes et avantages des agents publics, des désordres comptables liés à un manque de documentation, à des défauts de

recouvrement liés à de mauvaises procédures.

Le chantier est immense, il ne pourra aboutir que par étapes successives.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Le Maroc, futur carrefour financier européo-africain (2/2)

**Kawtar Raji Avocat au Barreau de Casablanca**  
**Alain Gauvin Avocat à la Cour & Associé**  
**Revue Banque n°790/Novembre 2016**

Le royaume du Maroc a entrepris depuis une dizaine d'années d'importantes réformes de son droit financier. Un article paru dans le précédent numéro de la revue a traité de la réforme de son régime des changes et de la loi bancaire de mars 2015 ; le présent article s'intéresse à la diversification des produits d'épargne et de financement, ainsi qu'à la réforme du régime des sûretés mobilières.

Pour se donner les moyens de son ambition et devenir un hub financier régional, le royaume du Maroc entend ouvrir sa place financière. Il a ainsi entamé une importante réforme de son régime des changes et diversifié son secteur bancaire avec l'introduction d'activités nouvelles comme celle de la banque islamique, des services d'investissement, et d'établissement de paiement. Cette politique volontariste se poursuit aujourd'hui avec la diversification des produits d'épargne et des instruments de financement, ainsi que la sécurisation des droits des créanciers grâce à une réforme des sûretés attendue.

### I. Une diversification des produits d'épargne et de financement en marche

Les projets innovants soutenus par les opérateurs, qu'ils soient marocains ou étrangers, ne manquent pas. Et la loi marocaine, loin d'interdire la mise en œuvre de tels projets, est le plus souvent silencieuse. Ce silence est souvent

interprété par certaines administrations comme une regrettable interdiction ; regrettable en effet car, à l'heure où le Maroc nourrit l'ambition de favoriser l'offre et la demande de financements de projets régionaux, l'image d'un pays ouvert et dynamique dont bénéficie le royaume, se projetant dans le temps et l'espace, ne peut être altérée par des décisions, ou des non-décisions, d'une administration parfois crispée et frileuse.

#### L'arrivée des ETF

La position adoptée, il y a quelques années, par certaines administrations, quant aux [ETF \[1\]](#), illustre cette crispation de certaines administrations devant la nouveauté : alors que, sur le plan des principes, aucune disposition n'en interdisait la création, ce projet fut avorté au motif qu'il n'existait pas de compartiment pour en permettre la cotation, et ce, alors même que la loi permettait la cotation des FCP.

Aujourd'hui, le Projet de Loi n° 19-14 vise expressément les ETF, de sorte que ces produits financiers, permettant une nécessaire diversification et une gestion dynamique des investissements, pourront être prochainement offerts au Maroc. Cette réforme est bienvenue pour bien des raisons dont certaines méritent d'être rappelées.

Là où ils sont autorisés, les ETF ont connu ces dernières années un engouement non



démenti de la part des investisseurs. Même pendant la récente crise financière, les encours portés par les ETF n'ont pas décliné, contrairement aux autres structures d'épargne collective qui se sont asséchées. Les raisons de cet engouement doivent être relevées, car elles justifient largement leur introduction au Maroc :

- des frais de gestion réduits qui ont conduit les pouvoirs publics d'un certain nombre de pays, telle que la France, à promouvoir et accompagner le développement de ces produits ;
- une transparence de l'information assurée, en raison des caractéristiques des indices utilisés ;
- une liquidité avérée des ETF, tant en raison de l'indice auquel ils s'exposent, qu'en raison de leur cotation ;
- une sécurité en faveur des investisseurs, tant à l'entrée qu'à la sortie des ETF : la cotation et le suivi des cours permettent aux investisseurs de choisir le moment de leur sortie.

#### La titrisation : un cadre juridique optimal

S'il est un domaine où l'administration et le législateur, loin d'être frileux, ont devancé les attentes du marché, c'est bien celui de la titrisation.

La Loi n° 119-12, réformant en profondeur la Loi n° 33-06 publiée le 20 octobre [2008](#) [\[2\]](#), « permet de se positionner comme une destination de choix pour le développement au Maroc et en Afrique de la [titrisation](#) [\[3\]](#) » (la Loi sur la Titrisation). Qu'on en juge :

- toute entité, qu'elle soit dotée, ou non, de la personnalité juridique, peut titriser ses créances ;
- il est désormais possible de titriser toutes classes d'actifs, et non seulement des créances, litigieuses ou futures, mais aussi des risques assurantiels, autrement dit les dettes éventuelles pesant sur les assureurs au titre de leurs engagements pris en faveur des assurés ;
- le Fonds de placement commun en titrisation (FPCT) peut souscrire des CDS et autres instruments financiers à terme ; il est ainsi, juridiquement, possible de monter des structures d'assurance ou de réassurance alternative (Alternative Risk Transfer), permettant de couvrir la population contre des risques climatiques ou de catastrophes dont les dégâts ne peuvent être indemnisés par l'assurance [classique](#) [\[4\]](#) ;
- il peut également acquérir des actifs après émission initiale et accorder des prêts directement à l'entité dont les actifs sont titrisés ;
- il est possible de segmenter un FPCT en compartiments étanches tant comptablement que juridiquement, de sorte que les créanciers d'un compartiment ne sauraient se prévaloir des droits des créanciers des autres compartiments, ni en supporter les obligations ;
- un FPCT peut être désormais constitué à la seule initiative d'une société de gestion, sans l'intervention d'un dépositaire et être doté ou non de la personnalité juridique ;
- il peut émettre des certificats de sukuk sous réserve d'un avis

conforme du Conseil supérieur des [Oulémas \[5\]](#) ;

- l'opération de titrisation échappe, dans son ensemble, au « droit des faillites » régi par le Livre V du Code de commerce et aux voies d'exécutions ; ainsi, les actifs cédés et titrisés, les sommes reçues par le FPCT, les sommes créditées sur le compte ouvert au nom de l'établissement chargé du recouvrement, ne peuvent être appréhendés par des tiers à l'opération de titrisation.

Ainsi, à la lumière de cette réforme (et même de celle de 2008), l'on peut s'interroger sur le peu d'engouement que suscite la titrisation au Maroc car, à l'exception de quelques rares opérations (dont les intragroupes CREDILOG), ce mode de financement, introduit par le législateur en 1999 au Maroc, est loin d'être entré dans les mœurs. Pourtant, le contexte et les besoins en financement et refinancement justifient largement le recours à la titrisation : la baisse des recettes de privatisation ; la mise en œuvre d'une politique de grands chantiers ; une liquidité bancaire plus étroite notamment due à l'application de règles prudentielles très consommatrices de fonds propres.

De même, les qualités éprouvées de la titrisation plaident largement en faveur de son recours : elle est un mécanisme fondamental à la croissance économique ; elle permet une meilleure allocation des ressources et une plus fine valorisation des actifs ; elle dilue les risques financiers dans le marché en les dispersant sur une base plus large d'investisseurs.

Les grandes banques marocaines sont des acteurs déterminants du développement de la titrisation dont elles doivent animer le marché. Ce n'est que lorsqu'elles se seront

appropriées ce rôle d'animateur de marché, que la promotion de la titrisation en tant qu'instrument de financement, puis d'assurance, prospérera.

Il est probable que la finance islamique contribuera à cette promotion.

#### [Développer la finance islamique tout en maîtrisant la doctrine](#)

La Loi sur la Titrisation introduit les sukuku qui, en résumé, sont, selon les règles de l'Accounting and Auditing Organisation for Islamic Financial Institutions (AAOIFI), des titres représentant un droit de jouissance indivis de chaque porteur sur des actifs acquis ou devant être acquis par l'émetteur de ces titres. La Loi prévoit que les sukuku peuvent être régis par un droit étranger et libellés en devises étrangères. Il s'agit là d'un progrès considérable mais impératif : dès lors que le royaume souhaite devenir un centre d'affaires et financier international pour l'Afrique, les investisseurs étrangers désireux de s'y implanter doivent pouvoir choisir la devise et la loi qui leur accordent le plus de confort dans le développement de leurs projets. Le Maroc avait déjà, dès 1993, saisi cette nécessité en donnant la possibilité aux opérateurs ayant pour projet de créer des banques et des holdings de gestion offshore sous le régime de la Loi n° 58-90, de choisir la loi applicable à la constitution, la vie et la liquidation de leurs structures, ainsi que la devise dans laquelle le capital social pouvait être libellé.

Toujours guidé par le souci de satisfaire les besoins des investisseurs étrangers, le législateur marocain a retenu une acception large des sukuku permettant, par exemple, d'émettre des sukuku al ijara, structures de vente et de location avec option d'achat (sale and lease back), mais aussi sukuku al moudaraba ou sukuku al

moucharaka instruments adossés à un investissement, ou encore à un actif en construction ou futur (istisna et salam).

Pour couper court à tout débat sur la nature du droit accordé au porteur de sukuk, la Loi sur la titrisation précise que le FPCT a le pouvoir d'accomplir, dans la limite du règlement de gestion du FPCT, tout acte de disposition (et bien sûr d'administration) sur les actifs grevés du droit inhérent au sukuk.

Pour unifier la doctrine et assurer la sécurité juridique en faveur des investisseurs désireux de conclure des opérations financières conformes aux principes de la Charia, la Nouvelle Loi Bancaire et la Loi sur la Titrisation créent un comité national dénommé Conseil supérieur des Ouléma, dont la composition, les prérogatives et les modalités de fonctionnement sont fixées par un dahir [spécial \[6\]](#), conformément à l'article 41 de la Constitution. Il revient, ainsi, au Conseil supérieur des Ouléma :

- d'arrêter, en concertation avec les autorités de tutelles, les caractéristiques techniques des produits bancaires et des sukuks ;
- d'émettre un avis conforme (une fatwa) sur tout certificat de sukuk destiné à être placé auprès d'investisseurs résident ou sur tout produit bancaire participatif autre que ceux énumérés par la Nouvelle Loi Bancaire.

L'objectif poursuivi par le législateur marocain, à l'instar de son homologue [malaisien \[7\]](#), est de limiter le risque de contestation résultant d'interprétations divergentes qui pourraient naître de plusieurs sharia boards privés, comme cela est parfois le cas dans le cadre de sukuk internationaux.

## II. La sécurisation des droits des créanciers

Tout opérateur exerçant une activité économique dans un pays qui lui est étranger s'interroge sur la fiabilité du système juridique de ce pays. Ses interrogations peuvent se résumer ainsi : le contrat conclu avec le cocontractant ressortissant du pays considéré est-il valable et opposable à ce dernier ? Autrement dit, si le cocontractant local faillit à exécuter ses obligations, l'opérateur (qu'il soit, au demeurant, étranger ou local) pourra-t-il faire reconnaître ses droits et en obtenir l'exécution ? Ce sujet sensible de la sécurisation des droits des créanciers soulève bien entendu la question de la confiance dont on peut investir le système judiciaire local. Elle dépend, aussi, des garanties que la loi locale offre au créancier pour, en cas de défaillance de son débiteur, lui permettre de recouvrer rapidement et définitivement ses droits.

La sécurité des droits du créancier est cruciale lorsque ce dernier est une banque : le financement de l'économie est assuré par le système bancaire qui, par ailleurs, est soumis à des contraintes prudentielles sévères et coûteuses. Qu'un pays n'offre pas le cadre juridique adéquat à la constitution et la réalisation de garanties en faveur des banques, et c'est le financement, notamment, de l'entreprise qui en pâtit, affectant par là même l'économie du pays.

La région Afrique du Nord et Moyen Orient serait, selon une étude commandée par la Banque Mondiale, celle au sein de laquelle l'accès de l'entreprise au crédit est le plus faible au [monde \[8\]](#), ce qui, s'agissant du Maroc, est regrettable, compte tenu de son secteur bancaire et financier sans doute parmi les plus dynamiques de la région.

Mais l'expérience montre que, en dépit de sa vigueur, le système bancaire marocain est limité, dans sa capacité de financement de l'entreprise, par l'impossibilité d'obtenir de solides garanties exerçables sans aléa en cas de défaillance du débiteur.

Fort de ce constat, le ministère de l'Économie et des Finances a demandé au Fonds monétaire arabe (FMA) et à la Société financière internationale (SFI) de conduire une première mission d'évaluation du cadre légal et institutionnel et des pratiques existantes en matière de sûretés mobilières. Ce travail d'évaluation, enrichi par les observations des experts de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD), a donné lieu à un rapport préconisant une réforme du régime juridique des sûretés mobilières [qui \[9\]](#), deux ans plus tard, a engendré du Projet de loi n° 18.15 modifiant et complétant le dahir formant Code des obligations et des [contrats \[10\]](#) (le Projet de Loi Sûretés).

Le Gouvernement annonce, dans la « Note de présentation du projet de loi portant réforme du droit des sûretés mobilières », clairement l'objectif [poursuivi \[11\]](#) : « Dans le cadre de la stratégie de promotion de l'accès des entreprises au financement, il s'est avéré opportun de réformer le système des sûretés mobilières. En effet, la situation financière de certaines catégories d'entreprises, notamment les PME, ne permet pas à elle seule de rassurer les créanciers d'où l'intérêt de renforcer les possibilités pour ces entreprises de donner en gage les actifs mobiliers corporels et incorporels afin de consolider leurs capacités à mobiliser des financements. » Parmi les mesures énoncées par le Projet de Loi Sûretés, méritent d'être soulignées les profondes améliorations suivantes.

La constitution des sûretés élargie et simplifiée : il sera possible de constituer une sûreté mobilière sur tout type de bien et la créance garantie pourra être d'un montant variable ; il convient ainsi d'entendre qu'une créance dont le montant n'est pas déterminé, mais dont le plafond est déterminable, pourra être garantie ; le rôle d'agent des sûretés sera consacré ; le formalisme sera réduit : la légalisation ne sera plus nécessaire et l'enregistrement de la sûreté ne constituera pas une condition de validité de la sûreté ; il sera possible de céder des créances sur un débiteur non professionnel ; la sûreté translatrice de propriété est désormais reconnue, ce qui constitue une avancée considérable, même si la loi reconnaissait déjà l'effet translatif de propriété de la cession de créances professionnelles et du gage-espèces (par application des règles du prêt de consommation). Il convient cependant de noter que la force de la propriété cédée à titre de garantie ne permet pas, dans le Projet de Loi Sûretés (futur article 1172 du [DOC \[12\]](#)), au créancier, propriétaire à titre de garantie, d'échapper à la faillite de son débiteur.

[L'information des tiers : un registre et un régime unique d'inscription des nantissements seront créés.](#)

Une liberté contractuelle accrue : il ne sera plus nécessaire de procéder à un inventaire précis des éléments d'un stock affecté en garantie ; une description générale suffira, ce qui est appréciable s'agissant de l'affectation en garantie d'actifs futurs ; il sera possible de substituer un actif à un autre ; bien que le principe d'indivisibilité de la sûreté demeure, une mainlevée

partielle, sur une partie des actifs grevés, sera possible.

La réalisation de la sûreté est optimisée : le pacte comissoire sera reconnu, sous réserve qu'un expert évalue le bien grevé de la sûreté ; les parties pourront également prévoir, dans l'acte constitutif, les modalités de réalisation de la sûreté et de vente du bien gagé ou nanti.

Ainsi, ce projet de réforme illustre de façon remarquable la démarche, entreprise par le royaume, d'optimisation de son droit. D'autres réformes en cours, telles que la refonte du Livre V du Code de commerce, applicable aux entreprises en difficultés, l'institution (enfin) d'un régime juridique des instruments financiers à terme de gré à gré (OTC), ou encore l'élaboration d'un Code monétaire et financier parachèveront la modernisation d'un système juridique qui contribuera à l'attractivité du royaume aux yeux des investisseurs étrangers et à sa compétitivité au regard des États africains partageant la même ambition de devenir une place bancaire et financière internationale pour l'Afrique.

-----

[1] Exchange Traded Funds.

[2] La Loi n° 33-06 était déjà qui était déjà présentée comme constituant "un cadre juridique parmi les plus modernes au monde" : G. Benteux, « Nouvelles structures de titrisation pour les établissements de crédit, Conférence – Nouvelle loi Enjeux et perspectives », Conférence CDG-CAPITAL, CIH, MT, Casablanca, 21 mai 2009.

[3] [http://www.cliffordchance.com/briefings/2013/04/la\\_reforme\\_de\\_la\\_loi\\_sur\\_la\\_titrisation.htm](http://www.cliffordchance.com/briefings/2013/04/la_reforme_de_la_loi_sur_la_titrisation.htm)

[4] A. Gauvin, « Cloisonnement des métiers financiers et transferts de risques cross-sectoriels », RD banc. et fin. n° 1, janvier 2003, prat. 100012 ; Dérivés de crédit, RB Édition., 2003, p. 109 ; pour des exemples d'opérations : « Titrisation, assurance & réassurance », Conférence op. cit. : « AGF – Mediterranean Re (2000)

[5] Voir infra.

[6] Le Dahir n° 1-03-300 du 22 avril 2004 portant réorganisation des conseils des oulémas.

[7] Les Émirats Arabes Unis et le Bahreïn s'orientent également vers la mise en place d'un Sharia Board Central.

[8] Alejandro Alvarez De La Campa, « Increasing access to credit through reforming secured transactions in the MENA region », Policy research working paper 5613, mars 2011.

[9] Projet de réforme du droit des sûretés mobilières, Rapport de diagnostic juridique, 24 octobre 2013.

[10]

[http://www.sgg.gov.ma/portals/0/AvantProjet/122/Avp\\_loi\\_18.15\\_Fr.pdf](http://www.sgg.gov.ma/portals/0/AvantProjet/122/Avp_loi_18.15_Fr.pdf).

[11] Op. cit., p. 1.

[12] Dahir du 12 septembre 1913 (9 ramadan 1331) formant Code des obligations et des contrats.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Politique monétaire : ses errances modernes

**Nathalie Janson, enseignante au Groupe NEOMA Business School et à Sciences-Po.**  
<https://www.contrepoints.org/Février 2015>

Mario Draghi<sup>1</sup> avait annoncé qu'il frapperait fort après les fêtes : dans le plus grand respect du *forward guidance*, Mario Draghi a présenté un plan de « Quantitative Easing » européen avec un programme de rachat de titres de presque 1200 milliards d'euros sur 18 mois. Les investisseurs ont réservé un accueil à la hauteur de l'événement. Alors que l'on aurait pu s'attendre à un effet modéré – l'annonce de Draghi avait largement été anticipée – l'effet fut immédiat et largement positif en raison de l'annonce d'un programme plus généreux que prévu. Avec une hausse de 8%, le mois de janvier 2015 fut l'un des meilleurs mois boursiers depuis 2008.

Mario Draghi a profité des auspices favorables consécutifs à la décision de la Cour européenne validant le programme de rachat de dette OMT («Outright Monetary Transactions »), et mettant ainsi en minorité les Allemands. Mario Draghi a donc annoncé l'achat mensuel de 60 milliards de titres, publics et privés, sans préciser davantage leur proportion respective. Pour contenter les Allemands, ce programme ne sera pas basé sur le principe de la mutualisation des risques :

les risques seront portés à 20% par la BCE et à 80% par les banques centrales nationales. En outre, le rachat possible de titres souverains se fera dans la limite de la part de chaque État membre au capital de la BCE.

De l'avis de tous, Mario Draghi ne pouvait pas faire autrement que d'annoncer un tel programme même si de sérieuses réserves sont émises quant à son efficacité, notamment pour des pays comme la France.

Pour les plus critiques, le programme au pire n'aura pas d'effet. En somme le programme de rachat sera un formidable révélateur de la capacité des États membres à se réformer. Ainsi la politique n'aura d'effet que dans les pays qui auront su créer les conditions de la reprise du crédit. Mais comment est-il possible de croire qu'injecter des milliards chaque mois n'aura « au pire aucun effet » ?

### Le drame du monétarisme...

Des décennies de monétarisme ont eu la vertu de faire comprendre qu'un surplus de monnaie finissait toujours par se traduire par de l'inflation et que l'inflation était préjudiciable au calcul économique et donc à l'activité économique. En simplifiant et

---

<sup>1</sup>Mario Draghi, économiste, banquier et ancien haut fonctionnaire italien.



en caricaturant à l'extrême, une économie où la quantité de monnaie augmenterait de façon permanente, sans croissance de la production, serait caractérisée par une hausse des prix continue, le surplus de monnaie n'ayant rien « à acheter » en termes réels. C'est pourquoi le monétarisme a préconisé en son temps le respect de la règle monétaire suivant laquelle le taux de croissance de la monnaie devait être constant. À noter qu'aujourd'hui on pourrait objecter qu'il y a un découplage entre la quantité de monnaie injectée et l'inflation puisque malgré les interventions massives des banques centrales, il n'y a pas de signes d'inflation. Mais la réalité est trompeuse dans la mesure où la crise des subprimes aurait dû conduire à une déflation plus sévère qu'elle ne l'a été, ce qui prouve bien l'existence d'une certaine forme d'inflation... La règle monétariste a progressivement été réinterprétée puisque les banques centrales respectaient, avant la crise, une règle où la croissance de l'offre de monnaie suivait le taux de croissance potentielle de l'économie, pour que la monnaie joue pleinement son rôle d'accompagnateur de la croissance économique. C'est ainsi qu'il faut interpréter le recours à l'objectif de croissance des prix que se sont fixées certaines banques centrales comme la BCE. C'est un moyen d'objectiver la stabilité des prix et de contenir les risques d'inflation. Cependant, la règle des 2% n'est donc en aucun cas un minimum à atteindre mais plutôt un maximum de ce point de vue. On notera au passage à quel point Mario Draghi détourne le message aujourd'hui

puisqu'il justifie son action dans le but de retrouver une inflation de 2%, laissant entendre qu'une inflation est nécessaire à la croissance économique.

### Les effets Cantillon aux oubliettes...

Si la théorie quantitative de la monnaie est utile pour démocratiser l'idée que la croissance monétaire doit éviter d'excéder la croissance de l'activité économique, elle passe sous silence que la monnaie est tout sauf neutre pour l'économie ! Faire varier l'offre de monnaie a des incidences non négligeables et crée des gagnants et des perdants. C'est ce qui s'est passé le 22 Janvier 2015. Les premiers grands bénéficiaires sont les investisseurs sur les marchés financiers. En effet, la mise en œuvre du QE dans la plupart des économies développées – ce n'est pas encore le cas de la Chine par exemple – passe par les opérations d'open market qui consistent en l'achat temporaire (en période normale) ou définitif (aux USA) de titres publics et privés. Mécaniquement, le fait que la Banque Centrale se porte acheteuse de titres fait augmenter leurs valeurs sur le marché. En outre, si la banque centrale explique aux marchés que son action sera répétée sur une période de temps longue, les intervenants vont légitimement anticiper une période de hausse prolongée. Il s'ensuit des effets de richesse, comme on a pu le noter aux USA, mais ces effets ne sont guère partagés par le reste des acteurs économiques. En somme, Mario Draghi contribue directement à améliorer le bien-être de ceux vilipendés lors de la crise de 2007, les « méchants spéculateurs ». Plutôt que



d'essayer en vain de contenir les bonus, il serait sans doute plus approprié d'arrêter d'arroser le marché de liquidités dont les premiers bénéficiaires sont les investisseurs financiers !

Par ailleurs, si les taux d'intérêt d'intérêts sont maintenus à des niveaux « artificiellement » bas, alors des décisions économiques seront prises sur des bases erronées. En effet, le niveau des taux d'intérêt affecte le calcul de rentabilité des investissements et des projets qui n'auraient pas été entrepris le sont ! Ces projets ne seront sans doute plus rentables dès lors que les taux d'intérêt remonteront. Le maintien « artificiel » des taux d'intérêt par la banque centrale crée les conditions d'une crise économique future : c'est la théorie du « malinvestment » chère à l'école d'économie autrichienne. Par ailleurs, même si les banques ont, jusqu'à maintenant, faiblement transformé en prêts additionnels, préférant laisser les liquidités obtenues sur leur compte à la banque centrale, les *happy few* emprunteurs sont également les gagnants de ce système puisque Mario Draghi veut raviver l'inflation. La situation ne pourra évoluer que vers une inflation positive et des taux d'intérêt plus élevés. Heureux ceux qui peuvent s'endetter aujourd'hui : qu'ils le fassent à taux fixe sur la durée la plus longue possible !

Il semblerait bien que les banquiers centraux soient tombés sur la tête ! Leur obsession d'un retour à l'inflation – qui n'a en réalité jamais disparu quand on voit les

bulles sur les marchés... – n'a rien d'encourageant. Penser que l'inflation redonnera le moral est une ineptie. Qu'y-a-t-il de si réjouissant de payer plus cher demain ?

## POLITIQUE ECONOMIQUE

### Quand le gardien du Temple devient le sauveur des marchés financiers

**Frédéric Lebaron, Directeur du Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (CURAPP).**

<https://www.cairn.info/revue-savoir-agir-2014>

Le paradoxe (européen) du moment tient peut-être dans un constat : la Banque centrale européenne, créée sur le modèle de la Bundesbank et imprégnée dès l'origine par l'ordo-libéralisme intervient de plus en plus, en dehors de son cadre institutionnel et doctrinal d'origine qui lui interdit tout prêt aux États et la cantonne à la lutte contre l'inflation. Cette évolution inquiète voire révolte ses inspirateurs les plus zélés. Les dirigeants et économistes allemands néolibéraux, de Otmar Issing à Jens Weidmann refusent cette évolution. Le président de la Bundesbank, est aujourd'hui isolé et même moqué en tant qu'incarnation du refus de cette évolution au sein du Conseil des gouverneurs.

L'ascension et l'évolution doctrinale apparemment sans limite de la BCE dans l'espace des institutions de l'UE est d'autant plus significative qu'elle est un produit de la crise financière qui a fait irruption en 2007-2008, et qu'elle correspond avant tout à une reconfiguration de l'ordre économique et financier face aux conséquences de cette crise. Au fil de celle-ci, la BCE a mobilisé diverses techniques pour éviter l'effondrement du système financier et de la monnaie unique : interventions massives sur le marché interbancaire « gelé » par la menace des créances douteuses dès 2008 ; baisse des taux jusqu'à des niveaux historiquement très bas en termes nominaux, avec ce que cela implique de

rupture à l'égard de la doxa anti-inflationniste ; crédits sans limite aux banques en difficulté, au risque de l'aléa moral ; prêts aux États fragilisés sur le marché secondaire qui contournent habilement la « lettre » des traités ; annonce solennelle d'interventions potentielles sans limite si l'euro est menacé .

Le « temple de la stabilité monétaire », souvent perçu – non sans raison- comme un monolithe fait de dogme orthodoxe ,s'est ainsi trouvé placée malgré lui en position de « gestionnaire de crise » pragmatique, contraint d'intervenir au quotidien avec toutes les ressources en son pouvoir face à la prolifération des risques, fût-ce au prix d'innovations technico-financières aux limites de ses possibles juridiques.

Sa fonction de gardien de la « stabilité financière » et plus simplement de la « stabilité monétaire » est devenue une évidence aujourd'hui, comme elle l'est pour les autres banques centrales partout dans le monde, alors que l'instabilité chronique du capitalisme financier ne se démentit pas. Ces derniers jours, face aux intenses mouvements de capitaux qui ont affecté plusieurs places financières « émergentes » et fortement déstabilisé le marché des changes, les banques centrales ont à nouveau été les « pompiers » face à un nouvel accès de stress financier, qui

trouve son origine dans l'action monétaire de l'une d'entre elles, la Fed « Pompiers pyromanes », selon l'expression de Patrick Artus, elles le sont donc plus que jamais...

### La BCE face à la menace de déflation

« Temple d'orthodoxie », la BCE s'est engagée dans des politiques monétaires fortement interventionnistes pour faire face à la fragilité du système financier européen : taux proches de zéro et prêts illimités aux banques. Au moment où la Fed entreprend de sortir progressivement de sa politique dite de « Quantitative Easing » (qui consiste à acheter sans limite des bons du Trésor, faisant ainsi « tourner la planche à billet »), la BCE est obligée de continuer à maintenir son activisme monétaire, faute de signaux encore suffisants de reprise. Elle doit maintenir cette orientation même si divers acteurs évoquent, en Europe aussi, le « retour à la normale » rendu possible par la (prétendue) reprise de l'activité.

Le débat actuel qui s'intensifie autour du concept de « déflation » illustre cet enjeu interne autant qu'externe, car il divise aussi le monde des économistes en Europe et au-delà. Sans abandonner son discours et ses objectifs anti-inflationnistes, et tout en continuant d'afficher son déni face à tout risque de déflation, la BCE est contrainte de gérer la décélération de la hausse des prix au sein de la zone euro. Alors que les salaires sont maintenus à un bas niveau, voire poussés à une baisse rapide, par un chômage massif et par les pressions à la compétitivité-prix, le risque d'entrer dans un cercle vicieux déflationniste semble chaque jour plus élevé. Cela limite bien sûr la portée du discours plus optimiste de « sortie de crise » et de « retour à la normale » qui est devenu la musique de fond du moment.

### La stabilité financière comme mandat principal ?

En annonçant fin juillet 2012, par l'entremise de son président Mario Draghi, qu'elle interviendrait par « quelque moyen que ce soit » pour défendre la monnaie unique (« *what ever it takes...* »), la BCE a repoussé au moins provisoirement les menaces extrêmes dues à la spéculation financière, notamment contre les pays fragilisés par leur haut niveau d'endettement public. Ce « succès » est abondamment vanté comme une preuve de la capacité de la zone euro à résister aux chocs financiers.

Même si cette « rupture » ne doit pas être surestimée, car elle fait suite à des innovations pratiques tout aussi voire plus radicales depuis Mai 2010, elle marque bien le changement concret d'orientation des « finalités » de l'institution, et c'est bien elle qui suscite la réaction la plus vive du côté des « gardiens du temple » en particulier en Allemagne. Il est piquant de constater qu'Otmar Issing, le « père de la doctrine de la BCE », intervient depuis l'été 2012 face aux projets d'union politique et d'union bancaire portés par les dirigeants et, de sa nouvelle position de conseiller de Goldman Sachs, devient la mauvaise conscience ordolibérale de l'institution.

L'opposition entre une majorité de banquiers centraux « pragmatiques » emmenés par Mario Draghi et les « gardiens du temple » de plus en plus isolés au sein et autour de la Bundesbank, correspond avant tout à une division stratégique et géopolitique née des contraintes de la gestion de crise. Cette division affecte profondément l'unité des acteurs dominants de la politique monétaire et financière, et elle constitue peut-être un sinon le principal facteur

structurel de crise de la doctrine économique en Europe. La BCE est ainsi devenue un acteur paradoxal de déstabilisation idéologique, là où son attachement à la seule stabilité des prix devait garantir par elle-même la stabilité de la zone euro.

### **L'orthodoxie budgétaire : le consensus « en dernière instance »**

Si la BCE a eu un rôle moteur dans l'imposition des politiques d'austérité budgétaire en Europe, c'est d'abord parce que les conditions historiques très particulières de la « crise de la dette » lui ont permis de « peser » très directement sur les États, en liaison étroite avec la Commission et le Fonds Monétaire International, mais aussi avec les ministères des finances nationaux, faisant d'elle non seulement le concepteur doctrinal (elle n'a fait qu'actualiser une très vieille doctrine, celle de l'« équilibre budgétaire »), mais aussi un acteur majeur de la mise en œuvre des plans d'ajustement.

C'est peut-être aussi parce que, face à un déplacement de ses missions et à une évolution notable de son champ d'action, elle a pu retrouver sur ce sujet une unité sérieusement remise en cause par ailleurs. Ainsi, face à l'accroissement de son rôle de gardien financier de la zone euro, la BCE serait conduite à ce que l'on pourrait appeler une « fuite en avant » dans la conquête de pouvoirs économiques et politiques toujours plus étendus, au service du seul système financier.

### **La régulation du système financier et la concentration des pouvoirs**

La pression à la mise en place d'une « union bancaire » est bien sûr au cœur de la recomposition fonctionnelle qui affecte la

BCE et fait désormais d'elle une institution aux pouvoirs tentaculaires, puisqu'ils concernent désormais aussi la surveillance au jour le jour des risques encourus par le système bancaire. Cela va impliquer des nouveaux services, du personnel, et sans doute une visibilité encore accrue dans l'espace public : elle sera « mobilisée » dès qu'une grande banque sera en difficulté.

Il faut cependant souligner que l'Europe est allée beaucoup moins vite que les États-Unis, eux-mêmes ralentis par une conjoncture politique peu favorable, dans la mise en place d'un cadre de régulation bancaire plus contraignant, et que la montée en puissance de la BCE sur ce dossier résulte d'un compromis politique pour le moins « poussif », où ni la Commission ni les États ne montrent guère d'enthousiasme pour contrôler les abus de la finance.

Lorsqu'elle deviendra le superviseur des plus grandes banques de la zone euro en novembre 2014, conformément à l'accord du 13 décembre 2013, la BCE concentrera les pouvoirs d'impulser la politique monétaire et, de facto, la politique de change de l'UE, de maintenir la stabilité financière dans la zone euro face aux menaces affectant les États, tout en définissant des orientations de politique budgétaire mises en œuvre dans les pays « sous assistance », et enfin de surveiller les risques au sein du système financier en supervisant les grandes banques.

Une telle concentration de pouvoirs ne peut rester longtemps sans contrepartie démocratique. Or, les faiblesses constitutives de la BCE n'ont pas été surmontées sur ce plan. La publicité des minutes du conseil, combattue avec acharnement par les dirigeants allemands (qui risqueraient d'apparaître dans tout leur isolement) n'est toujours pas acquise,

et le président de la BCE n'a aujourd'hui guère de comptes à rendre devant les citoyens des États de la zone, en dehors de débats rituels menés dans le cadre aseptisé et lointain du Parlement européen. Les dirigeants de la BCE sont plus proches que jamais des institutions bancaires et financières qu'ils sont chargés de contrôler et réguler. Les deux catégories de personnel sont en mesure d'imposer leurs choix aux acteurs politiques.

Si la BCE est plus visible désormais des citoyens, c'est surtout que, dans les pays où elle agit au sein de la « Troïka », elle ne peut plus revendiquer la neutralité d'un gardien de la stabilité aux mains blanches. Elle ne peut plus prétendre se cantonner à des actions techniques et lointaines, garantes du fonctionnement quotidien du bien public si « privé » qu'est la monnaie (unique).

Les effets concrets de ses interventions se mesurent quant à eux très directement avec les conséquences des politiques d'austérité : une immense dégradation du bien-être collectif accompagne ainsi la montée du chômage, la précarité de masse et la pauvreté dans un grand nombre de pays. Le démantèlement de l'État social qu'elle promeut renforce chaque jour les effets négatifs de la dynamique de crise économique. Derrière son rôle de gardien de la stabilité financière, la BCE est devenue un vecteur de crise sociale et politique permanente, le cœur des contradictions du capitalisme européen vieillissant. ?

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Les outils de gestion et les performances de l'État

### Pouvoirs Locaux – octobre 2014

L'État a trois comptabilités (générale, budgétaire et nationale) et il y en a probablement une de trop. Le dispositif d'amélioration de la performance mis en place dans le cadre de la LOLF, avec ses objectifs et indicateurs, produit une information très riche mais ne sert quasiment à rien. Les normes d'évolution des dépenses, en volume et en valeur, ainsi qu'un bon équilibre entre la souplesse de gestion donnée par la LOLF aux responsables de programme et le maintien d'un contrôle budgétaire et comptable a priori, ont contribué à un net ralentissement des dépenses de l'État. Il n'en est pas résulté une dégradation des services qu'il rend ou une moindre efficacité de ses interventions.

Les outils de gestion de l'État ont été profondément rénovés au cours des 15 dernières années, avec notamment la mise en œuvre de la loi organique de 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et l'instauration de normes budgétaires. Le recul est désormais suffisant pour en évaluer l'utilité, c'est-à-dire leur capacité à améliorer la gestion de l'État.

Trois catégories d'outils de gestion sont retenus ici : les comptabilités (générale, budgétaire et nationale) ; les dispositifs d'amélioration de la performance prévus par la LOLF, notamment les objectifs et indicateurs des projets et rapports annuels de performance (PAP et RAP) ; les règles budgétaires, notamment les « normes en valeur et en volume ».

### Une comptabilité de trop

La LOLF a prévu la mise en place d'une comptabilité générale, en droits constatés, et sa certification par la Cour des comptes.

Environ 1,5 milliard d'euros ont été investis en matériels et logiciels informatiques pour produire chaque année le compte général de l'État [1] dont la présentation tient sur environ 700 pages de rapports annexés au projet de loi de règlement. Pour la Cour des comptes, « la place singulièrement limitée qu'occupe l'utilisation de ces données chez les gestionnaires laisse apparaître le risque d'une comptabilité sans usage » [2].

En effet les gestionnaires n'utilisent que la comptabilité budgétaire, en encaissements et décaissements, d'abord parce que le budget est présenté et voté dans ce cadre. Les crédits doivent donc être gérés par les responsables de programmes dans ce même cadre. Ensuite, une comptabilité de caisse est plus facile à comprendre qu'une comptabilité d'exercice, celle-ci impliquant par exemple des traitements complexes et discutables pour estimer les provisions et amortissements. Enfin, elle permet un suivi quasi-quotidien, alors qu'une comptabilité en droits constatés oblige à effectuer des opérations d'inventaires difficiles et nécessairement plus espacées dans le temps.

Certes, avec une comptabilité de caisse, il peut être plus facile d'améliorer artificiellement le résultat en « oubliant » de payer des factures, mais un contrôle interne efficace peut empêcher de telles dérives. Une comptabilité de caisse ne permet pas d'établir un bilan, tout au moins un bilan complet [3], mais il n'est pas totalement certain que l'estimation de tous les actifs et passifs de l'État, avec souvent des modes de valorisation conventionnels, en vaille le coût. Il n'y a pas d'harmonisation, nationale ou internationale, des méthodes de

comptabilisation en encaissements et décaissements et la comptabilité budgétaire de l'État en France présente des particularités peu compréhensibles [4] mais, s'il existe des normes internationales pour la comptabilisation en droits constatés des organismes publics, elles sont contestées et très peu utilisées [5].

Dans ces conditions, seule la comptabilité budgétaire est utilisée par les gestionnaires, mais il est impossible de comparer les résultats de l'État et d'autres entités publiques, françaises ou étrangères. Il est aussi impossible de consolider les comptes de l'État et des organismes qu'il contrôle, alors même que la tentation des gouvernements est toujours forte de débudgétiser des charges en les transférant à de tels organismes. Il n'existe pas non plus de séries longues des recettes et dépenses de l'État corrigées de l'impact de ces changements de périmètre.

La comptabilité nationale, qui est tenue en droits constatés mais utilise surtout en pratique les données de la comptabilité budgétaire, comble ces lacunes. Ses concepts et méthodes sont harmonisés au niveau international. Elle permet d'établir des comptes de l'État mais aussi des comptes de l'ensemble des administrations publiques et de les consolider. Les instituts statistiques produisent systématiquement des séries longues à méthodologie et périmètre constants, révisées chaque fois que les méthodes et périmètres changent. Il existe un bilan de l'État et des autres administrations publiques en comptabilité nationale, certes plus fruste que celui de la comptabilité générale.

La comptabilité nationale a aussi ses défauts : elle a une périodicité annuelle (il existe des comptes trimestriels mais peu fiables pour les administrations publiques) ; les données publiées sont trop agrégées pour analyser avec précision les recettes et dépenses publiques.

Au total, l'État a trois systèmes comptables dont l'un coûte cher et ne sert quasiment à rien ; les deux autres sont imparfaits mais se complètent : la comptabilité budgétaire constitue l'outil de gestion de base de l'État et la comptabilité nationale permet des analyses macro-budgétaires et des comparaisons internationales.

La comptabilité générale est au milieu du gué : pour être utile, elle doit aller plus loin en remplaçant la comptabilité budgétaire, ce qui signifie notamment : faire voter au Parlement un compte de résultat prévisionnel et établir des résultats mensuels en droits constatés ; mettre en place une véritable comptabilité analytique s'appuyant sur la comptabilité générale ; consolider les comptes de l'État et des organismes qu'il contrôle. Les entreprises privées le font mais le coût de cette nouvelle étape serait probablement élevé pour l'État et il n'est pas certain que ses performances en seraient nettement améliorées. Avant de l'engager, une analyse approfondie des avantages et inconvénients de cette nouvelle étape est nécessaire.

### Un dispositif très peu utile d'amélioration de la performance

Les rapports annexés aux projets de loi de finances et de règlement qui constituent le dispositif d'amélioration de la performance instauré par la LOLF (projets et rapports annuels de performances, « jaunes » et documents de politique transversale) ont, au total, environ 20.000 pages. Cette masse de données est considérable et la France figure parmi les pays de l'OCDE où l'information budgétaire et comptable est la plus complète et la plus fiable [6].

Toutefois, ce dispositif n'a aucun impact sur la gestion publique et ne sert en rien à améliorer les performances de l'État. La répartition des crédits budgétaires n'a aucun lien avec les indicateurs de performance de ces projets et



rapports. Certes, aucun pays n'a établi de lien automatique entre performances des services et dotations budgétaires mais, comme le soulignait une mission d'information de l'Assemblée nationale, « si la performance ne saurait commander la budgétisation, elle devrait à tout le moins contribuer à l'éclairer » [7], ce qui n'est même pas le cas. Selon le même rapport de 2009, le dispositif de performance « est vécu comme générateur de procédures supplémentaires totalement déconnectées de la réalité de la gestion », ce qui n'a pas changé depuis.

Il s'agissait à l'origine de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats pour gérer l'État. Les « responsables de programmes » devaient se voir fixer des objectifs, recevoir les moyens nécessaires pour les atteindre et être jugés sur leurs résultats.

Or, 46% des indicateurs retenus pour apprécier leurs performances correspondent à des objectifs d'efficacité socio-économique dont la réalisation dépend généralement de multiples facteurs sur lesquels ils n'ont aucune prise : un directeur d'administration ne peut pas être tenu pour responsable de la qualité de l'air ou de l'insertion des jeunes sur le marché du travail. Il est évidemment indispensable de mesurer l'efficacité socio-économique des politiques publiques mais cette mesure suppose d'appliquer des techniques statistiques complexes, permettant d'isoler la contribution de chaque facteur au résultat, à des données pertinentes avec un recul temporel suffisant, ce que ces indicateurs ne font pas. La mesure de l'efficacité socio-économique relève d'évaluations lourdes incompatibles avec un suivi annuel dans le cadre du calendrier budgétaire.

Il est de la responsabilité du Parlement et du Gouvernement de définir et réformer les politiques publiques sur la base de ces évaluations [8]. Les responsables de programmes, quant à eux, devraient être jugés sur la qualité et la quantité des services rendus

au regard des moyens mis à leur disposition, c'est-à-dire sur l'efficacité de leur gestion, et seuls les objectifs et indicateurs de qualité et d'efficacité de la gestion devraient être retenus dans les projets et rapports annuels de performance. Ces objectifs et indicateurs devraient être déclinés au niveau des budgets opérationnels de programmes et faire l'objet d'un véritable contrôle de gestion, celui-ci étant encore très limité dans les services de l'État. La comparaison des résultats entre les services déconcentrés devrait permettre d'évaluer leurs responsables et d'aligner leurs résultats sur les plus performants.

Il n'y aura pas de gestion par la performance tant que ces responsabilités respectives des ministres et des fonctionnaires ne seront pas mieux distinguées. C'est une condition nécessaire mais pas suffisante. Encore faut-il aussi définir des indicateurs pertinents d'efficacité et de qualité de la gestion et en tenir compte pour rémunérer les fonctionnaires.

De tels indicateurs sont relativement faciles à définir dans le secteur privé car la production peut y être valorisée en euros et, au bout du compte, c'est la marge bénéficiaire dégagée par une activité qui importe. Ce n'est pas le cas dans les administrations où les objectifs sont multiples, voire incohérents, et où les résultats ne peuvent pas faire l'objet d'une même unité de mesure. Comment mesurer la production de la Justice ou de la Défense ?

Assigner des objectifs d'efficacité aux administrations peut même avoir des effets pervers. Par exemple, demander à des services de contrôle (police, fisc...) d'accroître le nombre d'enquêtes ou de sanctions par agent les conduit à sanctionner les fraudes les plus faciles à appréhender et non les plus répréhensibles [9]. Il faudrait disposer d'indicateurs plus sophistiqués, tenant compte de la difficulté des contrôles, mais ils ne sont pas faciles à construire et à utiliser et restent à mettre au point.

Quant à la « justification au premier euro » des crédits, il s'agit seulement d'une justification comptable consistant à décomposer la dépense et à indiquer les déterminants de ses principales composantes. Elle est utile à la budgétisation mais ce n'est en aucun cas une justification de l'utilité des dépenses. Si l'État emploie des cadres supérieurs à creuser et reboucher des trous, cette activité sera « justifiée au premier euro » en expliquant qu'elle mobilise tant de cadres avec telle rémunération moyenne et implique l'achat de tant de pelles à tel prix l'unité.

### Des règles budgétaires utiles

La directive du 8 novembre 2011 sur les « exigences applicables aux cadres budgétaires des États-membres » prévoit que ceux-ci se dotent de « règles budgétaires chiffrées » qui favorisent le respect de leurs obligations en matière de finances publiques sur un horizon pluriannuel dans l'ensemble des administrations publiques.

Les normes budgétaires de l'État répondent à cette obligation. Une norme de croissance en volume (euros constants) des dépenses du budget général a d'abord été créée en 2004. Son champ a ensuite été étendu aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne puis au produit d'une partie (limitée) des taxes affectées aux opérateurs.

Cette norme joue un rôle essentiel car le budget est construit et piloté en exécution pour la respecter. Elle a un fondement juridique depuis la première loi de programmation des finances publiques, de février 2009 pour les années 2009 à 2012, qui fixe l'évolution des dépenses de l'État sur son champ et inclut un budget triennal, mission par mission, lui-même établi pour qu'elle soit respectée.

En 2011, elle a été dédoublée avec la création d'une norme de croissance des dépenses en valeur sur un périmètre plus restreint excluant

les charges d'intérêts et les cotisations au compte d'affectation spéciale des pensions. Cette norme en valeur est généralement plus contraignante que la norme en volume. En 2012 puis en 2014, elle a pris la forme non plus seulement d'une stabilisation mais d'une diminution des dépenses de l'État en valeur.

Dans un premier temps, la norme a été contournée en multipliant les dépenses fiscales, notamment les crédits d'impôt qui sont économiquement équivalents à des subventions. Le coût des dépenses fiscales a ainsi augmenté de 55% de 2004 à 2010, et de 142% pour les seuls crédits d'impôts [10]. Les niches fiscales et sociales ont ensuite, dès la loi de programmation de 2009, fait l'objet d'une règle de gel de leur coût total qui a été à peu près respectée.

En considérant les prélèvements sur recettes comme des dépenses, ce qu'ils sont économiquement, et en étendant la norme aux taxes affectées, qui permettent de débudgétiser des dépenses, le Gouvernement s'est affranchi avec raison du cadre, inapproprié, de la comptabilité budgétaire. Il pourrait aller encore plus loin dans ce sens : les investissements d'avenir sont « hors norme », ce qui permet une débudgétisation massive ; les dépenses de certains comptes spéciaux, de même nature que certaines de celles du budget général, devraient aussi être intégrées dans le périmètre de la norme.

Il reste ainsi trop de possibilités de s'affranchir des contraintes posées par ces normes mais leur resserrement à partir de 2009 a été efficace dans la mesure où il a conduit à un net ralentissement des dépenses publiques. Compte-tenu de la porosité des frontières budgétaires entre l'État et les opérateurs, il est préférable pour le montrer de considérer les dépenses des administrations publiques centrales en comptabilité nationale [11]. Les crédits d'impôts sont désormais enregistrés comme des dépenses publiques en comptabilité nationale, ce qui permet de

neutraliser le remplacement de dépenses budgétaires par de telles dépenses fiscales.

Les dépenses des administrations publiques centrales ont augmenté, en moyenne annuelle, de 1,5% de 2008 à 2013 contre 3,2% de 1998 à 2008. L'inflation a certes été un peu plus faible de 2008 à 2013 (1,2% en moyenne annuelle) que de 1998 à 2008 (1,7%) mais cela ne remet pas en cause le constat d'un net ralentissement [12].

Les règles budgétaires ont donc été efficaces pour ralentir la progression des dépenses. Ce résultat a pu être obtenu parce que les crédits sont pour la plupart limitatifs et parce que le respect de leurs limites fait l'objet d'un dispositif efficace de contrôle budgétaire et comptable ministériel a priori qui a été maintenu pour l'essentiel tout en donnant plus de souplesse aux gestionnaires.

Les règles de gestion adoptées avec ou après la LOLF et rassemblées dans le décret du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique sont globalement plus souples que sous l'emprise de l'ordonnance de 1959 et des textes antérieurs à 2001, notamment la loi de 1922 sur le contrôle financier et le règlement général de 1962 sur la comptabilité publique. Si les pouvoirs des contrôleurs budgétaires ont été renforcés récemment, notamment sur la masse salariale à la suite du dépassement des crédits de 2009, le nombre de leurs visas préalables a ainsi été divisé par plus de dix en dix ans.

En outre, même si la situation des finances publiques a imposé de durcir les normes dans les lois de finances par rapport au budget triennal, voire dans les lois de finances rectificatives par rapport à la loi de finances initiale, la programmation pluriannuelle des crédits et la mise en place dès le début de l'année d'une réserve de précaution donnent depuis quelques années une meilleure visibilité aux responsables de programmes pour gérer leurs crédits.

Enfin, alors que le budget était ventilé en 800 chapitres sous l'emprise de l'ordonnance de 1959, le regroupement des crédits en environ 120 programmes (budget général) au sein desquels ils sont fongibles permet à leurs responsables de les redéployer plus facilement pour faire face à des dotations budgétaires en baisse, même si beaucoup de crédits restent « fléchés » et si, en pratique, les rémunérations ne sont pas fongibles avec les autres dépenses [13].

## Une performance globale impossible à mesurer

Cet assouplissement de la gestion publique et le maintien d'un important dispositif de contrôle a priori ont permis de ralentir la progression des dépenses. Il reste à déterminer s'il n'en est pas résulté une baisse de la performance de l'État du fait d'une dégradation de la qualité de ses services ou d'une réduction de ses interventions.

En théorie, l'analyse des écarts entre les résultats et les objectifs mesurés par les indicateurs de performance de la LOLF pourrait le permettre. Dans les premières années de mise en œuvre de la LOLF, la direction du budget en publiait une synthèse. Il apparaissait ainsi en 2010 que les résultats étaient conformes aux prévisions dans 43% des cas et que ce taux n'avait pas significativement varié depuis 2007, ce qui infirmait l'hypothèse d'une dégradation des performances de l'État [14].

L'intérêt de cette analyse est toutefois très limité : les indicateurs de performance des RAP et PAP changent souvent d'une année à l'autre ; leur pertinence est souvent douteuse ; les objectifs sont parfois abaissés pour être plus facilement atteints. Cet exercice a en conséquence été abandonné et il n'existe pas d'autre mesure synthétique de la performance de l'État. Un baromètre de la qualité des services publics a été créé en 2010 puis reconstruit en 2012, mais il ne mesure la

performance que d'une partie des activités de l'État et il faudrait encore qu'il soit utilisé plusieurs fois dans les mêmes conditions pour en tirer des conclusions fiables.

Si les règles budgétaires ont été assez efficaces pour ralentir la progression des dépenses de l'État, la question de l'amélioration ou de la dégradation de ses performances reste sans réponse, et il est probablement impossible d'y répondre. Il faudrait en effet disposer d'indicateurs pertinents de l'efficacité de la plupart des services publics et d'évaluations rigoureuses de la plupart des politiques publiques, ce qui est une ambition démesurée. Il reste néanmoins impossible de dire que les services rendus par l'État se sont dégradés et que ses interventions sont moins efficaces.

-----  
 [1] « Chorus et les systèmes d'information financière de l'État », rapport public annuel, Cour des comptes, 2011.

[2] « La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives », rapport public thématique, 2011.

[3] Les dettes financières de l'État sont comptabilisées depuis bien avant la LOLF.

[4] Comptabilisation des subventions aux collectivités locales et à l'Union européenne en « prélèvements sur recettes », des remboursements de crédits de TVA en « dépenses d'intervention » ; imputation soit au budget général soit à un compte spécial pour des dépenses de même nature...

[5] Des normes françaises applicables à toutes les entités publiques sont en cours d'élaboration.

[6] Une étude publiée en 2009 dans le « OECD journal of budgeting » plaçait la France devant l'Allemagne, la Suède et la Norvège.

[7] Rapport d'information du 24 juin 2009 relatif à la performance dans le budget de l'État. [8] « La LOLF, dix ans après », François Ecalte, Sociétal, 2011.

[9] Cf. par exemple « Les méthodes et les résultats du contrôle fiscal », Cour des comptes, rapport public annuel, 2010.

[10] « Les dépenses fiscales : un enjeu budgétaire majeur », Cour des comptes, rapport public annuel, 2011.

[11] Elles consolident les dépenses de l'État avec celles des « organismes divers

d'administration centrale » qui correspondent à peu près à ses opérateurs.

[12] Les transferts de compétences aux collectivités territoriales qui ont suivi la loi de décentralisation de 2004 ont eu lieu entre 2006 et 2010, donc sur ces deux périodes, et n'en expliquent aussi qu'une petite partie.

[13] Même de façon « asymétrique ».

[14] « La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives », Cour des comptes, rapport public thématique, 2011.

## BANQUE

### Rapport de Bank Al-Maghrib sur la politique monétaire /2015 Aperçu général

Au cours du premier trimestre 2015, la reprise de l'activité économique est restée modérée dans la zone euro, avec une progression du PIB de 1% après 0,9% le trimestre précédent. Aux Etats-Unis, la croissance a enregistré une accélération de 2,4% à 2,7%, mais en glissement trimestriel, elle ressort en décélération sous l'effet en particulier des conditions climatiques rigoureuses et des grèves dans les ports de la côte ouest. En revanche, le PIB au Japon a connu une accentuation de sa contraction de 0,8% à 1,4%, tandis qu'au Royaume-Uni, un ralentissement de son rythme d'accroissement annuel de 3% à 2,4% a été enregistré. Dans ce contexte, le taux de chômage a accusé un léger recul en avril de 11,2% à 11,1% dans la zone euro, et s'est stabilisé à 5,5% aux Etats-Unis selon les données du mois de mai.

Au niveau des principaux pays émergents, l'essoufflement de l'activité se poursuit avec une décélération de la croissance de 7,3% à 7% en Chine et de 6,8% à 6,1% en Inde, alors qu'au Brésil, la contraction du PIB s'est accentuée de 0,2% à 1,6%. En Turquie, la croissance s'est établie à 2,5% pour le troisième trimestre consécutif. En termes de perspectives, les prévisions du FMI du mois d'avril tablent sur une accélération de la croissance à 2,4% en 2015 et en 2016 dans les économies avancées et sur une baisse à 4,3% suivie

d'une amélioration à 4,7% dans les pays émergents et en développement. Pour ce qui est de l'emploi, le Fonds prévoit un taux de chômage de 5,5% en 2015 et de 5,1% en 2016 aux Etats-Unis et de 11,1% puis 10,6% dans la zone euro.

S'agissant des marchés financiers, les indices boursiers des principales économies avancées ont connu des évolutions différenciées entre avril et mai, avec des hausses pour le Dow Jones et le NIKKEI 225 et des diminutions pour l'EUROSTOXX50, le DAX 30, le CAC 40 et le FTSE 100. Pour les pays émergents, le MSCI EM s'est accru de 0,2% entre avril et mai, recouvrant une régression de 5,1% pour l'Inde et des progressions de 1,3% pour la Chine et de 3,1% pour la Turquie. Sur les marchés obligataires, les taux de rendement à 10 ans se sont inscrits entre avril et mai en hausse, passant de 1,9% à 2,2% pour les Etats-Unis, de 0,2% à 0,6% pour l'Allemagne, de 0,4% à 0,9% pour la France et de 1,3% à 1,7% pour l'Espagne. Au niveau du marché des changes, l'euro s'est apprécié de 3,4% vis-à-vis du dollar, de 4,2% contre le yen japonais, et est demeuré inchangé par rapport à la livre sterling.

En ce qui concerne les décisions de politique monétaire, la BCE a maintenu le 3 juin son taux directeur inchangé, tout en poursuivant la mise en œuvre de son

programme de rachat élargi. De même, lors de sa réunion du 28-29 avril, la Fed a gardé ses taux inchangés et a indiqué que la durée pendant laquelle ce niveau sera maintenu dépend des progrès dans la réalisation de ses objectifs d'emploi maximum et d'inflation à 2%. Pour ce qui est du crédit bancaire, après une légère hausse de 0,1% dans la zone euro, son niveau a stagné en avril, tandis qu'aux Etats-Unis son rythme d'évolution annuelle a décéléré à 7,9% en mai au lieu de 8,1%, un mois auparavant.

Au niveau des pays émergents, la Banque centrale de Chine a réduit son taux directeur, le 10 mai, de 25 points de base à 5,10% et celle de la Russie de 14% à 12,5% le 30 avril. En revanche, la Banque Centrale du Brésil a poursuivi son resserrement monétaire pour lutter contre les pressions inflationnistes, relevant ainsi son taux de 13,25% à 13,75% le 3 juin.

Au niveau des marchés des matières premières, les cours sont restés en mai largement inférieurs à ceux enregistrés une année auparavant. Les indices des prix des produits agricoles et des métaux de base ont accusé des reculs respectifs de 28,7% et 6%. Pour ce qui est des produits énergétiques, le cours du Brent s'est établi en moyenne à 65,2 dollars le baril, en repli de 40,6% d'une année à l'autre, mais en hausse de 9% par rapport à son niveau d'avril. En ce qui concerne les phosphates et dérivés, les cours ont connu en mai une augmentation de 2,7% à 115 dollars la tonne en moyenne pour le phosphate brut, de 4,1% à 380\$/t pour le TSP et de 5,7% à 470\$/t pour le DAP. Quant au cours du blé dur, il a diminué en mai de 3,7% en

glissement mensuel et de 35,7% en glissement annuel.

Dans ces conditions, après un taux nul en avril, l'inflation a enregistré une accélération à 0,3% dans la zone euro au mois de mai. Aux Etats-Unis, les données du mois d'avril indiquent une accentuation de la baisse des prix de 0,1% à 0,2%. L'ensemble de ces évolutions laisse indiquer l'absence de pressions inflationnistes d'origine externe.

Au niveau national, les données élaborées selon la nouvelle année de base de 2007 publiées par le HCP le 4 juin 2015 font ressortir une croissance de 2,4% en 2014 recouvrant une baisse de la valeur ajoutée agricole de 2,5% et une hausse du PIB non agricole de 3,1%. Pour l'année 2015, la croissance devrait se situer à 4,8% portée par une production céréalière record de 110 millions de quintaux. En revanche, le rythme des activités non agricoles devrait rester limité à 3,5%. Sur le marché du travail, le taux de chômage a accusé une baisse de 0,3 point à 9,9% au premier trimestre 2015, avec une diminution à 14,3% en milieu urbain et à 4,7% en zones rurales. Sur cette base, et tenant compte des données de l'enquête mensuelle de conjoncture dans l'industrie qui indiquent un taux d'utilisation des capacités à 71% en avril, l'output gap non agricole continue à enregistrer des valeurs négatives, laissant présager l'absence de pressions inflationnistes émanant de la demande.

S'agissant des comptes extérieurs, le déficit commercial poursuit son allègement, enregistrant une diminution de 25,3% à fin mai par rapport à la même période de 2014. Les importations ont accusé un repli



de 9,6%, avec notamment une baisse de 33,3% de la facture énergétique, alors que les exportations ont augmenté de 5,8%, traduisant principalement une amélioration de 22,3% des expéditions des phosphates et dérivés et de 15,4% de la construction automobile. Pour les autres rubriques du compte courant, les recettes voyages ont baissé de 6,4%, contre une progression de 3,7% sur la même période de 2014, tandis que les transferts des MRE ont augmenté de 5,5% après un repli de 1,1%. Sur la base de ces données et sous les hypothèses d'un prix moyen de 63 dollars le baril du Brent et de l'encaissement des recettes au titre des dons du CCG prévues à 13 milliards de dirhams dans la loi des finances 2015, le déficit du compte courant devrait se situer autour de 3% du PIB au terme de 2015 après 5,6% en 2014. tenant compte de l'évolution des flux nets d'IDE qui se sont accrus de 22,8% et de celle des autres composantes du compte financier, l'encours des réserves internationales nettes a atteint 194 milliards de dirhams à fin mai ou l'équivalent de 5 mois et 25 jours d'importations de biens et services. Il devrait se renforcer davantage pour terminer l'année à un niveau autour de 6 mois d'importations. Sur le volet des finances publiques, l'exécution budgétaire à fin avril s'est soldée par un déficit de 15 milliards, en réduction de près de la moitié par rapport à 2014. Ce résultat est attribuable à l'augmentation de 4,8% des recettes ordinaires, tirée principalement par une progression de 0,4% des recettes fiscales et de 57,4% de celles non fiscales. Elle s'explique également par le repli de 7,1% des dépenses globales, sous l'effet notamment de la baisse de 59,6% de la

charge de compensation et de 6,7% des dépenses d'investissement, alors que la masse salariale s'est inscrite en hausse de 1,2%. Le solde ordinaire ressort négatif à 2,2 milliards, en atténuation toutefois de 9,6 milliards par rapport à fin avril 2014. Au terme de 2015, l'objectif d'un déficit de 4,3% du PIB fixé dans la loi de finances devrait être atteint.

Sur le plan monétaire, le rythme de croissance de l'agrégat M3 a légèrement ralenti, revenant de 7,1% en moyenne au premier trimestre à 6,8% en avril 2015. L'écart monétaire demeure ainsi à un niveau négatif dénotant l'absence de pressions inflationnistes d'origine monétaire. Pour ce qui est du crédit bancaire, il a décéléré de 3,8% à 2,5%, recouvrant une contraction après une hausse des prêts aux entreprises et une accélération de ceux destinés aux particuliers. Au terme de 2015, et tenant compte des données disponibles à fin mai, sa progression devrait avoisiner 4%.

Sous l'effet du renforcement des réserves de change, le besoin de liquidité bancaire s'est établi à 38,7 milliards de dirhams en moyenne au cours des mois d'avril et mai, en baisse de 3,4 milliards par rapport au trimestre précédent. Dans ces conditions, les interventions de Bank Al-Maghrib ont porté sur un montant de 39,1 milliards permettant de maintenir le taux interbancaire à 2,51% en moyenne. Pour les taux débiteurs, et sous l'effet des baisses du taux directeur décidées en septembre et en décembre 2014, ils ont accusé une diminution de 22 points de base à 5,81% au premier trimestre 2015,



reflétant le repli des taux appliqués à l'ensemble des catégories de crédit à l'exception de ceux assortissant les prêts à la consommation. De même, les taux créditeurs ont enregistré une baisse de 9 points de base au premier trimestre 2015, revenant à 3,76%. Par ailleurs, le taux de change effectif du dirham s'est déprécié au premier trimestre 2015 de 0,34% en termes nominaux et s'est apprécié de 0,18% en termes réels.

Sur le marché des actifs, les prix de l'immobilier ont enregistré au premier trimestre 2015 une légère hausse de 0,2% d'une année à l'autre, recouvrant un accroissement de 0,4% pour le foncier, un recul de 1,6% pour les locaux à usage commercial et une quasi-stagnation pour les biens résidentiels. Pour ce qui est du volume des transactions, après une hausse de 11,9% en 2014, il a connu une progression de 7,4% qui a concerné toutes les catégories de biens.

S'agissant du marché boursier, après une hausse de 6,8% au premier trimestre, l'indice de référence a accusé une baisse de 5,4% au mois de mai, ramenant sa performance sur les 5 premiers mois de l'année à 0,9%. Le volume des transactions a atteint 16,0 milliards de dirhams au cours de cette période, contre 16,5 milliards une année auparavant.

Dans ces conditions, l'accélération de l'inflation observée à partir du quatrième trimestre 2014 s'est poursuivie, avec un taux de 1,7% en avril et une moyenne de 1,6% au cours des quatre premiers mois de l'année. Cette évolution reflète essentiellement la progression des prix des produits alimentaires à prix volatils de 2,6%

en moyenne depuis le début de l'année contre une baisse de 5,6% en 2014. L'inflation sous-jacente est demeurée quasi-stable à 1,4% entre janvier et avril au lieu de 1,2% en 2014, avec une accélération des prix de 1,4% à 1,6% pour les biens échangeables et de 0,9% à 1,2% pour les biens non échangeables. Par ailleurs, les prix à la production des industries manufacturières ont poursuivi leur baisse entamée depuis début 2013, accusant un repli annuel de 5,1% en avril après celui de 4,9% un mois auparavant, en liaison principalement avec la diminution de 32,5% des prix de la branche «cokéfaction et raffinage» après celle de 31,6%.

Sur la base de l'ensemble de ces évolutions et tenant compte de l'effet des hausses du SMIG et des tarifs d'eau et d'électricité, ainsi que de l'évolution prévue des cours des produits pétroliers, l'inflation devrait rester en ligne avec l'objectif de stabilité des prix. Elle s'établirait à 1,5% en 2015, à 1,4% en moyenne sur les six prochains trimestres et à 1,3% au terme de l'horizon de prévision, soit le troisième trimestre 2016.

## BANQUE

### Droit des sûretés mobilières : les éléments clés de la réforme marocaine (2/2)

**Mustapha Mourahib , Ouns Lemseffer**  
**Revue Banque n°790/ novembre 2015**

Le projet de réforme de la loi sur les sûretés mobilières du Maroc s'inspire des pratiques internationales en la matière, mais conserve certains acquis du droit marocain. Le Maroc ouvre ainsi de nouvelles perspectives pour le financement de son économie.

Le Royaume du Maroc a lancé une réforme du droit des sûretés mobilières dans le cadre de l'avant-projet de loi n° 18-15 modifiant et complétant le Dahir formant Code des obligations et des contrats publié le 18 mars 2015 sur le site du Secrétariat Général du Gouvernement. Les objectifs de cette réforme ont été exposés dans la première partie de cet article publiée dans le précédent numéro de la revue [\[1\]](#) ; la seconde partie de l'article a pour objet de présenter les éléments clés de cette réforme.

#### La mise en place d'une terminologie claire

La réforme proposée maintient l'actuelle distinction entre gage et nantissement tout en évitant que ces notions ne soient utilisées indifféremment pour désigner le même concept. Ainsi, la réforme prévoit que le terme gage continue à désigner toute sûreté mobilière avec dépossession

et que le terme nantissement soit exclusivement utilisé pour désigner toute sûreté mobilière sans dépossession. Dans le même esprit, la notion de « privilège » est remplacée par celle de « droit de préférence » à chaque fois que cette notion est utilisée pour désigner autre chose qu'une sûreté légale.

#### L'assouplissement du principe de spécialité

La réforme proposée ouvre la possibilité de consentir un gage ou un nantissement au profit de créanciers futurs en garantie de créances futures, entraînant ainsi un assouplissement du principe de spécialité s'agissant des créances garanties. Il suffit désormais que les créances garanties soient simplement déterminables. Un tel assouplissement va ainsi permettre, dans certaines opérations, de constituer un gage ou un nantissement en garantie d'un ensemble d'obligations futures d'un débiteur au titre de contrats à conclure, par exemple au titre de contrats de couverture habituellement conclus quelque temps après la mise en place des sûretés garantissant un financement, ce qui permet ainsi de pallier certaines difficultés liées aux problématiques de période suspecte.

## La précision de l'ordre de priorité des créanciers

La réforme établit pour la première fois et de manière claire, un ordre de priorité entre les créanciers bénéficiaires d'une sûreté mobilière et les autres créanciers bénéficiant d'un privilège sur le bien objet de la sûreté. Dans ce contexte, une distinction a été faite entre deux cas, celui où le constituant est un débiteur *in bonis* et celui où il se trouve en difficulté financière. Dans le cas où le constituant est *in bonis*, la réforme propose que le créancier nanti ou gagiste prime les créanciers bénéficiaires d'un privilège.

Dans le cas où le constituant fait l'objet d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire, la réforme propose d'établir un classement tenant compte des quelques règles tirées de l'analyse des textes actuellement en vigueur et notamment des dispositions du Code de commerce relatives au nantissement d'outillage et de matériel d'équipement et au warrant ou encore de la loi n° 112-13 relative au nantissement des marchés publics. Ainsi, la réforme prévoit qu'une grande partie des créanciers privilégiés de par la loi prime les créanciers bénéficiaires d'un gage ou d'un nantissement à condition que ces créanciers privilégiés aient déclaré leurs créances au syndic dans les conditions prévues à l'article 686 du Code de commerce.

## L'institution d'un régime général de sûretés mobilières sans dépossession

La réforme introduit un régime général de sûretés mobilières sans dépossession (le nantissement) permettant aux constituants de consentir des sûretés mobilières sur tous leurs biens, y compris ceux qui sont utiles à leur activité (équipements, véhicules automobiles, etc.) et ceux dont la dépossession est matériellement impossible (droits de propriété intellectuelle, parts sociales, etc.), tout en prévoyant les aménagements nécessaires compte tenu de la nature de l'actif concerné.

Ainsi, en ce qui concerne par exemple les parts sociales, la réforme affirme clairement que les parts sociales des sociétés en nom collectif, des sociétés en commandite simple et des sociétés à responsabilité limitée peuvent faire l'objet d'un nantissement (c'est-à-dire d'une sûreté mobilière sans dépossession). La réforme prévoit expressément que l'assiette du nantissement puisse être définie par la simple référence à une proportion de parts sociales ou à un pourcentage du capital social de la société émettrice.

Des aménagements ont également été prévus afin d'éviter que le droit d'agrément et le droit de préemption dont bénéficient les associés ne constituent un obstacle à la réalisation du nantissement des parts sociales.

## L'institution d'un régime unique d'inscription

Le nouveau régime unique d'inscription s'applique aux nantissements (à l'exception du nantissement de fonds de commerce [2]) et aux cessions de créances à titre de

garantie. Il prévoit notamment la possibilité d'inscription de la sûreté à tout moment et sans limite de durée, une seule inscription par sûreté mobilière, des mentions obligatoires limitées au strict minimum, ainsi que des mécanismes permettant de procéder rapidement à la radiation de l'inscription à la suite de l'extinction de la créance garantie. De plus, la réforme supprime tout lien entre la validité d'une sûreté et son inscription dans le registre, l'inscription ne devenant ainsi qu'une condition d'opposabilité de la sûreté aux tiers.

### **La consécration de la faculté de nantir des choses futures**

La réforme permettra aux constituants de nantir des choses dont ils n'ont pas encore la propriété (choses en cours de fabrication ou en cours d'acquisition, voire dont la propriété ne sera acquise que par l'effet d'un acte encore à intervenir) en précisant les effets d'un tel nantissement vis-à-vis des tiers. Ainsi, la réforme prévoit que peut constituer un gage ou un nantissement sous condition d'acquisition ou d'existence du bien, celui qui n'est pas encore propriétaire du bien gagé ou nanti. Dans ce cas, le gage ou le nantissement prend effet de plein droit à compter de la date à laquelle le constituant acquiert la propriété du bien gagé ou nanti.

### **L'introduction d'un régime de nantissement sur actifs circulants**

La réforme introduit un régime de nantissement sur actifs circulants (proche du gage sur stocks introduit en 2006 en

droit français avec certaines nécessaires améliorations) permettant à un constituant professionnel de donner en garantie une certaine quantité ou un certain volume de biens sans que ceux-ci n'aient à être distingués du reste des biens de même nature lui appartenant.

Le régime proposé pour le nantissement sur actifs circulants prévoit notamment :

- la faculté pour le constituant de vendre tout ou partie des biens nantis sans que le droit de préférence du bénéficiaire ne se reporte sur le prix de vente desdits biens – les droits du créancier nanti pouvant s'exercer sur les autres biens de même nature appartenant au constituant ;
- et certaines dispositions (supplétives) permettant de garantir au bénéficiaire du nantissement que le constituant disposera à tout moment d'un stock de biens au moins égal ou supérieur à la quantité de biens nantis.

De plus, le créancier restera informé de l'état de l'assiette du nantissement et aura un certain droit de regard sur l'état des biens circulants du constituant, afin de s'assurer à tout moment que ses droits sur ces biens sont préservés. Des dispositions sont également prévues pour protéger le créancier en cas de diminution de la valeur du « stock » de biens circulants, y compris lorsque cette diminution n'est pas imputable au constituant.

Par ailleurs, dans un souci de renforcer la liberté contractuelle des parties, la réforme propose de permettre aux parties de convenir que l'assiette du nantissement d'actifs circulants peut diminuer à proportion du paiement de la créance garantie.

## L'extension du champ d'application de la cession de créances à titre de garantie

La réforme propose d'étendre le champ d'application de la cession de créances « professionnelles » (désormais rebaptisée cession de créances par bordereau à titre de garantie et qu'il est proposé d'insérer dans le Code des obligations et des contrats afin de la distinguer de la cession escompte régie par le Code de commerce) afin que cette cession puisse désormais être effectuée :

- au bénéfice de tout créancier (et pas uniquement des établissements bancaires) ;
- en garantie de tout type de créance (pas nécessairement une créance de prêt) ;
- en garantie des obligations d'un tiers (comme n'importe quelle autre sûreté réelle pour dette d'autrui) ;
- et sur des créances détenues à l'encontre de consommateurs.

De plus, des aménagements ont été prévus afin d'éviter que la validité d'une cession soit remise en cause dans l'hypothèse où le bordereau serait émis postérieurement à la date de cessation des paiements du cédant mais :

- en application d'un contrat signé antérieurement à ladite date de cessation des paiements ;
- ou antérieurement ou concomitamment à la naissance de la créance garantie.

La réforme distingue clairement les conditions de validité et d'opposabilité de la cession. Alors que la validité de la cession est assurée par la seule remise du bordereau, il est proposé de conditionner

désormais son opposabilité aux tiers à l'accomplissement des mesures de publicité à travers son inscription au Registre National des Sûretés, ce qui permet de mieux informer les créanciers présents ou futurs d'une entreprise sur l'état réel du patrimoine de cette entreprise (les créances qu'elle a cédées n'étant plus dans son patrimoine).

Par ailleurs, la réforme introduit une règle de droit international privé concernant l'opposabilité aux tiers d'une cession de droit étranger en renvoyant aux conditions prévues dans la loi du pays dans lequel le cédant a sa résidence habituelle. Ceci permet de mettre fin aux incertitudes actuelles concernant l'opposabilité aux tiers au Maroc de cessions de créances effectuées en vertu d'un droit étranger (en s'inspirant de certains principes aujourd'hui reconnus à l'international). La même règle est prévue en ce qui concerne les nantissements de droit étranger.

La réforme ouvre également la possibilité, pour le cédant, si les parties en conviennent, de procéder lui-même (en lieu et place du cessionnaire) à la notification de la cession de créances aux débiteurs cédés. Cette possibilité permettra de favoriser la cession d'un portefeuille de créances avec une multitude de débiteurs cédés en permettant au cédant d'effectuer une telle notification en insérant, par exemple, dans ses factures une mention adéquate.

Enfin, la réforme précise que dans l'hypothèse où la cession a été notifiée mais que la créance garantie viendrait à s'éteindre, il convient d'en informer le

débiteur cédé qui ne se libérera désormais valablement qu'auprès du cédant.

### **Le renforcement de la liberté contractuelle des parties**

La réforme offre aux parties la faculté d'apporter des modifications à l'assiette de leur sûreté sans que ces modifications n'aient pour effet d'affecter la validité de cette sûreté. Cette flexibilité peut être d'une grande utilité, notamment lorsque le montant de la créance garantie ou la valeur des actifs évolue au cours du temps. Ainsi, la réforme prévoit par exemple le droit pour les parties de substituer un bien nanti par un autre, sans que cette substitution ne donne naissance à une nouvelle sûreté, sous réserve toutefois que ladite substitution n'ait pas pour effet d'améliorer de manière significative la position du créancier par rapport à celle qu'il avait au moment de la mise en place de la sûreté.

### **La modernisation des conditions de réalisation des sûretés mobilières**

La réforme offre aux bénéficiaires de sûretés mobilières la possibilité de bénéficier de modes d'exercice de leurs droits rapides, simples et peu coûteux, ne nécessitant pas forcément l'intervention du juge. Ainsi, outre l'harmonisation des dispositions relatives à la vente judiciaire et l'introduction de la possibilité de demander l'attribution judiciaire d'un bien gagé ou nanti, la réforme autorise expressément les parties à prévoir des arrangements contractuels permettant à un créancier impayé de devenir propriétaire du bien

nanti ou gagé ou de le vendre, sous réserve que le nantissement ou le gage en question ait été consenti par un constituant professionnel.

La réforme est particulièrement innovante en ce qu'elle institue un mécanisme d'information et d'implication de tous les créanciers disposant d'un droit sur le bien nanti ou gagé avant la réalisation du gage ou du nantissement, afin de permettre à ces créanciers, quel que soit leur rang, de se joindre à la procédure de réalisation. Cette disposition, dont il n'existe aujourd'hui aucun équivalent, ni en droit marocain, ni en droit français, ni en droit OHADA, permet aux autres créanciers titulaires d'une sûreté sur le même bien de se joindre à la procédure de réalisation pour faire valoir leurs droits sur le bien concerné. Elle prévoit alors les modalités de partage des produits de réalisation de la sûreté entre celui qui réalise et les autres créanciers (que ceux-ci soient de rang supérieur ou inférieur). Dans un souci de renforcer la liberté contractuelle des parties, la réforme permet expressément de déroger contractuellement aux règles de priorité ainsi définies.

### **La facilitation du partage et du transfert des sûretés mobilières**

La réforme prévoit de modifier l'article 200 du Code des obligations et des contrats de façon à ce que, sauf stipulation contraire, les sûretés mobilières bénéficient à tous cessionnaires et ayants droit de la créance garantie, sans qu'il ne soit besoin d'effectuer de formalités particulières. De plus, la réforme entérine les pratiques de représentation des créanciers déjà

développées au Maroc en matière de financements structurés et assure ainsi, comme cela a été le cas dans le cadre de l'Acte Uniforme portant Organisation des Sûretés en droit OHADA adopté le 15 décembre 2010, une protection accrue des créanciers ainsi représentés par un agent des sûretés, celui-ci disposant de pouvoirs étendus non seulement en matière de constitution, d'exécution et de réalisation des sûretés mobilières, mais également en matière de déclarations des créances des créanciers qu'il représente, en cas d'ouverture d'une procédure de traitement des difficultés de l'entreprise à l'encontre du constituant. Aussi, les sommes résultant de la réalisation des sûretés seront protégées contre tout risque de faillite de l'agent des sûretés dans la mesure où la réforme prévoit que ces sommes seront portées au crédit d'un compte d'affectation spéciale ouvert au bénéfice des créanciers mandants et immune à la faillite de l'agent.

-----

[1] Revue Banque n° 789, novembre 2015, p. 62.

[2] Il a été décidé, compte tenu de la nature spécifique du nantissement de fonds de commerce et de son régime indissociable du régime du fonds de commerce plus généralement, de maintenir les principales dispositions prévues aux articles 106 et suivants du Code de commerce. Cette réforme a minima du nantissement de fonds de commerce s'accompagne toutefois de certains aménagements tels que la suppression de tout lien entre l'inscription et la validité du nantissement (l'inscription n'étant désormais requise qu'à titre d'opposabilité), la suppression du délai de

quinze jours pour effectuer l'inscription et la suppression de l'exigence d'inscription au secrétariat-greffe de chaque tribunal dans le ressort duquel est située une succursale du fonds comprise dans le nantissement.



# BANQUE

## La banque : institution ou entreprise ?

**Julien Batac , Maître de Conférences**

**Université de Bordeaux, Chaire « Management des Entreprises Financières »**

**Revue Banque n° 797 / mai 2016**

Si la banque a été considérée initialement comme une institution, au même titre que l'Église ou l'État, elle a basculé côté entreprise dans les années 1990. Aujourd'hui la remise en cause de ses profits, le questionnement sur son utilité économique et sociale, relancent la question de sa nature, entre institution et entreprise.

Lorsque l'on cherche à qualifier les organisations bancaires, un doute s'installe. Parfois, elles sont assimilées à des institutions, d'autres fois, les dirigeants du secteur n'hésitent pas à affirmer : « nous sommes des entreprises comme les autres ! ». Notre ambition n'est pas de donner tort ou raison à qui que ce soit. Mais à y regarder de plus près, les deux désignations font appel à des conceptions bien différentes de la banque et de son métier, avec des rattachements théoriques qui divergent et augurent d'objectifs et de vocations spécifiques.

La banque est généralement définie comme un lieu de production de services, services que l'on résume le plus souvent à la gestion de la monnaie et autres mécanismes de paiement, et à la fonction d'intermédiation entre prêteurs et emprunteurs.

Mais on observe des trajectoires différentes au sein de ces attributions historiques. D'un côté, la gestion des moyens de paiement et la politique de crédit continuent à poser la banque comme le principal acteur en charge de la régulation de la politique monétaire. D'un autre côté, le rôle d'intermédiaire financier a évolué en s'équipant notamment d'une facette instrumentale, principalement dédiée à la gestion optimale du bilan. Cette évolution amène à reconsidérer le rôle des banques principalement au regard des marchés financiers. L'histoire récente de la banque montrerait ainsi qu'elle a transité d'un format institutionnel en phase avec la régulation monétaire vers une logique d'entreprise visant la recherche de performance financière.

### La banque et ses fondements institutionnels

Selon sa définition universelle, une institution désigne une structure d'origine coutumière ou légale, faite d'un ensemble de règles tourné vers une fin, qui participe à l'organisation de la société ou de l'État. Plus spécifiquement, la théorie des institutions évoque un phénomène social dont l'environnement est institutionnel et dont la logique n'est pas nécessairement

instrumentale. Nous retrouvons ici le raisonnement des premiers sociologues institutionnalistes du XIXe siècle qui attribuent aux institutions le soin d'assurer les fonctions vitales d'harmonisation des sociétés avec leurs contextes.

Plus près de nous, Selznick (1996) évoque un système organique affecté aussi bien par les caractères sociaux de ses membres que par les pressions de son environnement. Ce système repose sur deux piliers interdépendants. Le premier concerne la régulation des comportements dans un seul et unique ordre. Mais la légitimité nécessaire à l'autorité du pouvoir fait émerger un autre pilier : le cadre normatif des mœurs, des lois et des règles. Ce deuxième pilier est apparenté à l'existence de valeurs et croyances communes. La légitimité de l'institution tient ainsi aux valeurs sur lesquelles elle a été créée pour atteindre ses objectifs et contribuer à la continuité du système qui l'inclut, comme la société par exemple.

L'institution est donc légitime lorsqu'elle internalise les normes de son environnement institutionnel. C'est dans cette idée que Suchman (1995) classe les institutions bancaires aux côtés de l'Église et de l'État en tant qu'organisations honorables, permanentes et légitimes. C'est aussi selon cette représentation que la banque a longtemps été définie, à savoir une institution motrice de l'économie, au service de sa construction et/ou de sa reconstruction.

En même temps, contrairement au reproche parfois répandu les réduisant à des acteurs figés dans le temps, elles se caractérisent par leur caractère évolutif reflétant l'histoire de leur organisation, de

leurs membres, de leurs acquis ou de leur adaptation progressive à l'environnement. Comme tout processus, celui-ci peut s'interrompre ou adopter une autre forme. Dans le cas de la banque, les deux dernières décennies semblent ainsi rompre avec les principes fondateurs, notamment celui de la régulation : externalisation des métiers non strictement financiers et invasion du secteur par de nouveaux opérateurs. Le secteur s'est aussi fortement complexifié avec des frontières dépassant très largement l'activité traditionnelle de mutualisation de la collecte de l'épargne et du financement sous forme de prêts : transferts de risques, nouvelles formes d'intermédiation, financiarisation des pratiques, titrisation...

Cette transformation revient à poser la question du rôle des institutions : sont-elles là pour surmonter les failles et limites du marché ? Dans ce cas, l'analyse de leur efficacité est fondamentale. Sans cela, le risque est d'accepter une sorte d'effet retard, entre des institutions « old school » et la dynamique d'innovation technologique et organisationnelle du secteur privé. En convenant que l'institution s'inscrit dans une logique évolutive, l'émergence de nouvelles règles de marché peut s'accompagner d'instabilité dans l'équilibre des pouvoirs, de changements stratégiques et/ou politiques voulus et mis en place par ceux qui gouvernent l'organisation. À l'image de la pensée de Bourdieu, on assiste alors à l'importation dans un champ d'une position acquise dans un autre. Ce mouvement peut alors expliquer la transformation de principes légitimant une

nouvelle vision de la société, comme le libéralisme par exemple.

### **La banque et sa conversion à la logique d'entreprise**

L'ordre institutionnel né de la vieille société industrielle est-il compatible avec la rhétorique libérale ? En débordant largement sur les domaines de la finance, la banque a assis son développement sur l'innovation financière comme en témoignent la multiplication et la sophistication des produits structurés, parfois à contre-courant de l'esprit de la réglementation. Elle a au passage mis à mal le principe de la régulation.

Si les institutions sont la concrétisation de la façon de voir le monde, la conversion de la banque peut s'assimiler au remplacement d'une représentation par une autre, à l'avènement d'une nouvelle ère. Les années 1990 représentent ainsi un virage dans la vision de la société, en ce qu'elles préfigurent en termes de pratiques managériales, de modes de gouvernance, de renouvellement technologique, de comportements consuméristes... Aussi, le risque puis le contournement de l'inertie institutionnelle (North, 1990) ont toute légitimité pour expliquer la mutation du secteur bancaire : une opposition entre culture de marché et culture de crédit et de nouvelles dénominations parfois justes comme « firme bancaire », d'autres fois plus anachroniques comme « Money Bazaar » ou « supermarché de la finance ». En même temps, pourquoi maintenir des institutions si elles se caractérisent par une persistance nonobstant des fonctionnements inefficaces, voire obsolètes ? Est-il bon de persister alors que

l'objectif initialement posé lors de la fondation a fortement évolué ? Sortir du tracé institutionnel revient à échapper au déterminisme absolu et à réinterpréter les règles sans forcément les changer. Pour la banque, la conversion ressemble à une sédimentation, une sorte d'ajout de neuf à l'ancien. Des institutions créées dans un contexte comme celui de l'après-guerre sont forcément soumises à l'obligation de reconversion : les barrières à l'entrée ont depuis longtemps disparu et leur capacité de domination sur leurs marchés s'est évanouie dans les nuages du traitement de l'information.

Le passage d'une logique institutionnelle à une logique marchande passe par la révision de l'équilibre des pouvoirs dans l'organisation et le changement de mode de régulation. Le modèle d'origine s'en trouve altéré : sans être en crise, il adopte une configuration originale, parfois considérée comme supérieure car mieux adaptée au contexte. On constate alors que le changement institutionnel est inséparable du contexte politique. À titre d'illustration, l'hétérogénéité nouvelle et l'incertitude croissante du secteur bancaire poussent à étendre et/ou améliorer les règles dites institutionnelles. Apparaît alors l'ambivalence entre la crainte du risque de sclérose du modèle institutionnel et l'illusion d'un nouveau modèle cohérent avec l'environnement. La crise bancaire est peut-être à situer dans cette confusion, celle de la viabilité d'un système retouché sur la forme mais encore sclérosé sur le fond.

### **La banque, une « entreprise institutionnelle » ?**

Qualifier la banque d'hybride est très pratique tant il est difficile de la ranger dans un modèle unique et homogénéisant. L'opposition a souvent été utilisée pour la classifier : banque de détail vs banque d'affaires, mutualiste vs capitaliste... Désormais, on constate des ramifications, des convergences entre ces modèles. Est-ce aussi le cas pour l'opposition « institution bancaire vs entreprise bancaire » ?

Une question, qui avait été soulevée au cœur de la crise financière par Blanchard, journaliste à l'Express, était de savoir « si l'utilité sociale des banques justifiait qu'elles gagnent autant d'argent ». L'opulence des banques a été acceptée, voire est passée inaperçue tant qu'elle accompagnait la croissance des états ; en somme tant que la banque jouait son rôle institutionnel. Les rentes financières, jadis justifiées par des dysfonctionnements concurrentiels, soulèvent maintenant des questions éthiques et d'aléa moral entre privatisation des profits et mutualisation des pertes grâce à l'intervention des pouvoirs publics.

Il semble que « le serpent se mord la queue » : pour être responsable, il faut d'abord être profitable. Mais si on en revient aux principes fondateurs des banques (transformation des dépôts en prêts et gestion des moyens de paiement), l'utilité sociale et économique de la banque vise la réduction de l'asymétrie d'information entre prêteurs et emprunteurs, la création de liquidités servant à prévenir tout risque de faillite bancaire. Que dire alors des moyens de financement des activités risquées, non créatrices de liquidités ? La recherche de

profit brouillerait alors l'image de responsabilité.

L'évolution des pratiques, et plus généralement du métier bancaire, est semble-t-il à relier au champ de la gouvernance, la recherche du risque pouvant s'expliquer par les exigences plus fortes des apporteurs de fonds. La création de valeur semble s'être détournée de l'intermédiation financière traditionnelle sûrement trop faiblement rémunératrice, en tout cas moins que l'assurance, la banque privée, l'optimisation fiscale ou la gestion d'actifs. L'extension des activités bancaires et le dépassement de son périmètre historique mettent en danger la vocation centrale des banques et la question de l'utilité des banques refait surface dans la société. La situation est alors originale et ambivalente : d'un côté, une société de consommation qui exige ultrarapidité et dématérialisation et d'un autre, l'apparition de discours sur le retour en grâce de la banque de détail, avec des dépôts qui constituent une ressource stable, la régularité des profits, la prise de risque limitée et contrôlée et la prédictibilité du modèle économique. Le positionnement devient alors délicat entre la vision qui dirait « le monde a besoin de banques et non de banquiers » et l'image rassurante de la « banque de papa », sorte de valeur refuge.

### **Le rôle de la gouvernance**

Aujourd'hui, c'est donc certainement la question de la gouvernance qui positionne la banque, entre institution et entreprise. Au carrefour de diverses parties prenantes, les conséquences environnementales et

sociales de ses actes sont en ligne de mire comme en témoignent la croissance des agences de notation sur les performances sociétales et le recensement des pratiques bancaires ne respectant pas les principes Équateur. Les attentes vis-à-vis des acteurs bancaires confirment également ce souhait de retour en arrière : accessibilité bancaire, transparence de la tarification, éducation financière... Ces éléments s'intègrent alors dans un mouvement de balancier. Suite aux révélations de comportements et pratiques contestables, les réformes engagées montrent un retour au premier plan à la fois des régulateurs publics et de la société civile. Aujourd'hui, on pourrait dire de la banque qu'elle est à la fois une institution dont la prise de risque est encadrée et le profil de rentabilité atténué, et une entreprise plus en phase avec son contexte concurrentiel, réglementaire et sociétal.

## Visa pour la signature électronique

**Bruno Texier**

**Archimag n° 296/ juillet-août 2016**

C'est une date qui restera ancrée dans l'histoire de la signature électronique. Le 1<sup>er</sup> juillet 2016 marque en effet la rentrée en vigueur du règlement européen eIDAS (identification électronique et services de confiance) qui fixe les règles de confiance numérique à l'échelle du continent. Les États membres de l'Union européenne disposent désormais d'un cadre réglementaire qui recouvre différents outils: la signature électronique, bien sûr, mais aussi le chiffrement, l'authentification, l'horodatage, les services interopérables d'administration ... Pour l'Union européenne, il s'agit « d'instaurer un climat de confiance dans l'environnement en ligne » et de « fournir un socle commun pour les interactions électroniques sécurisées entre citoyens. ».

La mise en place du règlement eIDAS a un effet immédiat; il permet d'homogénéiser les pratiques des États européens. Et dans le cas spécifique de la signature électronique, eIDAS fait émerger un principe majeur ; l'effet juridique de la signature électronique qualifiée est équivalent à celui d'une signature manuscrite. « C'est la première fois qu'un texte fait aussi explicitement référence à la notion de "document électronique" tout en lui conférant une valeur probatoire », souligne l'éditeur Cryptolog spécialisé dans les solutions de confiance numérique; « le chapitre IV du règlement

stipule en effet qu'un document électronique ne peut pas être refusé au titre de preuve en justice au seul motif qu'il se présente sous forme électronique. Dans un monde où le numérique fait encore trop souvent peur, cela a le mérite d'être écrit dans la loi! » Ainsi, une entreprise française souhaitant répondre à un appel d'offres en Allemagne ou en Italie peut désormais le faire sans avoir à échanger des masses de documents physiques. Après identification, les interlocuteurs peuvent échanger des documents créés et signés électroniquement. Les avantages pour les entreprises ne manquent pas: réduction du délai de traitement des dossiers, allègement des coûts liés à la dématérialisation, stockage en ligne ...

### **Signature simple, signature présumée fiable**

Le règlement eIDAS change les règles qui prévalaient jusqu'ici avec le RGS (Référentiel général de sécurité). « EIDAS définit désormais deux niveaux de signature électronique : la signature simple et la signature présumée fiable », explique Dominique Busnouf, responsable certification entreprises auprès de l'autorité de certification LSTI. « Chaque niveau répond à des exigences techniques différentes et possède de ce fait un niveau de reconnaissance juridique différent : la signature simple possède un bas niveau de reconnaissance alors que la signature

présumée fiable possède un haut niveau de reconnaissance. Une signature présumée fiable doit au moins utiliser un certificat qualifié délivré par un prestataire qualifié »,

En France, c'est donc l'organisme certificateur LSTI qui a été habilité par l'État français pour délivrer les certificats de conformité pour les prestataires de services de confiance. «À ce jour, il est le seul organisme de certification en France, mais à l'avenir il pourrait y en avoir d'autres », précise Dominique Busnouf. LSTI délivre ses certifications sur la base de plusieurs référentiels dont le plus connu est probablement le Référentiel général de sécurité (RGS) qui a été conjointement réalisé par l'Anssi (Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information) et la DGME (Direction générale de la modernisation de l'État). Le RGS fixe un certain nombre de règles qui s'imposent dans le domaine de la sécurité de l'information.

### **De la signature électronique dans les processus documentaires**

Du côté des éditeurs, le nouveau règlement est observé à la loupe : « Le groupe Tessi est concerné au premier chef par eIDAS en tant qu'éditeur de logiciels documentaires et en tant que prestataire de services, car, si nous ne nous sommes pas marchands de signature électronique, nous la proposons dans le cadre de différentes étapes du processus documentaire », explique Éric Descours, expert normes et solutions du groupe Tessi. C'est notamment le cas dans le parcours d'une lettre recommandée électronique ; la signature électronique intervient dans les phases d'identification

de l'émetteur, d'horodatage et de constitution d'un bordereau de preuve.

Quant à Adobe, connu pour son célèbre format PDF, il est également présent sur le marché de la signature électronique avec sa solution Adobe Sign qui s'adresse aux individus comme aux entreprises. Et les gains générés par la signature électronique se font sentir très rapidement. Ainsi, le spécialiste espagnol des communications Telefonica enregistré auparavant un temps de traitement des contrats de travail de trois semaines; selon des chiffres communiqués par Adobe, ce temps de retour a été ramené à onze heures grâce à la signature électronique. Sans oublier les réductions de coût réalisées sur les consommables nécessaires à la signature physique : papier, impression, affranchissement ...

### **La signature électronique, comment ça marche ?**

#### **Démonstration pour signer un contrat de location**

**Maxime Grimbart**

Jane souhaite faire signer électroniquement un contrat de location à Henri. Elle choisit d'utiliser Universign, car c'est l'une des méthodes les plus simples disponibles, mais aussi les moins poussées.

Elle se rend sur le site [www.universign.eu/fr](http://www.universign.eu/fr) et crée simplement un compte à l'aide de ses nom et prénom et de son adresse de courriel. C'est pourquoi le service est agréé par l'État au niveau de certification le moins élevé.

Jane sélectionne ensuite l'onglet de signature de documents à distance et téléverse le document PDF concerné. Elle



doit aussi spécifier qui est le signataire attendu : ici, Henri. Elle rentre uniquement ses nom et prénom, son adresse de courriel et son numéro de téléphone mobile.

Le document PDF s'ouvre alors dans le navigateur et un outil permet de sélectionner une unique zone de signature. Une fois la manipulation effectuée, Henri reçoit un message électronique l'invitant à se rendre sur une page web. Sur celle-ci, il peut lire le document, inscrire le code reçu sur son portable, mimer sa signature à l'aide de la souris puis valider. Jane et lui reçoivent alors par courriel le document PDF final à télécharger.

Universign, aussi pratique et simple à prendre en main qu'il soit, montre ses limites. C'est confirmé, connaître les critères d'identification des signataires (ou le niveau d'agrégation par l'ANSSI du service) est la seule manière d'évaluer correctement un outil de signature électronique.

**EIDAS : « pas une révolution pour la signature électronique, mais du bon sens »**

**Dimitri Mouton : Consultant, fondateur du cabinet Demaeter et auteur de l'ouvrage « Sécurité de la dématérialisation » (Eyrolles, 2012).**

Quel sera l'impact du nouveau règlement européen eIDAS sur les pratiques de la signature électronique?

Le règlement eIDAS, qui vient d'entrer. En application simultanément dans les 28 pays de l'Union, fixe un cadre commun pour tous ces pays, au travers de définitions d'abord (signature électronique, signature électronique avancée, signature électronique qualifiée),

de normes à respecter ensuite et, enfin, d'obligations de mise en œuvre pour tous les services dématérialisés, sauf ceux qui concernent un ensemble fermé d'utilisateurs. Ainsi, il va simplifier la façon d'aborder la signature électronique pour les projets d'ampleur européenne.

Toutefois, la définition de la signature électronique donnée par eIDAS est complètement tautologique : « des données que le signataire utilise pour signer » ! On peut mettre un peu tout derrière cela, et ce sera la jurisprudence qui permettra d'identifier les bonnes pratiques. En attendant, il convient d'être prudent et de ne pas foncer tête baissée vers la facilité apparente. Pour le secteur public, la frontière entre eIDAS et le Référentiel général de sécurité (RGS) n'est pas claire. Il semble que les autorités administratives doivent toujours se conformer au RGS pour ce qui est de leur obligation d'homologation, mais en appliquant les niveaux de sécurité définis par eIDAS. Toutefois, aucun texte ne confirme encore cette approche.

En résumé : eIDAS offre de nouvelles définitions, souvent très proches de celles des textes déjà en vigueur, et ne représente pas une révolution pour la mise en œuvre de la signature électronique, juste une occasion de plus de mettre en œuvre son bon sens.

**Le marché des éditeurs sera-t-il impacté par eIDAS?**

De ce point de vue, eIDAS offre une véritable évolution, en homogénéisant les modalités de qualification des prestataires de services de confiance au niveau européen. La France a, de ce point de vue, avec l'Allemagne, toujours été parmi les

pays les plus exigeants en termes de sécurité: la qualification RGS impose aux prestataires français un niveau de sécurité très élevé. L'homogénéisation des niveaux via eIDAS va nécessairement créer une ouverture concurrentielle au niveau européen, avec un nivellement par le bas des pratiques. En effet, jusqu'ici, les exigences de respect du RGS franco-français ont plutôt rebuté les prestataires étrangers, et fait éclore de nombreux prestataires français de bonne qualité, mais peu concurrentiels à l'export du fait des coûts plus importants pesant sur eux.

Les mois à venir vont être révélateurs de la tendance : le marché européen de la confiance existe-t-il réellement, ou les prestataires nationaux vont-ils conserver chacun la prépondérance dans leur pays? Il semble que de nombreux prestataires soient dans les starting-blocks.

### **Quelles étapes une entreprise doit-elle respecter avant de mettre en place un dispositif de signature électronique?**

La signature électronique n'est jamais une fin en soi: elle est un moyen permettant de conclure des contrats. Et elle n'est pas le seul moyen de le faire! Il convient donc de commencer par exprimer son besoin de manière fonctionnelle. Ne dites pas «je veux déployer la signature électronique », mais «je veux que mes clients puissent passer des commandes sans se déplacer» ou « je ne veux plus avoir à stocker des dossiers papier~» ... Il convient ensuite de procéder à une étude de sécurité juridique et technique. Menée de concert par un avocat et un ingénieur, experts en

dématérialisation, cette étude part du contexte du service (type d'utilisateurs, type de documents, contraintes juridiques spécifiques ... ) pour identifier les niveaux de sécurité nécessaires et suffisants et déterminer les bonnes pratiques applicables. Notons par exemple qu'il y aura des différences majeures dans les résultats de l'étude selon que l'on est dans le secteur public ou le secteur privé, selon que l'on travaille entre professionnels ou vis-à-vis du grand public, selon les contraintes sectorielles auxquelles on est soumis (banque, données médicales, immobilier...).

### **Comment choisir une solution de signature électronique?**

Le choix résultera de l'étude de sécurité, qui permet de rédiger le cahier des charges de mise en œuvre de la signature électronique et, plus globalement, de la sécurité applicative. En effet, la signature électronique passe en règle générale par plusieurs étapes : identifier les signataires (phase d'enregistrement), leur présenter les documents à signer et les obligations qui en découlent (information précontractuelle), les authentifier et recueillir leur consentement (phase de signature), tracer les actions réalisées (constitution du faisceau de preuve), conserver les documents signés (archivage électronique). ..

Sur la base de ce cahier des charges, il convient de mettre en concurrence les prestataires du marché, car les solutions existantes sont très diverses aussi bien en termes d'ergonomie que de sécurité et de coût. Là encore, face au discours commercial parfois peu lisible

des prestataires, l'aide d'un consultant expert en signature électronique permet souvent d'effectuer le choix le plus judicieux.

### **Peut-on mesurer les gains générés par un dispositif de signature électronique?**

Les gains sont de plusieurs natures. Tout d'abord, les économies de papier et d'affranchissement : c'est la partie émergée de l'iceberg. Ensuite, les gains de productivité : en évitant les erreurs de saisie, en permettant d'automatiser le traitement des dossiers, en accélérant la conclusion des contrats, en augmentant le taux d'aboutissement des démarches commerciales, en créant de nouveaux produits, la dématérialisation permet une optimisation humaine et financière pour l'entreprise. Il existe bien entendu également un gain d'image : modernisme et écologie, certes, mais surtout qualité du service client, réactivité, meilleur suivi, proximité, horaires étendus ...

Enfin, il y a un gain de sécurité, au travers de la capacité à désarmer ou à traiter plus efficacement les contentieux: pour cela, il faut mettre en œuvre, en parallèle du projet technique, les éléments juridiques qui le complètent : convention de preuve, politiques de sécurité, chemin de preuve et dossier de preuve. Là encore, l'avocat et l'ingénieur forment une équipe incontournable.

## NTIC - GRH

### Le cycle des technologies et son programme

**Maxime Motard**

***www.journaldumauss.net*, journal du MAUSS, septembre 2016**

Les technologies ne seraient-elles pas une solution face à la crise écologique ? C'est l'idée souvent avancée. Les TIC arrivaient à point nommé : « au moment de la crise climatique, de la crise alimentaire, de la crise financière et de la récession économique mondiale, enfin de la crise de confiance dans les institutions démocratiques, qu'elles soient nationales, européennes ou mondiales. Le salut de la planète, la cohésion sociale et la reprise de la croissance sous une nouvelle forme semblent passer par la réussite et la vitesse de cette révolution. » Maxime Motard montre dans cet article que les choses sont plus compliquées, les TIC se présentent plutôt dans la droite ligne des technologies qui les ont précédé.

La corne d'abondance Technologique fait des petits comme le poirier donne des poires. De nouveaux moyens de se connecter, de nouvelles applications intégrées à nos machines pour ne pas s'ennuyer (jamais) - et être toujours sollicités - remplissent les vitrines et vident les portefeuilles des consommateurs qui en ont les moyens. Alors que ces objets claquants connectés semblaient impossible dans nos esprits, d'un coup de baguette magique, une fois en poche, ils semblent avoir toujours été là. On vit avec les technologies, on pense avec, on se réveille

avec, on s'aime et l'on se quitte par l'intermédiaire de ces écrans qui nous permettent d'aller partout et nulle part. Nul besoin d'aborder la manière dont les produits pucés sont venus dans le décor. Les œufs du Léviathan Technologique éclosent partout. Ils n'ont jamais été votés mais ils sont là. On vit avec. L'histoire semble commencer à ce point précis où les industriels des TIC voulaient qu'elle commence. Avant la 4G il y avait la 3G puis la 2G, la 1G, et avant cela, les créateurs philanthropiques. En abrégé : on passe de Steve Jobs aux millions d'ordinateurs personnels, de smartphones et de tablettes tactiles. Il n'y a pas que le progrès technologique qui soit rapide. La communication, l'information, suivent le rythme. Toujours de l'avant. Sans erratum aucun. Mais comment prolifère cette abondante technologie qui serait, nous a-t-on dit, moteur et aboutissement de l'économie immatérielle, et qu'implique cet ordre des choses qui permettrait, nous dit-on encore, de réduire l'impact de la croissance sur la biosphère ? Il faut trouver une autre façon de lire l'histoire de ces appareils, depuis l'extraction de ces composants, en passant par l'assemblage au sein d'un mode de production précis, et d'une organisation du travail particulière, jusqu'aux déchets toxiques.

On peut voir l'Occident et l'analyser en partant de l'écran d'une tablette, particule élémentaire de la société technologique qui en accouchant sans cesse et en envahissant sans arrêt le royaume de l'abondance de ses millions de petits, cherche à perpétuer un système d'accumulation et à gagner le contrôle de la population. Les industriels sont pris dans la culture de la vitesse et nous sommes confrontés à des produits (portable, tablette, ordinateur etc.) ayant une durée de vie limitée ; pris dans cette même culture, incités à renouveler nos achats pour garantir la marge des marchands et approuver du même coup un système de pensée et un mode de vie. Les technologies nous servent tous les jours. A moins que ce ne soit l'inverse : *« Dans les systèmes hommes-machine, précise Habermas, c'est finalement la machine qui a le dessus, il y a comme un renversement au terme duquel les instructions du programme sont dictées par la machine à l'homme. »*

Elles nous permettent de nous désister. C'est pas moi, c'est le programme. Renouvellent les façons de vivre, de penser, de s'enrichir, de contrôler, de réprimer, de faire la guerre. Entre « l'axe du bien et du mal », il y a un écran. A travers cet écran je ne vois pas si tu souffres et si tu saignes. Je n'entends pas les ratonnades. Je compose des chiffres et des lettres pour le grand bal mortuaire. Je me suis entraîné sur des jeux de guerre et cette fois c'est la vraie vie, convertie en chiffre et en pixels. Bientôt, il n'y aura même plus besoin de militaire pour faire la sale besogne. Les drones seront totalement autonomes.

Hors du champs militaire, on peut s'instruire, écouter de la musique, échanger des mails, appeler des ami(e)s, découvrir de nouveaux artistes, de nouvelles séries etc. Recevoir et donner : partager. Derrière cet aspect utopique, ouvert gratuit, il y a aussi le procédé que nous devons interroger. Il n'est pas neutre. *« (...) dans le domaine des TIC, la haute technicité réelle ou supposée, ainsi que la complexité des circuits entre la production, l'usage et le déchet, font que les consommateurs ignorent très largement les enjeux écologiques occasionnés par des outils devenues très banals, comme l'ordinateur ou le téléphone portable »*. Ces marchandises esthétisées sont complexes, et le caractère fétichiste inhérent à celles-ci empêche de penser ces produits – et leurs impacts –, semblant sortis de nulle part. On en parle une fois qu'ils sont déjà en circulation. On n'en parle jamais comme des objets de contrôle, d'aliénation, ou comme des gadgets de destruction massive pour la planète. Il faut pourtant remonter toute la chaîne polluante qui nous a permis d'arriver à la énième technologie sur laquelle on vient buter pour mieux l'appréhender. La pollution ne commence pas avec l'usage qui en est fait par le consommateur. L'emprise directe des nouvelles technologies sur la nature, nous dit Fabrice Flipo, se répartit en trois grandes catégories : *« énergie, matières et toxiques. L'emprise se produit à toutes les étapes du cycle de vie : extraction des matières premières, raffinage, fabrication des composants puis du produit, arrivée sur les produits de distribution et de vente, publicité, usage, stockage, mise au rebut, collecte, traitement de fin de vie, avec ou*

sans recyclage » . Oublions le produit fini. Venons-en au début.

### 1. Déconstruction. Le portable, de quoi s'agit-il ?

Il s'agit d'un concentré de nuisance. Il ne peut être produit sans mobiliser une grande quantité d'énergie, et ce, notamment en raison de ses puces électroniques. « *Eric D. Williams, chercheur à l'université des Nations unies, à Tokyo, a mesuré les éléments nécessaires à la fabrication d'une puce de deux grammes. Résultat : 1,7 kg d'énergie fossile, 1 mètre cube d'azote, 72 grammes de produits chimiques et 32 litres d'eau. Par comparaison, il faut 1,5 tonne d'énergie fossile pour construire une voiture de 750 kg. Soit un ratio de 2 pour 1, alors qu'il est de 630 pour 1 pour la puce.* » A Crolles, l'usine à puces de STMicroelectronics consomme plus de 40 millions de kWh d'électricité (l'équivalent de 20 000 foyers), et 25 millions de kWh de gaz naturel par an. Pour nettoyer les plaques de silicium sur lesquelles sont gravés les circuits électroniques, l'Alliance - unité de production de STMélectronics - engloutit 700 m<sup>3</sup> d'eau par heure (l'équivalent d'une ville de 50 000 habitants), et soumet les collectivités locales à ses exigences : 150 000 euros d'amende par heure à payer à l'entreprise en cas de défaillance dans la fourniture d'eau. En 2002 l'Alliance a rejeté dans l'atmosphère 9 tonnes d'oxydes d'azote, 10 270 tonnes de CO<sub>2</sub>, 40 tonnes de composés organiques volatiles. » Tout ce rejet pour quoi ? La fabrication de puces servant également aux portables.

Outre ses puces, pour la production d'un portable il faut de la terre, des minerais, autant de ressources finies dont l'exploitation et l'extraction ne se font pas, là encore, sans incidences sur l'environnement. Une matière première indispensable est le condensateur en coltan (ou colombo-tantalite), minerai malléable, résistant à la chaleur et à la corrosion. Comme le diamant, le coltan a été au centre d'une guerre pour le contrôle des ressources qui a tué plus de 3,5 millions de personnes dans sept pays depuis 1998. « *Au Congo, de nombreux enfants sont retirés de l'école pour travailler dans les mines de coltan. Le minerai est acheté aux rebelles et à des compagnies minières hors-la-loi par des sociétés internationales, dont Cabot Inc. Aux États-Unis, HC Starck en Allemagne (filiale de Bayer), et Ningxia en Chine. Ces sociétés transforment le minerai en une poudre qu'elles revendent à Nokia, Motorola, Ericsson, Sony, Siemens et Samsung.* » Le journaliste africain Kofi Akosah-Sarpong a révélé que des évidences de contamination par ce minéral existent et que celles-ci signalent le rapprochement entre le coltan et les déformations congénitales des bébés de la zone minière qui naissent avec les jambes de travers. Ces matières premières ne sont pas infinies, elle s'extrait en dégradant la nature, et ont alimenté en RDC et pour les pays limitrophes, des tensions, des conflits et des guerres.

### 2. Déconstruction. Ordinateur, de quoi s'agit-il ?

Pour faire simple : un ensemble de composants électroniques assemblés au sein d'un boîtier. Les matières premières

nécessaires à sa production sont exploitées un peu partout sur la planète. Voici un condensé que propose le blog « la mauvaise herbe » que nous reprenons à notre compte.

Pour la production d'un ordinateur, il faut :

- ▶ 1500 à 2000 composants ;
- ▶ 1000 matériaux venant du monde entier ;
- ▶ 100 fois son poids en matières premières, dont seulement 2% se retrouvent dans le produit final, le reste devenant des déchets ;
- ▶ 373 fois l'équivalent en énergie d'un litre de pétrole ;
- ▶ 2800 kilos de matières premières dont 1500 litres d'eau ;
- ▶ 22 kg de produits chimiques ;
- ▶ 164 kg de déchets directs, dont 24 considérés hautement toxiques.

Faisons un tour rapide des matières premières utilisées :

Le cadmium (« contenu dans les cartes électroniques » et « classé parmi les plus toxiques »). Le beryllium, utilisé comme isolant et matériau de contact dans les semi-conducteurs. Bien que les fabricants lui préfèrent aujourd'hui l'alumine, on le retrouve dans l'immense majorité des ordinateurs. Le beryllium est classé parmi les éléments les plus toxiques, au même titre que l'arsenic, le cadmium, le chrome, le plomb, le mercure (il agit comme un poison cancérigène « *et peut rester détectable dans l'urine humaine jusqu'à 10 ans après l'exposition* »). Le plomb est présent à hauteur de 20% dans le verre composant les tubes cathodiques des ordinateurs anciens. Il est aussi utilisé en association avec l'étain pour effectuer les soudures des composants électroniques

sur les circuits imprimés. Le PVC (Polychlorure de Vinyle) entre dans la composition des boîtiers, câbles, claviers, souris, etc : tous les composés plastiques. Il contient des métaux lourds et du chlore. De plus, pour améliorer les qualités du PVC on trouve entre autres « *les phtalates extrêmement toxiques, qui finissent impitoyablement par migrer en surface des objets en PVC. Ce phénomène est ce que l'on appelle l'exsudation : les plastifiants ne demeurent « liés » qu'un temps à la structure mère, et s'en détachent progressivement. Le PVC « transpire » alors ces plastifiants, qui se dégagent et remontent à la surface. A partir de là, l'évaporation ou le contact sont synonymes de contamination. Ce phénomène est accéléré par certaines conditions telles que la chaleur et l'humidité. Le PVC dégage également des dioxines lors de sa combustion, suspectées d'être en partie responsable du phénomène des pluies acides.* » Pour conclure, le retardateur de flamme bromés entre dans la composition de tous les éléments plastiques composant un ordinateur (connecteurs, câble, circuits imprimés etc.). « *Ils sont considérés comme des polluants organiques persistants (s'accumulant dans les tissus vivants tels que le cerveau, le foie, la peau) (...)* ». Il rentre dans la catégorie bien connue maintenant des perturbateurs endocriniens.

### 3. Mode de production capitaliste

Tous ces éléments qui composent un ordinateur sont pour une partie d'entre eux, comme on l'a vu, toxiques. L'histoire de la toxicité commence dès l'extraction des matières premières. Cet extractivisme



qu'implique la technologie altère le paysage, pollue l'eau et l'air, et laisse sur place, une grande quantité de déchet ; mais il est un « dommage collatéral » indispensable pour la construction du monde technologique. L'histoire se poursuit lorsque tous ces composants se retrouvent assemblés au sein du mode de production capitaliste. Si le portable par exemple, ou l'ordinateur, ou n'importe quelle autre marchandise électronique nécessite une grande quantité d'eau, d'énergie, de minerai, pour que sa réalisation soit possible, tout ceci ne serait faire oublier que loge au sein de toutes ces machines une quantité de travail énorme, et qu'elle est le corollaire indispensable à la production de ces marchandises à l'échelle mondiale.

Pour fabriquer autant de produits, amasser les millions, bâtir des empires, augmenter d'année en année la force de frappe de l'investissement etc., ont peut dire que la technologie moderne est le fruit, pour être plus précis, de l'exploitation des travailleurs. Ceci débute dès l'extraction de matières premières et se poursuit jusqu'à la production. Lorsqu'on descend dans la salle des machines où s'assemble ces composants divers, on se rend compte que le culte voué au « zéro défaut » - comme chez Samsung - ne s'applique pas pour les conditions de travail : l'hygiène et la sécurité. Chez Samsung le travail se fait dans la peur. Peur de ne pas réussir. Peur des autres, peur des maladies. *« Avec le docteur Kong Jeong-ok et l'association Supporters for the Health and Rights of People in the Industry (Sharps), l'avocate Lee Jong-ran a recensé cent quatre-vingt-un anciens employés Samsung souffrant*

*d'affections diverses (leucémie, cancer du sein, sclérose en plaques...) entre 2007 et mai 2013. Pour beaucoup de spécialiste du groupe, ces maladies professionnelles sont un secret de Polichinelle. Il aura cependant fallu les fuites de liquide toxique à Hwasung, à dix minutes à vol d'oiseau des résidences de luxe autour de Suwon, pour que certains commencent à s'inquiéter. Le ministère de l'emploi a effectué une inspection spéciale et trouvé plus de deux milles violations du droit du travail en matière de sécurité. »*

En plus d'un management autoritaire qui brise les salariés on retrouve ici la toxicité de la technologie. Cette question concerne en premier lieu ceux qui manipulent et assemblent ces composants au profit de propriétaires qui se soucis assez peu du droit du travail et de leur santé. Les conditions de travail et l'impact de la production sur l'écosystème ne sont guère mieux dans les usines Apple. En 2010 par exemple, 137 ouvriers de Wintek ont été gravement intoxiqués par une fuite de n-hexane, un produit chimique utilisé pour nettoyer les écrans des iPhones. Un rapport publié en 2011 par un consortium de cinq ONG accuse le géant américain de produire avec l'iPad et l'iPhone, un énorme volume de déchets toxiques et de ne pas agir en conséquence. Plus de 27 « fournisseurs présumés » d'Apple seraient ainsi responsables d'atteintes aux écosystèmes. De plus, selon le rapport, les habitants du village de Tongxin (province du Jiangsu), où est installé Kaedar Electronics, fournisseur d'Apple, ont un taux de cancer sidérant. Neuf des 60 résidents d'un quartier à proximité immédiate de l'usine souffrent d'un cancer

ou en sont mort depuis 2007. Les habitants ne laissent jamais leurs fenêtres ouvertes la nuit car l'usine relâche « *des vapeurs toxiques étouffantes* » notent les enquêteurs.

#### 4. Usage des technologies

Pour que l'utilisation des ordinateurs soit possible il y a toujours besoin d'une grande infrastructure de taille variable, servant de sites de stockage, de systèmes informatiques (data centers). Dans ces sites souvent gérés par des entreprises sont regroupés des équipements tels que des ordinateurs centraux et des serveurs. « *Ces centres, véritables « usines du numérique » sont la traduction la plus évidente de l'impact physique du numérique.* » Tout cet appareillage électronique est très énergivore. Il réclame un système de climatisation important. Un data center moyen consomme autour de quatre mégawatts par heure, ce qui équivaut environ à la consommation de 3000 foyers américains. A l'échelle mondiale, les data centers représentent 1,5% de la consommation électrique, soit l'équivalent de 30 centrales nucléaires.

De la même manière, pour que nous puissions perdre notre temps en essayant d'en gagner avec les téléphones portables, il faut qu'il y ait des antennes relais dans le paysage. Nous n'allons pas donner les équivalents énergétiques de celles-ci, mais s'intéresser à leurs impacts. Les 55 millions de téléphones portables n'ont pas le monopole de la nuisance. Les 200 000 antennes-relais étendues sur tout le territoire nous cernent de leurs ondes et nous irradient. D'abord on est cerné par celle-ci, ensuite, on se pose la question de

savoir si c'est nocif ou pas, pour mettre sur le mal, après réflexion, une nouvelle rustine technologique qui limite un peu les effets négatifs de ces antennes-relais que nous ne voulions pas mais que nous avons quand même. Les personnes qui en sont proches se retrouvent impactées par ces ondes qui vont de la petite nuisance bénigne aux maux de tête importants, aux nausées, aux maladies. Une fois installée, les zones deviennent à risque. La population – et les enfants en particulier – ont plus de chance de subir un cancer foudroyant ou une leucémie.

Selon le bureau des statistiques nationales au Royaume-Uni, il y a eu une augmentation de 50% des tumeurs des lobes frontaux et temporaux chez les enfants entre 1999 et 2009. Au Danemark, le nombre de tumeurs cérébrales a augmenté de 40 % entre 2001 et 2010 chez les hommes (par 100 000 habitants, âge normalisé) et de 29% chez les femmes. En chiffres réels, cela fait 268 hommes et 227 femmes par an diagnostiqués avec une tumeur au cerveau ou une tumeur du système central.

Il est d'ailleurs démontré qu'une exposition à long terme (30 minutes de portable par jour pendant 10 ans) aux champs électromagnétiques de basses fréquences est un facteur de risque pour la maladie d'Alzheimer.

Au Royaume Uni, en Allemagne et en Suède, les malades des ondes sont reconnus comme handicapés. Dans ce dernier pays, ils reçoivent des subventions pour se protéger des ondes de tous les appareils électriques (combinaison spéciale pour sortir, rideaux en métal etc.).

### **On ne peut pas tout avoir : des tomates et des iPhones**

*« Outre l'efficacité insecticide sans égale des Gaucho, Regent et autres pesticides systémiques, la pollution électromagnétique semble avoir sa part dans le « syndrome d'effondrement des ruches », plus encore depuis l'apparition de la téléphonie « 3G », au débit plus élevé. Pour mémoire, 60 à 90 % des colonies domestiques ont disparu aux États-Unis depuis 2006. Les agriculteurs américains doivent importer des ruchers pour assurer la pollinisation de leurs arbres fruitiers. Même drame en Europe depuis une dizaine d'années : les abeilles disparaissent sans laisser de trace. »*

Désorientés par la 3G, le Bluetooth et le Wifi, ces insectes pollinisateurs ne pollinisent plus grand chose. Assurant la fécondation indispensable à l'apparition de fruit et de légumes (un tiers du volume de ce que nous mangeons), les abeilles sont pourtant essentielles à la vie. On ne peut pas en dire autant de l'iPhone.

### **5. Déchet et pollution**

Arrive le moment fatidique ou par mode, usure ou obsolescence programmée, nous soyons contraints de nous débarrasser des appareils technologiques qui nous entourent. La fin de l'histoire oscille entre recyclage des appareils, incinération ou exportation. Les déchets DEEE – Déchets d'équipements électriques et électroniques - s'élevaient à 74 millions de tonnes en 2014. Malgré la convention de Bâle – non ratifiée par l'Afghanistan, Haïti et les États-Unis - une enquête menée en 2004 par Greenpeace et Basel Action Network a mis à jour un trafic illégal de

déchets électroniques dans le port chinois de Taizhou : les déchets sont acheminés par cargo puis mêlés à des chargements de métaux en vrac transportés dans des centaines de camions. « Les déchets électroniques entrent toujours en masse en Chine, à travers les failles, et la plupart proviennent des programmes de recyclage de pays qui essaient d'éviter la pollution de leur propre territoire ». Le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement signale l'empoisonnement aux métaux lourds des populations vivant près de décharges, comme celle de Dandora à Nairobi (Kenya). 90 % des enfants voisins sont contaminés par le plomb, le mercure, les dioxines issus des déchets électroniques. Selon BAN, plus de 500 conteneurs de matériel informatique d'occasion sont débarqués chaque mois au Nigeria pour être réparés et réutilisés. Près des trois quart de chaque cargaison se révèlent inutilisables et sont détruits sans précautions ou, pire, abandonnés dans de vastes décharges. Toxics Alert estimait dans un rapport paru en 2004 que 70% des DEEE mis en décharge à New Delhi provenaient d'exportations de pays industrialisés.

Enfin, un rapport publié en 2010 par le Centre national d'information indépendante sur les déchets (CNID) et les Amis de la Terre met en avant les conditions désastreuses de recyclage et d'élimination des déchets, souvent effectués par de jeunes enfants, sans protection. Notons qu'un échantillon d'eau de la rivière Lianjuang, proche d'un village de recyclage chinois, a révélé des taux de plomb 2400 fois supérieur aux standards préconisés par l'OMS. Les échantillons de

sédiments contenaient 212 fois plus de plomb que ce qui est considéré comme un déchet toxique en Hollande.

Même détruit, les composants technologiques continuent de faire des ravages ; détruisant à petit feu, l'organisme et l'écosystème.

### En guise de conclusion

Les fleurs technologiques qui éclosent partout ne poussent pas sur les jolies fictions de ceux qui les concoctent et vantent leur mérite. Elles prennent racine sur les ressources de la nature et le travail social ; en cela, elles ne sont en rien sans incidence sur les humains et la planète. Les nuisances sont bien réelles. Cette nocivité se prolonge dans le temps et n'en laisse rien paraître : le fumier prend forme lorsque l'obsolescence sonne l'heure, venant polluer le paysage et piller l'avenir de ceux qui n'ont rien demandé.

La technologie n'est pas une marchandise ordinaire, c'est une arme à plusieurs tranchants. Elle augmente le PIB et assure la croissance des profits mais elle sert aussi renouveler la puissance militaire des États, et à assurer, en complicité avec les industriels du secteur, l'ordre social. Elle bâtit la société de la surveillance, de la délation, de la contrainte. La DGSE et les grands câblo-opérateurs comme Alcatel ou Orange travaillent ensemble : sur leur câbles se branchent les mouchards numériques. Ceux qui détiennent le pouvoir ont droit de nous connaître. L'inverse n'est même pas envisageable. Edward Snowden a quant à lui révélé la collaboration de Facebook, Google et autres poids lourds de la Silicon Valley avec la National Security Agency (NSA).

La technologie permet de rationaliser la pensée et l'ordre public : soustraire l'imprévu. Elle nous amène aussi à accepter un certain mode de vie ou le moyen est devenu la fin, et où le sacré – les relations humaines directes – devient profane. Elle nous fait marcher au pas. On obéit à l'algorithme. On voue un culte aux calculs et aux instruments de mesure. On vit l'époque branchée ou dans l'instantané il s'oublie et il se perd, les voix de ceux qui ont été intoxiqués, blessés ou tués, par un processus destructeur. Son emprise est profonde, les tentacules s'allongent au gré des innovations mais nous ne voyons qu'une partie de ce processus technologique devenu un fétiche.

Cette insouciance dépolitisée au sein de la société du spectacle est dangereuse. Elle amène le gaspillage le non-respect des autres et de soi.

Pour conclure, une sage citation : « *On ne combat pas l'aliénation par des moyens aliénés.* »

## Téléconférence et visioconférence ou les paradoxes des outils de simplification des réunions

**Raluca IUGULESCU-LESTRADE : Doctorante en science politique au Laboratoire des sciences sociales du politique (lasse), Sciences-Po Toulouse**

**Revue française d'Administration Publique n° 157/2016**

«Le comité interministériel pour la modernisation du 18 décembre 2012 a positionné la transformation numérique de l'Etat comme un levier majeur de modernisation de l'action publique» Cette modernisation passe par une numérisation croissante des échanges. La messagerie électronique et la visioconférence sont au cœur des changements. La notion et même l'impératif de « révolution numérique» ne sont plus l'apanage des ingénieurs et des consultants futurologues mais sont, depuis déjà dix années, utilisés dans les hautes sphères d'État (Maisl et Du Marais, 2004, 211-216). Cette « révolution numérique» est devenue un des éléments-phare de la politique de Modernisation des administrations publiques (MAP). Dans la société numérique que l'on nous annonce, l'économie profonde du travail administratif est censée devoir être radicalement simplifiée et accélérée, en conformité avec le slogan néo-managérialiste des « trois E: efficacité-efficiency-économies », par la rationalisation des déplacements et l'utilisation accrue des technologies de l'information et de la communication. Les organisations, définies comme des « systèmes de flux d'information au sein d'une structure» (Gerbaix, 1993), sont

poussées à communiquer par messagerie électronique en limitant l'usage du papier et à se réunir par écrans interposés: la visioconférence devient un outil d'importance majeure qui semble rendre la réunion plus simple et moins coûteuse à organiser. La justice, l'enseignement, la télémedecine, l'administration sanitaire sont des secteurs qui s'en sont déjà emparés, sans parler de l'usage exponentiel de Skype et de ses concurrents pour ce qui est des communications privées.

Mais les administrations effectuent un travail à cinétique lente, nécessitant des moments de concertation et de laisser le temps aux procédures de se diffuser. Les réunions, temps fort de cette consolidation des pratiques, scandent la vie des bureaucraties publiques comme privées d'ailleurs. La visioconférence permet de tenir des réunions qui n'auraient pas lieu sans elle, ou à un rythme moins soutenu. Le caractère méticuleux du travail administratif et les configurations fonctionnelles des bureaucraties invitent à se pencher sur l'un des aspects de cette modernisation qui ne contourne pas l'État et ses administrations : la conférence à distance en tant que pratique de réunion. « Un premier courant de recherche, le plus

répandu, tend à démontrer que les technologies de l'information et de la communication (TIC), et plus particulièrement la messagerie électronique, participent au développement de trois facteurs de stress que sont le sentiment de surcharge informationnelle, le sentiment d'urgence et le sentiment de pression [...]. Les technologies de l'information doivent être considérées comme des processus sociaux complexes qui produisent des conséquences indéterminées pour les organisations» (de la Rupelle et al., 2014, 13-28). En effet, l'apport du visuel numérique enrichit et fait évoluer l'aspect concentré et distancié des audioconférences, donnant l'illusion de « face à face » mais introduisant une nouvelle tension dialectique qui mérite d'être approfondie.

En 1993, alors que les visioconférences étaient à leurs débuts, Sylvie Gerbaix posait dans sa thèse la question des usages auxquels «correspond l'introduction d'un outil de communication tel que la visioconférence au sein des organisations» (Gerbaix, 1993, 7). Par une approche macro-organisationnelle, la visioconférence est présentée comme « un média de communication de groupe en temps réel et à dominante orale » (Gerbaix, 1993, 63). Ces modalités abolissent « la distance et confèrent au processus de communication de nouvelles dimensions en termes d'ubiquité et d'instantanéité » (Gerbaix, 1993, 8). Jean-Michel Eymeri-Douzans, dans son étude de l'ex-SGCI devenu Secrétariat général aux affaires européennes du Premier ministre, a montré la place que tiennent les réunions « en visio » entre les fonctionnaires parisiens et les diplomates

en poste à la Représentation permanente à Bruxelles, où il repère « l'« cœur vivant » de cette institution: le lieu et le dispositif où s'élabore de façon dialoguée « la position officielle de la France » dans les négociations européennes (Eymeri, 2002, 155).

L'impact de la visioconférence comparée à la réunion en face à face a été par ailleurs étudié par le prisme de la théorie de la présence sociale (Lowdenn et Hostetter, 2012). Cependant, peu a été dit de la visioconférence en tant que dispositif - médium - du travail des administrations. Quels sont les effets qu'entraîne un dispositif ainsi interposé entre les agents? Comment cette pratique désormais en voie de routinisation modifie-t-elle le temps et l'espace d'une réunion? La visioconférence constitue-t-elle un « outil de gouvernement » - tool of government - (Hood et Margetts, 2007, 2-3) à visée simplificatrice, issu d'une « boîte à outils » - toolkit - utilisable sans qu'il ne dénature ce qu'il est censé servir (Salamon, 2002, cité in Lacheret, 2015) ? Ou bien peut-elle s'étudier comme un instrument d'action publique, « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Halpern et al., 2014, 17) ? qu'il s'agisse d'un instrument ou d'un outil, ils ne se présentent pas dans leur « forme » (Salamon, 2002, 21), n'étant jamais réductibles non plus à « une rationalité technique pure » (Lascoumes et Le Galès, 2005, 14). Cet article se propose donc d'examiner propriétés de la visioconférence en tant qu'instrument de rationalisation des réunions dans les administrations. À la différence des

travaux précités, notre analyse se fonde sur protocole empirique combinant l'observation participante et les entretiens semi-directifs dans le cadre d'une recherche doctorale portant sur l'agencification observée dans une agence régionale de santé (ARS). La thèse s'inscrit dans une perspective de sociologie de l'institution (Lagroye et Offerlé, 2010) et, par des méthodes qualitatives, réinterroge les phénomènes d'institutionnalisation par construction d'une nouvelle culture commune aux agents qui donnent vie à cette agence in statu nascendi. Or la numérisation échanges est au cœur de cette dynamique d'institutionnalisation. Précision doit être que, par souci d'avoir des variables de contrôle, en dehors de l'ARS nous avons étoffé ce dispositif d'enquête avec dix entretiens complémentaires avec des agents de la SNCF et de l'Aviation civile ainsi que d'une compagnie privée, permettant ainsi des comparaisons avec des institutions de tailles, d'expérience et de secteurs différents.

Sur le fondement de ce travail de terrain, cet article s'interroge sur la question de savoir si, et dans quelle mesure, le dispositif technico-pratique de la réunion en visioconférence contribue à l'objectif de « simplification administrative » tant souhaité. Afin de mieux cerner les tenants et les aboutissants de cette nouvelle forme du travail administratif, nous mettrons en parallèle la réunion physique, la téléconférence et la visioconférence, puis nous nous questionnerons sur les effets induits par ce nouvel outillage.

### **La réunion en visioconférence: un outil de simplification des modalités de travail des administrations?**

Cela fait maintenant une décennie que les agents de certaines ARS se sont familiarisés avec la visioconférence. En effet, une organisation régionalisée, avec un siège et des délégations territoriales, nécessite des réunions de coordination et de transmission d'information. Moyennant un abonnement, ce dispositif de télécommunication, composé de quelques appareils et un service de backup, permet aux agents, installés confortablement dans une salle dédiée ou dans leurs bureaux, de voir et d'entendre leurs homologues à distance, de leur parler, de transférer des documents avec la possibilité de reprendre très rapidement leur rythme de travail voire, parfois, de continuer à manier leurs outils de travail quotidien. Des économies sont effectuées sur les déplacements et sur le temps des agents, tandis que les organisations peuvent afficher une empreinte carbone améliorée. Le champ des utilisations possibles semble illimité pour la visioconférence dans les « meilleur des mondes » administratifs possibles. Envisager un télétravail qui s'effectuerait à partir de son domicile est possible dans la mesure où les réunions se font à distance, par le biais des écrans. À y regarder de plus près, la réalité s'avère plus nuancée, ce que nous expliquerons dans les trois temps qui suivent. Les développements suivants reflètent la perception que les personnes interrogées dans le cadre de notre enquête se font de cette pratique centrale du travail administratif.



## La réunion: un espace en trois unités

Si l'on s'en tient à la définition du dictionnaire, en l'occurrence le « Robert illustré » de 2013, la réunion est « le fait de se retrouver ensemble ». Elle est synonyme de « rassemblement » et de « rencontre », de « temps pendant lequel les personnes sont ensemble ». Participer à une réunion signifie « être dans une salle de réunion, présent à une réunion de travail et indisponible pour tout autre chose ». Notons ces trois éléments: le temps, l'espace communs et le caractère exclusif du travail (l'action).

Les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de notre recherche fournissent, pour la notion de réunion, des définitions convergentes à celles du dictionnaire. Ainsi, la réunion serait un « sujet précis, pour avoir soit un consensus soit des avis pour discuter », elle est une « discussion ». Une inspectrice en affaires sanitaires et sociales y voit « un rassemblement d'acteurs pour échanger et travailler ensemble et développer une vision commune des choses, arriver à un consensus, s'approprier du vocabulaire » sur « des sujets difficiles » car « les gens ne parlent pas le même langage [...] ». Davantage située du côté opérationnel, pour les assistants administratifs, la réunion « fait partie de notre travail, c'est une charge de travail et un relationnel énorme, ça nous apprend notre métier! », « [c']est un échange d'informations », « un moment où on décide, on prend des décisions sur des sujets abordés lors des précédentes réunions » ou « l'occasion de bloquer un temps commun de manière de parler d'un thème précis, d'une problématique, et de manière idéale, de

statuer sur quelque chose [ ... ] ». Une chargée de communication la conçoit comme « une rencontre entre plusieurs personnes avec l'objectif de prendre des décisions sur un sujet précis » tandis qu'une déléguée territoriale y voit « des partenaires! [ ... ] COPIL, groupe de travail, schéma ou projet... Voilà ... c'est ça des réunions! ». Pour tous c'est une « pratique quotidienne », « un partage d'informations ». Il serait donc possible d'affirmer que la réunion est perçue comme respectant une règle des trois unités. En effet, la réunion est un espace (un lieu) amené à la vie par les participants, dans lequel se déroule une action (que cela soit la prise d'une décision commune, la diffusion d'informations, le travail sur des dossiers) qui s'étend sur une durée d'une à plusieurs heures, selon la typologie et l'importance.

Si une administration décide de réunir un service, une équipe, un groupe de travail plus largement, les membres de plusieurs services, pôles, départements, directions, voire des partenaires extérieurs, c'est en raison d'une information à diffuser ou d'un certain nombre de sujets à discuter sur un ordre du jour. La première règle est de rassembler les personnes intéressées par un même sujet autour d'une même action ou liste d'actions.

Selon les administrations, la réunion aura lieu suite à une manipulation technique qui vise à bloquer dans un agenda partagé (par exemple via Outlook) une plage horaire où tous les participants conviés sont disponibles, et de réserver une salle adaptée. Lors de l'enquête menée, nous avons pu constater qu'une réunion peut s'étendre sur une durée a minima d'environ une heure et aller

jusqu'à occuper une demi-journée, voire, rarement, une journée. Aux yeux des enquêtés, une « bonne » réunion dure en moyenne deux heures si elle n'est pas ponctuée de pauses qui semblent perturber la reprise du travail en commun. Elle constitue un temps partagé.

Les enquêtés décrivent souvent des salles de réunions réduites parfois à un espace décontextualisé mais matériel - « autour d'une table » - qui peut d'ailleurs se trouver dans un bureau de chef de service par exemple. La conception de ce qu'est une réunion semble faire consensus dans les représentations d'un espace partagé de débat, de prise de parole, de confrontation.

Nos interlocuteurs définissent souvent la réunion comme étant une « discussion », un « rassemblement », un « relationnel », une « rencontre » gouvernée par un ordre du jour et qui doit aboutir sur des résultats. En classant ces définitions, on peut les rattacher à l'aire sémantique de l'échange : « discussion », « rassemblement », « échange(r) », « consensus », « travail en commun » ou « vision commune des choses » « temps commun » par des « partenaires » ou des « parties prenantes », à celle du temps (« créneau », « temps commun ») ainsi que la dimensions spatiale (« rencontre physique », « quand on est au moins deux »). Notons donc ces trois éléments constitutifs qui font écho à ceux du théâtre classique unité de temps, de lieu et d'action. Qui plus est, les réunions sont des espaces codifiés.

### **La réunion : un espace codifié**

Selon Erving Goffman (Goffman, 1974, 7), les rites dont le social est tissé et

sur lesquels tant d'institutions se fondent en pratique nécessitent que certaines conditions précises soient respectées afin que certains effets attendus se produisent. À cet égard, l'observation intensive des réunions administratives appelle à distinguer deux catégories de participants. Selon nos enquêtés, une réunion peut dissocier les participants en intervenants actifs et acteurs passifs de ce qui se dit. C'est souvent le cas des réunions d'information conduites à une seule voix : la présence des autres participants est nécessaire pour qu'ils soient mis au courant par rapport à un sujet donné, par exemple des changements d'organisation ou de nouvelles procédures. Ce sont des réunions rassemblant un nombre important de personnes et réunissant de manière pyramidale la hiérarchie et les subalternes. Les réunions peuvent être l'occasion de débattre : des rassemblements où la parole est distribuée à plusieurs intervenants, voire à tous. Ce type de réunion a été décrit par une interlocutrice comme étant un espace d'incitation « à prendre la parole même [par] les plus timides, même [par ceux et] celles qui [ne] se sentent pas concernées par le sujet en précisant qu'on commence par un tour de table, en interrogeant chacune des personnes directement », En général, à ce type de réunion l'on associe « un produit de sortie » (output).

La réunion peut prendre la forme d'une « réunion de travail » où l'on valide certaines directions et où l'on soumet l'avancée de certains projets ou dossiers. Cet espace de partage d'information et de parole, hiérarchisé ou horizontal, est aussi structuré par la répartition des rôles : notamment l'animateur, les personnes dont la parole est attendue sur un sujet et

le secrétaire de séance (qui peut également être l'organisateur). Un bon animateur est vu comme « un bon orateur, assez dynamique », qui s'assure de maintenir « la cohésion d'une réunion », qui doit donner la parole même si c'est « lui qui gère ». Sa principale qualité est « le relationnel, il doit amener le débat, être à l'écoute », il doit « savoir trancher et prendre les décisions », « recadrer » et avoir « des qualités de synthèse ». Ayant à l'esprit le déroulement d'une réunion, la typologie et les rôles observés ainsi que les dires de nos enquêtés, nous pouvons en conclure qu'il s'agit d'un espace codifié, à l'image des pièces de théâtre, des performances hautement codifiées.

Les réunions font partie du temps institutionnel, elles font partie des moyens oraux de communiquer 13, véritable « processeur de l'information » (Gerbaix, 1993,40). L'exemple de l'agencification étudiée en ARS montre que les réunions sont des espaces de partage où se construit un sens commun institutionnel entre des participants ayant des origines professionnelles diverses 14, des statuts différents ou des expériences inégales. La fréquence et la durée des réunions créent, de manière intermittente, des espaces de socialisation où les frontières peuvent s'effacer laissant place à une familiarité (ou une, inimité) prolongée lors des moments de convivialité comme les repas partagés ou les trajets qui les précèdent et les succèdent. Lors de ces moments, les tensions qui peuvent s'accumuler connaissent un processus d'évacuation ou, le cas échéant, d'intensification. Car c'est souvent en réunion que s'exprime aussi la violence symbolique de l'institution et que les subordonnés sont amenés à se plier à

la ligne officielle définie par la hiérarchie. Une codification et une institutionnalisation des rôles se produisent alors. C'est en effet lors d'échanges et de débat, aboutissant à un « produit de sortie » (output), que l'information connaît une transition d'un registre privé de la prise individuelle de parole. à un registre collectif d'inscription sur des compte-rendu de réunion. S'opère ainsi une conversion vers un espace codifié constituant la mémoire institutionnelle (Pollitt, 2008, 198-218), manière d'encoder ensemble des langages institutionnels et individuels parfois différents. C'est également un processus de traduction qui s'accomplit: les personnes assises autour de la table apprennent à s'approprier en tant qu'individus, avec leurs attributs de subjectivité genrée, générationnelle, originelle et en tant que porteurs de rôles. Il est en effet attendu davantage de la part d'un chef de service de se prononcer sur un sujet que de la part d'un chargé de mission. Cette opération de connexion entre les attributs individuels et les attributs du rôle incarné est réalisée dans les temps forts d'une réunion où l'on apprend à se connaître et à se reconnaître.

Enfin, lors des réunions physiques, les participants bénéficient de plages de convivialité précédant le début de réunion - pendant les pauses-café ou après -, moment où se resserrent les liens et parfois se prennent les arbitrages décisifs.

Cependant, « remplacer une réunion par une visioconférence c'est aussi protéger un iceberg » comme l'énonce un slogan publicitaire, légitimant la nouvelle manière de travailler ensemble tout en étant à distance ... La publicité

citée met « en scène et en récit l'individu éco-responsable de la nature et du monde qu'il construit », le conformant « à un contexte ambiant techniciste » (André-Larnat et al., 2012, 161). Téléconférence ou visioconférence, ces modalités de réunion font de plus en plus partie du « fonctionnement général d'une entreprise » ou des administrations. Les impératifs d'économies en tout genre les ont imposées dans le quotidien des organisations.

L'introduction de l'innovation technique et organisationnelle de la visioconférence prive en revanche la réunion de son unité de lieu. Intermédiée par des écrans, qui relie et/mais maintiennent à distance et chacun chez soi les participants, cette forme non présentielle de réunion simplifie-t-elle ou complexifie-t-elle les réunions de travail de l'administration étudiée? En effet, à la regarder de plus près, cette pratique communicationnelle révèle des particularités. Prenons d'abord l'exemple de la téléconférence.

#### **La conférence téléphonique: une réunion « en concentré », efficace pour les points techniques**

« Il [ne] faut pas être très nombreux », explique un interlocuteur SNCF, « normalement, implicitement, ça va être toujours plus court », [...] deux heures, pas plus [...] ; [c'] est plus difficile à suivre ... déjà s'il y a plusieurs voix, [il y a des] risques techniques [...] ». D'autres témoignages convergent dans la qualification des problèmes identifiés:

Ce type de réunion nécessite de « bien se concentrer à chaque fois [...] [et que l'] on parle tous des mêmes sujets », sinon « on est un peu largué, on [ne] comprend pas ce qui se dit, [...]. C [e n'est

pas évident à suivre », « c'est gênant pour les autres », « dès qu'ils y a plus de dix personnes, il y a trois qui parlent ». « C'est plus court », « il n'y a pas d'ordre du jour, on se connecte, l'animateur [...] fait un tour de table pour savoir qui est là, [...] sur une heure de temps », c'est « assez canalisé ». Il peut arriver que d'éventuels soucis techniques perturbent cette téléconférence qui dure peu. Avec la téléconférence, l'unité d'espace disparaît et l'unité temps semble subir une compression. Cet outil permet une réunion que l'on peut qualifier de technique.

Ce type d'échange, dissocié d'un lieu car « ça peut être n'importe où, dans un site, ça peut être à la maison, quelques fois au bureau », permet un comportement opportuniste. Les participants avouent s'occuper parfois d'autre chose: « ça m'arrive à faire de la saisie » mais « sur le portable je [n'en] fais pas » - ou de s'instruire sur un sujet. D'autre part, cela induit une intermittence, permettant de couper le microphone, voire des arrangements comme inviter discrètement d'autres participants à écouter. Par ailleurs, l'information est descendante: « En règle générale, c'est beaucoup moins participatif », et pendant les moments de remontée d'information », « le seul souci, c'est que vous [n'lavez pas le visuel [ ... ] la gestuelle en face, [ ... ] la qualité du débat .. , c'est un peu faussé, on [ne] sait pas si ce qu'on lui dit, ce qu'on lui apporte, comment elle [la personne en face] l'interprète ... ». Du coup, « on coupe le micro, on appelle, on fait entrer quelqu'un [...] on [la] fait patienter », « comme toute conversation téléphonique! » Pour ce

responsable SNCF, « parfois 300 personnes sont au bout du fil » : « plus la téléconférence est ouverte, je dirais, plus on est dans l'information descendante » !

En ARS, la téléconférence permet de traiter des « problèmes techniques », de « caler un point » : « on se connecte à la partie qui nous concerne », c'est une réunion en « mode rapide » quand un « responsable [...] voulait faire le point avec nous ». Cependant, à la SNCF « on ne parle pas des sujets de fond » mais des « problèmes de la semaine, sujets courants », cela est « très ciblé, sur des sujets très particuliers », traités « dans les 48 heures, à chaud », quand on demande « un retour d'expérience là-dessus ». En période de crise dans un secteur comme celui de l'énergie, des conférences téléphoniques peuvent se dérouler « tous les jours », organisant la « veille avec des gens qui étaient en région » tandis qu'« en situation normale » elles sont hebdomadaires. Leur utilisation semble simple : « on installe une pyramide, on fait le numéro ». L'importance de se connaître entre participants est soulignée par certains enquêtés : « souvent ça facilite la relation téléphonique », car parfois, « au téléphone, se prennent les décisions ». Pour résumer, les téléconférences restreignent la durée, la fréquence et le nombre de participants.

### Les paradoxes des réunions à distance

Questionnés sur ce sujet, les enquêtés occupants des postes de direction pointent l'aspect positif des visioconférences : « Moi je trouve que c'est très bien, pour nous c'est un outil

indispensable ... », « ça évite le déplacement, les créneaux sont plus faciles à trouver en visio qu'en physique [...] ». Une déléguée territoriale affirme sa force d'« outil pratique, très utilisé ». Lors des entretiens sont également évoqués, les « gains » sous la forme des économies de temps, d'argent et d'énergie permettant de se réunir tout en restant sur place. L'aspect positif fait consensus dans les dires des enquêtés.

Au-delà de ce premier niveau de mise en discours, d'autres aspects semblent en revanche émerger lors des entretiens : « Quand on est en réunion, on est plus libre », la visioconférence en revanche « demande une discipline plus importante et en même temps, c'est peut-être moins riche [...] en échanges ». Pour cette déléguée, « ce qui pourrait se perdre, c'est s'il y a des échanges en dehors de la réunion ... des petites interactions avant ! Après réunions, des débriefings [...] on a perdu cette humanisation dont on a tous besoin dans le cadre du travail : ouvrir la réunion, [prendre] un café convivial, la fermer par un repas, [...] ce côté humain, qui était primordial ». Quant à son utilité -lutter contre l'éloignement géographique - « la visioconférence n'a pas contribué à ça ! ». Pour cette responsable des politiques de santé, « on perd énormément de temps, on perd du temps au démarrage, [...] tout le monde regarde l'écran, les gens ne se regardent même plus [entre eux], donc ce n'est pas agréable. Après, souvent ça [ne] marche pas bien comme prévu ». Autre aspect négatif relevé par cette personne : « c'est comme si les gens se sentaient moins engagés parce que, en visioconférence, les participants, ils font parfois autre chose, on les voit à peine, il y

en a qui arrivent en retard, d'autres qui partent en avance, on les sollicite [et] on s'aperçoit qu'ils [ne] sont plus là ... l'ai l'impression que c'est un peu discontinu, il y a une déperdition dans les échanges compte tenu du support ». De fait, l'aspect « perte de liens », « diminution des échanges » et du côté « humain » est lié à l'affaiblissement de l'unité d'espace. Le fait qu'équiper une salle du dispositif « visio » n'est pas suffisant pour construire un espace, est à corroborer avec l'effet-écran, aspect lié à ce dispositif de simplification des échanges et d'économies, qui montre qu'il n'est pas anodin.

Pour ce secrétaire administratif, qui assure le support technique de la visioconférence : « C'est la moins bonne des solutions, pour l'ensemble, pour le groupe », « La personne [qui écoute mais qui n'apparaît pas à l'écran] peut avoir des avantages », étant donné que les autres ne sont pas conscients de sa présence. Des formes de prudence impliquent aussi une forme de rétention de l'information durant ce type de réunion: « [Il y a une espèce de confidentialité sur des décisions qui ne sont pas encore prises, on [ne] peut pas tout partager] puisque « on est encore en train de brainstormer ». La visioconférence brouille les cadres de la réunion classique, en transgressant l'unité d'action et d'espace. La visioconférence induit certains comportements opportunistes, les enquêtés avouent consulter aussi leur messagerie électronique, regarder leur téléphone portable, s'envoyer des SMS pour se mettre d'accord sur une position commune ou se prévenir de la présence d'une personne qui assiste à la réunion mais n'apparaît pas dans le champ des

caméras. Du fait de l'écran, les participants sont parfois relégués à la qualité de spectateurs. À la différence de la téléconférence qui permet plus explicitement d'employer simultanément le temps de réunion au traitement des mails ou aux échanges avec d'autres interlocuteurs, la visioconférence peut davantage être caractérisée comme un dispositif qui, tout en distendant les liens entre personnes qui échangent, impose une forme différente de contrôle.

En sortant du cadre d'un échange-type de réunion, la visioconférence peut revêtir des effets inattendus: à travers les écrans interposés, les interlocuteurs se surveillent réciproquement et, de surcroît, l'image renvoyée en miroir leur permet de s'auto-surveiller et de corriger leur tenue tandis que la parole est davantage cadrée ne serait-ce que pour des raisons liées à la qualité du son.

Placé au milieu des interactions, l'écran amène une mise en abîme de la présence: le soi et l'autre sont démultipliés reléguant, par moment, l'échange et la substance du travail au second plan: « Du coup ça se transforme en une réunion très descendante. Ça fait petit sur un écran d'ordinateur: vous levez la main, on ne vous voit pas, ils [nous] oublient complètement », selon les dires de cette responsable de démarche qualité. Une déléguée territoriale ARS affirme se trouver « spectatrice » d'une réunion qui se déroulait au siège: « Quand vous êtes derrière un écran de télévision ça fait très long [...] et puis il y a beaucoup de retenue, forcément, on [ne] sait pas qui est branché ». « C'est feutré, c'est un petit peu langue de bois », « ça nous apprend à faire attention à notre gestuelle, à corriger nos tirs, ça nous oblige à une certaine

réserve », « on a un grand écran qui apparaît, quand on anime, on [ne]regarde pas trop, quand on [n]'anime pas. [On se dit], oui, tiens! Je suis comme ça, oui, c'est vrai ... » dit cette cadre. « Quand on est en DT, on voit les gens qui s'absentent, la politique de la chaise vide, ils font leur vie, oui ça, je l'ai remarqué! ». Dans un rapport compressé à l'espace-temps, les acteurs occupent à tour de rôle des positions de prise de parole actives alternant avec des moments d'exit total (Hirschman, 2011) et ces positions-là reproduisent souvent celles qu'ils s'occupaient déjà dans la hiérarchie.

Par-delà toutes ces différences avec le cadre-type de la réunion en face-à-face classique, le dispositif de la « visio » ouvre la voie à des pratiques nouvelles: il peut conduire à une dilution des liens par la disparition des zones d'informel, à l'affaiblissement des rôles à tenir (et à défendre) en interaction et la perte de temps induite parfois par la non maîtrise informatique. Cette nouvelle instrumentation du quotidien administratif présente le risque, souvent réalisé aux dires des acteurs impliqués, d'allonger et donc d'affaiblir les « chaînes d'interdépendance complexes» (Elias, 1987,49-50) dont le travail administratif est tissé. On touche en cela aux paradoxes des formes en réseau - public service networks - que prend de plus en plus l'action publique.

Par ailleurs, le même dispositif partagé par tous permet un apparent lissage qui fait que les interlocuteurs déclareront se sentir au même niveau, tandis que les réunions classiques, demandant par exemple aux directeurs généraux de se déplacer à Paris maintiennent davantage le pouvoir

symbolique du centre. La visioconférence est préférée aux déplacements mais ne fait que s'ajouter à une liste déjà longue de tâches professionnelles ad hoc émietées en ETP alternant entre pilotage de projet et micro-responsabilités qui remplissent leur quotidien et entre lesquelles les agents « filent» (Eymeri-Douzans, 2002, 155).

La question à laquelle nous avons cherché à répondre était celle de la capacité de la visioconférence à simplifier le travail des administrations ou, autrement dit, de savoir dans quelle mesure ce dispositif de rationalisation des communications adapté aux préceptes de la Nouvelle gestion publique est un outil neutre ou bien s'il impacte le travail au sein des administrations, présentées ici par l'exemple des agences, à l'heure des recompositions institutionnelles de l'État. Nous avons montré que, malgré les avantages qu'il présente, notamment en termes d'économies en tous genres, cet outil devenu incontournable présente également la vertu écologique de contribuer à réduire les émissions de gaz à effets de serre. Cependant, un instrument étant aussi « saisissable par ses traces matérielles » et par « ses inscriptions» (Latour, 1989 cité in Lascoumes et Le Galès, 2005, 14), la visioconférence n'est pas sans effets sur les échanges qui se font en réunion. En effet, la visioconférence fait disparaître le off (Legavre, 1992) qui précède et prolonge une réunion. Avec la charge d'informel disparaît tout un espace d'interconnaissance qui peut se révéler important dans les nouvelles administrations issues de la fusion de différentes cultures institutionnelles. De surcroît, le dispositif technique constitué par l'écran de la visioconférence allège les



liens qui se forment durant les réunions, induisant une perte de la qualité des communications. Malgré le visuel, il reste difficile de saisir les réactions, notamment quand un écran est « splitté » afin d'y afficher plusieurs interlocuteurs. C'est la dimension consensuelle et participative des réunions qui s'en trouve in fine affectée quand l'écran réduit le champ de vision, induisant un certain nombre d'effets comme des formes de participation intermittente (exit/voix) voire une certaine exclusion des personnes qui n'ont pas la parole, des comportements opportunistes joués sur les angles morts de l'écran, et globalement une diminution et un affaiblissement des rôles identifiés lors d'une réunion, avec une concertation forte sur le rôle d'animateur qui doit s'auto-discipliner tout en disciplinant les autres. C'est en analysant la visioconférence comme un outil de simplification que l'on peut conclure qu'il s'agit bien d'un dispositif de communication à la fois technique et social permettant une nouvelle forme de simplification du travail par la rationalisation des communications entre administrations, mais avec le prix d'une réduction de la substance des échanges. Si la visioconférence représente indéniablement une certaine simplification des conditions du travail en réunion, les réactions des participants évoquées dans le cadre de notre étude invitent toutefois à rester vigilants quant à ses usages et, plus largement, aux nouvelles pratiques instaurées par les nouvelles technologies de communication.

## Influencer l'attention des décideurs

### Les pratiques d'« issue-selling » des risk managers

**JULIE C. MAYER** Université Paris-Dauphine, PSL Research University

Revue française de gestion - N° 255/2016

Face à la rapide évolution des environnements et à l'abondance informationnelle, la capacité des organisations à capter l'émergence de risques et d'opportunités constitue un enjeu stratégique majeur (Citton, 2014). Cette capacité nécessite d'orienter l'attention des décideurs de l'organisation, c'est-à-dire l'allocation de leurs efforts cognitifs, ceux-ci étant limités (Simon, 1947).

La littérature met en avant deux sources influençant l'attention dans les organisations : les activités et dispositifs formels et informels (Ocasio, 1997, 2011), nommés canaux d'attention (e.g. outils managériaux, supports de communication, réseaux), et les pratiques d'influence exercées par les acteurs (e.g. managers, experts), nommées « issue-selling » (Dutton et Ashford, 1993). Toutefois, la littérature articule peu ces deux concepts, rendant ambigu le rôle des canaux d'attention dans l'issue-selling. En effet, si le choix d'un canal d'attention semble une étape cruciale pour exercer une influence (Dutton et al. 2001), la théorie reste floue sur le rôle de ce canal dans l'orientation de l'attention. Nous proposons ainsi d'étudier le rôle des canaux d'attention dans les pratiques d'issue-selling.

Pour cela, nous analysons l'influence exercée par les risk managers sur les décideurs. Le risk manager est l'acteur en charge de coordonner la démarche de gestion globale des risques d'une entreprise, dite « Enterprise Risk Management » (ERM). L'ERM consiste à identifier, évaluer et gérer de façon globale et coordonnée l'ensemble des risques de l'organisation.

Les pratiques du risk manager constituent un cas pertinent d'issue-selling pour deux raisons. D'une part, des travaux sur l'ERM ont observé des actions d'influence de cet acteur auprès des décideurs (Hall et al., 2015 ; Mikes, 2008). D'autre part, son rôle de coordinateur lui confère un accès à de nombreux canaux d'attention de natures variées (e.g. outils d'évaluation des risques, comité risques, réseau de correspondants, outils de reporting, échanges avec les décideurs).

Cet article vise ainsi à répondre à la question suivante: quelles sont les pratiques des risk managers pour orienter l'attention portée aux risques par les décideurs ? Notre démarche s'appuie sur l'analyse d'entretiens menés auprès de onze risk managers d'organisations distinctes. Nous dressons ainsi une panoplie de pratiques d'issue-selling, caractérisées par l'intention du risk

manager et le canal d'attention mobilisé. En analysant les pratiques selon ces deux dimensions, une typologie de quatre postures d'issue-selling est proposée.

Cette recherche apporte deux contributions. Sur le plan théorique, elle explicite le rôle des canaux d'attention dans les pratiques d'issue-selling et montre qu'il existe différentes natures d'intention. Sur le plan empirique, elle contribue à enrichir les connaissances sur le rôle du risk manager dans les décisions des entreprises.

## **I - CONSTRUCTION D'UN CADRE D'ANALYSE DE L'« ISSUE-SELLING »**

Dans une première partie, nous présentons le concept d'issue-selling et soulignons la nécessité de comprendre le rôle joué par les canaux d'attention. Dans une seconde partie, nous justifions l'intérêt d'étudier les pratiques des risk managers pour enrichir les connaissances sur l'issue-selling,

### **1. L'« issue-selling », un cadre d'analyse de l'influence d'acteurs sur l'attention des décideurs**

L'attention des décideurs est une ressource limitée. En effet, la rationalité limitée des individus (Simon, 1947) restreint leur capacité à traiter toute l'information reçue. L'attention renvoie alors à l'allocation du temps et de l'effort cognitif des décideurs sur un nombre limité d'objets de leur environnement (Ocasio, 1997). Cette attention est façonnée à trois niveaux, par les cadres cognitifs des décideurs, les stimuli de l'environnement et la structure de l'organisation (e.g. règles, ressources).

Pour orienter l'attention de ses décideurs, l'organisation peut alors développer un ensemble d'activités et

dispositifs formels et informels (Ocasio, 1997, 20 11), nommés ici canaux d'attention. Au travers de ces canaux, l'organisation définit et met à disposition des décideurs des répertoires d'informations et des modalités d'action spécifiques. Les ateliers de travail, les outils d'analyse ou encore les supports de communication constituent des exemples de canaux orientant l'attention décisionnelle.

En outre, les acteurs de l'organisation peuvent engager des actions pour influencer l'attention des décideurs : ce comportement est conceptualisé sous la notion d'« issue-selling » (Dutton et Ashford, 1993). L'issue-selling s'opère en deux principales étapes (Dutton et Ashford, 1993). Il débute par une intention d'exercer une influence : un acteur, l'issue-seller, fait le choix de se lancer dans une action d'issue-selling, après avoir évalué ses chances de succès et les risques encourus. Ensuite, l'issue-seller entreprend ses actions d'influence. Il établit alors la façon dont il va exercer cette influence en réalisant trois choix, de façon plus ou moins implicite: il mobilise des ressources (e.g. expérience, compétences spécifiques), sélectionne des canaux d'attention, et définit des tactiques, telles que la production de discours ou l'activation de réseaux d'acteurs (Detert et al., 2013). La littérature met ainsi en avant la coexistence dans l'organisation de deux sources d'influence de l'attention: les canaux d'attention et les acteurs, sans toutefois les articuler clairement. D'une part, la notion de canaux d'attention développée par Ocasio suggère implicitement l'intervention d'acteurs pour construire et mettre en action ces canaux, mais cette mise en action n'est pas

explicitée. D'autre part, la notion d'issue-selling de Dutton et Ashford mentionne explicitement la mobilisation de canaux d'attention, sans en donner de définition. Les auteurs mentionnent uniquement une liste d'exemples, tels que des réunions d'équipe hebdomadaires ou des interactions directes (1993, p. 418). Le rôle de ces canaux d'attention n'a pas fait l'objet de recherches dédiées. Pourtant, on observe une diversité de canaux d'une situation d'issue-selling à l'autre, depuis les conversations jusqu'à la production de textes, en passant par la mobilisation de réseaux (Detert et al., 2013 ; Dutton et al., 2001). Cette diversité de canaux engendre des pratiques d'issue-selling distinctes, suggérant que l'attention décisionnelle n'est pas influencée de la même manière selon la nature du canal mobilisé. Ces réflexions nous incitent à interroger le rôle des canaux utilisés par l'issue-seller dans l'orientation de l'attention.

Nous proposons donc de focaliser cette recherche sur la façon dont s'exerce l'issue-selling à l'aide de la mobilisation de différents canaux d'attention. Pour cela, il convient d'étudier une situation où un issue seller peut mobiliser de nombreux canaux d'attention. À cet effet, nous introduisons dans la partie suivante la fonction de risk manager.

## **2. Le risk manager, un issue-seller disposant d'une pléthore de canaux d'attention**

Le risk manager est l'acteur en charge de coordonner la démarche de management global des risques d'une entreprise, dite « Enterprise Risk Management » (ERM). L'ERM consiste à identifier, évaluer et gérer de façon globale et coordonnée l'ensemble des risques auxquels l'organisation est confrontée

(Coso, 2004). Nous choisissons de considérer le risk manager comme un issue-seller pour deux raisons.

D'une part, le risk manager exerce une influence croissante auprès des décideurs, comme en témoigne le rattachement croissant de la fonction d'ERM à la direction générale et l'augmentation du nombre d'effectifs dédiés (AMRAE, 2013). Des recherches sur l'ERM soulignent d'ailleurs l'influence potentielle du risk manager auprès des décideurs (Mikes, 2008) : au-delà de l'application de la réglementation, de la consolidation de données et de contrôle, le risk manager tient une fonction de conseil stratégique via laquelle il challenge les décisions et conseille la direction générale en apportant des expertises. Ce rôle d'expert consiste à influencer la prise de décision en produisant et diffusant des outils qui incarnent les savoirs du risk manager (Hall et al., 2015). Le risk manager cherche ainsi à orienter l'attention des décideurs sur la question des risques, l'une de ses missions étant d'assurer la prise en compte des risques dans les processus de décision (AMRAE, 2013).

D'autre part, le risk manager, en tant que coordinateur de l'ERM, dispose d'une pléthore de canaux d'attention. Il participe à différentes instances de gouvernance, contribue à l'élaboration de règles et d'outils, et interagit avec divers réseaux d'acteurs à différents niveaux de l'organisation. Son activité consiste ainsi à mobiliser ces divers canaux.

Ainsi, au regard de la littérature, nous pouvons élaborer le modèle suivant, qui décrit les pratiques d'issue-selling opérées par le risk manager. Ces pratiques sont caractérisées par deux dimensions:

l'intention du risk manager et les canaux d'attention mobilisés.

Ce modèle permet ainsi d'appréhender le « gap » théorique soulevé, en articulant les concepts d'issue-selling et de canaux d'attention. Nous proposons de l'appliquer en posant la question de recherche suivante : quelles sont les pratiques des risk managers pour orienter l'attention portée aux risques par les décideurs ?

## II - LES POSTURES ET PRATIQUES D'ISSUE-SELLING DU RISK MANAGER

L'analyse a fait émerger douze pratiques d'issue-selling, mobilisées par les risk managers pour influencer l'attention portée aux risques par les décideurs. Ces pratiques ont été agrégées et structurées en une typologie de quatre postures, selon la nature des canaux d'attention mobilisés et les intentions du risk manager. Dans un premier temps, nous présentons les dimensions retenues pour construire la typologie. Puis, nous détaillons les pratiques au sein de chaque posture.

### 1. Présentation de la typologie

Les pratiques d'issue-selling identifiées dans l'analyse peuvent être catégorisées selon deux dimensions: la nature des canaux d'attention mobilisés et l'intention vers laquelle est orientée l'action du risk manager, En croisant ces deux dimensions, quatre postures d'influence se distinguent: la posture de pédagogue, d'impulseur, de superviseur et de challenger. La première dimension permet de distinguer les pratiques mobilisant des canaux d'attention formels et celles mobilisant des canaux informels, prolongeant ainsi la distinction proposée par Dutton et al. (2001). En effet, certaines

pratiques s'appuient plutôt sur des canaux formels, c'est-à-dire s'inscrivant dans la structure formelle de l'organisation: les règles et la hiérarchie, les outils officiellement déployés dans l'organisation. Ces canaux formels peuvent préexister dans l'organisation, mais également être créés par le risk manager: c'est le cas des outils de gestion des risques produits par le risk manager, comme observé par Hall et al. (2015). Les outils de reporting, les questionnaires d'auto-évaluation des risques, sont autant de canaux permettant d'assurer que les décideurs prêtent une attention aux risques, a minima, durant l'utilisation de ces outils. Ces outils sont ainsi souvent accompagnés de règles (i.e. obligation de reporting tous les six mois). La posture d'expert du risk manager ne lui confère que rarement une autorité formelle : il doit donc parfois mobiliser la direction générale, qui peut soutenir officiellement la démarche ou effectuer un rappel à l'ordre si nécessaire. Au contraire, certaines pratiques mobilisent des canaux informels, ne s'inscrivant pas dans la structure formelle de l'organisation : les interactions et discours, les représentations cognitives et les réseaux. Dans ce cas, le risk manager ne va pas tenter d'attirer l'attention du décideur par des outils ou des règles, mais à l'aide de discours mobilisant des valeurs, renforçant sa propre légitimité et celle de la gestion des risques, ou utilisant des rhétoriques pour modifier les représentations cognitives des décideurs. Le risk manager peut aussi s'appuyer sur les réseaux de l'organisation, voire en créer de nouveaux: en connectant différents acteurs, il peut ainsi créer de nouveaux flux d'informations qui viendront alimenter l'attention des

décideurs. Il peut enfin utiliser ces réseaux pour générer des pressions de groupes qui inciteront les décideurs à s'impliquer dans des activités de gestion des risques.

La deuxième dimension d'analyse est celle de l'intention du risk manager: dans la littérature sur l'issue-selling, l'intention est définie comme une décision « binaire » d'influencer ou non le décideur. Or, en analysant nos données, nous avons observé que l'action des risk managers était orientée par différentes intentions. En effet, l'objectif commun des pratiques de ces risk managers est d'assurer que les décideurs prennent en compte les risques dans leurs activités et leurs décisions. Pour y parvenir, les risk managers peuvent viser à cadrer, structurer directement les actions et les représentations cognitives des directeurs, ou au contraire à les rendre autonomes, en créant les conditions nécessaires ou en leur transmettant des réflexes et savoirs. Cette tension entre cadrage et autonomisation permet de catégoriser les pratiques des risk managers en fonction de leurs intentions. L'intention orientant l'action du risk manager peut avoir des conséquences importantes, tant sur la façon dont l'attention des décideurs est allouée, que sur le fonctionnement global de la gestion de risques dans l'organisation : si la plupart des pratiques exercées par le risk manager sont orientées vers le cadrage, l'organisation développe de plus en plus de moyens de supervision et de formalisation de la gestion des risques, conduisant à une gestion des risques globalement centralisée. Si le risk manager opère principalement pour autonomiser les décideurs, de nouveaux canaux de coordination semblent émerger progressivement, tels que des réseaux

formels ou informels, conduisant à une gestion des risques plus décentralisée.

Dans la réalité, les risk managers interrogés ne se positionnent pas sur une seule de ces postures. Alors que certains se positionnent de façon marquée sur une posture particulière, la plupart s'engagent dans des pratiques appartenant à différentes postures.

## **2. Les quatre postures d'issue-selling et leurs pratiques**

### **La posture de superviseur**

La posture de superviseur renvoie à la mobilisation de canaux d'attention formels, dans l'intention de structurer et cadrer la façon dont les décideurs appréhendent les risques. Les pratiques du risk managers sont ici orientées vers l'utilisation adéquate des outils de gestion des risques ou la fiabilité des évaluations de risques. Premièrement, la pratique d'élaboration et de diffusion d'outils permet de cadrer les pratiques décisionnelles, en y intégrant des méthodes, des concepts ou des règles. Les risk managers mobilisent notamment l'exercice de cartographie des risques pour orienter les réflexions des décideurs : « On est en train de faire cette démarche-là, pour que les gens ne marchent plus en aveugle, [...] Se posent les bonnes questions, intègrent ces questions dans les éléments de réflexion. » (RM8). L'utilisation de canaux formels que sont les outils (matrice de risques, check-list) permet d'incarner des schémas de pensée, tels que la prise en compte « à 360° » des risques, la recherche des sources et conséquences possibles, ou l'évaluation des moyens de maîtrise existants. Ces schémas façonnent ainsi l'attention des décideurs en guidant l'ampleur des risques considérés, et en

encourageant un effort cognitif approfondi lors de l'évaluation des risques.

Deuxièmement, la posture de superviseur s'appuie sur des modes de contrôle tels que le suivi des plans d'action de risques, par la pratique de contrôle formel. Le contrôle formel vise à vérifier que le décideur a bien évalué ses risques et suit les modalités prescrites. Lorsque le décideur ne suit pas les instructions ou semble « tricher » dans l'évaluation de ses risques, certains risk managers effectuent un rappel à l'ordre, en mobilisant la hiérarchie formelle : « Et si ce n'était pas mis à jour, on mettrait la pression par la hiérarchie, c'est la carotte et le bâton ... » (RM3). Pour contrôler la façon dont les décideurs évaluent les risques, des canaux formels sont mobilisés, tels que la consolidation de cartographie des risques ou de questionnaires d'évaluation des risques, permettant de tracer et formaliser l'attention portée aux risques par les décideurs. Cette attention transparaît en effet dans la façon dont les décideurs renseignent leur cartographie ou dans les plans d'actions lancés pour gérer leurs risques (e.g. degré de détail des descriptions de risques).

Enfin, les risk managers interrogés ont engagé des pratiques d'adaptation de l'organisation, visant à faire évoluer les organigrammes, les fiches de poste ou encore les procédures, pour « greffer » des activités de gestion de risques directement dans le fonctionnement formel de l'organisation. Par exemple, RM6 a élaboré un nouveau processus métier et a ajouté des fonctions de gestion des risques dans certaines fiches de postes. En faisant évoluer l'organigramme, le risk manager « entoure » au quotidien les décideurs par des relais. La présence même de ces relais

rappelle au décideur l'importance donnée à la gestion des risques par l'organisation. Par exemple, au sein de l'organisation de RM 10, des correspondants participent ainsi aux instances de décision et de pilotage des niveaux opérationnels (comités de direction, comités projets).

### **La posture de pédagogue**

La posture de pédagogue se réfère aux pratiques mobilisant des canaux d'attention formels, dans l'intention de rendre les décideurs autonomes dans la prise en compte des risques. Elle englobe quatre pratiques d'issue-selling. Premièrement, le risk manager peut chercher à apporter aux décideurs des méthodes et informations à mobiliser par eux-mêmes et à intégrer à leur prise de décisions. Dans ce cas, le risk manager s'attèle à élaborer des outils qui soient perçus comme pratiques et utiles par les décideurs. Il s'appuie également sur des dispositifs formels pour promouvoir et diffuser ces outils, tels que des booklets ou des supports de formation. On retrouve ici la modalité d'influence identifiée par Hall et al. (2015) : ces outils incarnent les savoir-faire et techniques du risk manager. Ils explicitent des critères d'évaluation des risques, des échelles de mesure, des règles de calcul ou un référentiel commun de risques.

La co-conception des outils avec les décideurs semble alors garante d'une bonne appropriation : dans le cas de RM2, les questionnaires d'évaluation des risques destinés aux décideurs étaient initialement peu utilisés. RM2 a alors retravaillé l'outil en collaboration avec les décideurs : « ils n'y voyaient pas l'intérêt, ils pensaient que les questions qu'on leur posait, c'était trop loin de leurs préoccupations [...] On l'a bien revu depuis, on l'a travaillé avec eux, on a



beaucoup intégré leurs remarques. Et aussi, ça a permis de mieux se l'approprier ». Deuxièmement, par définition, les risk managers jouent un rôle de consolidation des risques, et fournissent régulièrement aux décideurs une information globale et synthétique de l'état des risques (pratique de consolidation et présentation de l'information). Les risk managers interrogés alimentent périodiquement une cartographie des risques, et la présentent une à plusieurs fois par an aux directeurs, en comité des risques ou en comité de direction. Ces comités sont l'occasion de montrer l'évolution des risques, mais également de faire passer des messages. La manière dont le risk manager ordonne l'information, illustre les données, ou construit les règles d'évaluation peut modifier l'interprétation des risques faite par les décideurs: « Le problème du [de l'échelle] "3-3", c'est qu'on est tout le temps-là, au milieu [de la cartographie]. Donc c'est pas assez précis, et puis là [échelle 5-5] ça oblige à se poser des questions. » (RM2).

Troisièmement, le risk manager peut s'engager dans des pratiques de valorisation des « bons élèves » : pour inciter les décideurs à s'impliquer dans la gestion des risques, certains risk managers mettent en avant les acteurs faisant preuve d'initiative ou au comportement exemplaire, et offrent des moyens de comparaison aux décideurs : «Ce qu'ils aiment bien aussi, c'est se comparer aux autres. Donc ça on leur dit : "voilà comment vous êtes par rapport aux autres" (RM7). Le risk manager attire ainsi l'attention du décideur en créant un levier de motivation, une récompense aux décideurs fournissant un investissement sur la question des risques.

Enfin, les risk managers interrogés ont recours à des pratiques de responsabilisation : ils attribuent officiellement une responsabilité aux décideurs. C'est le cas dans la plupart des entreprises étudiées, où des «propriétaires de risque» ont été désignés parmi les membres du comité exécutif, afin qu'ils portent les plans d'actions liés aux risques: «ça fait une couche supplémentaire de responsabilités sur lesquelles les dirigeants s'engagent directement » (RM7). Affecter un tel rôle aux décideurs les engage à garder un œil attentif et à rendre des comptes sur les risques dont ils ont la responsabilité. L'attention des décideurs semble ainsi étroitement liée aux objectifs qui leur sont fixés : lorsque la gestion des risques devient un objectif, directement (e.g. propriétaires de risque) ou indirectement (e.g. gestion des risques comme moyen d'assurer l'atteinte d'un autre objectif de performance), elle est alors plus naturellement prise en compte par les décideurs.

#### **La posture de challenger**

Cette posture comprend les pratiques basées sur des canaux d'attention informels, et dont l'intention est de structurer et cadrer l'attention des décideurs. Dans cette posture, le risk manager cherche davantage à modifier les représentations cognitives des décideurs en mobilisant des discours, en jouant avec la rhétorique, en invoquant des symboles et des croyances. Les risk managers interrogés ont insisté sur l'importance des échanges directs avec les directeurs généraux et opérationnels. Ces échanges prennent souvent la forme de questions pour challenger la vision du décideur (pratique de challenge par enquête) et l'amener à interroger sa capacité à faire

face à l'ensemble des risques qui concernent son activité. Cette pratique peut toutefois être perçue comme intrusive par les décideurs. En effet, les risk managers peuvent rencontrer des blocages voire déstabiliser leurs interlocuteurs, en particulier lorsqu'ils bousculent des schémas solidement préétablis, tels que le business model actuel de l'entreprise: « on est en train de parler du risque de ce qui va se passer d'ici 5 à 10 ans. [ ... ] ce sont des gens qui à un moment donné deviennent paralysés, parce que ce en quoi ils ont toujours cru, d'un seul coup pourrait s'effondrer. » (RM4).

En outre, le risk manager peut tenter d'amener le décideur à penser au-delà de ses préoccupations habituelles, afin d'identifier de nouveaux risques (pratique de discussion « out of the box »): « on se rend compte qu'on n'a pas nécessairement les réponses. voire même qu'on s'était pas franchement posé ces questions-là. » (RM4).

Dans le cadre de ces échanges, le risk manager peut chercher à sensibiliser le décideur en tentant de susciter son intérêt pour un risque particulier (pratique d'alerte). Il s'agit alors de mettre en évidence l'existence d'une vulnérabilité, en faisant prendre conscience au décideur que le risque touche directement sa propre performance, ou qu'il est en train de se produire « chez le voisin ». Cette sensibilisation se fait via des échanges verbaux : le risk manager mobilise la rhétorique du danger (« mort », « catastrophe », « tsunami », etc.) ou apporte des éléments factuels pour créer un sentiment d'étonnement et d'urgence.

Enfin, le risk manager peut chercher à démontrer l'intérêt d'intégrer le management des risques à l'activité du

décideur (pratique de séduction). Dans plusieurs cas, les risk managers construisent leur argumentaire autour des gains de performance que génère la gestion des risques: soit parce qu'ils éclairent les décideurs sur de nouvelles opportunités, soit parce qu'ils aident à protéger ou à améliorer le fonctionnement de l'activité. Les risk managers doivent alors démontrer que leur intervention ne vise pas à empêcher le décideur de prendre des risques: « les DG c'est souvent ça leur premier blocage: 'ah lala vous venez nous empêcher de prendre des risques!' » (RM3). Il s'agit de démontrer que le temps dédié à identifier et évaluer les risques apporte, en contrepartie, une valeur ajoutée. Dans la plupart des cas, ces interactions informelles restent toutefois ponctuelles : si les décideurs ne sollicitent pas le risk manager de leur propre initiative, ces échanges peuvent se limiter à une simple rencontre annuelle dans le cadre de la mise à jour de la cartographie ou du comité risque.

### **La posture d'impulseur**

Cette posture caractérise les pratiques visant à rendre les décideurs autonomes, en mobilisant des canaux informels. Dans cette posture, les risk managers ne se contentent pas de jouer les intermédiaires en remontant les informations, mais cherchent à développer des canaux de communication et de coordination directs et autogérés, de telle sorte qu'ils n'aient pas à intervenir. Pour cela, les risk managers peuvent connecter de façon informelle certains acteurs pour qu'ils s'échangent de l'information (pratique de mise en réseau) : « on va lancer l'information au niveau national et on a un petit réseau dans lequel il y a toujours un collègue qui vous dit: "est-ce

que t'as pensé à appeler machin ?" Et donc on a une espèce de chaîne qui se crée et on obtient une réponse. »(RM 1 ). La mise en réseau permet d'élargir l'univers des risques considérés du décideur, dans la mesure où elle le confronte à des acteurs d'autres unités ou niveaux hiérarchiques, pouvant lui apporter une vision complémentaire.

Lorsque le risk manager connecte de façon permanente un nombre plus important d'acteurs, il en découle la création de véritables canaux de communication et de coordination (pratique de création de canaux de coordination). RMI a ainsi instauré une communauté de correspondants relativement autonome, où les acteurs proactifs poussent les moins avenants : « Il y en a un qui essaye de faire des choses et si il y en a un qui avance pas, il y en a un autre qui pousse derrière ... ». Cette communauté reste relativement informelle: elle ne préexistait pas dans l'organigramme et n'est pas officiellement recensée dans l'organisation.

### **CONCLUSION**

Cette étude s'inscrit dans le champ théorique de l'attention décisionnelle, auquel elle apporte deux contributions. D'une part, elle apporte un éclairage sur le rôle des canaux d'attention dans les pratiques d'issue-selling. Si les canaux d'attention sont indiqués dans le modèle initial de l'issue-selling (Dutton et Ashford, 1993), leur rôle n'avait pourtant pas été clairement interrogé. Nos résultats montrent que la nature formelle ou informelle des canaux d'attention mobilisés aboutit à des logiques d'influence distinctes. Par exemple, un risk manager souhaitant cadrer et structurer l'attention des décideurs peut être amené à adopter

deux postures assez contrastées, selon les canaux d'attention qu'il choisit de mobiliser: des canaux formels (outils de reporting, etc.) lui permettent d'exercer un contrôle direct sur les décideurs. Ils lui confèrent ainsi une posture de superviseur. Des canaux informels (discussions, etc.) déclenchent plutôt des situations l'amenant à argumenter face au décideur, lui conférant une posture de challenger. Le choix d'un canal ou d'un autre peut reposer sur les préférences personnelles du risk manager, sur son intuition, mais également sur son expérience et sa connaissance du contexte, comme le suggèrent Dutton et al. (2001). D'autre part, les résultats suggèrent que l'intention de l'issue-seller ne se limite pas à une décision d'influencer ou non, mais peut être de nature différente. Ici, deux logiques d'intention se distinguent: cadrer ou autonomiser les décideurs. Ce résultat a une implication importante sur la conception-même de l'issue-selling : il ne se résume pas au fait d'attirer l'attention, mais plus généralement de l'orienter. Cette orientation prend différentes formes : focaliser, déplacer, élargir, approfondir ou stabiliser l'attention.

Nos résultats offrent enfin une contribution empirique dans le champ de l'ERM. Nous avons mis en évidence la façon dont le risk manager mobilise la variété des dispositifs managériaux que sa fonction de coordinateur lui confère. Notre recherche élargit donc les résultats de Hall et al. (2015) en mettant en lumière de nouveaux mécanismes d'influence: l'issue-selling ne s'effectue pas uniquement au travers de l'incarnation d'une expertise dans des outils, mais également par des pratiques telles que l'impulsion de réseaux, l'adaptation de la structure

organisationnelle, la responsabilisation ou la séduction des décideurs.

Plusieurs implications managériales découlent de cette recherche. D'une part, la typologie proposée permet aux risk managers de mener une réflexion sur leur influence auprès des décideurs de leur organisation. La matrice proposée peut constituer une base de réflexion pour évaluer la pertinence de leurs pratiques et déterminer quelles sont les postures les plus pertinentes selon la situation rencontrée. D'autre part, la mise en lumière du rôle de canaux d'attention permet aux entreprises: d'appréhender des leviers managériaux: pour canaliser l'attention de leurs décideurs. Cette étude comporte des limites qui ouvrent des voies de recherches future.

D'une part, les résultats proposés mettent en avant l'intention du risk manager derrière chaque pratique. Or, rien n'indique de façon certaine que cette intention ait un effet réel. Une étude plus approfondie des impacts du risk manager permettrait de rendre compte de son influence réelle. Cette étude nécessiterait toutefois d'affiner davantage le cadre théorique proposé. En effet, le modèle de l'issue-selling conçoit l'attention comme un état où le décideur tient effectivement compte de l'enjeu mis en avant par l'issue-seller. Dans certains cas, l'attention des décideurs est définie de façon vague par le fait de se focaliser sur un problème, sans préciser ce qu'implique cette focalisation. Dans d'autres cas, l'attention est associée uniquement à la priorisation de l'idée par le management (Bundy et al., 2013). Or, la priorisation des risques dans une décision n'est pas nécessairement l'objectif poursuivi par le risk manager: celui-ci peut intervenir simplement pour intéresser le

décideur sur un risque le temps d'une conversation, ou encore s'assurer qu'il a intégré une analyse robuste des risques dans sa décision.

D'autre part, les entretiens réalisés ont été menés uniquement avec des risk managers, et ne constituent qu'un entretien par entreprise. La véracité des propos des risk managers n'a donc pas été vérifiée par une triangulation des données. Dès lors, la validité interne des résultats est limitée par les biais cognitifs des risk managers (oubli et déformation, information incomplète, subjectivité). Des recherches futures pourront observer plus robustement les pratiques décrites dans cette recherche. Par ailleurs, certains facteurs organisationnels tels que la culture ou le soutien du dirigeant semblent jouer un rôle important qu'il conviendra d'explorer ultérieurement. Une démarche qualitative et longitudinale permettrait ainsi de trianguler les données pour montrer les relations de causalité (observation directe, entretiens avec des décideurs), de capter davantage d'éléments informels et de déterminer l'évolution des pratiques d'issue-selling dans le temps.

# NTIC-GRH

## Les hauts fonctionnaires et la « troisième carrière »

**Philippe DU FRESNOY Ancien élève de l'ENA**

**Gestion et Finances Publiques - N° 5/6 Mai-Juin 2015**

Plusieurs travaux récents analysent le rôle dans l'administration d'État des hauts fonctionnaires. Le rapport Pécheur, en 2013, prône pour ces cadres de la fonction publique une politique reposant sur l'exercice de responsabilités, le professionnalisme et les capacités d'animation. En effet, est-il estimé, les cadres supérieurs et dirigeants de l'État remplissent, en administration centrale comme dans les services territoriaux, un rôle déterminant: leur revient la responsabilité du pilotage et de la mise en œuvre des politiques publiques, de la conduite de projets à dimension métier ou transversale, de la modernisation et de l'accompagnement des transformations, du dialogue et de la gestion des ressources humaines. Bernard Pécheur note que, depuis 2011/2012, la procédure de choix des emplois à la décision du Gouvernement s'accompagne d'un processus de formalisation: « sans aucunement empiéter sur la liberté de décision du Président de la République qui doit demeurer entière, les ministres sont aujourd'hui tenus de présenter trois noms, puisés dans un vivier ». Ce même vivier constitue un progrès, dès lors qu'il a pour objet et pour effet de détecter des potentiels, de décloisonner, de permettre de les préparer et de les former, et de développer la parité. Il s'agit en somme d'un outil puissant de GEPEEC anticipative et professionnalisée des cadres dirigeants.

Sur le thème de la GEPEEC, le même rapport Pécheur relève une difficulté nouvelle, ou plutôt accentuée. En effet, « la loi du 9 novembre 2010 pose clairement la question de l'organisation de parcours professionnels motivants et d'adaptation des emplois en troisième partie de carrière. Elle intervient dans un contexte où le déroulement des carrières est en général planifié sur une trentaine d'années, mais jamais sur 40 à 45 ans, alors que les pratiques de gestion des talents ont progressivement conduit à accélérer les parcours. Ce phénomène pose aujourd'hui des problèmes pour les populations de cadres, un sommet de carrière autour de 45-50 ans ne pouvant être dénué de conséquences en termes de fin de carrière ».

S'il resterait sans doute à démontrer qu'il a existé, dans la période précédente. Une réelle planification des carrières des cadres sur trente ans (plutôt que des pratiques empiriques de gestion des débouchés), il est fondé de souligner que parmi d'autres thèmes de la modernisation de la « haute fonction publique », dont celui de la déontologie, celui de la « troisième carrière » revêt désormais une importance et une sensibilité significatives.

Non seulement l'allongement des carrières du fait de la modification des règles de retraite, mais aussi les effets de la réforme de l'Etat, qu'il s'agisse de la

Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (Réate) et de ses versions ultérieures, des suites des réformes territoriales (moins de régions, donc moins de directeurs régionaux ou, par exemple, probablement moins de contrôleurs budgétaires en région) ou des effets de la diminution globale des effectifs qui rétroagit sur l'encadrement, par une raréfaction des postes de direction, mettent en exergue ce sujet de la troisième carrière (incidemment, sans considérer la promotion de la parité, objectif constant pour les emplois de direction, comme un facteur aggravant, elle n'en constitue pas moins une complexité connexe dans les processus de nomination).

### **1. La question de la troisième carrière comporte une double dimension**

Pour définir la population concernée, un rapport sur L'Encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat, remis au Premier ministre à l'été 2014, se fonde sur une approche retenant les corps de sortie ENA et Polytechnique, des corps de débouché liés, des sous-préfets et des conseillers économiques: soit, au 31 décembre 2012, 13542 personnes (dont 25.4% de femmes). Cette définition, si elle cerne bien le noyau dur des cadres intéressés, comporte une dimension minorante. Elle ne traite que la question des hauts fonctionnaires susceptibles d'entrer dans le vivier des cadres dirigeants.

Dans cette acception, la notion de cadre dirigeant, depuis une circulaire Premier ministre du 10 février 2010, sert de support à un vivier (Système

d'information des cadres dirigeants) : 615 emplois (déterminés selon le critère de la nomination à la discrétion du gouvernement pour l'essentiel) sont à pourvoir selon une logique de parcours, avec choix multiples (trois candidats dont au moins un de chaque sexe et un figurant dans le vivier interministériel) proposés à l'autorité de nomination et constitution de viviers préalables. Le vivier comptait, au 1<sup>er</sup> avril 2014, 1333 personnes.

L'analyse ne doit cependant pas ignorer la troisième carrière de cadres supérieurs (directeurs dans le réseau territorial) issus majoritairement de la promotion interne, dont la situation est comparable, en particulier dans de grandes administrations à réseau (DGFIP, DGDDI par exemple) ayant connu des fusions ou des restructurations qui ont réduit la pyramide des emplois de direction. En pratique, la problématique de la troisième carrière des cadres recrutés par l'ENA ou par Polytechnique interagit, à travers le tour extérieur (ainsi par exemple d'un secrétaire général de ministère, d'un préfet, d'un chef de service de la DGDDI ou d'un directeur adjoint de la DATAR devenant DDFIP), avec la gestion prévisionnelle des dernières étapes de carrière de directeurs territoriaux issus du réseau (une des solutions pour les uns pouvant devenir un des problèmes pour les autres). D'autre part, l'expérience montre que dans ce type de population également, l'âge d'entrée en fonction des directeurs territoriaux, s'il venait à s'avérer trop précoce, pourrait générer des phénomènes d'embouteillage par rotation trop lente de certains des postes contribuant à un déroulé attractif de la troisième carrière.

En résumé, dans un univers d'emplois de direction en voie de raréfaction, tant au sein des administrations centrales que dans les directions territoriales, l'intérêt d'une gestion prévisionnelle fine apparaît certain, d'autant plus que des voies traditionnelles de débouché (les emplois de conservateur des hypothèques par exemple) ont disparu. La modernisation des structures et de l'organisation de l'Etat implique celle de la GRH de ses cadres.

## 2. S'agit-il d'un sujet de long terme ?

Plus du tiers de la population il recrutement ENA ou Polytechnique est âgé de plus de 50 ans: ainsi que le relève le rapport de 2014 sur L'Encadrement supérieur, dans un peu plus de 15 ans, la moitié de la haute fonction publique actuelle sera partie à la retraite. Le recrutement par les écoles choisies comme critère est minoritaire dans cette population. En moyenne, 10% de cette population est hors cadre ou en disponibilité: le secteur privé n'est pas un exutoire massif (contrairement à ce qui pourrait être une idée reçue), et le flux sur ce plan ne varie pas notablement. 26,8% est en détachement (statuts d'emploi).

Dans le second cas de figure évoqué au point 1, la démographie des corps de direction des grandes administrations à réseau offre probablement un profil de départs importants à horizon plutôt de moyen terme (2 à 5 ans).

Tout se passe donc comme s'il ne convenait pas d'espérer une amélioration à courte échéance de la seule situation démographique, d'autant que si les effets

des fusions de la période Réate commencent à être absorbés, d'autres trains de réforme se préparent.

## 3. Comment s'articule la difficulté ?

Plusieurs cas de figure se présentent: après avoir occupé un poste de sous-directeur voire de chef de service, le cadre peut ne pas entrer dans le vivier; le cadre peut y entrer sans à terme occuper un emploi de direction; enfin, même s'il sort de ce vivier dans un emploi de direction, cela ne fait que repousser le moment de la « troisième carrière », qui s'ouvre entre 45 et 55 ans (ce qui constitue un horizon moins problématique que celui envisagé dans le rapport Pêcheur, mais laisse au moins une décennie de carrière). Le rapport sur L'Encadrement supérieur souligne sans fards qu'elle « présente la difficulté la plus aiguë ».

En premier lieu, si « les services déconcentrés offrent des carrières plus longues » (qui peuvent alimenter cette troisième étape), « la décentralisation, la Réate et la fin des missions d'ingénierie publique ont eu pour effet de diminuer le nombre de cadres supérieurs D chefs de services déconcentrés; d'autant que le recul de l'âge de la retraite retarde l'écoulement du stock, ce qui ne fluidifie pas une troisième carrière sur tour extérieur. Les services déconcentrés sont ici analysés comme une solution, certes imparfaite, on a vu supra que pour autant, leur propre gestion de la troisième carrière représente aussi un enjeu.

En second lieu, les cadres quittant un statut d'emploi reviennent dans leur grade et dans ce cas, deux voies s'ouvrent



(hormis le tour extérieur) : retour à la direction d'origine (le rapport indique qu'alors il peut être confié au cadre « des missions ponctuelles - de type « réflexion » ou « expertise » d'un intérêt et d'une durée très variables D) ou nomination dans un emploi de débouché (inspection générale, contrôle général) avec selon le rapport « une affectation dont la charge de travail varie selon les services mais qui n'est parfois pas telle qu'elle les empêcherait d'exercer des missions complémentaires. (Page 30 du rapport). Et les rapporteurs de conclure sans ambages: « on a donc le sentiment d'un grand gâchis, humain et financier à la fois du côté de services en situation de surchauffe et du côté de seniors, sous-employés et vivant mal une situation qu'ils considèrent comme humiliante » (page 31). En synthèse: « De là naît une situation paradoxale que l'évolution de la pyramide des âges n'a fait qu'accentuer: [...] Des cadres supérieurs dans leur grande majorité compétents, disponibles, possédant souvent des connaissances qui manquent parfois à des services habitués à travailler dans leurs seuls champs d'activité ».

#### 4. que faire?

Il est en premier lieu très positif d'aborder cette problématique avec clarté et sans déni, même si les hypothèses structurantes sur le format de l'État et de ses emplois de direction restent encore à affiner. Sur ce dernier plan, l'IFRAP (note de septembre 2014), dans une lecture critique du rapport sur L'Encadrement supérieur, considère que les hypothèses qu'il privilégie notamment sur le volume et la destination des recrutements ENA

sont conservatrices, et qu'il conviendrait de privilégier des pistes d'ouverture (telle que la sortie du statut en cas de nomination sur un emploi de direction d'administration centrale; ce qui semble au moins discutable, compte tenu de leur caractère ad nutum et de l'âge auquel on peut y accéder). Il existe en tous cas un débat qui rejaillit sur la question de la troisième carrière: diminuer plus les recrutements de la haute fonction publique en sortie d'école réduirait l'ampleur du sujet et pourrait engager une transition vers un autre modèle de haute fonction publique, avec la confirmation d'une dose accrue de promotion interne ou de recrutements latéraux, sans doute d'un maniement plus souple. L'état actuel des réflexions est conditionné par le cadre général d'une fonction publique statutaire, avec la particularité française des recrutements de jeunes hauts fonctionnaires en sortie d'école (ENA ou à bien moindre quantité Polytechnique), même si la part du recrutement en sortie d'écoles tend à diminuer. En Allemagne, devenir sous-directeur à 55 ans est une promotion et laisse le champ à une carrière de centrale en propre.

Enfin, la réflexion sur les troisièmes carrières serait complexifiée si d'autres voies étaient explorées: ainsi de l'idée, parfois émise (notamment par l'IFRA?, mais de telles idées ne sont pas nécessairement affectées d'un biais libéral), de passerelles privé-public sur des emplois de direction (différente du flux limité et, modulo l'effet de la situation économique, assez constant, de départs dans le secteur privé) ; ou de l'hypothèse (formulée par la Cour des comptes) de transformer la fonction de préfet en statut d'emploi (ce qui supposerait la création

d'un grade support, avec dans ce grade une problématique de débouché que l'ouverture corrélative de la fonction de préfet ne simplifierait pas) ; ou bien encore de l'intention semblant affleurer dans certains débats politiques d'affirmer plus nettement un système des dépouillés pour réduire le rôle des cabinets ministériels (ce qui accentuerait l'alimentation de la troisième carrière).

Ce constat étant fait, il n'existe probablement pas une solution globale, mais des panels de mesures à coordonner.

- Agir à la source, tant sur le volume des recrutements que sur le déroulement des carrières, offre une première piste de réponse, en allongeant les carrières: le rapport de 2014 évoque sur ce plan constats et recommandations propres à l'administration centrale (prospectives sur les recrutements avec des choix à faire par exemple sur les postes pourvus en sortie d'ENA, révision du cadencement du passage de chef de bureau à sous-directeur puis à chef de service, qui n'interviendrait pas avant 10 ans de carrière ... ). Mécaniquement, un espacement plus grand des étapes en administration centrale réduirait la durée de la troisième carrière; se poserait aussi, sur ce point, la question de la limitation actuelle de la durée de séjour dans les statuts d'emploi, qui constitue l'un des curseurs de début de la troisième carrière, d'autant que la cotation indiciaire renouvelée des postes de direction sous statut d'emploi peut faciliter la construction de parcours plus progressifs. Dans cette perspective d'élaboration de parcours plus longs en administration centrale, la question des mobilités et des freins (indemnitaires ou de différences de statuts entre corps) à lever pour les

faciliter reprendrait aussi de l'importance. L'interdirectionnalité ou l'interministérialité peuvent offrir un moyen de prolonger la deuxième carrière.

- Une dimension de la diversification, pendant un parcours avant troisième carrière, réside dans la mobilité dans les institutions européennes, avec le sujet de la gestion du moment adéquat pour partir et de la gestion du retour des experts nationaux détachés (END) (le risque existe qu'enchaîner deux statuts d'END ne débouche prématurément sur une problématique de troisième carrière, alors que le passage par l'Union européenne, de l'avis général, doit être valorisé). En termes de gestion prévisionnelle, un poste d'expert national devrait, au titre de la mobilité ou avant l'accès à un poste sous statut d'emploi, représenter un enrichissement de l'expertise et une étape de la carrière en administration centrale.

- Travailler sur le contenu même de la troisième carrière constitue un sujet central: le rapport 2014 sur L'Encadrement supérieur esquisse des perspectives, au regard par exemple de missions d'expertise: « [ ... [ le pilotage de la transposition d'une directive européenne, la création d'un portail de services nouveaux sur internet, la conduite de chantiers ministériels de simplification [ ... ] il paraît préférable de limiter le champ d'intervention à des sujets nouveaux, à des questions de prospective ou bien au pilotage de projets. Des évaluations de politique publique, sujet sur lequel l'administration française est très en retard par rapport à ses homologues étrangers, pourraient être proposées à ce profil de fonctionnaire» (page 56). Comme il y a quelques années

la fonction de contrôleur budgétaire ministériel en administration centrale, depuis 2009 la fonction de Responsable régional de la politique immobilière constitue également, en administration territoriale, un exemple de métier nouveau, utile à la modernisation de l'État, et bien adapté à une troisième carrière (par la voie du tour extérieur) à dimension juridique et administrative.

L'ensemble de la réflexion, qui exprime l'émergence de pratiques directionnelles ou ministérielles de gestion des troisièmes carrières, mais aussi la persistance d'une certaine perplexité devant cette ressource en cadres et les moyens de maximiser son utilité, est soutenu par le développement de fonctions d'expertise ou d'audit permettant de faire suite à des fonctions d'encadrement. Ce qui semble se profiler, c'est l'emploi plus actif d'une ressource en seniors qu'il conviendrait de positionner soit en experts soit en managers d'appui ou de transition (en les rattachant à la direction des ressources humaines et non à la direction d'origine), avec vraisemblablement des enjeux de formation. De la nature, et du support indiciaire (par des grades, par la diversification des statuts d'emploi, par du rééchelonnement), de ces fonctions dépend la réussite d'une transition vers un modèle de fonction publique estompant les effets induits par le recrutement majoritaire des hauts fonctionnaires à la sortie des écoles d'application. Rendre possible une certaine progression indiciaire, découplée de l'exercice de responsabilités opérationnelles ou de l'occupation d'un statut d'emploi, est un des leviers d'une gestion réussie de la

ressource offerte par les cadres entrant dans leur troisième carrière.

- Développer la circulation entre les fonctions publiques: le rapport sur L'Encadrement supérieur préconise « d'amorcer un rapprochement plus audacieux entre les fonctions publiques par une réflexion prospective globale quant aux besoins de cadres supérieurs et dirigeants de l'Etat et des collectivités territoriales, et d'ouvrir des voies communes en matière de recrutement et de formation ». Au-delà de rationalisations dans les concours et sans doute dans certains modules de formation (débat ENA-INET), un tel projet est-il faisable aisément et apporte-t-il une solution pertinente, dans un contexte de mercato marqué des postes d'encadrement dans la fonction publique territoriale (et donc de surabondance de cadres en attente d'affectation), eux-mêmes engagés dans la voie de la rationalisation en raison de la réforme territoriale? Ne faut-il pas inclure davantage dans ce type de piste les opérateurs?

- Sans constituer des pistes au plein sens du mot, à dose homéopathique, des mesures de gestion peuvent apporter des soulagements: il en va ainsi de l'affinage de la cotation de certains postes. Pour illustration, prévoir (décret du 5 février 2015) qu'un emploi de secrétaire général peut être tenu par un préfet dans certains départements (celui du Rhône comme première application) offre un moyen de diversifier les débouchés d'un grade en seconde carrière avec à la clef des enjeux opérationnels conséquents. Jouer de leviers financiers est aussi un moyen: pratiquer des dégagements de cadres (exemples récents au ministère des affaires étrangères en petit nombre, avec

des pécules de départ) ou des engagements de départ moyennant promotion peut aider à fluidifier la gestion de certains corps et à faciliter des transitions démographiques. Enfin, dans certains cas, des emplois comptables peuvent, au sein d'une administration à réseau, apporter une réponse (ainsi du statut d'administrateur des douanes ou des emplois d'agents comptables pour la DGFIP).

Au global, la poursuite de la réforme de l'État et le développement de la réforme territoriale sont de nature à raréfier encore le nombre de postes de direction, alors que l'âge du départ à la retraite tendra à reculer. Dans cette tendance structurelle à « un fauteuil pour deux. et à l'allongement de la durée de séjour dans la fonction publique, la problématique de la troisième carrière revêt il la fois un caractère d'enjeu de gestion motivante (celle du « stock» soit de cadres déjà dans leur troisième carrière, soit sur le point d'y entrer), mais aussi une dimension de lisibilité pour le « flux », afin de mieux caractériser le « contrat social » offert aux hauts fonctionnaires.

## VEILLE JURIDIQUE

### Marchés relatifs aux projets financés par la Banque mondiale au Maroc

**Source : Etudes éditoriales d'Artémis - Septembre 2016**

Au fil du temps, la banque mondiale a mis en place les règles applicables à la passation de tous les marchés de fournitures et de travaux décrites par des directives actualisées à savoir celles de janvier 1999, mai 2004, octobre 2006, mai 2010 et la plus récente celle de janvier 2011 [1]. Ces directives ont été approuvées par les administrateurs de la banque. Elles sont incorporées par voie de références dans l'accord de prêt comme spécifié dans le document d'évaluation afférent audit projet et ont force obligatoire pour l'emprunteur.

Les principes, règles et procédures de passation des marchés prévus dans ses Directives s'appliquent à tous les marchés de fournitures, de travaux et de services (autres que les services de consultants) financés intégralement ou partiellement sur les fonds du prêt de la Banque mondiale.

#### **I. Principes de passation**

Les statuts de la banque mondiale lui confèrent la responsabilité fiduciaire de veiller à ce que les fonds de ses prêts servent exclusivement aux objectifs spécifiés et ce, en tenant compte de considérations politiques ou extra économiques. A cet effet, la banque a institué des règles de passations des

marchés qui doivent être respectées par les emprunteurs pour la passation des marchés de fournitures et de travaux et des contrats de services nécessaires aux projets financés par la banque ainsi que des procédures d'examen, par la banque mondiale, des décisions prises par les emprunteurs en matière de passation des marchés. (CATDR 2016)

Quatre principes de base président aux règles de passation des marchés de la banque mondiale :

**1. Faire en sorte que les marchés et les contrats de services soient passés dans de bonnes conditions de concurrence, d'économie et d'efficacité :** l'appel à la concurrence est la base d'une passation des marchés économique et efficace. En règle générale, la banque donne la préférence au mode de passation des marchés qui maximise la concurrence par rapport à des méthodes moins concurrentielles. C'est pourquoi, pour la passation des marchés, la banque exige généralement le lancement d'appels d'offres internationaux ouverts (international competitive bidding). La banque admet l'utilisation d'autres méthodes lorsque l'appel à la concurrence internationale n'est pas la méthode la plus économique et la plus efficace.

**2. Donner à tous les soumissionnaires répondants aux critères de provenance, qu'ils viennent de pays développés ou de pays en voie de développement, une opportunité équitable de concourir pour l'obtention des marchés que la banque finance** En effet, toute entreprise d'un pays membre peut concourir sauf si :

- la législation ou une réglementation publique en vigueur dans le pays emprunteur interdit toute relation commerciale avec le pays de l'entreprise ;
- l'entreprise se trouve en situation de conflit d'intérêts. Par exemple, si elle est affiliée à une autre entreprise qui est intervenue dans la conception ou la supervision du projet, elle ne peut pas fournir des biens ou réaliser des travaux pour le même projet ;
- l'entreprise est la propriété de l'Etat. Pareille entreprise peut concourir uniquement si elle jouit de l'autonomie juridique et financière, si elle est gérée selon les règles du droit commercial et n'est pas placée sous l'autorité de l'entrepreneur ;
- l'entreprise est sanctionnée par la banque pour d'être livrée à des manœuvres frauduleuses ou à la corruption.

**3. Encourager le développement des entreprises locales dans le pays emprunteur** : pour encourager le développement des entreprises du pays emprunteur, les directives de la banque mondiale permettent (1) à tout emprunteur d'accorder une marge de

préférence aux soumissionnaires offrants des biens fabriqués dans son pays et (2) au pays dont le revenu par habitant est inférieur à un certain seuil d'accorder une marge de préférence aux offres des entrepreneurs du pays admis à concourir pour l'obtention du marché. De même, la banque permet aux emprunteurs de prendre positivement en compte dans l'évaluation des propositions de services de consultants l'emploi de ressortissants du pays dans des postes clés.

**4. Assurer la transparence du processus de passation du marché : l'instauration de la transparence est une dimension essentielle des efforts déployés par la banque pour assurer une utilisation efficace des fonds des prêts et pour lutter contre la fraude et la corruption. Pour favoriser la transparence, la banque mondiale :**

- exige que les possibilités de soumissionner fassent l'objet de notifications publiques ;
- préconise le recours à des procédures d'appel d'offres ouvert qui comportent une séance d'ouverture des plis en séance publique ;
- prévoit aussi un mécanisme permettant à tous soumissionnaire écarté de demander et de se faire expliquer les raisons pour lesquelles son offre n'a pas été retenue ;
- divulgue les résultats des appels d'offres, y compris les noms des sociétés ou des individus auxquels ont été attribués les marchés ou contrats, ainsi que les montants en cause.

Comme dans le cas des marchés financés par les fonds propres du pays, les mêmes entités publiques sont responsables de la gestion des marchés financés par la banque mondiale. Ces entités sont chargées de la préparation des documents d'appel d'offres, du lancement et de l'approbation des marchés et du suivi de la phase d'exécution.

La Banque examine les procédures de passation des marchés de l'Emprunteur, le dossier d'appel d'offres, l'évaluation des offres, les recommandations d'attribution du marché et le contrat pour s'assurer que le marché est passé conformément aux procédures convenues.

La banque joue aussi son rôle de contrôle financier qui exige un examen a priori ou a posteriori des dossiers des marchés et des audits des décisions de l'emprunteur en matière d'attribution des marchés, dépendant des seuils spécifiés dans l'accord de prêt. (CATDR 2016)

En matière de calendrier de passation des marchés, la banque mondiale examine les modalités de passation proposées par l'emprunteur dans le plan de passation des marchés pour s'assurer qu'elles sont conformes à l'accord de prêt et à ses directives. Le plan de passation des marchés doit couvrir une période initiale minimum de 18 mois. Celui-ci sera actualisé par l'emprunteur tous les ans ou selon les besoins en couvrant toujours 18 mois suivants de l'exécution du projet. Toutes les propositions de révisions du plan de passation des marchés doivent être soumises à l'approbation préalable de la banque.

Pour tous les marchés qui doivent faire l'objet d'un examen préalable par la banque mondiale, avant de lancer l'appel d'offres, l'emprunteur communique à la banque, pour observations, le projet de dossier d'appel d'offres comprenant l'avis d'appel d'offres, les instructions aux soumissionnaires, y compris les critères d'évaluation des offres et d'attribution des marchés, les clauses administratives et techniques applicables, selon les cas, aux travaux de génie civil, aux fournitures ou à l'installation de matériels, etc., ainsi que la description de la procédure de publicité qu'il se propose de suivre pour l'appel d'offres.

L'emprunteur apporte audit dossier toutes modifications que la banque peut raisonnablement demander. Toute modification ultérieure doit être approuvée par la banque avant d'être communiquée aux soumissionnaires éventuels.

## **II. Evaluation de la capacité de passation et sa planification**

La banque mondiale et le gouvernement du pays emprunteur évaluent ensemble périodiquement l'efficacité du système de passation des marchés de l'emprunteur et définissent les réformes nécessaires pour contrer la fraude et la corruption.

L'équipe constituée pour tout projet dont le financement est envisagé par la banque mondiale comporte dès le départ un spécialiste de la passation des marchés ou un agent accrédité en ce domaine.

Une fois que l'équipe du projet a identifié les organismes qui exécuteront l'opération envisagée, le spécialiste de la passation des



marchés (PS) ou autre agent accrédité (PAS) évalue leur capacité à passer les marchés du projet et les risques liés à la passation des marchés de cette opération. Pour procéder à cette évaluation, le PS ou le PAS se basent sur le plus récent rapport analytique sur la passation des marchés dans le pays concerné.

Si l'examen de la capacité de l'organisme et des risques liés à la passation des marchés révèle des déficiences, l'équipe du projet s'emploie, en collaboration avec l'emprunteur, à formuler un plan visant à renforcer la capacité de l'organisme et à atténuer les risques identifiés notamment par des prestations de formation ou d'assistance technique.

La planification de la passation des marchés commence lorsque la nature et les principales composantes du projet envisagé ont été définies. Le spécialiste de la passation des marchés ou l'agent accrédité aident l'emprunteur à établir la stratégie de passation des marchés qui sera optimale pour le projet, compte tenu de toutes les contraintes techniques, financières ou de gestion qui peuvent peser sur l'emprunteur.

Pour des projets d'investissement précis, le plan de passation des marchés couvre :

- la liste des marchés ou groupements de marchés appropriés ;
- le projet d'ensemble de passation des marchés du programme, y compris le calendrier des contrats ;
- les méthodes optimales d'obtention des fournitures, travaux et services requis ;
- les dossiers types d'appel d'offres de la banque requis ;

- les dispositions institutionnelles nécessaires à l'exécution de la passation des marchés.

- S'agissant de projets pour lesquels il est impossible de définir précisément un calendrier et des contrats particuliers, le plan de passation des marchés consiste en une description détaillée de tous les aspects administratifs de la passation des marchés et de la sélection des consultants, y compris :

- les critères propres à assurer un groupement efficace des marchés/contrats et les modes appropriés de passation des marchés ;

- le calendrier de toutes les activités de passation des marchés et le système permettant de suivre leur avancement ;

- les mesures permettant de tenir les milieux d'affaires informés des possibilités de soumissionner et des résultats de la passation des marchés prévus au titre du projet. Le plan de passation des marchés du projet comporte aussi, dans la mesure du possible, un plan détaillé pour le premier cycle de passation des marchés du projet ; cycle qui couvre généralement les six premiers mois à la première année du projet.

### III. Modalités de paiement de l'entreprise

#### 1. Cas des projets de l'Etat

Concernant les projets financés par la banque mondiale, la direction du budget central au ministère chargé des finances est responsable de la coordination des paiements avec la banque et possède un système informatisé assez avancé.

Toutefois, les décomptes de travaux ou factures de fournitures ou services et les procédures de paiement et vérification des pièces exigées par la Trésorerie Générale sont pratiquement les mêmes que pour les projets financés par les fonds propres de l'Etat.

Pour les projets financés par la banque mondiale, l'entité relevant du ministère concerné chargée de l'ordonnancement des dépenses fait ressortir la part financée par la banque mondiale et établit deux ordonnances de paiement, indiquant séparément la part payée par le budget de l'Etat.(CATDR 2016)

Les procédures décrites ci-après sont spécifiquement appliquées dans le but d'accélérer les paiements des projets financés par la banque mondiale. Il est à noter que ces procédures peuvent être plus effectives si la vérification des mandatements de paiement se fait de moins en moins en amont, en introduisant un système de contrôle a posteriori.

- **Formule de relevé de dépenses**

Les accords de prêt entre le gouvernement marocain et la banque mondiale indiquent les seuils maximums des marchés de travaux, fournitures ou services dont l'approbation et le paiement ne nécessitent pas l'avis préalable de la banque mondiale. Le comptable assignataire a l'autorité de vérifier et de viser les décomptes ou factures et d'émettre le bordereau d'émission à la Trésorerie Générale selon la formule de relevés de dépenses.

Dans ce cas, le ministère concerné conserve les pièces justificatives des marchés en question dans un bureau

central où elles pourront être examinées par des auditeurs indépendants et par le personnel de la banque mondiale au cours des missions de supervision. La Trésorerie Générale effectue les paiements aux titulaires des marchés et adresse les relevés de dépenses à la direction du budget central au Ministère chargé des Finances, qui demande à la banque mondiale le remboursement des paiements effectués.

- **Formule des comptes spéciaux**

Les comptes spéciaux, ouverts auprès de la Trésorerie Générale, sont alimentés par des avances sur les prêts de la banque mondiale et ont pour objectifs d'éviter des problèmes de liquidité et d'accélérer les paiements concernant les marchés dont les montants dépassent les seuils des relevés de dépenses. Dans ce cas, le comptable assignataire du ministère concerné ne remet le bordereau d'émission à la Trésorerie Générale qu'après que la banque mondiale ait donné son accord sur le dossier d'appel d'offres et sur l'attributaire du marché.

Suite à l'accord de la banque mondiale, une « lettre d'exigibilité » est émise à la Trésorerie Générale par la Direction du budget du Ministère chargé des Finances, indiquant le taux de financement de la banque mondiale et la catégorie d'imputation de la dépense.

La Trésorerie Générale effectue le paiement sur cette base normalement par le compte spécial et adresse les documents à l'appui des paiements à la Direction du budget central. Cette dernière adresse à la banque mondiale une demande de réalimentation de fonds au compte spécial.

Toutefois, la Trésorerie Générale peut aussi utiliser les propres ressources du budget de l'Etat pour financer en avance des dépenses et prélever par la suite sur le compte spécial pour se faire rembourser la part des dépenses prises en charge par la banque mondiale.

- **Les paiements directs par la Banque mondiale**

Dans le cas des montants relativement importants, le comptable assignataire remet le bordereau d'émission et la lettre d'éligibilité à la Direction du budget relevant du Ministère chargé finances après l'accord de la Banque mondiale.

La Direction du budget établit la demande de paiement direct au titulaire du marché et la transmet à la banque mondiale pour règlement.

## 2. Cas des collectivités locales (CL) et des établissements et entreprises publics (EEP)

Dans le cas de prêts financés par la banque mondiale au profit des CL et EEP et garanties par l'Etat, les procédures de paiement divergent sensiblement des paiements effectués au profit de l'Etat.

Les CL procèdent avec les décomptes de paiements et autres factures plus au moins de la même façon que les marchés de l'Etat. Toutefois, pour les projets financés par la banque mondiale, les CL agissent directement avec la banque mondiale sans l'intermédiaire de la Direction du budget relevant du Ministère chargé des Finances. Les CL envoient aussi les demandes de retrait de fonds à la banque mondiale après avoir envoyé ces demandes à la direction du Trésor pour signature seulement.

Contrairement aux CL, les EEP agissent directement avec la banque mondiale et ne doivent pas avoir d'aval que ça soit celui de la Trésorerie Générale ou de la Direction du budget central.

## 3. Cas de fournitures à importer

A l'exception des EEP qui peuvent payer leurs fournisseurs par lettre de crédit, celle-ci est rarement utilisé par les administrations marocaines.

La pratique Marocaine appliquée par l'Etat et par les CL est que l'essentiel du paiement doit se faire seulement après « service fait ». De même pour les importations financées, les administrations ne veulent pas prendre avantage de l'engagement spécial offert sans frais par la Banque mondiale pour donner la garantie demandée par le fournisseur.

Toutefois, la législation locale permet des acomptes avant la livraison de la marchandise, y compris des paiements importants si une vérification de la marchandise en fabrication a eu lieu à l'usine. En réalité, un titulaire d'un marché préfinance l'achat des fournitures par le biais d'une lettre de crédit dont il supporte tous les coûts. Comme il peut s'écouler plus de six mois avant que le règlement de la fourniture n'intervienne, les frais d'agios sur cette période sont inclus dans le prix du fournisseur et majorent le coût de la commande publique.

[1] Directives Passation des Marchés de fournitures, de travaux et de services (autres que les services de consultants) par les Emprunteurs de la Banque mondiale dans le cadre des Prêts de la BIRD et des Crédits et Dons de l'AID. 2011

# CHRONIQUE

## La dette, cet artefact

À propos de : Benjamin Lemoine « L'ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché », La Découverte, 2016.

**Thomas Angeletti**

**La Vie des idées, 10 novembre 2016**

Comment la dette est-elle devenue un élément central du débat public ? Conçue dans la France de l'après-guerre comme un produit financier qu'il faut vendre, elle devient progressivement un mot d'ordre justifiant l'austérité. La dette est donc avant tout, suggère le sociologue B. Lemoine, une question politique.

Parmi les entités qui ont envahi l'espace public depuis une trentaine d'années, la dette occupe une place centrale. D'une part, elle s'étendrait temporellement du passé au futur, accrochant entre elles des générations par un lien étroit, fait de culpabilité ou de solidarité selon les versions qui la promeuvent. D'autre part, elle relierait socialement l'État, les banques, les ménages, les investisseurs et les marchés financiers sans nette distinction. La dette, dans sa mise en scène contemporaine dont l'ouvrage important de Benjamin Lemoine retrace pas à pas la genèse, aurait donc quelque chose de total.

### Généalogie de la dette

Appuyé sur une enquête associant le dépouillage d'archives, l'analyse de la presse et la réalisation d'entretiens avec de nombreux hauts fonctionnaires, l'ouvrage

rend compte du cheminement historique par lequel la dette est devenue l'un des principaux mots d'ordre des politiques d'austérité, en identifiant les moments où elle a gagné en pouvoir contraignant. Le livre se divise en deux parties, dédiées respectivement à la mise en marché de la dette durant les années 1950-1980, puis à son entrée progressive dans le débat public comme un argument et une entité politiques à part entière, depuis les années 1990. Ce faisant, il fait jouer deux temporalités : celle d'un processus au long cours, la mise en marché de la dette, qui a favorisé l'« installation d'une version unique du problème de la dette dans la vie publique » (p. 24) ; celle, plus courte, des controverses successives qui ont la dette pour objet.

L'ouvrage décrit tout d'abord la façon dont, dans la France d'après-guerre, la prédominance de la sécurité des finances publiques se fissure peu à peu. Ce mouvement, que B. Lemoine étudie en mobilisant notamment la littérature historique sur la haute administration, est observé depuis le centre même d'élaboration des politiques économiques : le ministère des Finances. Au sortir de la guerre, le financement des déficits publics

est géré par des procédures n'impliquant aucun détour par le marché, en recourant à des taux fixés par l'État et en obligeant notamment les banques à détenir un certain pourcentage « plancher » de bons du Trésor (p. 53). Ce mécanisme de financement, appelé « circuit du Trésor », s'insère dans une conception plus large et interconnectée de l'État, comme promoteur actif de la croissance et du plein emploi. Cet accrochage est précaire et, dès le début des années 1950, les critiques de hauts fonctionnaires voyant pointer un risque inflationniste tentent de se frayer dans la moindre brèche. Pas à pas, ces contestations s'établissent en nouveau dogme au sein de l'administration : l'État ne peut se soustraire à l'évaluation du marché. Non seulement le circuit du Trésor se défait, à l'image de sa pièce maîtresse, le « plancher », supprimé en 1967, mais, de plus, la mise en marché de la dette sert d'instrument pour discipliner une administration jugée trop peu regardante sur ses pratiques comme sur son train de vie. Alors que le recours aux taux administrés n'est plus de mise, la procédure, évoquée dès la fin des années 1960, d'adjudication de la dette, c'est-à-dire de sa vente aux enchères, s'implante.

### **Le « marché » de la dette**

Des années 1970 jusqu'au milieu de la décennie suivante, la question de la mise en marché de la dette en vient à dépendre de façon croissante de celle de l'inflation. Pour compenser la perte de la souscription obligatoire des banques et la disparition du circuit du Trésor, une solution se fait rapidement jour : le recours aux

détenteurs d'épargne privés pouvant souscrire à des emprunts d'État. Cependant, afin de les intéresser, il faut leur offrir un rendement réel particulièrement profitable, en se montrant en parallèle actif dans la lutte contre la hausse du prix de l'argent (p. 84). Des mesures avancées au début des années 1950 par des acteurs dispersés s'agrègent progressivement de manière particulièrement robuste. Des emprunts à des taux très élevés sont émis afin de garantir aux investisseurs un rendement jugé avantageux. La bataille contre l'inflation permet par là de promouvoir la figure de l'épargnant, petit ou institutionnel, et d'encourager dans le même mouvement la financiarisation de la dette souveraine. L'arrivée de la gauche au pouvoir, en 1981, est l'occasion de requalifier la mise en marché de la dette publique non seulement comme une solution nécessaire, mais surtout comme l'unique solution au financement de l'État. La dette peut désormais être présentée, nous dit B. Lemoine, comme une conséquence directe du recours au déficit par le nouveau gouvernement, plutôt que comme celle de l'impossibilité de mobiliser la création monétaire.

À la fin des années 1980, le directeur du Trésor se mue en VRP de la dette, et voyage dans les places financières internationales pour vanter les « titres » de la dette française. L'idée est bien désormais de « faire de la dette un produit financier de valeur » (p. 121). L'auteur montre que c'est du côté des pratiques nord-américaines que l'administration des Finances se tourne, comme auparavant pour la

rationalisation des choix budgétaires, afin d'améliorer son émission de dette et la rendre la plus efficace – c'est-à-dire la plus « liquide » – possible. Si la dette est désormais un produit financier comme un autre, il faut donc le mettre en forme, le découper pour en exploiter tout le potentiel, le promouvoir, et enfin le différencier de ses concurrents, puisqu'il existe bien quelque chose comme un « marché » des titres de dette publique. Tout un travail social est donc entrepris afin de distribuer les bons du Trésor, dont B. Lemoine restitue l'étendue comme la dynamique. On assiste ainsi dans les années 1990 à la constitution, à l'initiative de l'État, d'un club de banques spécialisées dans la dette publique, au lancement de nouveaux bons du Trésor indexés sur l'inflation puis, au début des années 2000, à la mise en place d'une league table visant à classer les banques. Ces activités apportent une nouvelle pierre au système de dialogue et de socialisation entre banques et État, contribuant à la fabrique quotidienne et renouvelée d'un langage commun. Une dernière étape importante intervient avec la création d'une agence de la dette, l'Agence France Trésor. Après avoir mis sur le marché la dette de l'État, il faut que celle-ci soit gérée par une instance « indépendante », c'est-à-dire dépourvue de toute suspicion d'intervention politique, afin de la promouvoir sur les marchés financiers.

### Comment chiffrer la dette ?

La seconde partie de l'ouvrage interroge précisément la circulation publique de la dette, à travers quatre épisodes principaux

depuis les années 1990 – avec en filigrane, la question lancinante des retraites – qui donnent leur forme aux quatre chapitres : la « qualification » des pays souhaitant adhérer à la monnaie unique européenne ; la fabrication du rapport Pébereau ; la campagne présidentielle de 2007 ; la crise financière de 2008.

Parmi les procédures visant à préparer l'arrivée de la monnaie unique, les « critères de convergence » issus du traité de Maastricht, qui impliquent de limiter le déficit budgétaire annuel à 3% et le montant de la dette à 60% du PIB, jouent un rôle majeur. Dans la mesure où les pays candidats à l'entrée dans la zone euro doivent respecter ces critères, leur légitimité dépend largement des instruments de mesure de la dette, qui se doivent d'être indiscutables. Le dialogue entre les comptables nationaux de l'INSEE et les institutions européennes connaît un épisode particulièrement délicat suite à la privatisation de France Télécom en 1996. Afin d'assurer le paiement des retraites des fonctionnaires de l'entreprise nouvellement privée, France Télécom effectue un versement de 37,5 milliards de Francs à l'État français, que le gouvernement tente opportunément d'affecter à ses ressources annuelles pour s'assurer de respecter les critères de convergence. L'opposition conteste activement ce choix et la controverse remonte à Bruxelles : ce versement doit-il être considéré comme un « don » à l'État, ou bien comme un engagement à payer les retraites à venir ? L'instance habituelle de décision opte pour la seconde réponse, à l'encontre du gouvernement français, mais

est désavouée par le directeur d'Eurostat, enclenchant une mini-crise institutionnelle. B. Lemoine montre ici la progression de la « problématisation budgétaire » : la « bonne tenue des comptes » apparaît à la fois comme un argument dans l'espace politique et un critère d'entrée dans la zone euro. En quelques années, la dette est devenue un nouveau moyen – et non des moindres – permettant, au même titre que le PIB, de rendre les États commensurables.

Si le processus précédemment décrit de mise en marché de la dette se stabilise à la fin des années 1980, la dette ne devient véritablement « publique » – c'est-à-dire discutée et disputée comme un objet qui engage le collectif – qu'avec la publication du rapport Pébereau, qui structurera le débat sur la dette pour les années à venir. Le ministre de l'économie, Thierry Breton, demande en effet à Michel Pébereau, président de BNP Paribas, de « préparer et animer » à travers ce rapport un « grand débat national » permettant de « sensibiliser les Français à l'impératif d'une gestion plus prévoyante des finances publiques ». La controverse qui s'ouvre alors, liée au chiffrage de la dette, est centrée sur l'intégration dans son calcul des engagements de retraites de l'État. Le chiffre de 2000 milliards d'euros circule rapidement dans les journaux pendant les travaux de la commission Pébereau, avant la publication officielle du rapport et de son chiffrage qui, après des tractations au sein de la commission, distinguera le montant des engagements de retraites de celui de la dette, de 1100 milliards d'euros. Si le premier chiffre, diffusé par le biais du

cabinet du ministère de l'Économie, donne aux 2000 milliards une coloration politique, le second est censé incarner le point de vue expert dépassant les débats partisans. Le rapport défend cependant que la diminution de la dette doit être entreprise par un seul et unique moyen : la réduction des dépenses publiques (p. 208). B. Lemoine montre que cette « problématisation budgétaire » fait face à des contre-quantifications : les économistes keynésiens de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) s'attachent à revaloriser d'autres modes d'action politique disponibles pour lutter contre la dette, et à opposer la recherche de la croissance à la seule réduction des dépenses publiques.

### **Une dette naturalisée, mais controversée**

La question de la dette et des différents moyens de lutter contre sa détérioration intervient dans la campagne présidentielle de 2007 (chapitre 6). L'Institut de l'entreprise (IDE), dirigé par Michel Pébereau, tente de cadrer les débats en élaborant un instrument d'évaluation des propositions des différents candidats. Ce dispositif inédit, se présentant comme objectif, met un accent particulier sur les effets budgétaires des mesures proposées et occupe le premier temps de la campagne. Certains partis en viennent même à revendiquer la validation par l'IDE du chiffrage de leurs programmes. La dette acquiert alors une place centrale dont il devient difficile, si ce n'est impossible, de contester l'importance. Mais le caractère systématique du chiffrage de l'IDE comme



son objectivité sont remis en cause à la fin de la campagne, et la dette est même placée au second plan derrière la recherche de la croissance durant les premiers mois de la présidence de Nicolas Sarkozy. Pendant cette courte parenthèse et avant le retour de la « règle d'or », l'action politique semble s'affranchir du niveau de la dette, permettant une convergence inédite entre le gouvernement de droite et les propositions, certes différentes en termes de contenu, avancées par les économistes keynésiens de l'OFCE. B. Lemoine montre dans ce chapitre comment, en moins d'un an, la dette a été successivement présentée comme un argument structurant les propositions des candidats à la présidentielle et leur réalisme puis comme une limite secondaire à l'action politique ne devant pas prendre le pas sur la croissance, avant de progressivement réapparaître publiquement sous sa forme établie depuis environ une décennie : celle d'une priorité politique supposée collective.

Le dernier chapitre, à vocation conclusive, nous conduit du cœur de la crise financière de 2008, au moment où les banques frisent la faillite, aux élections présidentielles de 2012. B. Lemoine pointe ici la contradiction dans laquelle le gouvernement se trouve alors pris : comment justifier les plans publics de refinancement sans aggraver une dette présentée de manière croissante comme une limite à l'action politique ? Ces questions sont soulevées dans les pratiques des comptes nationaux, amenés à affecter ces dépenses et à les présenter comme des éléments rentrant – ou non – dans le calcul de la dette. En 2009,

le plan de refinancement est ainsi comptabilisé comme de la dette par les comptes nationaux, contre les tentatives du gouvernement. Celui-ci réagit et trouve une solution technique permettant de bénéficier de l'aval d'Eurostat, l'organisme statistique européen. Cet épisode ouvre la question de la validité de la dette brute : en s'engageant auprès des banques, l'État ne détient-il pas sur elles des actifs ? Des réflexions du côté du gouvernement comme des statisticiens de l'INSEE convergent ainsi pour promouvoir un indicateur de dette nette, qui intégrerait les actifs de l'État sur le système financier. Au même moment, les agences de notation financière tentent au contraire d'élargir la conception de la dette, alors que les institutions européennes lancent des indicateurs intergénérationnels évaluant à moyen terme son augmentation, telles autant de prophéties de malheur. Ces tentatives multiples témoignent finalement de l'instabilité presque ontologique de la dette, qui au moment où l'enquête se referme, reste l'objet de problématiques certes concurrentes, mais inégalement consistantes.

### Temporalités de la dette

De souhaitée et souhaitable, la dette publique serait donc devenue insoutenable. Le processus historique qui soutient ce déplacement montre bien que l'un et l'autre de ces états de la dette existent, certes inégalement, mais à chacune des époques étudiées. B. Lemoine ne suggère pas que l'interprétation qui naturalise la dette et l'élève au point de

déterminant premier des politiques à mener, soit dominante au point d'être consensuelle : il montre au contraire que si la dette devient centrale, c'est bien que personne ne semble plus pouvoir s'engager dans le débat politique sans prendre position sur son existence. B. Lemoine restitue ainsi la circulation des arguments qui visent à confirmer – ou plus rarement, à contester – la consistance de la dette, comme les différentes positions politiques pouvant s'en réclamer. Il révèle également la capacité de l'administration à diviser l'espace social, à en organiser le fonctionnement de manière à rendre certaines parties opaques pour d'autres, permettant de maintenir côte à côte des états de la dette formellement incompatibles et qui, s'ils cohabitaient ou étaient portés par les mêmes acteurs, rendraient la contradiction, elle, véritablement insoutenable.

Sur un plan plus formel, B. Lemoine privilégie une écriture sobre, en laissant le plus souvent implicite l'appareillage conceptuel, inspiré notamment de la sociologie des controverses comme de l'anthropologie des sciences et des techniques. Cependant, même s'il s'inscrit dans une étude des controverses qui vise à en restituer toute la dynamique, le livre n'adopte pas cette sorte de relativisme méthodologico-politique dont se pare parfois la sociologie dite pragmatique sous le terme de symétrie. Il prend ainsi clairement position contre l'histoire officielle du ministère des Finances, qui a contribué à naturaliser la mise en marché de la dette publique. Il interroge sans détour les raisons qui ont conduit à ce

processus, comme celles ayant permis de hiérarchiser entre dette financière et dette sociale : si les créanciers privés sont considérés comme détenant sur l'État des créances irréversibles, il en est tout autrement des citoyens concernant notamment les futures dépenses de retraite.

Comme indiqué précédemment, l'ouvrage cumule deux types de temporalités : la temporalité longue d'un processus uniforme, du moins à cette échelle, la mise en marché de la dette souveraine ; la temporalité courte, centrée sur les controverses, qui révèlent les possibles ouverts ici et là. Si l'ampleur de l'ouvrage tient aussi à cette structure duale, le cumul de ces deux temporalités n'est pas toujours clair. Une question relative à l'angle d'analyse privilégié réside en effet dans la comparabilité des controverses – et donc des possibles qu'elles dévoilent. Ne serait-il pas possible de distinguer les controverses, d'une part, selon leur intensité, c'est-à-dire selon le niveau d'engagement de ses participants, et, d'autre part, selon leur étendue, c'est-à-dire selon la surface du monde social qu'elles engagent ? Selon le premier critère, la controverse sur la qualification de la France à la zone euro semble ainsi plus intense que celle ouverte au moment des élections présidentielles. Selon le second, les controverses étudiées sont, pour l'essentiel et pour le dire vite, des controverses de dominants. Si l'objectif, rappelé en conclusion, est bien d'accroître la dimension publique du débat sur la dette, alors ce qui résiste à la publicisation et à un élargissement de la controverse

pourrait faire l'objet d'une caractérisation plus systématique.

Dans le champ des études sur la financiarisation, le livre de B. Lemoine prend le contre-pied des analyses plus quantitatives, qui occultent le rôle des acteurs politiques dans la promotion – si ce n'est dans la fabrique – de la financiarisation. Pour le dire clairement, ce ne sont pas les transformations économiques qui jouent pour B. Lemoine le rôle de principale variable explicative, mais les mutations propres au champ administratif et politique. En révélant les conflits sur la quantification de la dette, depuis l'intégration des retraites jusqu'à la prise en compte des « actifs » de l'État, l'ouvrage montre tant la volonté politique que la contingence dont les chiffres sont le produit et apporte une contribution majeure à la compréhension de la financiarisation des dettes souveraines. Il est d'autant plus regrettable que certaines recherches plus macrosociologiques et interrogeant la même période ne se trouvent pas discutées, telles que celles de Wolfgang Streeck sur l'opposition croissante entre créanciers et citoyens]. W. Streeck a montré la progressive substitution de l'emprunt à la fiscalité, qui compensait un temps l'augmentation des dépenses publiques. Ce serait dans la crise de légitimité de « l'État fiscal » et dans la limitation des recettes fiscales qu'une large part de l'explication de l'émergence de « l'État débiteur » résiderait. On trouve un raisonnement similaire dans l'ouvrage fondateur de Greta R. Krippner sur le processus de financiarisation aux États-Uni. Or, la question de la fiscalité, dont on

se demande comment elle a été posée par les promoteurs de la financiarisation de la dette, est quasi absente dans le livre de B. Lemoine. On peut également interroger une tension qui parcourt l'ouvrage, et que l'on trouve régulièrement dans les travaux relevant de la sociologie de la quantification : l'étude des processus ayant conduit à fixer les évaluations chiffrées de la dette semble incompatible avec l'usage de données quantitatives. Mais cette déconstruction minutieuse et souhaitable empêche-t-elle par principe d'utiliser ou de produire de tels nombres ? Nulle trace en effet de tableaux ou de graphiques retraçant par exemple l'évolution de la dette sur la période étudiée, et si des données quantitatives sont bien présentes çà et là, elles ne guident pas véritablement l'analyse et arrivent le plus souvent dans la démonstration comme des éléments secondaires.

Au terme de l'ouvrage, on retiendra surtout une foisonnante enquête, qui replace la construction des dettes souveraines dans un cheminement la rendant intelligible et, par là, contestable. L'analyse du passage de la dette conçue comme opportunité, souhaitée et vantée par l'administration des Finances, à la dette comme poids, comme fardeau porté à la fois par les « générations futures » de citoyens, mais également par une classe politique qui ne pourrait agir qu'en respectant les limites innombrables qu'elle impose, constitue un apport fondamental à la sociologie de l'État et, plus largement, à la compréhension des tensions qui parcourent les sociétés contemporaines.