

EDITORIAL	2
FOCUS	
• Cohérence des finances publiques au Maroc et en France	3
TRESOR PUBLIC	
• Le conseil de normalisation des comptes publics	7
• Comptabilité d'exercice dans le secteur public : bilan et perspectives	13
• Les comptes 2010 de l'Etat : un premier bilan cinq ans après la mise en œuvre de la réforme comptable	18
FINANCES PUBLIQUES	
• La cohérence budgétaire de l'Etat territorial : pour une meilleure articulation des finances locales avec le budget de l'Etat	26
• A quoi servent les impôts ?	33
• Les finances publiques marocaines face aux différents chocs	37
• Les finances publiques, une chose trop grave...	39
• L'optimisation des ressources des collectivités locales	45
• Un objectif des comptes publics : la soutenabilité des politiques publiques	55
• Le régime financier des services déconcentrés de l'Etat	57
POLITIQUE ECONOMIQUE	
• Régionalisation et développement : l'expérience marocaine	60
• La place des territoires dans la nouvelle stratégie économique européenne	70
• Crise économique (2007-...) une interprétation hétérodoxe	74
• La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'Etat	86
• Politique monétaire : quelle réactivation face à la détérioration de la position de liquidité ?	92
• Le rôle des institutions financières internationales dans la régulation du système financier	95
BANQUE	
• Rapport de Bank Al Maghrib 2010	102
• Internationalisation des banques marocaines : perspectives prometteuse	108
• Appréhender le risque bancaire : le défi Bâle II au Maroc	111
• Les services financiers industrialisent la souscription en ligne	114
• Zone euro : solidarité ou éclatement ?	117
NTIC – GRH	
• La pratique des consultations sur internet par l'administration	122
• Succession des dirigeants : anticiper pour mieux gérer	132
• Et si la performance était source de bien être... ?	136
• Les managers au cœur de la réforme de l'Etat	144
CHRONIQUE	
• Le livre du mois : « La rescapée, histoire romancée de la Caisse de Dépôt et de Gestion »	151
A LA UNE DES PERIODIQUES	155

EDITORIAL

La régionalisation au Maroc est le produit d'un long processus, celui de la décentralisation qui date depuis son accession à l'indépendance. Elle a connu des trajectoires qui répondent aux problèmes inhérents à l'évolution des institutions marocaines.

La charte communale de 1976 constitue la première boîte à outils dans ce processus. Elle s'inspire du modèle fédéral des Länders allemands. La commune se dote alors d'un pouvoir qui lui est transféré des conseils du représentant de l'Etat.

De 1992 à 1997, une nouvelle étape fut franchie avec la création de la région et le renforcement d'un espace favorable à l'inauguration d'un cadre de démocratisation. En revanche, compte tenu des spécificités marocaines notamment la défense de l'intégrité territoriale, la régionalisation s'identifie plus au modèle marocain qu'au modèle étranger : c'est la régionalisation avancée (ou élargie) de laquelle la région et l'Etat nouent des rapports de partenariat et non de tutelle et les régions nouent entre elles des rapports de solidarité et non de dépendance (grâce au Fonds de solidarité). Désormais la région est le pôle de développement garantissant la diffusion du progrès au reste du territoire national.

Les finances locales et par la suite les finances régionales sont au cœur de ce processus. En effet, la charte communale de 1976 a doté les collectivités locales de moyens leur permettant de disposer de budgets autonomes et de financer en conséquence des projets locaux. Le projet de régionalisation avancée a prévu, quant à lui, un cadre pour permettre aux régions de sauvegarder leur autonomie financière et d'investir dans les grands travaux (routes, voies ferrées, ports, industries, ...) à l'image de l'Etat -, garantissant ainsi un développement intégré.

Se pose enfin une question cruciale, celle de la répartition et de l'exercice des compétences entre l'Etat et les régions. Le texte constitutionnel est clair sur la question en précisant qu'il est fondamental de distinguer décentralisation administrative et décentralisation politique (le cas des provinces du sud qui disposent d'un statut d'autonomie particulier), mais en aucune manière, il y a remise en question de l'unité de l'Etat.

Le projet de régionalisation avancée a donc ouvert une nouvelle brèche pour un débat d'idées démocratiques alliant diversité, ouverture, écoute et gestion du conflit.

Le Service de la Documentation

COHERENCE DES FINANCES PUBLIQUES AU MAROC ET EN FRANCE

(Colloque international, Rabat, les 9 et 10 septembre 2011)

Compte-rendu réalisé par Alice Lachèze et Franck Waserman

www.fondafip.org

La cohérence des finances publiques au Maroc et en France constituait le thème d'ensemble de la 5^{ème} édition du colloque international des Finances publiques, cette manifestation étant organisée en partenariat par le ministère de l'économie et des finances marocain, et FONDAFIP-Association pour la Fondation Internationale de Finances publiques, avec le soutien du GERFIP et de la Revue Française de Finances publiques (RFFP).

Un objectif de cohérence est en effet essentiel pour assurer la bonne gouvernance financière. Or pour atteindre un tel objectif, il est nécessaire, comme l'a souligné Salaheddine Mezouar, Ministre de l'Economie et des Finances, de s'engager dans un processus de réformes ambitieux. ». Michel Bouvier, Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne Président de FONDAFIP a de son côté insisté sur l'impératif face aux changements de la société, ainsi qu'à la profondeur de la crise économique et financière mondiale, de repenser les modèles théoriques et de concevoir non pas des stratégies à court terme mais des solutions à moyen et long terme. Nouredine Bensouda, Trésorier Général du Royaume, a rappelé que des réformes en finances publiques sont entreprises au Maroc depuis quelques années déjà en sorte qu'aujourd'hui le pays se trouve

devant un processus cumulatif de réformes qui a atteint un degré de maturité tel que l'on assiste à une réorganisation en profondeur des structures financières marocaines .

La première table ronde s'est très logiquement ouverte sur *la globalisation de la prise de décision financière*. Le Président de séance, Rachid Benmokhtar, Président de l'Observatoire National pour le Développement Humain, ancien Ministre de l'Education Nationale, a notamment souligné la nécessité de parvenir à une affectation optimale des ressources aux charges publiques en fonction des priorités nationales réelles. , ce qui entre autres exige une information de qualité. L'importance des systèmes d'information au regard de la prise de décision financière a plus particulièrement été commentée par Khalid Safir, Secrétaire général du Ministère de l'Economie et des Finances, qui a relevé à cet égard l'apport considérable des nouvelles technologies. Abdellatif Zaghoun, Directeur Général des Impôts, a relevé en ce qui concerne la décision fiscale que de nombreux intervenants participent à son élaboration. L'administration, les organisations internationales mais aussi des groupes de pression sont en effet parties prenantes aux débats en la matière sans toujours avoir des positions convergentes. D'où le

besoin primordial à ses yeux de renforcer la concertation entre les différents acteurs tout en essayant de trouver un équilibre entre la tendance à la multiplication des régimes dérogatoires et la nécessité d'élargir l'assiette fiscale en ayant une vision intégrée des finances publiques. Raphaël Pellas, Professeur à l'Institut Supérieur du Commerce de Paris, a rappelé que la problématique de relégitimation de l'impôt est au cœur du processus de décision fiscale et qu'il s'agit de l'un des enjeux les plus fondamentaux de ces quinze dernières années. Il est donc indispensable selon lui de rationaliser le système fiscal en développant la participation des contribuables à l'élaboration de la décision fiscale..Dans le même sens, Mohamed Chafiki, directeur des études et de la Prévision Financière, a insisté sur le fait que la réflexion doit nécessairement être collective si elle veut être en mesure d'apporter des solutions pertinentes ..

La deuxième table ronde porte était consacrée à *la cohérence budgétaire*. Chakib Benmoussa, Président du Conseil Economique et Social, ancien Ministre de l'Intérieur, a rappelé que la tendance générale à une certaine fragmentation des budgets publics n'est plus adaptée à notre société. Or la question de la dispersion des comptes publics continue à se poser dans chacun des trois grands secteurs financiers : les finances sociales, les finances territoriales et bien entendu les finances de l'Etat.

- S'agissant de la cohérence budgétaire des finances sociales, Mohammed El Alaoui El Abdallaoui, Directeur de la Caisse Marocaine des Retraites, a indiqué que le Maroc est en pleine réflexion et s'est attaché à présenter tout particulièrement la

problématique du financement de la retraite de la fonction publique.

- S'agissant de la cohérence budgétaire de l'Etat territorial, Omar Azziman, Président du comité Consultatif de Régionalisation (CCR) et ancien Ministre, a observé que l'orientation actuelle vers un développement du processus de décentralisation et de régionalisation au Maroc devrait se traduire par la consécration du principe d'autonomie de gestion et le développement de l'« Etat territorial ». Noureddine Bensouda, Trésorier général du Royaume, après une présentation de l'état des ressources des collectivités territoriales marocaines, a mis en lumière l'étroite dépendance financière de ces dernières vis-à-vis des dotations versées par l'Etat central. A cet égard il a insisté sur le besoin d'organiser un cadre de gouvernance financière des collectivités en adéquation avec celui de l'Etat. , ainsi que d'harmoniser les fiscalités car il s'agit du même contribuable. Daniel Canepa, Préfet de la région Ile de France, a souligné la rapidité des changements qui ont impacté les finances locales en France et plus spécifiquement la réorganisation de l'Etat territorial. Il a fallu décroiser les services et faire interagir l'ensemble des structures, passer de l'éparpillement à l'intégration. Analysant le cas très concret de l'hébergement dans la région Ile de France, il a présenté les compétences du préfet de région, véritable coordinateur de la cohérence financière entre collectivités locales et Etat.

- S'agissant de la cohérence budgétaire de l'Etat, Marie-Christine Esclassan, Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Secrétaire Générale de FONDAFIP, commentant la situation et les problématiques soulevées par les opérateurs de l'Etat, a relevé qu'on est passé en quelques années seulement

d'une situation d'une grande opacité en la matière à une progression remarquable de l'information du Parlement, sachant que la délimitation du périmètre des opérateurs de l'Etat continue à soulever des difficultés. Elle a de même souligné la progression continue de l'encadrement des opérateurs tout au long de ces dernières années ainsi que les efforts déployés pour les intégrer dans la logique de performance poursuivie au niveau de l'Etat. Fouzi Lekjaa, Directeur du budget, a exprimé le souhait pour le Maroc que soit davantage clarifiée la place que doivent avoir les budgets des opérateurs publics par rapport au budget de l'Etat et que soit instaurée « une cohérence par niveau ». Ahmed Hajoub, Adjoint au Directeur chargé du pôle macroéconomie à la Direction du Trésor et des Finances Extérieures s'est interrogé sur l'opportunité et la faisabilité d'un budget public unique, tandis que Rodolphe Gintz, Sous-Directeur, chargé de Finances Sociales à la Direction du Budget qui a donné des éléments de comparaison entre différents pays d'Europe à ce sujet a plaidé pour une réhabilitation de plus en plus justifiée du principe d'unité budgétaire.

La troisième table ronde portait sur la traduction comptable des réformes c'est-à-dire *l'intégration des comptes publics*. M'hamed Sagou, professeur des Universités et ancien Ministre des Finances, a relevé que l'intégration des comptes publics est un moyen efficace pour évaluer les choix budgétaires et optimiser les politiques publiques, cette perspective étant d'autant plus importante dans un contexte de crise. Vincent Mazauric, Directeur, adjoint au Directeur Général des Finances Publiques, chargé de la gestion publique, a présenté la consolidation des comptes

au regard du principe de sincérité des comptes. La consolidation est un concept issu de la culture privatiste. Elle peut être mise en place de différentes façons, notamment par combinaison. Une consolidation comptable *stricto sensu* est difficile à mettre en œuvre, l'important étant de réaliser une consolidation exploitable..

El Hassan Eddez, Adjoint au Directeur, Chargé du Pôle Dette à la Direction du Trésor et des Finances extérieures, a cherché à définir la consolidation avant d'expliquer la façon dont elle est mise en œuvre au Maroc. Il a rappelé que le calcul de la consolidation peut différer selon la méthode choisie. Patrick Lefas, Conseiller-maître à la Cour des comptes, a décrit le mécanisme de la certification des comptes tel qu'il est mis en place en France – cette certification étant effective depuis 2006. Il a toutefois rappelé que certifier ne suffit pas et que les autres contrôles sont tout aussi importants et nécessaires.

Abdellah Serhane, Secrétaire Général de la Cour des comptes du Maroc, a mis en avant les efforts à fournir s'agissant des comptes de l'Etat en matière de certification. Marie-Pierre Cordier, Conseiller-maître à la Cour des comptes, membre de l'IPSAS – Board, a présenté cette institution et rappelé qu'elle contribue à la définition d'une langue comptable commune,. Abdelkrim Guiri, Directeur de la Réglementation et de la Normalisation Comptable, Trésorerie Générale du Royaume, insiste sur la nécessité de cette harmonisation dans un système mondialisé. Vincent Dussart, Professeur à l'Université de Toulouse, a présenté les différentes comptabilités développées en France pour le budget de l'Etat : la comptabilité budgétaire, la

comptabilité générale de l'Etat et la comptabilité analytique en insistant sur la mise en cohérence des comptabilités de l'Etat et des collectivités locales dans la perspective d'une analyse globalisée et consolidée des finances publiques nationales.

Mohamed Cherif Tahiri, Directeur par intérim de la Comptabilité Nationale au Haut Commissariat au Plan, explique que les comptes publics doivent donner une image fidèle de la situation financière et patrimoniale de l'Etat.

Le colloque a été clôturé par les allocutions des présidents des Cour des comptes marocaine et française. Ahmed El Midaoui, Premier Président de la Cour des Comptes du Maroc, a insisté sur le rôle que doit jouer le politique. Il faut mener à bien l'indispensable travail de concertation entre politiques, experts, techniciens et universitaires. Didier Migaud, Premier Président de la cour des comptes française, a souligné que la cohérence comme la confiance ne se décrète pas mais qu'au contraire, elle se construit. Il faut des règles, des outils, et un équilibre des pouvoirs. Comme l'avait relevé le Professeur Michel Bouvier en introduction du colloque, il est nécessaire de remettre de l'ordre dans nos finances publiques : *« l'ordre et la lumière, on ne saurait trop le répéter, sont les premières lois de la puissance des institutions qui fondent la gloire des Gouvernements et la prospérité des peuples »*.

TRESOR PUBLIC

LE CONSEIL DE NORMALISATION DES COMPTES PUBLICS

Michel Prada, Président de l'Autorité des marchés financiers

Gestion et Finances Publiques/Janvier 2011

NAISSANCE DU CONSEIL DE NORMALISATION DES COMPTES PUBLICS

Le système français de normalisation comptable a été créé en 1946, avec l'institution d'une commission de normalisation des comptabilités, devenue Conseil supérieur de la comptabilité en 1947, puis Conseil national de la comptabilité (CNC) en 1957. Depuis 1947, le périmètre de compétence de ces instances, dotées d'un pouvoir consultatif, comprenait aussi bien la comptabilité privée que la comptabilité publique.

Une réforme importante est intervenue avec la loi du 6 avril 1998 qui a créé le Comité de la réglementation comptable (CRC), dont l'objet principal était d'établir les normes comptables applicables au secteur privé en donnant une portée réglementaire aux avis correspondants du CNC, qui conservait néanmoins son périmètre de compétences antérieur et restait un organisme consultatif en matière de comptabilité publique.

A la suite des évolutions institutionnelles et doctrinales intervenues, au début des années 2000, au plan international (transformation de l'IASC en IASB, publication des IFRS, adoption des IFRS par l'Union européenne, débats sur la fair value ...), le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a engagé une réflexion sur la modernisation du dispositif français de normalisation et a demandé à Jean-François Le petit, président du Conseil national de la Comptabilité et membre du collège de l'Autorité des

marchés financiers, de lui faire des propositions de réforme prenant en compte, plus particulièrement, les enjeux de la normalisation des comptes des entreprises.

Le rapport de Jean-François Le petit, remis au ministre le 6 avril 2007, a proposé, notamment, la fusion du CNC et du CRC et la création d'une autorité administrative indépendante, dotée d'un pouvoir réglementaire de normalisation des comptes des entreprises, soumis à simple homologation ministérielle.

La question de la normalisation des comptes des organismes publics s'est alors posée en des termes nouveaux et le ministre du Budget et des Comptes publics m'a demandé de lui faire un rapport sur les adaptations souhaitables en la matière, rapport qui lui a été remis en juillet 2008.

Ce rapport, partant du constat de la situation existante, s'inscrit en cohérence avec les importantes réformes intervenues en matière de gestion des Finances publiques avec la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale.

Il constate, en premier lieu, l'hétérogénéité et l'éparpillement des Instances participant au processus de normalisation des comptes publics, en

amont du CNC qui apparaît, dans bien des cas, comme un organe de validation plus que de conception de la norme.

Pour l'Etat et ses établissements publics, au terme d'une évolution engagée au milieu des années 1990 et consacrée par la LOLF, un Comité des normes de Comptabilité publique et un Comité d'interprétation qui lui est associé remplissent la mission de normalisation, y compris l'élaboration d'un premier cadre conceptuel.

Pour les organismes de Sécurité sociale, le Haut Conseil interministériel de la Comptabilité des organismes de Sécurité sociale (HCICOSS) cumule une fonction de normalisation comptable avec, dans les faits, une fonction d'animation comptable de l'ensemble des organismes intégrés au champ de la LFSS. En l'état actuel du droit, la compétence du Haut Conseil n'est toutefois pas exclusive de celle du Conseil national de la Comptabilité. Au surplus, le champ de compétence du Haut Conseil exclut certaines entités intégrées au périmètre des administrations de Sécurité sociale (ASSO) en comptabilité nationale: ainsi, des régimes complémentaires obligatoires et de l'assurance chômage, ou encore des hôpitaux publics et privés à but non lucratif.

En revanche, il n'existe pas d'instance de normalisation propre aux collectivités territoriales, celles-ci relevant du Conseil national de la Comptabilité - dont les travaux en la matière sont, il est vrai, préparés par la Direction de la Comptabilité publique et la Direction générale des Collectivités locales. En conséquence, la normalisation relève pour elles formellement du CNC - tandis que l'Administration de l'Etat, au travers des instructions codificatrices, exerce à leur égard, pour l'essentiel, des attributions de réglementation comptable.

En outre, le Comité des finances locales est théoriquement compétent sur les questions comptables. Mais il se concentre, de fait, avant tout sur les enjeux budgétaires. D'une manière plus générale, la multiplicité des interlocuteurs en matière de normalisation comptable est perçue par les élus locaux comme une source de confusion et de complexité.

Au total, la perspective de création de l'ANC (effectivement intervenue par ordonnance du 22 janvier 2009) offre l'opportunité d'une rationalisation du dispositif applicable aux organismes publics, alors même que ne cessent de grandir les enjeux de leur gestion financière et comptable.

Se pose alors, en second lieu, la question de l'opportunité d'un dispositif de normalisation spécifique au secteur public non marchand.

La recherche d'une convergence entre comptabilité privée et comptabilité publique existe en effet en France depuis l'origine du plan comptable général (PCG) et figure au nombre des principes fondateurs du décret de 1962 relatif au règlement général de la comptabilité publique (RGCP). Les évolutions récentes l'ont confortée, comme l'affirmation de cette même exigence au niveau international depuis une vingtaine d'années. La loi organique relative aux lois de finances a repris cette orientation en fixant de manière claire des obligations de tenue d'une comptabilité générale par l'Etat et la référence aux principes généraux de la comptabilité.

Pour autant, le rapport met en évidence deux ordres de considérations qui militent en faveur d'un dispositif particulier de normalisation des comptes publics.

Le premier concerne les évidentes et

profondes spécificités du secteur public, d'ailleurs reconnues par les textes. On retiendra, notamment, l'absence de référence à la notion de profit qui impacte profondément la nature et la signification des états comptables, l'exercice de la souveraineté qui l'emporte largement sur le recours au droit des contrats, la capacité de lever l'impôt, actif incorporel ô combien spécifique, la nature particulière du domaine public, etc.,

Le second concerne le processus de décision applicable à l'Etat et aux organismes publics dont on voit mal qu'il puisse être confié à une autorité indépendante sur un sujet qui concerne le cœur même de l'action publique et qui requiert la décision ministérielle ou interministérielle. Participe de la même analyse le système de tenue des comptes publics avec la spécificité française de l'existence d'une administration multiséculaire aux particularismes marqués.

A partir de ces constats, le rapport propose la création d'un Conseil de normalisation des comptes publics, placé auprès du ministre chargé des Comptes publics et compétent pour l'ensemble du périmètre des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale et qui devra travailler en étroite coopération avec l'Autorité des normes comptables, afin de gérer de manière optimale les problématiques de la convergence et de la spécificité.

L'article 115 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008 transforme cette proposition en réalité en créant le Conseil de normalisation des comptes publics qui remplace le Comité des normes de comptabilité publique et son Comité d'interprétation. Ce nouveau Conseil est en charge de la normalisation comptable de toutes les entités exerçant

une activité non marchande et financées majoritairement par des ressources publiques, et notamment des prélèvements obligatoires.

Entrent dans son périmètre l'Etat et les organismes dépendant de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, la Sécurité sociale et les organismes qui lui sont assimilés. Cette extension de périmètre, par rapport à l'ancien Comité des normes de comptabilité publique qui était en charge de la normalisation des comptes de l'Etat français, se justifie par la nécessité de définir une politique de normalisation comptable cohérente au niveau de l'ensemble des administrations publiques.

Le Conseil est un organisme consultatif placé auprès du ministre chargé des Comptes publics. Il donne un avis préalable sur les textes réglementaires comportant des dispositions comptables applicables à des entités entrant dans son champ de compétence.

Le Conseil propose également des dispositions nouvelles en rendant des avis qui sont approuvés sous forme d'arrêtés par les ministères concernés. Les avis du Conseil de normalisation des comptes publics sont publics.

Le Conseil participe enfin aux réflexions sur la normalisation comptable au niveau national et international, notamment en répondant aux consultations de l'IPSAS Board.

Le Conseil est dirigé par un président nommé par le ministre chargé des Comptes publics.

Le Conseil de normalisation des comptes publics a été installé par le ministre chargé des Comptes publics le 7 septembre 2009.

Les attributions du Conseil sont exercées par un collège composé de dix-huit membres, dont neuf membres de personnalités qualifiées. La coopération est institutionnalisée fait que le président de l'ANC et deux membres du collège de l'ANC sont membres du Conseil. Par ailleurs, L'ANC a connaissance de l'ensemble des travaux engagés par le conseil et participe aux différents groupes de travail.

Le président et le collège sont assistés par un comité consultatif d'orientation et trois commissions permanentes : « Etat et Organismes dépendant de l'Etat », « Collectivités territorial et établissements publics locaux », « Sécurité social et organisme assimilés ».

Le Conseil de normalisation des comptes public dispose d'un secrétariat général, composé d'une équipe technique permanente dirigée par un secrétaire général, placé président du Conseil.

Les dispositions relatives aux instances du Conseil figurent dans l'arrêté du 29 avril 2009 relatif au Conseil d comptes publics.

PREMIERS PAS DU CONSEIL DE NORMALISATION DES COMPTES PUBLICS

Les avis et réponses du Conseil de normalisation des comptes publics

Fin 2009, le Conseil a arrêté son programme de travail. Ainsi sur la période fin 2009 –mi-2010, l'activité du conseil de normalisation des comptes public s'est traduite par la tenue de plus d'une soixantaine de réunions : cinq réunions du collège, onze réunions de commission et une cinquantaine de réunions de groupes de commission et une cinquantaine de réunions de groupe de travail permanentes, ponctuel ou transversaux.

Outre les dix-huit membres du collège et la soixantaine de membres appartenant aux trois commissions, plus d'une centaine d'experts et de spécialistes issus de l'administration ou de la profession comptable sont associés aux travaux menés par le conseil .

L'aboutissement de ces travaux s'est traduit par la publication de trois avis du conseil complétant ou modifiant des normes comptable existantes.

Le Conseil a également rendu trois avis préalables sur des projets de textes législatifs et réglementaires, notamment suite à des saisines reçues de différents ministères.

Par ailleurs, dans le cadre de la réflexion sur la normalisation comptable au niveau international, le Conseil de normalisation des comptes publics a répondu à huit consultations du normalisateur comptable international, l'IPSAS Board.

Enfin, un document de réflexion sur le périmètre de compétence du Conseil de normalisation des comptes publics, comprenant notamment un arbre de décision donnant un faisceau d'indices résultant des dispositions législatives et réglementaires, a été approuvé par le Conseil en mars 2010. Ce document a pour objectif d'aider à la détermination de l'instance compétente pour les entités à la frontière des compétences respectives de l'Autorité des normes comptables (ANC) et du Conseil de normalisation des comptes publics.

Les travaux de réflexion du Conseil de normalisation des comptes publics

Compte tenu de la taille réduite de l'équipe technique permanente du secrétariat général du Conseil de normalisation des comptes publics, ces

travaux se sont jusqu'à présent concentrés sur deux des trois commissions permanentes du Conseil : la commission « Etat et organismes de l'Etat » et la commission « Sécurité sociale et organismes assimilés ».

La commission « Collectivités territoriales et établissements publics locaux » a, pour l'heure, seulement adopté son programme de travail et décidé du lancement des travaux sur deux sujets que sont la comptabilisation des emprunts structurés dans les collectivités territoriales et le traitement comptable des subventions.

Un groupe de travail transversal aux trois commissions, intitulé « Charges, passifs et provisions », a engagé des réflexions sur la définition éventuelle et la comptabilisation des passifs d'intervention par l'Etat, le secteur des organismes de Sécurité sociale et des collectivités locales. Ce sujet fondamental touche au cadre conceptuel des entités du secteur public.

Concernant les thèmes des travaux, la commission « Etat et organismes dépendant de l'Etat » a mis en place quatre groupes de travaux permanents.

Le premier d'entre eux, intitulé « Revue du recueil des normes comptables de l'Etat », procède à une relecture critique des normes comptables de l'Etat et entame l'identification des points nécessitant d'être clarifiés. Par exemple, concernant les normes 2 (charges) et 12 (provisions pour risques et charges, dettes non financières et autres passifs), le groupe de travail se penche sur la nature et la qualification de charge à payer et de provision, la qualification des passifs d'intervention ou encore la détermination ou non de provisions pour charges dans les dispositifs d'intervention pluriannuels. Ce groupe de travail envisage également

de commencer la revue du cadre conceptuel de l'Etat.

Le deuxième groupe de travail, intitulé « Concessions et partenariats public-privé », a pour objectif de définir le traitement comptable des actifs concédés et des opérations de partenariats public-privé côté concédant tant pour l'Etat que, dans un deuxième temps, pour les collectivités territoriales.

Le troisième groupe de travail, intitulé « Actifs incorporels et corporels », examine la comptabilisation et l'évaluation du parc Immobilier de l'Etat, en s'attachant à apporter des précisions sur certains points comme le traitement comptable des dépenses ultérieures, la notion de potentiel de service, le lien avec les loyers budgétaires. Ce groupe de travail a prévu d'examiner le cas particulier des routes et des prisons (conditions d'application du coût de remplacement déprécié et lien avec la baisse du potentiel de service), ou encore celui des œuvres d'art (méthode d'évaluation).

Le quatrième groupe de travail, intitulé « Etat et établissements publics », a engagé des réflexions sur le référentiel comptable applicable aux établissements publics, dans la perspective à terme de l'établissement de comptes « combinés » de l'Etat.

La commission « Sécurité sociale et organismes assimilés » a également mis en place deux groupes de travail.

Le premier groupe de travail, intitulé « Diagnostic du Plan comptable unique des organismes de Sécurité sociale (PCUOSS) », a entamé des réflexions sur une refonte de ce PCUOSS, en cohérence avec les réflexions menées par ailleurs sur le cadre conceptuel et en particulier sur les charges et les passifs d'intervention.

Le deuxième groupe de travail, intitulé « Comptabilisation des cotisations des employeurs et travailleurs indépendants », traite de la nécessaire clarification du PCUOSS eu égard à la comptabilisation des cotisations afférentes aux revenus des travailleurs indépendants.

Pour conclure, les réformes intervenues en matière de normalisation comptable dotent la France d'un dispositif performant et adapté aux évolutions récentes, qu'il s'agisse de la mise en œuvre des lois organiques et d'une gestion publique plus attentive aux considérations patrimoniales, à l'optimisation des politiques publiques et à leur soutenabilité, qu'il s'agisse de la convergence souhaitable avec les normes applicables au secteur privé, sous réserve des spécificités publiques ou qu'il s'agisse de la convergence avec la normalisation européenne et internationale des comptes publics à laquelle le CNOCP entend apporter sa contribution.

TRESOR PUBLIC

COMPTABILITE D'EXERCICE DANS LE SECTEUR PUBLIC: BILAN ET PERSPECTIVES

Aperçu du séminaire du 23 octobre 2008, Commission européenne/FEE

Stéphanie Flizot, Maître de conférences en droit public Université de Paris Ouest - Nanterre

La Revue Gestion et Finances Publiques, Janvier 2009

La Commission européenne et la Fédération des experts-comptables européens (FEE) ont organisé à Bruxelles, le 23 octobre 2008, une conférence sur la modernisation de la comptabilité d'exercice dans le secteur public « Modernising accounting in the public sector, Accrual accounting : where are we and where to go next? ». Cette manifestation qui a réuni près de 350 experts est la troisième organisée conjointement par la Commission et la FEE, après celles de 2004 et de 2006 ; elle a permis de mesurer les progrès réalisés. Y intervenaient notamment M. Brian Gray, agent comptable de la Commission européenne, M. Mike Hathorn, président de l'IPSAS Board, Mme Nathalie Morin, chef de service à la Direction générale des Finances publiques, M. Ian Mackintosh, président de l'Accounting Standard Board du Royaume-Uni, M. Bengt Anderson, directeur de l'agence suédoise National Financial Management Authority, M. Larry Pinckley pour la HM Treasury et M. Eugenio Capercione, professeur à l'université de Modène et membre du réseau Cigar.

AVANCEMENT DE LA MODERNISATION DE LA COMPTABILITÉ DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Repères N°30-31 / TRESOR PUBLIC

La comptabilité d'exercice est désormais appliquée par toutes les institutions et agences de l'Union européenne dont les états financiers pour l'année 2007 sont les troisièmes à être établis sur cette base, le système de la comptabilité d'exercice ayant été mis en place au 1er janvier 2005, Mme Dalia Grybauskaitė, commissaire européenne chargée de la programmation financière et du budget, a souligné que les avantages essentiels de cette réforme tiennent aux améliorations de la qualité comptable et de la gestion des versements effectués au profit des bénéficiaires de fonds européens; elle permet une meilleure connaissance des actifs et passifs tout en bénéficiant d'une intégration des systèmes d'information. Il s'agit cependant d'un processus continu d'amélioration qui nécessite un effort permanent, Les travaux de modernisation de la comptabilité constituent également, pour la Commission, un projet de longue haleine alors qu'il faut, dans le même temps, se conformer pleinement à l'ensemble des normes comptables, établir un compte rendu de gestion plus exhaustif et inciter à une meilleure intégration des systèmes informatiques.

C'est à la fin de l'année 2002 que la Commission a décidé de retenir la comptabilité d'exercice et qu'elle s'est inspirée des normes IPSAS et IAS pour

DRNC /DEJRG /SD

définir quinze nouvelles normes comptables, tout en développant un projet qualité visant l'amélioration de l'exactitude des données financières, l'importance des systèmes d'information étant déterminante. Les critiques de la Cour des comptes européenne avaient porté sur les insuffisances en matière de recouvrements, de suspensions de paiement et de récupérations, ainsi que sur la stricte séparation des exercices: les insuffisances des systèmes de gestion de certains services ne permettaient pas d'assurer la qualité de l'information financière, un effort particulier a été déployé en ce sens. Comme l'usage de systèmes informatiques locaux à des fins comptables est une source évidente de risque pour la qualité des données, les directions doivent se considérer comme responsables de leurs données comptables (intégrité et qualité), Les systèmes financiers des services ordonnateurs de la Commission sont, en effet, tenus de respecter certains critères visant à garantir que les données comptables sont disponibles en temps utile, qu'elles sont exactes et exhaustives; à ce jour, ces systèmes ont été validés, sauf deux d'entre eux pour lesquels des progrès restent à accomplir.

M, Brian Gray a considéré que la Commission doit continuer de progresser sur l'amélioration de ses systèmes d'information et accentuer leur intégration, tout en continuant d'investir dans la formation. Le développement de l'intégration des systèmes d'information correspond à l'objectif d'incorporation des processus comptables de la Commission dans une plate-forme unique: cette base de données financières (Single Data Warehouse) mise en place depuis juillet 2007 a naturellement été enrichie.

La Commission entend également porter son attention sur les retards ou défauts de paiement, ainsi que sur le calcul des coûts. Donnant l'exemple du système satellite Galileo, M. Brian Gray a estimé qu'il convenait de mettre en place un système fiable de calcul des coûts de recherche, de développement et d'investissement, ainsi que des coûts opérationnels. Un projet pilote portant sur la mise en place d'une comptabilisation des coûts dans trois organismes a ainsi été lancé. En fonction des résultats de cette expérimentation, cette comptabilité des coûts sera introduite dans les autres agences et institutions de l'Union. Parallèlement, un chantier important de soutien à la gestion des acquisitions et des stocks a été développé, ces fonctionnalités devant être intégrées au principal système d'information de la Commission début 2000 : il devrait permettre à la fois de fournir des comptes plus fiables et de développer, par ailleurs, une approche pluriannuelle.

L'amélioration de l'information financière et comptable est un enjeu qui vise à fournir, aux gestionnaires et responsables opérationnels, des données permettant d'appuyer l'amélioration de l'efficacité et l'efficacité de la gestion publique; ainsi, la comptabilité doit tendre à devenir un outil de gestion opérationnel quotidien, fournissant des informations actualisées aux gestionnaires (*day-to-day management*) et autorisant des comparaisons dans l'espace et le temps. Il doit également devenir possible d'analyser les différentes étapes des principaux projets et de voir si les jalons fixés ont été satisfaits. Comme la recherche de la transparence constitue elle aussi un enjeu capital, les données relatives aux fonds versés par la Commission sont consultables depuis 2005 sur son site et,

sous réserve du respect des données nominatives, il est possible de connaître les bénéficiaires des subventions accordées directement par la Commission et ses agences exécutives, grâce au système STF, dit « système de transparence financière » qui, fondé sur des données comptables, permet d'établir des comparaisons entre les différents bénéficiaires et programmes concernés.

La Commission a également fait le choix de privilégier l'utilisation de l'administration électronique en développant un système acceptant les demandes de subvention en ligne; l'enregistrement de la demande, la décision d'octroi ou de refus sont ainsi gérées en ligne au travers d'une procédure informatisée,

Concluant son intervention, M. Brian Gray s'est interrogé sur la nécessité d'une réflexion commune sur la manière de faire rapport de cet ensemble de données financières et comptables de manière à éviter le risque tenant à ce que l'étendue et la richesse de son champ opératoire ne débouchent finalement sur une pléthore d'informations submergeant les gestionnaires; les systèmes d'information, bien que plus fiables, ne doivent pas s'alourdir au point d'obérer les performances,

STRATÉGIE POUR DEMAIN DE L'IPSAS BOARD

M, Mike Hathorn, président de IPSAS Board, a également rappelé que les enjeux de la comptabilité du secteur public dépassent la stricte obligation de reddition des comptes, mais doivent contribuer à la fourniture d'informations pour la gestion et au développement de l'exigence démocratique de transparence, Pour

autant, fiabilité et transparence des comptes publics ne doivent pas faire oublier la nécessité de communiquer à destination de l'opinion publique de manière à partager cette information et à expliquer les enjeux dont les comptes publics sont la traduction. Le rôle des IPSAS, élaborées de manière autonome par rapport aux différents gouvernements, serait ainsi de fiabiliser l'information financière et d'augmenter la confiance dans les comptes,

Si la mise en place de la comptabilité d'exercice dans le secteur public est allée de pair avec le développement de nouveaux modes de management, cette évolution de la comptabilité a en retour apporté de nouvelles opportunités d'amélioration de la gestion des ressources, en particulier s'agissant des actifs en raison de l'évidence selon laquelle « can't manage that which you have no information about » et cela s'est en particulier vérifié dans la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, ainsi que l'avait d'ailleurs indiqué Mme Nathalie Morin lors de sa présentation de la réforme comptable intervenue en France dans le cadre de la LOLF.

Le développement très rapide des normes IPSAS, leur adoption par de grandes organisations internationales, OCDE, OTAN, INTERPOL, l'ensemble du système des Nations Unies, la Commission européenne", ainsi que les processus lancés dans près de 70 pays en vue de les adopter ou de s'y aligner, soulignent l'acceptation plus ou grande qui prévaut dans le monde quant au leadership de ces normes, D'autant, que l'adoption des normes IPSAS par de grandes institutions internationales a engendré l'intérêt de nombreux pays.

Si on regarde quelle est l'influence des normes IPSAS dans le secteur public, il est possible de considérer qu'il existe à ce jour trois groupes de pays:

- le premier dans lequel les Etats ont adopté les normes IPSAS sans modification, la Suisse, l'Afrique du Sud, le Ghana, les Philippines, l'Arménie" ;

- le second regroupe des Etats qui avaient adopté la comptabilité d'exercice et défini leurs propres règles et qui les ont adaptées aux normes IPSAS : le Canada, les Etats-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni;

- le troisième enfin où les normes IPSAS ne sont pas appliquées: Brésil, Russie, Inde et Chine, L'importance de ces Etats conduit l'IPSAS Board à mener une campagne de sensibilisation à leur égard sur l'intérêt de la comptabilité d'exercice et la portée de normes IPSAS,

LES NOUVEAUX CHANTIERS DE L'IPSAS BOARD: STRATÉGIE POUR LE FUTUR

L'IPSAS Board a publié le 30 septembre 2008, un document de consultation en vue de la définition d'un cadre conceptuel commun sur les objectifs des rapports financiers dans le secteur public. Il s'agit, en réalité, de se pencher sur les objectifs des rapports financiers (reddition des comptes, allocation des ressources.), l'étendue et le périmètre des informations fournies (caractères rétrospectif et prospectif...). Il s'agit donc d'explicitier les principes, concepts et définitions qui sous-tendent le recours aux normes IPSAS afin de renforcer la cohérence de l'information financière. Ce document consultable s'intéresse ainsi aux caractéristiques de l'information

financière, ses pertinence, intelligibilité, actualité, comparabilité et « vérifiabilité »,

En application de son plan opérationnel 2007-2009, IPSAS Board travaille également sur un certain nombre de projets spécifiques très divers: soutenabilité à long terme des finances publiques, comptabilisation des prestations sociales et des concessions de services publics ainsi que rapport sur la performance. Pour ce faire, l'IPSAS Board collabore dans un certain nombre de domaines en collaboration avec d'autres institutions, qu'il s'agisse de la Banque mondiale, du FMI, de l'IAS Board, voire de l'INTOSAI (5) qui a, du reste, le statut d'observateur.

Cette stratégie pour les cinq années à venir s'inscrit dans la volonté de renforcer la convergence avec les normes IFRS (International Financial Reporting Standards) élaborées par l'International Accounting Standards Board (IASB) et d'améliorer la transparence et la cohérence des rapports financiers du secteur public. La norme IPSAS 25 publiée le 12 février 2008, Avantages sociaux, s'inscrit également dans cette direction. L'IPSAS 25 traite ainsi de questions qui influent sur les comptes publics de manière croissante, cotisations sociales, pensions de retraite notamment. L'ignorance des coûts et du passif généré par ces engagements pouvant fausser la fiabilité des états financiers présentés.

Un document de consultation a été publié concernant les questions tenant à la comptabilisation des prestations sociales en mars 2008 par l'IPSAS Board. Il s'agit en particulier de réfléchir à la manière dont ces prestations, ainsi que les pensions de retraite peuvent être le plus fidèlement possible retracées dans le bilan et refléter

les engagements futurs de l'Etat. Pour cela, il apparaît nécessaire de définir tant le périmètre des prestations sociales retenues que le cadre conceptuel; le document de consultation propose, en effet, une distinction qui nécessite de redéfinir les notions de prestation contributive ou non contributive et de cotisations sociales, ainsi que le caractère obligatoire des régimes de protection sociale.

C'est en mars 2008 également que le document de consultation sur la comptabilité des concessions de service public a été diffusé. Le développement du recours aux contrats de partenariat (PPP) avait du reste, conduit l'IFRIC (International Financial Reporting Interpretations Committee) à préciser dans son interprétation IFRIC 12, Modalités de concession, la manière dont les opérateurs de concession de services devaient appliquer les IFRS pour comptabiliser les obligations qui leur incombent et les droits qui leur sont octroyés dans le cadre d'accords de concession de services. En revanche, cette interprétation ne traitait pas de la comptabilisation de tels accords par les organismes publics. La complexité des montages juridiques quant au partage des responsabilités entre l'opérateur privé et la personne publique étant susceptible de nuire à la clarté des comptes publics, l'IPSAS Board avait, de son côté, également mis à l'étude ce sujet, d'autant que dans un certain nombre de pays (Australie, Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande), l'organisme de normalisation comptable avait défini un cadre pour la comptabilisation par l'entité publique partenaire et pour la nature des informations financières.

Comme mentionné plus haut, l'IPSAS Board travaille enfin sur l'élaboration des rapports sur la performance afin d'améliorer leur utilité pour les destinataires et de s'assurer du niveau de pertinence qu'ils offrent eu égard à leur « vérifiabilité » de la mesure de la performance. Il s'agit, dans un premier temps, de faire une synthèse des pratiques suivies dans les différents pays au regard des mesures de la performance et des normes fixées en la matière au niveau national, tant au Canada qu'en Nouvelle-Zélande ou aux Etats-Unis ..., en vue d'élaborer un document de consultation qui devrait être approuvé par l'IPSAS Board en octobre 2009 et diffusé début 2010 aux fins de consultation.

TRESOR PUBLIC

LES COMPTES 2010 DE L'ÉTAT : UN PREMIER BILAN CINQ ANS APRES LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME COMPTABLE

David LITVAN, Chef du service comptable de l'État/Direction générale des Finances publiques

Gestion & Finances Publiques / N° 10 - Octobre 2011

Les comptes de l'État 2010 portent sur le cinquième exercice comptable après la mise en œuvre du volet comptable de la LOLF et son entrée en vigueur en 2006. La remise des comptes 2010 de l'État, tenus par la Direction générale des Finances publiques, a marqué une nouvelle étape dans la réforme comptable de l'État et la qualité comptable.

Pour la première fois, les corrections d'erreur et les changements de méthode comptable intervenus au cours de l'année 2010 ont été retraités sur les deux exercices antérieurs permettant d'établir une série comparable des trois derniers exercices présentés (2010, 2009 retraité et 2008 retraité). L'ensemble des données de comparaison citées dans cet article s'entend après retraitement. Les comptes 2010 marquent une nouvelle étape dans l'information comptable, qui s'est enrichie de nouveaux éléments tant à l'actif qu'au passif : à l'actif, de nouvelles concessions ont été enregistrées notamment au titre des barrages hydrauliques ou au titre de la meilleure valorisation de certaines participations de l'État ; au passif, la fiabilisation du périmètre de provisionnement s'est poursuivie, dans l'attente de la diffusion de nouvelles

règles en 2011 par le Conseil de normalisation des comptes publics. Un effort particulier de transparence a été enfin réalisé pour expliciter notamment l'impact des investissements d'avenir dans les comptes de l'État, qui se traduisent en 2010 par une hausse des immobilisations financières.

La Cour des comptes a reconnu la progression réalisée par l'ensemble de l'administration au travers d'une cinquième certification des comptes de l'État. Elle s'est accompagnée d'une nouvelle baisse du nombre de réserves avec 7 réserves substantielles sur les comptes 2010 (contre 9 réserves en 2009, dont 8 substantielles). Au total, plus de 10 réserves auront été levées, en cumulé, depuis la mise en place de la LOLF en 2006.

Dans ce contexte, cet article vise à récapituler les principaux chiffres issus des comptes 2010, tout en replaçant la réforme dans son environnement international. Il est aussi l'occasion de dresser un premier bilan de cinq années de mise en œuvre de la réforme comptable de l'État, dix ans après la promulgation de la LOLF.

Les États financiers de 2010 : principaux faits caractéristiques

La situation nette comptable de l'État s'établit à - 757 milliards € au 31 décembre 2010 (contre -664 milliards € en 2009). Elle correspond à la différence entre l'actif de 891 milliards € (contre 847 milliards € en 2009) et le passif de 1 648 milliards € (contre 1 511 milliards € en 2009).

Cette situation, qui conduit ainsi à présenter une situation nette négative pour les comptes de l'État, ne doit

naturellement pas être comparée à celle d'une entreprise en raison des spécificités de l'État, en particulier de l'absence de capital social et de l'impossibilité de valoriser l'actif incorporel que représente le droit de lever l'impôt. D'ailleurs, les pays (États-Unis, Canada...) qui tiennent leur comptabilité en droits constatés ont aussi, dans la quasi-totalité des cas, une situation nette négative. Le tableau joint présente le bilan synthétique des comptes de l'État (les exercices 2008 et 2009 étant retraités pour assurer leur comparabilité).

ACTIF en millions €	2010	2009 retraité	2008 retraité
Immobilisations incorporelles et corporelles	474 292	456 888	462 804
Immobilisations financières	282 557	240 867	224 438
Stocks	30 656	30 854	30 134
Créances	67 675	60 017	58 499
Trésorerie active	25 311	46 680	46 042
Autres	10 665	11 492	12 972
Total actif (I)	891 156	846 798	834 888
PASSIF en millions €	2010	2009 retraité	2008 retraité
Dettes financières	1 254 621	1 175 265	1 044 111
Dettes non financières	156 467	148 422	161 602
Provisions pour risques et charges	90 954	89 622	89 898
Trésorerie passive	110 748	67 460	67 167
Autres	34 921	30 123	29 497
Total passif hors situation nette (II)	1 647 711	1 510 891	1 392 276
SITUATION NETTE (III = I - II)	- 756 555	- 664 093	- 557 388

L'actif de l'État (891 milliards €) comprend notamment les actifs concédés (186 milliards €) dont les concessions des barrages hydrauliques valorisées dans les comptes pour la première fois cette année (45 milliards €), les infrastructures routières (120 milliards €), le parc immobilier (56 milliards €, y compris les terrains et biens spécifiques) et le matériel militaire (37 milliards €). Les immobilisations financières (283 milliards €) incluent principalement les participations de l'État et créances rattachées (pour 262 milliards €). Le programme d'investissements d'avenir, mis en place en 2010, s'est notamment traduit par un enrichissement de l'actif de l'État (à hauteur de 35 milliards €).

Le résultat comptable de l'exercice s'élève à - 112 milliards € en 2010 (contre - 100 milliards € en 2009). Le tableau joint explicite les principales évolutions du compte de résultat de l'État en 2010. Le résultat comptable enregistre une dégradation de - 12 milliards € par rapport à l'année 2009. Les charges nettes augmentent (+ 25 milliards €, notamment sous l'effet de la hausse des charges d'intervention nettes, +16 milliards €). Cette hausse est principalement liée à la réforme de la taxe professionnelle avec la mise en place d'une compensation relais pour maintenir en 2010 les ressources versées aux collectivités locales. Cette augmentation est toutefois atténuée par

la hausse des produits régaliens nets (+ 13 milliards €) grâce à la reprise de l'économie qui contribue à dynamiser la consommation (se traduisant par une hausse des produits liés à la TVA), la diminution des remboursements aux entreprises (avec l'extinction de la mesure exceptionnelle prise en 2009 au titre du plan de relance de l'économie), ainsi que la création de la cotisation foncière des entreprises et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, issue de la réforme de la taxe professionnelle, qui

contribue à augmenter les autres produits de nature fiscale et assimilés (+7 milliards €).

Le passif de l'État (1 648 milliards €) est constitué essentiellement de 1 255 milliards € de dettes financières (contre 1 175 milliards € lors de l'exercice précédent). Cette évolution découle de la situation économique rencontrée en 2010. Les provisions pour risques et charges s'élèvent à 91 milliards € (contre 90 milliards € lors de l'exercice précédent).

En millions €	2010	2009 retraité	2008 retraité
Charges de fonctionnement nettes	165 601	161 554	159 492
Charges d'intervention nettes	168 555	152 590	144 421
Charges financières nettes	31 705	26 998	42 119
Charges nettes	365 861	341 142	346 031
Produits fiscaux nets	265 907	252 349	285 883
Autres produits régaliens nets	5 560	7 194	6 597
Ressources propres de l'Union Européenne basées sur le produit national brut et la taxe sur la valeur ajoutée	- 17 595	- 18 327	- 16 620
Produits régaliens nets	253 871	241 216	275 860
Solde des opérations de l'exercice	- 111 990	- 99 926	- 70 171

Au plan budgétaire, l'exercice 2010 s'est achevé sur un déficit budgétaire de 149 milliards €. Il faut souligner qu'il existe par construction un écart entre le déficit budgétaire, qui retrace les dépenses et les recettes au moment de leur décaissement ou de leur encaissement, et le résultat comptable de l'année, qui reflète la situation patrimoniale de l'État en rattachant les charges et les produits à l'exercice qui les a vus naître. En 2010, il est intéressant de relever que le résultat comptable (-112 milliards €) est, comme l'année précédente, moins dégradé que le résultat budgétaire (-149 milliards €). Cet écart s'explique principalement par **les investissements d'avenir** qui ont eu un impact sur le solde budgétaire de l'exercice alors qu'ils constituent pour l'essentiel, dans la situation comptable de l'État, des actifs augmentant la valeur du patrimoine de l'État tant que les fonds n'ont pas été affectés aux bénéficiaires finaux des dispositifs concernés.

L'annexe aux comptes de l'État fait par ailleurs partie intégrante des états financiers. Elle a été refondue en 2010 pour en assurer une meilleure lisibilité, conformément aux bonnes pratiques. Elle présente les changements de méthode et les options comptables retenues en 2010 ainsi que les notes sur le bilan et le compte de résultat qui détaillent le contenu des postes des états financiers. Elle détaille l'information comparative retraitée. L'annexe intègre pour la première fois cette année une note dédiée aux événements postérieurs à la clôture des comptes qui retrace notamment les dernières interventions de l'État liées au soutien de la France en faveur des États européens. Les engagements hors bilan sont également présentés dans l'annexe. Les principaux engagements hors bilan portent sur les engagements de retraite au titre des fonctionnaires de l'État. Ils sont évalués à 1 200 milliards € au 31

décembre 2010, soit environ 62 % du PIB. Ces données ont été par ailleurs complétées, dans un souci de bonne information du lecteur des états financiers, par un chiffrage sur les besoins de financement actualisés des retraites (évalués à 490 milliards € en 2010). Hors réforme des retraites, le besoin de financement actualisé serait de 598 milliards €.

Le contexte international : la France fait partie des très rares pays dont les comptes sont certifiés depuis plusieurs exercices

La Cour des comptes, chargée par la LOLF de la certification des comptes de l'État, a certifié pour la cinquième année consécutive les comptes de l'État, ce qui est une reconnaissance du maintien du niveau de leur qualité et des progrès enregistrés. Depuis la première publication des comptes en 2006 en application de la LOLF, la Cour des comptes a constaté plusieurs progrès dans la production des comptes. **La certification des comptes 2010 de l'État s'est à nouveau accompagnée de réserves avec 7 réserves toutes qualifiées de « substantielles »** (contre 9 réserves l'année précédente dont 8 qualifiées de substantielles).

Ainsi, pour l'exercice 2010, la Cour des comptes aura levé deux réserves émises lors de la certification des comptes de l'État 2009. Suite à la clarification sur le rattachement de la **Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)** à la sphère de la Sécurité sociale par la loi organique du 13 novembre 2010, la Cour a levé une réserve substantielle relative à la comptabilisation de cette entité en tant qu'entité non contrôlée. La réserve formulée depuis 2008 sur la comptabilisation des **immobilisations et stocks des ministères civils** a également été levée après la comptabilisation des concessions hydrauliques et à un engagement pris par l'État de poursuivre la fiabilisation de la comptabilisation de ces actifs.

Les réserves subsistantes, qualifiées de substantielles, portent sur les domaines suivants : les systèmes d'information financière et comptable de l'État ; les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne ; les produits régaliens ; les immobilisations financières de l'État ; les actifs du Ministère de la Défense ; les charges et les passifs d'intervention ; le patrimoine immobilier de l'État.

Dans le climat financier international, la certification des comptes 2010 de l'État contribue une nouvelle fois à donner une assurance supplémentaire sur leur sincérité et leur régularité. Elle constitue une garantie de transparence de l'information financière donnée vis-à-vis des concitoyens, du Parlement et des partenaires européens de la France. **La France est l'un des rares pays dont les comptes sont certifiés.** Les données de comptabilité nationale qui permettent à Eurostat de publier les principales données macroéconomiques des États membres (notamment les ratios de déficit sur PIB et de dette sur PIB), qui sont particulièrement analysées par les acquéreurs de dette publique et les agences de notation, sont élaborées à partir des données qui proviennent de la comptabilité générale après des traitements dédiés. Eurostat n'a émis aucune réserve pour sa part sur les comptes 2010 remis par la France en comptabilité maastrichtienne qui fait l'objet d'un référentiel particulier et distinct (SEC 95). La qualité des traitements effectués en France en la matière est ainsi reconnue au plan communautaire et international.

L'amélioration tangible globale de la qualité des comptes, reconnue par la Cour des comptes, est une garantie forte apportée aux souscripteurs de titres de dette française. La qualité reconnue du système comptable français contribue à protéger la qualité de la « signature » de la dette de l'État dans un contexte où la situation comptable et financière des pays

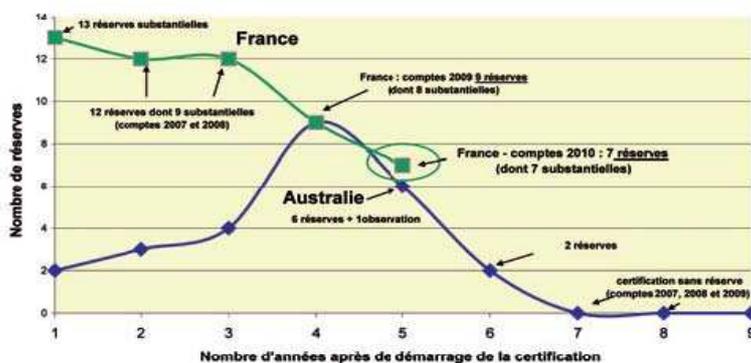
est examinée avec attention.

Le processus de certification des comptes de l'État par un auditeur extérieur est l'une des innovations importantes introduites par la LOLF. S'il est très peu répandu encore en Europe, ce processus existe dans **un nombre encore restreint d'États** (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni notamment). Il contribue à placer la France dans les pays

les plus avancés en matière comptable. Ce processus qui s'inscrit plus globalement dans la modernisation d'ensemble des finances publiques et de réforme de la comptabilité de l'État a permis de faire progresser de manière significative la qualité des comptes de l'État. Au fil des exercices, la certification a constitué un levier sur la réforme comptable et sur la qualité comptable.

Analyse comparative

L'évolution des réserves : un processus pluriannuel



En dynamique, la certification est un levier réel sur la qualité des comptes publics. Les réserves permettent de cibler les efforts et d'obtenir avec leur levée des résultats tangibles et visibles. Il est intéressant de constater que le nombre de réserves exprimé en France sur les comptes de l'État 2010 suit, sur le nombre de réserves, une trajectoire comparable à celle rencontrée par un autre pays, l'Australie, passé à une certification sans réserve après plusieurs exercices avec réserves.

Si on regarde plus largement au sein du secteur public, on peut constater que d'autres entités en France ou à l'étranger connaissent une certification avec réserves au moins de manière transitoire. C'est le cas par exemple de la Commission européenne. C'est aussi le cas en France, de manière croissante, des opérateurs de l'État (Cf. infra). L'année précédente (sur les comptes 2009), 59 opérateurs ont tous

obtenu des comptes certifiés, soit avec réserves, soit sans réserve. Les premières universités ayant bénéficié de l'autonomie de gestion en 2009 ont toutes obtenu, la première année, une certification des comptes en l'occurrence avec des réserves.

Sur l'exercice 2010, 100 opérateurs de l'État ont désormais des comptes soumis à une certification par des commissaires aux comptes. Si tous les résultats ne sont pas encore connus, il est notable de constater sur un panel désormais large que la certification avec réserves constitue un levier réel sur les entités concernées puisqu'elle se traduit, en général, par une levée progressive des réserves dans la durée.

Au total, le processus de levée des réserves est incitatif pour renforcer la qualité des comptes. Il s'inscrit dans une trajectoire pluriannuelle. L'objectif est

bien sûr d'évoluer et d'obtenir une perspective de certification sans réserve. La situation en France où l'État et, de manière croissante, ses « satellites » que

Un premier bilan pour le cinquième exercice comptable après la mise en œuvre de la Lolf et 10 ans après son adoption

Un **premier bilan** peut être dressé au plan de la réforme comptable cinq ans après la mise en œuvre de la LOLF en 2006 et 10 ans après son adoption en 2001.

Beaucoup de progrès ont été réalisés en quelques exercices. Le bilan d'ouverture de l'État a été arrêté en 2006, puis **enrichi et fiabilisé** au cours des exercices ultérieurs. Désormais, le périmètre d'ensemble est appréhendé et intégré dans les comptes de l'État. Une trajectoire importante a ainsi été menée depuis le bilan d'ouverture.

La trajectoire a concerné d'abord l'actif de l'État. Elle s'est traduite par la fiabilisation des actifs militaires, des infrastructures routières, des immobilisations financières ou par un meilleur suivi de la trésorerie. Elle a porté également sur l'intégration des comptes des Pouvoirs publics, des immobilisations incorporelles ou des concessions. La France fait ainsi figure de pionnière dans la comptabilisation de certains actifs (fréquences hertziennes, droits d'émission de gaz carbonique, concessions).

La trajectoire de fiabilisation du bilan d'ouverture a aussi concerné le passif : des travaux de fiabilisation du périmètre ont été menés en particulier afin de mieux cerner les provisions pour risques ou encore les passifs d'intervention. Là aussi, le « benchmark » réalisé, même s'il doit être pris avec prudence au regard des différentes normes et des spécificités des États, montre que la France est en pointe dans la comptabilisation de certains passifs.

sont les opérateurs sont intégrés à un processus de certification contribue à **un cercle vertueux** pour la qualité de l'information comptable et financière.

L'information financière a été parallèlement enrichie. L'annexe a été revisitée pour donner une information plus claire et transparente. Une information comparative retraitée existe maintenant sur deux exercices antérieurs, ce qui constitue une avancée significative, afin de disposer d'une chronique de données comparables. Peu d'entités - au moins pour ce qui concerne le secteur public - disposent de données comparatives avec un retraitement de deux exercices antérieurs (dans la majorité des cas les retraitements se font sur une seule année antérieure). C'est donc un progrès important. La diffusion des comptes est accompagnée de documents mettant en exergue les principaux faits marquants et une analyse de leur évolution : **rapport de présentation** et « **quatre pages** » notamment. Le rapport de présentation a été totalement remanié et modernisé en 2010 pour en améliorer la lisibilité et mettre mieux en exergue les chiffres et ratios clés. La qualité de l'information financière (annexe, information comparative retraitée sur deux exercices et documents pédagogiques) fait ainsi partie des bonnes pratiques que l'on peut observer au niveau des États et des entités publiques.

Le **contrôle interne comptable** s'est diffusé à l'ensemble des ministères qui disposent d'outils de pilotage (cartographie des risques et plans d'action ministériels), ainsi que d'instances dédiées de suivi et de gouvernance. Le processus de clôture des comptes est mieux maîtrisé au travers d'anticipations plus fortes d'opérations avant la clôture, d'une maîtrise du calendrier et d'une plus grande sécurité des opérations. La qualité comptable se déploie désormais plus

fortement au niveau déconcentré et des différentes entités contrôlées des l'État (opérateurs notamment) au travers en particulier d'une extension de la certification des comptes des entités les plus significatives. Un **rapport sur le contrôle interne comptable** rend compte des progrès enregistrés par l'administration. Conformément aux bonnes pratiques constatées dans le secteur privé, il comporte une dimension non seulement descriptive, mais de plus en plus évaluative.

La qualité des échanges avec le certificateur est éprouvée et permanente dans le cadre d'instances dédiées d'échanges tout au long de l'exercice. Elle s'inscrit dans une démarche très constructive. Au total, la certification des comptes s'est accompagnée d'une baisse du nombre de réserves. Celles-ci sont passées de 13 réserves substantielles en 2007 sur les comptes 2006 à 7 réserves substantielles en 2011 sur les comptes

Conclusions : la dynamique de la réforme comptable se poursuit

Les retours d'expérience des pays anglo-saxons montrent qu'il faut **environ 10 ans de mise en œuvre** pour mener la réforme à son régime de croisière. Ainsi, la réforme comptable pour un État est un processus de moyen terme. La France entre en 2011 dans son sixième exercice de production des comptes de l'État en droits constatés, ce qui suggère qu'il reste du chemin à parcourir sur les prochains exercices. De nombreux chantiers transverses et structurants sont menés en 2011 pour franchir une nouvelle étape dans la réforme comptable.

De manière transverse, **la refonte du système d'information financier est en cours**. Sur la base des bonnes pratiques du secteur privé, un progiciel de gestion intégrée est en phase de déploiement. En

2010. Derrière cette baisse de 6 réserves en net, ce sont en fait plus de 10 réserves qui auront été levées au total, compte tenu des nouveaux points remontés en synthèse dans la certification au fil des exercices.

Les réserves suivantes ont été levées depuis 5 ans : les contrats d'échanges de taux pour la garantie de la dette, le compte des opérations de la Coface effectuées avec la garantie de l'État, la section des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations, la réseau routier, les comptes des Pouvoirs publics, les provisions pour risques, les comptes de trésorerie, les autres immobilisations financières de l'État, les concessions de service public, la Caisse d'amortissement de la dette sociale, les autres immobilisations et stocks des ministères civils.

Bien entendu, la réforme comptable doit se poursuivre au cours des prochains exercices.

2011, toute la dépense a basculé dans le progiciel. Un nouvel arrêté intermédiaire comptable sera reconduit à l'automne 2011 et enrichi au vu des potentialités de l'outil. La prochaine étape, en cours de préparation, portera sur la bascule de la comptabilité. Le plan de comptes cible sera fortement simplifié à cette occasion.

La mise en œuvre des **dispositifs de contrôle et d'audit interne ministériels** est en voie de consolidation. L'objectif est de renforcer l'effectivité du dispositif. Un nouvel outil de suivi des contrôles effectués sur l'ensemble des processus comptables a été étendu dans le réseau comptable à l'ensemble des départements et va permettre de mieux piloter le dispositif. L'accompagnement par la Direction générale des Finances publiques des ministères est par ailleurs poursuivi au plan central et déconcentré pour aider à la bonne diffusion du contrôle interne au

sein des administrations, notamment dans le cadre du nouvel environnement lié au déploiement en cours du nouveau système d'information. L'extension de **Comités ministériels d'audit** est prévue dans les différents ministères et doit permettre de franchir une nouvelle étape en matière d'audit interne. Ces différents travaux visent à permettre une fiabilisation dès 2011 de processus dans plusieurs ministères.

Une forte accélération des travaux est également engagée pour renforcer la **qualité comptable des opérateurs de l'État** : ceci se traduit notamment par une **extension rapide du champ de la certification des comptes des opérateurs**.

Les comptes 2010 de 100 opérateurs ont été soumis à certification. Une nouvelle augmentation significative est prévue notamment au travers des nouvelles universités passant à l'autonomie, mais aussi de plus en plus avec des entités qui s'engagent de manière volontaire dans la démarche. Le dispositif de contrôle interne est par ailleurs en voie de consolidation avec la mise en place en 2011 de plans d'action dédiés sur la qualité des comptes des opérateurs. La stratégie d'audit interne comptable des opérateurs a été renforcée en lien avec les corps d'audit (Mission nationale d'audit, CGEFI...). L'ensemble de ces dispositions a pour objectif de couvrir dès cette année les opérateurs à enjeux, soit par une

certification externe par des commissaires aux comptes, soit par un renforcement du contrôle et de l'audit interne.

Ces différents points illustrent les chantiers en cours. Ils ne les résument pas. Comme chaque année, **un plan d'action comptable de l'État** synthétise les travaux engagés par l'administration. Des plans d'actions ministériels les déclinent par ministère. On peut notamment citer cette année les travaux qui seront menés au titre de la **fiabilisation du parc immobilier de l'État** ou encore de la clarification des règles en matière de **passifs d'intervention** au vu des travaux engagés par le Conseil de normalisation des comptes publics.

Pour conclure, rappelons l'objectif premier de la réforme comptable : **donner une image transparente des comptes publics** et fournir **un levier pour améliorer la gestion publique**. Les travaux menés par l'administration visent à consolider la réforme comptable et à franchir une nouvelle étape.

Dix ans après la promulgation de la LOLF en août 2001, la comptabilité patrimoniale contribue encore davantage à améliorer l'éclairage sur les finances publiques et à renforcer la transparence de l'information financière auprès des parlementaires et des citoyens.

FINANCES PUBLIQUES

LA COHERENCE BUDGETAIRE DE L'ETAT TERRITORIAL : POUR UNE MEILLEURE ARTICULATION DES FINANCES LOCALES AVEC LE BUDGET DE L'ETAT

Noureddine Bensouda, Trésorier général du royaume

Le Matin du 13.09.2011

Dans un contexte international et régional marqué par des changements profonds, le Maroc s'est engagé dans une dynamique de réformes avec une nouvelle constitution qui consolide l'Etat de droit, consacre l'équilibre des pouvoirs, renforce la responsabilisation, le contrôle et la reddition des comptes et un modèle de régionalisation avancée qui favorise le développement territorial intégré.

La réforme en cours de la loi organique des finances a quant à elle pour objectif de faire évoluer les finances publiques d'une logique exclusivement juridique fondée sur le respect de l'autorisation budgétaire du Parlement, vers une logique de gestion privilégiant la performance des politiques publiques. Ces trois réformes structurelles constituent les fondements de la cohérence budgétaire de l'Etat territorial. A ce niveau, une multitude d'acteurs interviennent à savoir l'Etat, les collectivités locales les établissements et entreprises publics, les opérateurs privés, la société civile, la Cour des comptes les bénéficiaires des politiques publiques, qui sont les citoyens. La vie territoriale exige une bonne organisation des rôles et de l'harmonie entre les différents acteurs afin de construire un système cohérent fondé sur un contrat social. C'est une équation universelle difficile à résoudre, pour laquelle chaque pays cherche des solutions au plus près de ses réalités, en adéquation avec son histoire, sa culture ses valeurs et surtout en conformité avec les attentes et les aspirations de ses citoyens. Partant de là, la cohérence des finances de l'Etat territorial soulève au moins, trois questions essentielles :

- Quel dosage savant à instituer en matière de partage de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ?
- Comment assurer à ces collectivités les ressources financières nécessaires sans remise en cause ni de leur autonomie financière, ni des équilibres fondamentaux des finances publiques ?
- Comment asseoir une fiscalité locale, tout en veillant à un niveau soutenable de pression fiscale au niveau national ?

Pour y répondre, je voudrais partager avec vous trois axes d'analyse :

- un bref aperçu de l'évolution historique des finances locales ;
- les principales conclusions de l'analyse chiffrée des finances locales durant les dix dernières années;
- les commentaires de la Cour des comptes et de la Commission consultative sur la régionalisation relatifs à la gestion des finances locales. Ces axes d'analyse vont nous permettre de dégager quelques voies de modernisation pour une meilleure cohérence entre les finances locales et les finances de l'Etat.

Rappel historique des finances locales

Au lendemain de son Indépendance, le Maroc avait placé la décentralisation au cœur des politiques de développement économique et social du pays. Cette option stratégique trouve son essence dans la déclaration de feu Sa Majesté le Roi Mohammed V du 8 mai 1958, qui a fait de la commune, nouvelle cellule sociale et politique, la base de l'organisation du régime du Maroc moderne. Le fait marquant durant cette période a été, sans nul doute, la consécration constitutionnelle de la décentralisation et de son corollaire les collectivités territoriales, intervenue dans le cadre de la constitution de 1962. Cette période a toutefois été caractérisée par la prééminence des représentants du pouvoir central sur les élus locaux. Durant l'année 1976, sous l'impulsion de feu Sa Majesté le Roi Hassan II une réforme structurelle a été mise en place. Elle a élargi les pouvoirs des élus locaux.

Les pouvoirs publics allaient en outre, durant la décennie 1980, décider :

- en 1986, du transfert au profit des collectivités territoriales d'au moins 30% du produit de la TVA ;
- et en 1989, de la réforme de la loi relative à la fiscalité locale.

Cet élan de décentralisation a été couronné par la consécration de la région comme collectivité locale dans la constitution révisée de 1992, confirmée dans la constitution de 1996. En 2002, le Maroc a adopté une nouvelle charte communale et une nouvelle loi sur l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales consacrant l'unité de la ville qui marque plus de cohérence dans la gestion locale. Ainsi, Sa Majesté le Roi Mohammed VI, dans son discours d'Agadir en 2006, avait tenu «à ce que l'on procède à une révision en profondeur du cadre juridique régissant

les collectivités, les préfectures et les provinces».

Il a par ailleurs insisté sur la réforme du système fiscal, financier et comptable, des collectivités territoriales. A ce sujet, une nouvelle loi sur la fiscalité locale a été promulguée en 2007. Elle a :

- supprimé les taxes à faible rendement ou faisant double emploi avec la fiscalité de l'Etat ;
 - uniformisé les procédures et le mode de recouvrement des différentes taxes locales ;
 - institué un système déclaratif à l'instar de la fiscalité nationale.
- La gestion financière et comptable du secteur public local a été également réformée durant les années 2009 et 2010 en procédant à la suppression des contrôles préalables des actes budgétaires exercés par le ministère des Finances. Cette suppression a toutefois généré sur le terrain un besoin important en termes de conseil et d'assistance des services gestionnaires. A ce titre, la Trésorerie générale du Royaume joue un rôle fondamental de conseil et d'assistance des ordonnateurs locaux, à l'instar de l'appui qu'elle apporte en cette matière aux ordonnateurs de l'Etat.

Que conclure de l'évolution chiffrée des finances locales durant les dix dernières années ?

La Trésorerie Générale du Royaume tient les comptes de l'Etat et des collectivités territoriales. A cet égard, l'analyse de l'évolution chiffrée des finances locales durant la période 2002 à 2010 nous permet de remarquer :

- une augmentation d'environ 108% des recettes globales et un accroissement des dépenses totales de 131%. Globalement, les ressources des collectivités territoriales ont toujours été supérieures à leurs dépenses.

- une prédominance des ressources transférées par l'Etat qui ont constitué en moyenne 55% des ressources des collectivités territoriales entre 2002 et 2010. Les recettes transférées par l'Etat aux collectivités territoriales se composent de 30% du produit de la TVA et de 1% du produit de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu.

- une dépendance des budgets des collectivités territoriales vis-à-vis des transferts de l'Etat qui varie selon le type de collectivité.

Il en ressort que les transferts de l'Etat ne représentent que :

- 35% des ressources des communes urbaines,
- 58% pour les communes rurales
- et 83% pour les préfectures et provinces.

- les communes urbaines ont bénéficié de la part la plus importante des ressources des collectivités territoriales.

- la faiblesse du recours des collectivités territoriales à l'emprunt comme source de financement, malgré l'augmentation de 102% de l'encours de leur endettement entre 2002 et 2010.

- les excédents de trésorerie des collectivités territoriales on atteint 23,6 MMDH en 2010 contre 12,4 MMDH en 2002.

- une prééminence des dépenses de fonctionnement qui ont représenté en moyenne 62% des dépenses globales durant la période 2002 à 2010.

- les dépenses de fonctionnement se composent à hauteur de 61% en moyenne de salaires du personnel sachant que pour l'Etat, les dépenses de personnel représentent 50% en moyenne des

dépenses de fonctionnement, pour la même période.

- les dépenses d'investissement des collectivités territoriales ont atteint 10 MMDH en 2010, constituées à raison de 51% en moyenne des travaux neufs et grosses réparations.

- les dépenses d'investissement en matière de santé, d'enseignement, de formation professionnelle, de culture et de sport n'ont bénéficié que de 5% seulement des investissements locaux. Il faut dire que pour ces actions, l'intervention des collectivités territoriales n'est qu'accessoire à celle de l'Etat comme en témoigne la faiblesse des dépenses y afférentes.

Commentaires de la Cour des comptes et de la Commission consultative sur la régionalisation relatifs à la gestion des finances locales

La Cour des comptes et la Commission consultative sur la régionalisation confirment :

Au niveau des ressources :

- une forte dépendance des ressources transférées par l'Etat ;
- l'absence d'un système adéquat de répartition des ressources transférées par l'Etat et d'un dispositif de péréquation et de solidarité entre les communes ;
- une insuffisance des ressources propres par rapport au potentiel mobilisable ;
- un faible recours à l'emprunt (l'encours de la dette n'a atteint que 9,9 MMDH en 2010).

Au niveau des dépenses :

- le poids prépondérant des dépenses de personnel ;
- des besoins en infrastructures et en services locaux persistants, malgré

l'accroissement des excédents de trésorerie ;

- les irrégularités et les retards dans l'exécution des marchés des collectivités territoriales.

- Au niveau de la capacité de gestion :

- une faiblesse de la capacité de gestion des projets ;

- l'inexistence de planification stratégique et de programmation efficiente des crédits budgétaires. D'ailleurs, les communes n'ont pas encore adopté leurs plans de développement, qui est pourtant une obligation légale de par la charte communale de 2009 ;

- l'absence de bases de données pour la programmation annuelle des projets. En plus, les outils de gestion moderne ne sont pas mis en place pour assurer le suivi de l'exécution budgétaire ;

- les budgets communaux ne reflètent pas l'équilibre réel entre les recettes et les dépenses, en ce sens que de nombreux décalages sont enregistrés entre les prévisions et les réalisations, tel qu'ils ressortent des différents comptes administratifs ;

- l'insuffisance de formation des élus et du personnel notamment en matière de marchés publics ;

Face à ces dysfonctionnements, la Commission consultative sur la régionalisation préconise notamment la mise à niveau des administrations des collectivités territoriales et des modes de gestion ; elle préconise également la création d'une agence d'exécution des projets auprès des conseils régionaux et l'extension aux collectivités territoriales des systèmes d'information mis en place au niveau de l'Etat.

A ce titre, les projets informatiques entrepris par la Trésorerie Générale du Royaume, notamment la Gestion Intégrée des Dépenses (GID) et la Gestion Intégrée des Recettes (GIR)

devront être d'un apport considérable pour lesdites collectivités.

Pour une meilleure cohérence entre les finances locales et les finances de l'Etat L'article 146 de la Constitution a édicté les principes et règles qui vont faire l'objet d'une loi organique. Ainsi, la Constitution a consacré les principes de libre administration des collectivités territoriales dans le cadre des clauses de compétence générale qui leur sont dévolues.

Elle a déterminé les règles de contrôle de la gestion des fonds et programmes, d'évaluation des actions et de reddition des comptes. L'objectif étant de mettre en place un cadre de gouvernance financière et comptable des collectivités territoriales en harmonie avec les finances de l'Etat.

Quelles sont les voies de modernisation ?

Elles concernent les pistes suivantes :

1. Une adéquation entre le transfert de compétences et le transfert des ressources.

Consacré par la nouvelle constitution dans son article 141, il comprend également le transfert des ressources humaines. Ce transfert doit prendre en compte le principe de subsidiarité. Il doit obéir à une démarche de progressivité et de pragmatisme. Il est conditionné par la nécessité de coordination et d'équilibre des pouvoirs au niveau local entre l'élu de la collectivité territoriale, tirant sa légitimité du suffrage universel, et le représentant de l'Etat désigné par le pouvoir central.

2. Une meilleure harmonisation entre la fiscalité locale et la fiscalité de l'Etat. La convergence entre le système fiscal de l'Etat et celui des collectivités territoriales doit prendre en compte la nécessité de veiller à un niveau de pression fiscale globale soutenable pour les contribuables

et favorisant le climat des affaires et le déploiement territorial équilibré des investissements. L'un des schémas possibles pour assurer une telle synergie a été préconisé par la Commission consultative sur la régionalisation, qui a précisé que «pour toute recette fiscale ou parafiscale, la détermination et le contrôle de l'assiette, la liquidation et le recouvrement seront confiés contractuellement aux services spécialisés de l'Etat, contre une juste rémunération des charges qui en résultent».

3. Un système rénové de solidarité interrégionale et de mise à niveau sociale. A ce titre, l'article 142 de la Constitution prévoit la création d'«un Fonds de solidarité interrégionale visant une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités entre les régions». Elle prévoit en outre, la création «pour une période déterminée, au profit des régions, d'un Fonds de mise à niveau sociale destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipement».

A ce sujet, Sa Majesté le Roi Mohammed VI a clairement annoncé dans son discours à l'occasion du 20 août 2011 qu'«il faudra accélérer le processus d'opérationnalisation du Fonds de mise à niveau sociale et du Fonds de solidarité interrégionale, de manière à renforcer les programmes de l'Initiative Nationale pour le Développement humain visant à combattre la pauvreté, la marginalisation et l'exclusion sociale, par le biais de projets et d'activités générateurs de revenus et d'emplois, surtout pour les jeunes ».

4. Une maîtrise de l'endettement des collectivités territoriales.

Il est fondamental de veiller à la pérennité de l'équilibre budgétaire et financier du secteur public local, par le renforcement

des normes et règles prudentielles de gestion budgétaire et financière locale. A cet effet, l'emprunt des collectivités territoriales comme moyen de financement doit être suffisamment bien encadré pour s'inscrire dans le cadre de la politique de soutenabilité de l'endettement du secteur public.

5. Une application adaptée de la nouvelle approche budgétaire axée sur la satisfaction des besoins des citoyens. La gouvernance financière des collectivités territoriales doit :

- reposer sur une convergence avec les finances de l'Etat en matière de programmation budgétaire axée sur les résultats et la performance ;
- intégrer en l'adaptant à leur réalité, le cadre des dépenses à moyen terme ;
- adopter les mécanismes de globalisation, de fongibilité des crédits, de contractualisation et de partenariat avec les autres acteurs locaux.

L'atteinte de cet objectif ne peut trouver sa traduction que dans la mesure où les résultats s'entendent de la satisfaction des besoins réels des citoyens, finalité de toute politique publique.

6. Un contrôle allégé en contrepartie du renforcement de la responsabilité et de la reddition des comptes.

Il doit reposer sur les principes suivants :

- un dosage équilibré entre les marges de manœuvre de la gestion locale et les impératifs de responsabilisation et de reddition des comptes ;
- la déconcentration des services financiers et comptables de l'Etat au service de la décentralisation ;
- le renforcement du partenariat entre ces services et les collectivités territoriales en matière de conseil financier, d'assistance juridique et de mise à niveau des capacités de gestion;

- l'harmonisation du contrôle des finances publiques (Etat, établissements et entreprises publiques, collectivités territoriales) ;
- le développement des contrôles budgétaires exercés par les Cours régionales des comptes, en leur conférant un pouvoir de décision et non un simple avis comme c'est le cas actuellement ;
- la certification des comptes des collectivités territoriales par les Cours régionales des comptes, comme c'est le cas dans certaines expériences étrangères tel que le Canada et la Suisse.

7. Une convergence des normes de gestion des marchés publics, de la comptabilité et de la production de l'information financière

L'articulation entre les finances locales et le budget de l'Etat nécessite :

- l'harmonisation des règles et des procédures d'achat public entre l'Etat, les établissements et les entreprises publics et les collectivités territoriales. Un projet de texte unifié est d'ailleurs en cours d'adoption ;
- la convergence des dispositifs comptables et des systèmes d'information financière entre l'Etat, les établissements et les entreprises publics et les collectivités territoriales, qui devrait faciliter la consolidation des comptes de tout le secteur public.

La cohérence budgétaire, la convergence comptable et la mise en harmonie des décisions financières entre les finances de l'Etat et les finances locales nous interpellent quant à la nécessité de la consécration de ces principes dans la loi organique des finances.

Et ce, pour les raisons ci-après :

Premièrement : Les transferts financiers

de l'Etat aux collectivités territoriales demeurent tellement importants et le seront davantage à l'avenir ;

Deuxièmement : En sa qualité d'« assureur en dernier recours », l'Etat est toujours là pour financer les charges que les collectivités territoriales auraient générées et que les budgets locaux ne peuvent supporter.

Troisièmement : L'approche budgétaire axée sur les résultats doit intégrer les indicateurs de performance des politiques publiques territoriales.

Quatrièmement : En tant que garant du bon ordre financier et comptable, l'Etat est tenu d'élaborer le compte consolidé du secteur public, dont les collectivités territoriales font partie intégrante.

En parallèle à la nécessité de cohérence budgétaire et de convergence comptable, le développement des territoires intègre nécessairement les dimensions politique, sociale, économique et financière. Il doit être mené en étroite association entre les experts et les politiques et avoir systématiquement le citoyen comme point de départ et d'arrivée. C'est justement l'approche initiée par Sa Majesté le Roi Mohammed VI dans le cadre de la conduite des chantiers structurants, notamment l'élaboration de la nouvelle constitution et le processus de régionalisation avancée. Ces deux réformes d'envergure ont bénéficié d'un appui politique fort accompagné d'un apport substantiel des experts, ce qui préfigure une nouvelle vision et un nouveau style de management public, associant la vision stratégique du politique et le savoir-faire des experts au bénéfice et au service du citoyen. Après l'adoption

des lois organiques prévues par la nouvelle Constitution et des textes législatifs relatifs à la régionalisation avancée, les pouvoirs publics sont appelés à focaliser leurs efforts sur la mise en œuvre des différentes réformes découlant de ces textes. Sa Majesté le Roi Mohammed VI a, à cet effet, rappelé dans son discours du Trône du 30 juillet 2011 que les institutions «quelle qu'en soit l'efficacité, risquent de demeurer purement formelles tant que leur action ne produira pas ses effets sur la Patrie, [...], et tant qu'elle n'aura pas d'impact sur les citoyens, en leur assurant liberté, dignité et justice sociale». Il a surtout insisté sur le fait qu'il est important que les partis politiques «donnent leur chance aux jeunes et aux femmes pour favoriser l'émergence d'élites qualifiées, à même d'apporter du sang neuf à la vie politique et aux institutions constitutionnelles». Aussi est-il nécessaire de procéder rapidement aux réformes relatives à la loi organique des finances, à la loi organique relative aux collectivités territoriales, aux marchés publics, au contrôle et à la comptabilité publique qui devraient être adaptées au contexte politique, économique et social actuel, pour donner du contenu à la volonté politique de responsabilisation, de contrôle, de transparence et de reddition des comptes. Toutes ces réformes et leur mise en œuvre exigent qu'elles soient menées dans le cadre d'un véritable esprit d'équipe et de coordination permanente, qui devrait transcender l'action individuelle.

La multiplicité des acteurs au niveau local peut s'avérer un atout majeur à condition, toutefois, que l'on fasse notre, le proverbe

africain qui dit : «tout seul, on va plus vite, ensemble, on va plus loin ».

FINANCES PUBLIQUES

A QUOI SERVENT LES IMPÔTS ?

Arnaud Parienty

Alternatives Economiques, mars 2011

Les propositions de réforme de la fiscalité française figurent en bonne place dans l'agenda politique, du gouvernement comme de l'opposition. Mais quel doit être l'objectif d'une modification des impôts ? Est-ce d'améliorer la justice sociale, de réduire les déficits publics ou de favoriser l'activité ?

1. Financer les dépenses publiques

L'impôt est un élément important du contrat démocratique. Ainsi, deux articles de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 y sont consacrés. Conformément au principe de consentement à l'impôt, le montant et la répartition des impôts sont fixés chaque année par la loi de Finances, dont la discussion et le vote occupent le Parlement une bonne partie de l'automne.

L'impôt sert d'abord à fournir aux administrations publiques les moyens de fonctionner. Ce qu'il rapporte dépend de son taux et de son " assiette ", c'est-à-dire des éléments soumis à l'impôt, lesquels sont très variés dans tous les systèmes fiscaux : le revenu, mais aussi la consommation (TVA...), les profits des entreprises, le patrimoine (droits de succession...), etc. Les impôts perçus par le fisc, comme l'impôt sur le revenu, sont dits " directs ". Les impôts, comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), sont appelés " indirects " car ils ne sont pas perçus par

l'administration fiscale mais par les entreprises qui les reversent à l'Etat. Les impôts indirects sont privilégiés car ils permettent d'importantes rentrées fiscales sans soulever trop de protestations : la plupart des citoyens ne se rendent pas compte qu'ils payent des impôts lorsqu'ils consomment. C'est l'une des raisons pour lesquelles la TVA, inventée en France, connaît un grand succès partout dans le monde...

Aux impôts proprement dits, il faut ajouter les cotisations sociales, qui servent à financer les retraites, la sécurité sociale, les allocations chômage, etc. Elles diffèrent des impôts en ce qu'elles sont affectées à un usage précis, ouvrant des droits à bénéficier d'une assurance sociale. Tout en reconnaissant ce caractère particulier, l'analyse du système fiscal doit inclure ces cotisations car ce sont des prélèvements obligatoires, comme les impôts, et parce qu'il y a des substitutions fréquentes entre impôts et cotisations.

Il n'est pas toujours facile de savoir qui paie tel ou tel impôt. Par exemple lorsque les cotisations sociales augmentent, les salaires nets versés diminuent-ils ou le coût salarial pour l'employeur augmente-t-il ? En France, ce sont essentiellement les salaires qui diminuent, mais la réponse varie selon les pays et les époques. Cet exemple illustre le fait que l'Etat, dans une économie de marché, ne peut décider qui

va finalement payer. Ainsi, une hausse de l'impôt sur les bénéfices des entreprises peut être payée par les actionnaires, mais peut aussi être répercutée sur les investissements ou sur les salaires.

A court terme, les variations des rentrées fiscales s'expliquent par la hausse ou la baisse de la consommation ou des revenus. En période de croissance, les recettes fiscales augmentent rapidement parce que l'assiette des prélèvements croît, et inversement lors des périodes de ralentissement. La crise de 2009 a par exemple conduit à un véritable effondrement des bénéfices des entreprises et, donc, de l'impôt sur les sociétés qui n'a rapporté que 20 milliards d'euros, contre 50 milliards les années précédentes. Cet ajustement des rentrées fiscales joue alors un rôle de stabilisateur automatique de l'activité en provoquant un déficit budgétaire par un excédent des dépenses de l'Etat sur ce qu'il prélève, ce qui soutient la demande globale.

A long terme cependant, la variation des rentrées fiscales s'explique par le niveau des taux d'imposition et la création ou non de nouveaux impôts. A partir des années 1960, le besoin croissant de services collectifs dans des économies de plus en plus développées et complexes a entraîné une hausse des dépenses publiques, accompagnée d'une montée concomitante de la pression fiscale. Le total des prélèvements obligatoires est ainsi passé en France de 34 % du produit intérieur brut (PIB) en 1965 à 44 % en 2000. Depuis une décennie, au contraire, la baisse des taux des impôts directs a entraîné une légère diminution de la pression fiscale (42 % du PIB) qui contribue à creuser les déficits publics et contraint à chercher les moyens d'une réduction des dépenses publiques.

2. Redistribuer les revenus

Les impôts sont également un moyen de réduire les inégalités de revenus. De fait, tous les impôts ne réduisent pas les inégalités. Seuls ceux dont le taux augmente avec le revenu, appelés impôts progressifs, le font. Parmi les principaux prélèvements, la contribution sociale généralisée (CSG) est proportionnelle aux revenus et la TVA est à peu près proportionnelle à la consommation, donc dégressive par rapport au revenu. En effet, comme ceux qui gagnent peu consacrent une part plus importante de leur revenu à la consommation que ceux qui gagnent beaucoup, la TVA pèse plus lourdement sur les salariés modestes (elle représente 12 % des dépenses de consommation d'un faible revenu et 6 % pour un haut revenu) ; elle accroît donc les inégalités. Les cotisations sociales sont progressives pour les salaires les plus bas qui en sont exonérés, mais elles deviennent dégressives pour les très hauts salaires car le taux de prélèvement reste fixe ou est plafonné quand le revenu augmente.

Le principal impôt redistributif est l'impôt sur le revenu. Mais les revenus du capital, qui constituent le revenu principal des plus fortunés, échappent en grande partie à cet impôt. Il faut également tenir compte de l'écart entre les taux d'imposition théoriques et les taux effectifs, compte tenu des différentes niches fiscales (*), profitant d'abord aux plus riches et dont le nombre n'a cessé d'augmenter ces dernières années. Si bien que l'impôt sur le revenu ne joue plus du tout son rôle redistributif, touchant les classes moyennes supérieures plus que les très riches.

L'effet global du système fiscal dépend alors de sa structure, c'est-à-dire de la

place qu'occupe chaque type d'impôt dans l'ensemble des prélèvements obligatoires. En France, l'impôt sur le revenu est fondé sur un barème progressif d'imposition mais ses recettes sont particulièrement faibles (2,6 % du PIB, contre 4,5 % il y a quinze ans), alors que les impôts indirects en représentent 8,6 %, la CSG 4,3 % et les cotisations sociales 16,1 %. Quant aux impôts sur le patrimoine, ils sont minimes. Le système fiscal est donc peu redistributif et opère même une redistribution à l'envers pour les plus riches !

L'impôt opère également une redistribution " horizontale ", c'est-à-dire entre personnes ayant le même revenu mais des situations différentes. En particulier, il rapproche le niveau de vie des ménages avec enfants et des ménages sans enfant. A la différence des autres pays, la France utilise un mécanisme - le quotient familial - qui, fondé sur le nombre d'enfants, a pour conséquence d'accroître l'avantage fiscal lorsque le revenu augmente. C'est conforme à la logique de redistribution horizontale, mais, de ce fait, l'avantage accordé par enfant est plus élevé pour les plus aisés. Régulièrement, certains demandent donc son remplacement par un crédit d'impôt.

La redistribution fiscale se heurte à la mobilité des hauts revenus, en particulier au sein de l'Union européenne : si les taux d'imposition sont nettement plus élevés dans un pays que chez ses voisins, le risque de " délocalisation fiscale " ne peut être ignoré. Toutefois, ce risque ne doit pas non plus être exagéré. Les menaces des *traders* londoniens d'aller s'installer à Genève ou Singapour après la hausse récente des impôts sur les revenus les plus élevés n'ont pas été suivies d'effets et les estimations disponibles montrent que le nombre d'exilés fiscaux est faible en

France, même si leur célébrité (chanteurs, joueurs de tennis...) les rend visibles.

3.Orienter les comportements économiques

Les impôts sont également utilisés pour orienter les comportements économiques, en partant de l'idée que les agents économiques sont sensibles aux prix. Ainsi, taxer les cigarettes incite a priori à moins fumer : selon certaines estimations, un doublement du prix du tabac entraînerait une réduction de 20 % de la consommation.

Utiliser les impôts en ce sens vise d'abord à rétablir la " vérité des prix " lorsqu'ils ne sont pas justes. Par exemple, si le coût de la pollution pour la collectivité n'est pas pris en compte dans le prix d'une voiture, une taxe permet de compenser cet effet " externe " et de proposer la voiture à la vente à un prix correspondant à son coût réel pour la société. Inversement, pour inciter les ménages à économiser l'énergie par exemple, certaines dépenses réalisées dans ce domaine sont déductibles du revenu imposable.

Cependant ces politiques ne sont efficaces que si la taxe ou la déduction fiscale aboutit à un prix considéré comme efficace par rapport aux objectifs à atteindre. Ce qui est difficile à obtenir car déterminer ce " juste prix " est compliqué et, surtout, parce que le niveau des taxes résulte toujours de compromis politiques. Lorsque le gouvernement français a élaboré une " taxe carbone ", une commission d'experts a été réunie pour déterminer le juste prix du carbone. Mais sa conclusion a été ignorée, un arbitrage purement politique ayant fixé un prix deux fois moindre qui rendait la taxe

inefficace... avant qu'elle ne soit enterrée pour des raisons tout aussi politiques.

Une seconde justification à l'utilisation des impôts pour influencer le comportement économique est la difficulté des individus à donner une place suffisante à l'avenir lointain : nous fumons malgré les conséquences de ce comportement sur la santé, tant que ces conséquences nous apparaissent lointaines et parce que ce comportement est source d'addiction. Protégeant donc l'individu contre lui-même, l'Etat utilise la fiscalité (et la réglementation) pour réguler la consommation des " biens tutélaires " tels que l'alcool, le jeu ou le tabac, sans pour autant en interdire totalement la consommation.

Enfin, la fiscalité est mise au service de toutes sortes de politiques publiques, qu'il s'agisse de favoriser la recherche, l'investissement, la culture, la formation ou l'emploi de telle ou telle catégorie de personnes, des choix censés refléter la défense par l'Etat de l'intérêt général. On constate néanmoins que ces politiques peuvent souvent favoriser une clientèle particulière. Des dispositions exotiques apparaissent ainsi régulièrement dans le code général des impôts comme les *" dépenses d'équipements de production d'énergie réalisées outre-mer et utilisant une source d'énergie renouvelable "*.

Le problème est que la multiplication des bonnes raisons de créer des exceptions à la législation fiscale aboutit à rendre le système fiscal illisible et se heurte à des contradictions, notamment entre efficacité économique de l'impôt et équité. Par exemple, les fumeurs pauvres sont nettement plus pénalisés que les fumeurs riches par des taxes indépendantes du revenu. De même, une déduction fiscale destinée à favoriser les

achats d'œuvres d'art, les investissements dans le cinéma ou les régions déshéritées est en même temps une niche fiscale qui joue contre la réduction des inégalités par l'impôt. Mieux vaudrait donc une subvention, qui serait la même pour tous, au lieu d'être d'autant plus forte que le revenu est élevé.

Mais les gouvernements préfèrent généralement les déductions fiscales aux subventions, car il est politiquement mieux accepté de présenter une diminution d'impôt qu'une hausse des dépenses publiques. Enfin, ces dispositifs peuvent également entraîner des effets d'aubaine, qui se produisent lorsqu'un agent bénéficie d'une aide fiscale pour une action qu'il aurait entreprise de toute façon. La politique fiscale apparaît plus comme un art du compromis qu'une science de l'efficacité économique et sociale...

FINANCES PUBLIQUES

LES FINANCES PUBLIQUES MAROCAINES FACE AUX DIFFERENTS CHOCS

Profil de la Conjoncture - CMC, Juin 2011

Depuis quelques années, le Maroc réalise des performances non négligeables en matière de finances publiques. Les déséquilibres budgétaires ont été réduits, les recettes se sont améliorées, les dépenses ont été contenues et la dette maîtrisée. Cette amélioration est le résultat d'une part d'une accélération du rythme de croissance de l'économie marocaine observée au cours de ces dernières années et de l'autre elle est le fruit des réformes induites dans ce domaine depuis presque une décennie. Cette embellie qui a laissé croire que les finances publiques marocaines étaient en bonne santé et pour longtemps n'était qu'éphémère. Deux ans après la crise financière, puis économique qui a ébranlé l'économie mondiale, des signes de fragilité apparaissent de nouveau. Le taux de croissance des recettes décélère de façon sensible, les dépenses deviennent pesantes, les déficits s'aggravent et la part de la dette dans le produit intérieur brut s'alourdit.

Un profil inquiétant en perspective

Ce profil, qui se confirme de plus en plus, suscite des inquiétudes dont les conséquences sur la demande des ménages et des entreprises risquent d'être déterminantes à l'avenir pour la dynamique de l'économie dans son ensemble. Cette situation risque de

s'aggraver encore davantage sous l'effet des mouvements revendicatifs que connaît le Maroc actuellement. Le budget initial élaboré pour 2011 semble avoir été sérieusement bousculé: des revalorisations salariales et des promotions exceptionnelles imprévues ont été consenties, des recrutements forcés ont été décidés et des coûts supplémentaires induits par les hausses des prix de certaines matières premières sont mis sur le compte de l'Etat. Toutes ces charges sont venues fragiliser un budget déjà à l'épreuve d'une conjoncture tant nationale qu'internationale très difficile.

La dégradation de la conjoncture économique et sociale qui caractérise l'année en cours et les mesures de soutien de l'activité qu'elle induit risquent d'augmenter le déficit public de façon exagérée. Si cette augmentation prévisible n'est pas limitée et contrôlée pour ne pas être contreproductive, l'équilibre des finances publiques s'écartera durablement de la trajectoire fixée il y'a quelques années. Cette réalité ne doit pas être occultée. Elle pourrait avoir des conséquences pesantes sur l'activité. Les dépenses engagées en cours d'année ne sont pas de nature à relever le potentiel productif national du moins à court terme. Au contraire, au vu de la conjoncture qui prévaut, elles ont pour but de freiner les

investissements et contraindre de ce fait la conduite de la politique économique tant à court qu'à long terme.

Cette tendance si elle persistait pourrait créer un climat de défiance, tant chez les ménages que chez les entreprises, défavorable à la croissance. D'ailleurs, pratiquement tous les pronostics avancés pour 2011 et 2012 laissent augurer une dynamique moins vigoureuse de l'activité que celle des années post-crise. Ce relâchement attendu de la production a été précédé d'une faiblesse très marquée au niveau des recettes fiscales qui pendant quelques années ont enregistré des performances exceptionnelles. Ces dernières se justifient à la fois par les effets positifs des réformes, l'effort de contrôle de l'administration fiscale et par l'évolution favorable des bases taxables notamment l'amélioration des dépenses de consommation des ménages et les importations plus particulièrement.

Les recettes voient leur élan freiné

En 2010, les recettes ordinaires ont engendré une plus-value de 8,7 milliards de dirhams par comparaison aux prévisions de la Loi de Finances.

Le recouvrement des recettes ordinaires sans privatisation s'est traduit par une plus-value conséquente pour l'année 2010 par rapport aux prévisions de la Loi de Finances. Ce résultat constitue un retour à la normale. Depuis le début du millénaire les recettes ordinaires au Maroc, ont été excédentaires si l'on exclut l'année 2009 qui a marqué une rupture. Les recettes fiscales dans leur globalité ont enregistré une plus-value de l'ordre de 5,5 milliards de dirhams par rapport aux données initiales. Cet écart positif est attribué au bon comportement des impôts indirects et des droits de douane qui ont réalisé des

recettes supplémentaires respectives de 6,4 milliards et 1,7 milliard de dirhams. Les recettes non fiscales non compris la privatisation ont elle aussi contribué positivement à cette performance en réalisant un surcroît de recette par comparaison aux prévisions de 3,2 milliards de dirhams. Les avantages tirés de ce type de taxes ont été annihilés partiellement par les mauvais résultats relevés par la fiscalité directe et des droits d'enregistrement qui ont été en deçà des prévisions respectivement de 2,6 milliards et 54 millions de dirhams.

FINANCES PUBLIQUES

LES FINANCES PUBLIQUES, UNE CHOSE TROP GRAVE...

CHIGUER MOHAMMED

www.mchiguer.ma (14/8/2011)

Les finances publiques, en rapport avec la réallocation des ressources et la sphère de la répartition en général, sont le plus souvent impliquées dans les bouleversements qui jalonnent l'histoire des peuples. La révolution française en est l'illustration. « 89 ne couronne pas un siècle pauvre, mais éclate au contraire à la fin d'un siècle riche, dans un pays riche(...) Mais on aurait tort d'en déduire que tous les français sont également bénéficiaires du mouvement économique du siècle. C'est le contraire qui se produit. La hausse des prix agricoles et celle, plus forte encore, des fermages, avantage d'abord et par excellence la propriété foncière et la rente seigneuriale. » Et François Furet et Denis Richet d'ajouter : « Toute une pensée réformatrice du siècle rêve de l'impôt foncier unique, proportionnel au revenu. Mais le roi refuse de sacrifier « sa » noblesse. Ainsi la crise financière de l'Ancien régime prend sa dimension véritable : c'est la crise d'une société. » (La révolution française- Pluriel).

Le Maroc du XIXème siècle a connu aussi une crise sociétale aigue associée à l'impôt et à l'endettement du pouvoir central. Mais, à la différence de la française qui a débouché sur la révolution de 1789, la marocaine a pris une nouvelle tournure en 1912 avec l'avènement de la colonisation et l'instauration du protectorat français. L'Etat, affaibli et complètement défaillant, n'inspirait plus confiance. Les deux principales sources de son financement étaient devenues problématiques. La dette d'obédience étrangère hypothéquait l'avenir du pays qui voyait sa souveraineté

se rétrécir de plus en plus et son indépendance mise en péril. De par les conditions contractuelles, les créanciers étrangers se chargeaient du recouvrement des droits de douane et privaient, ainsi, l'Autorité centrale d'une partie non négligeable de ses recettes fiscales stables tout en la pressant à s'endetter encore plus. S'agissant de l'impôt, il est devenu dans la mémoire collective marocaine, synonyme de répression et de violence. Le Pouvoir central, organisait régulièrement des méhallas pour persuader les tribus rebelles qui ne supportaient plus la pression fiscale à se conformer à ses exigences. Souvent, il lui arrivait de lâcher du lest pour que la source fiscale ne tarisse pas. En effet, lorsqu'il ne se sentait pas en mesure de récupérer le manque à gagner et d'imposer en conséquence, ses conditions, il se contentait de l'allégeance des tribus qui lui tenaient tête et de leur engagement à continuer à s'acquitter d'un impôt moins contraignant. C'est ainsi que le Maroc a été divisé en deux zones : bled Siba d'un côté, qui jouissait d'une large autonomie et bled El Makhzen de l'autre, qui relevait de l'Autorité centrale. Avec le Protectorat, cette division sera abolie et remplacée par une autre qui consistait à distinguer le Maroc utile du Maroc inutile. Dans les centres urbains qui relevaient de bled El Makhzen, nombreux étaient les contribuables potentiels constitués pour l'essentiel par des commerçants qui usaient de la protection des consulats des puissances étrangères pour se soustraire à leur devoir de citoyen. Ces protégés bénéficiaient d'une « exonération fiscale » de fait.

Ce rapport à l'impôt a fortement marqué la mentalité marocaine. Jusqu'à aujourd'hui, la double nationalité, par exemple, est très recherchée par l'élite notamment. Les cinquante premières années de l'indépendance n'ont pas dissipé les craintes du Capital local, loin s'en faut. L'Etat n'hésite pas à recourir à des pratiques archaïques traumatisantes qu'on croyait révolues. C'est le cas du « tatrik » qui avait fait irruption dans la dernière décennie du siècle dernier sous le nom de « campagne d'assainissement ». El Makhzen a, ainsi, continué à entretenir un rapport violent à l'argent. L'impôt n'est pas perçu en tant qu'expression de citoyenneté et d'appartenance à une collectivité, mais plutôt en tant que moyen de pression et de répression. Face à cette violence, la fraude, l'évasion fiscale et la corruption se sont substituées au Siba et au phénomène des protégés. Plus de 60% des entreprises marocaines déclarent un déficit. Tout un pan de l'économie marocaine échappe à l'impôt soit légalement en bénéficiant des exonérations dans le cadre de l'incitation à l'investissement notamment ou suite à une décision politique (Agriculture), soit illégalement comme c'est le cas de l'informel. Se sont les maillons faibles qui supportent l'essentiel de la pression fiscale en l'occurrence les salariés, soumis au prélèvement à la source, et les consommateurs, obligés à s'acquitter de la TVA lors de l'achat d'un bien ou d'un service.

Le système fiscal marocain est ainsi source d'injustice, de ressentiment et de mécontentement (je suppose que c'est le cas aussi des systèmes tunisien et égyptien). Les moins lotis soupçonnent l'Etat de partialité et lui reprochent son attermoisement et son hésitation à le réformer pour le rendre plus équitable. Paradoxalement, les riches enfonce le clou. Ils contestent son instabilité (des réajustements sont introduits à chaque loi

de finance) qui affecte la visibilité des investisseurs et le considèrent peu pertinent, d'une efficacité douteuse et le plus souvent contre productif. A force de suspecter l'Administration, le Capital local, devenu très méfiant, a développé un comportement marqué par une tendance à l'attentisme et à la recherche du gain rapide et facile.

Progressivement le pays s'est installé dans une « médiocratie » déconcertante. Dans ce contexte, la spéculation, la rente et « el hamza » ont fait perdre à la société marocaine sa tête et ont pris en otage l'économie nationale.

Le Programme d'Ajustement Structurel (PAS), mis en œuvre dans les années 80 du siècle dernier sous les auspices du FMI, a constitué un autre tournant dans l'histoire du Maroc et dans celle des pays de la région notamment de la Tunisie et de l'Egypte.

Asphyxiés par un surendettement excessif, les Etats de cette région étaient sur le point de se déclarer en cessation de paiement à l'instar d'autres pays de l'Afrique subsaharienne et de l'Amérique du Sud. Sans l'intervention vigoureuse du « consensus de Washington » représenté par sa force de frappe le FMI, le système financier international, principal créancier de ces Etats, était menacé de l'écroulement sous l'effet d'une crise systémique. C'est ainsi que le Capital financier, qui a trouvé dans le reaganisme et le thatchérisme ses alliés stratégiques, s'est servi d'un organisme international aussi prestigieux que le FMI pour faire d'une pierre deux coups : s'assurer de la solvabilité de ses emprunteurs d'une part, et faire de sa pensée ultralibérale une pensée unique à travers les conditions exigées par cet organisme pour renflouer la trésorerie de ces derniers, d'autre part.

Les mesures drastiques imposées ont généré un coût socio-économique sans

commune mesure avec le coût de la dette. La pauvreté a pris des dimensions inquiétantes et la classe moyenne a été purement et simplement laminée. Bref, la cohésion sociale a été touchée dans ce qui constitue son noyau dur à savoir le sentiment d'appartenance. L'école publique a été abandonnée, le secteur de la santé a été délaissé et l'infrastructure de base totalement ignorée. L'enclavement de la campagne s'est d'avantage renforcé et les villes se sont fortement ruralisées. Le développement a été banni comme concept du discours officiel. L'Etat, lui-même, a été sacrifié sur l'autel d'une soi-disant économie de marché. Son désengagement qui est, à vrai dire, une démission qui ne dit pas son nom, n'a pas eu pour effet un engagement du Privé en raison de la défaillance de ce dernier. La plus belle fille du monde ne peut donner que ce qu'elle a. Le pays s'est trouvé du jour au lendemain abandonné à son sort.

Le Maroc a annoncé officiellement la fin du PAS en 1993 et ce, dix ans après son entrée en vigueur (la Tunisie et l'Egypte à des dates différentes). Le risque de solvabilité a été ainsi écarté, mais cette annonce ne signifie pas pour autant que l'Etat marocain est sorti de l'auberge et que le pays a retrouvé le chemin du développement, au contraire. La société marocaine de l'après PAS n'a rien de commun avec celle de l'avant PAS. Désenchanté, le marocain est désespéré, ne rêve plus et n'a plus confiance dans la politique. Une seule et unique idée le taraude : prendre le large en tentant « lahrik » ou en profitant de l'«immigration sélective » qui voit dans la fuite des cerveaux une aubaine. La diaspora marocaine compte aujourd'hui plus de 10% de la population totale.

L'élite aux commandes qui aurait dû mettre à la disposition du citoyen marocain le fil d'Ariane pour le faire sortir du labyrinthe du désespoir a préféré

insulter l'avenir en lui tournant le dos. La récurrence des émeutes qui ont éclaté ici et là au cours des trente dernières années et qui ont été le prélude au « printemps arabe » ne l'ont pas inquiété outre mesure. Forte du soutien étranger dont elle est inféodée, cette élite ne lésinait pas sur les moyens pour domestiquer les contestataires potentiels et rendre docile son opposition. Elle s'est ingéniée pour faire basculer la société dans l'abîme de l'atavisme et des valeurs rétrogrades. A l'image de la mauvaise monnaie qui chasse la bonne, le vice a rendu la vertu caduque. Parallèlement, cette élite faisait le plus souvent fi des droits de l'homme en usant d'une manière démesurée de la répression pour mater les manifestations et étouffer toute aspiration au rétablissement de la dignité humaine.

Par ailleurs, la fin du PAS ne s'est pas traduite par la reconquête de la souveraineté nationale. Certes, les Etats de la région disposent d'un peu plus de marge de manœuvre, mais ils ne sont pas maîtres de leur destin contrairement à la Malaisie, par exemple, qui a claqué la porte au nez du FMI lors de la crise du Sud-est asiatique de la fin du siècle dernier.

Ces pays n'ont pas tiré les leçons qui s'imposent d'une expérience aussi douloureuse que celle du PAS pour changer de cap et mettre en œuvre une politique alternative qui renforce la souveraineté nationale, réconcilie l'élite avec son peuple et réhabilite l'Etat. Il n'y a pas un seul pays, parmi ceux qui ont fait appel au FMI, qui fait partie aujourd'hui du peloton des émergents. Le Mexique, l'Argentine, l'Indonésie et j'en passe continuent à traîner les séquelles de l'intervention du FMI et à souffrir des « dégâts collatéraux » de ses recommandations. Le « printemps arabe » ne peut l'être effectivement que s'il arrive à faire fleurir le patriotisme économique, à éclore le bourgeon du génie national et à faire souffler une brise de confiance.

Pour le moment, rien n'indique que la Tunisie, l'Égypte, et à fortiori, le Maroc s'acheminent vers la construction d'un modèle du terroir. Or, sans cette construction, la dignité restera un vain mot. La démocratie n'a aucune chance de prendre dans le cadre des politiques en vigueur dans les trois pays qui sont en fait une duplication d'une seule et unique politique, celle d'inspiration ultralibérale que commercialise le FMI. Ces politiques sont celles qui ont prévalu pendant la mise en application du PAS avec quelques réajustements destinés à atténuer les effets de ce programme sur le social.

On continue à ériger la démarche comptable en dogme et à faire de la maîtrise des équilibres macro-économiques à des niveaux arbitraires une fin en soi. Une telle politique budgétaire est de nature à aggraver la fracture sociale, à fragiliser l'équilibre social et à saper, dans ses fondements, l'équilibre sociétal.

Il va sans dire que le social n'est pas aussi déterminant que le sociétal. Un déséquilibre social peut au pire générer des émeutes, mais lorsqu'il est accouplé à un déséquilibre sociétal, il finit par donner naissance à des révolutions. La Tunisie et l'Égypte des trente dernières années en sont l'illustration. Paradoxalement, l'orthodoxie budgétaire, telle qu'elle est définie par le FMI, peut mettre l'Etat à l'abri d'une faillite présumée, mais elle expose le régime politique et l'ordre social dominant à l'implosion. L'orthodoxie budgétaire feint ignorer l'équilibre sociétal, car il ne sert pas ses visées idéologiques et ne s'inscrit pas dans la logique des marchés financiers qui tiennent à la solvabilité des Etats emprunteurs. Il est donc difficile de manier l'orthodoxie budgétaire sans mettre en danger l'équilibre sociétal. En ce sens que la recherche, coûte que coûte, des équilibres macroéconomiques, dans une économie de sous-emploi, peut être accompagnée d'une aggravation du

déséquilibre sociétal, garant de la stabilité politique et de la confiance. Cette éventualité est d'autant plus probable que l'équilibre sociétal ne fait l'objet d'aucune surveillance. Le comble est qu'il est ignoré par le PNUD qui ne s'intéresse qu'à l'équilibre social à travers l'IDH. Il est donc important d'intégrer l'équilibre sociétal en tant que principal indicateur de l'état d'une société donnée et de réfléchir à la manière de le quantifier. Cet équilibre est intimement lié à la dignité humaine dans ses différentes facettes économique, sociale, politique et culturelle.

On ne le répètera jamais assez, le déficit budgétaire et l'endettement ne sont pas un mal en soi. Ils peuvent être bons comme ils peuvent être mauvais à l'image du cholestérol. C'est donc la nature du déficit et l'affectation de la dette qui doivent retenir l'attention et faire l'objet d'une surveillance accrue. La dette, en plus, constitue l'épée de Damoclès lorsqu'elle est d'obédience externe. C'est pourquoi il faut compter en premier lieu sur ses propres moyens. Le Japon en est l'exemple. En effet, malgré un surendettement excessif (plus de 200% du PIB) il n'est pas aussi menacé que l'Italie. La nocivité de la dette externe provient donc et de sa mauvaise affectation et de son origine. Il semble que les Etats qui s'accrochent à l'orthodoxie budgétaires n'ont pas pris conscience de cette réalité et continuent à jouer avec le feu. C'est pourquoi les finances publiques est une chose trop grave pour la confier aux fonctionnaires qui, disciplinés comme ils le sont, tiennent à l'orthodoxie budgétaire le plus souvent avec excès de zèle.

La gravité des finances publiques se vérifie avec la crise de la dette qui sévit actuellement dans les pays de l'hémisphère nord. La Grèce est aujourd'hui au bord de la faillite. La défaillance de son système fiscal et la fragilité de ses fondamentaux, l'ont amené à se rabattre sur la solution de

facilité qui consiste à recourir, d'une manière systématique, à l'endettement. Cette option s'est heurtée à la contrainte que représentent les conditions de convergence imposées dans le cadre l'Union européenne. Pour les détourner, elle a procédé au maquillage de ses comptes lors de son passage à l'Euro avec l'aide de la banque américaine Goldman Sachs. Les fonctionnaires grecs ont, ainsi, induit en erreur, avec la bénédiction des politiques, la Commission européenne pour accéder le plus rapidement possible à l'Union Européenne, mais ils ne semblaient pas conscients de la gravité de leur acte et du danger qu'ils faisaient courir au peuple qui devrait, infini, payer les pots cassés. Les finances publiques acquièrent de la transparence pour *anticiper les dérapages et en faire un levier de la démocratie.*

L'endettement ne permet pas seulement de couvrir les besoins en rapport avec la capacité de remboursement, mais offre aussi la possibilité de vivre au dessus de ses moyens, tentation qui finit par mettre celui qui en est victime à genoux. Les Etats-Unis en sont l'illustration. Les citoyens américains qui ont succombé à cette tentation l'ont payé chère avec la crise des subprimes de même que l'Etat fédéral qui leur a emboité le pas. Il est aujourd'hui fortement interpellé par la dégradation de sa note d'un cran par standard & poor's, dégradation qui a été attendue depuis le mois d'Avril suite à la décision de cette agence de notation de mettre en surveillance négative l'Oncle Sam et qui est intervenue après le bras de fer entre les démocrates et les libéraux au sujet de l'élévation du plafond de la dette qui dépasse actuellement les 14000 milliards de dollars. Les deux parties ont une conception des finances publiques diamétralement opposée. Autant les démocrates sont épris de justice sociale et d'équité fiscale, autant les libéraux sont animés par le « chacun pour soi ». Ils sont farouchement opposés à l'augmentation

des impôts comme à l'amélioration des dépenses sociales. En Revanche, ils sont plus conciliants quant il s'agit des dépenses militaires. D'ailleurs lorsqu'ils ont invité l'Administration d'Obama à opérer des coupes budgétaires et à diminuer, en conséquence, les dépenses sur les trois prochaines années, ils ne visaient nullement le budget consacré au Pentagone. Cette conception a contribué au creusement du déficit et à l'aggravation de l'endettement de l'Etat fédéral lorsque ses détenteurs étaient au pouvoir. L'Administration Bush junior avait procédé à une réduction des impôts au moment où ses expéditions militaires généraient des dépenses supplémentaires.

La crise de la dette des pays occidentaux est révélatrice de la profondeur de la crise de 2008; elle en est, d'ailleurs, le prolongement. L'Italie, l'Espagne, le Portugal, et l'Irlande, sans oublier la France, logent dans la même enseigne et risquent fort de rejoindre la Grèce. Seront-ils en mesure de résister et d'éviter le pire qui se pointe à l'horizon ? La situation est critique et l'enjeu est de taille puisqu'il y va de l'avenir de la zone euro.

L'étendu et la profondeur de cette crise ne se prêtent pas à la mesure. Néanmoins, une chose est sûre, l'Occident est dans de beaux draps. Il s'est empêtré dans une situation dont l'issue est incertaine. A en croire des observateurs avertis, l'Occident a entamé la phase de son déclin. L'étau s'est renfermé sur lui depuis qu'il a laissé le Capital financier prendre le dessus. Sa marge de manœuvre s'est ainsi rétrécie et ne porte plus que sur le rythme/vitesse de ce déclin. Le dollar en tant que monnaie internationale et la puissance militaire américaine en sont des ralentisseurs alors que le surendettement et la désindustrialisation en sont les accélérateurs (cf. notre ouvrage : « la crise de 2008 : pour qui sonne le glas ?- fin 2010). L'Euro peut être un accélérateur comme il peut être un ralentisseur, tout

dépend de l'Allemagne et d'une moindre mesure de la France.

L'Allemagne est dans une situation ambiguë. D'un côté, elle est le premier pays qui a le plus tiré profit de l'avènement de l'Euro en boostant ses exportations qui constituent la base de son modèle économique. En plus, ses banques sont impliquées dans l'endettement de ses partenaires de la zone euro. De l'autre, en se portant garant, dans le cadre d'une éventuelle mutualisation de la dette des pays membres de la zone euro, elle risque d'obérer son financement et de heurter son opinion publique qui a payé le prix de l'unification sans que le reste de l'Europe ne soit venue à son aide. En plus, une telle attitude sera difficilement comprise de la part d'un pays qui s'est imposé une discipline budgétaire. En effet, l'Allemagne s'est dotée depuis 1949 d'une "règle d'or" pour éviter tout dérapage budgétaire. Cette règle, inscrite dans sa loi fondamentale (équivalent de sa Constitution), concerne "les recettes et les dépenses (qui) doivent s'équilibrer"(article 110 de ladite loi) et précise que "le produit des emprunts (souscrits par le pays) ne doit pas dépasser le montant des crédits d'investissements inscrits au budget"(l'article 115). Toutefois il "ne peut être dérogé à cette règle que pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global". A noter que le Bundesrat allemand a adopté, le 12 juin 2009, une loi constitutionnelle de "frein à l'endettement" qui complète l'article 115 en interdisant au gouvernement de voter un budget en déficit et ce, à partir de 2016. En pratique, l'Etat fédéral ne pourra souscrire des emprunts qu'à hauteur de 0,35 % du PIB, soit 8 milliards d'euros. D'ici 2016, l'Allemagne doit s'atteler à réduire son déficit de 10 milliards d'euros par an. Actuellement, ce déficit est de 2,89 %. Quant à sa dette, elle atteint 81,28 % de son PIB.

Il me semble qu'il serait difficile pour l'Allemagne de laisser tomber ses partenaires de la zone euro, du moins d'une manière brutale, car une telle position condamnerait l'Euro à l'implosion, placerait l'Union européenne dans une mauvaise posture et provoquerait un tsunami boursier sans précédent. L'Union Europe n'a aujourd'hui de choix que d'entamer sa mutation pour s'ériger en fédération car, une monnaie unique à elle seule ne peut jouer pleinement son rôle de lien social que si elle est adossée à une seule et unique politique budgétaire. C'est dire l'importance des finances publiques qui, en somme, est une chose trop grave.

FINANCES PUBLIQUES

L'OPTIMISATION DES RESSOURCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Patricia DAREILIS, Consultante en finances locales et intercommunalité

La Revue « Gestion et Finances Publiques », Mars-Avril 2011

Face au durcissement de la contrainte financière et aux risques de raréfaction des ressources locales, la gestion de la dépense apparaît comme un levier central pour les collectivités territoriales. Mais un autre outil, complémentaire, existe pour inverser l'effet de ciseau: il s'agit de l'optimisation des ressources. Il repose en premier lieu sur les démarches d'optimisation des bases d'imposition locales qui s'appuient sur les échanges mutuels d'informations autorisés entre les collectivités et l'administration fiscale par l'article L. 135 B du Livre des procédures fiscales. Mais, compte tenu de la menace qui pèse sur leur fiscalité directe, les collectivités sont également conduites à rechercher d'autres gisements de recettes au travers notamment des produits de la tarification et des autres taxes.

- Depuis ces dernières années, on ne peut que constater le rétrécissement des marges de manœuvres financières des collectivités locales, en particulier des départements, sous le poids des dépenses d'aide sociale. Mais cette tendance pourrait s'amplifier très rapidement, avec l'accentuation probable de la raréfaction des ressources locales: stabilisation des concours de l'Etat aux collectivités locales; effondrement ou essoufflement d'un grand nombre de ressources fiscales

(droits de mutations bien sûr, mais aussi taxe intérieure sur les produits pétroliers ou taxe spéciale sur les conventions d'assurance ...); limitation des financements croisés, etc.

- Face à ce durcissement de la contrainte financière, la gestion de la dépense est apparue dans un premier temps comme le levier central. Pour limiter, voire stopper, l'effet de ciseau que supportent la plupart des budgets locaux, des démarches de performance sont mises en place qui portent essentiellement sur l'efficacité de la dépense et sur l'efficacité des politiques publiques. En d'autres termes, les collectivités mettent en place des méthodes (comptabilité analytique, outils de comparaison ...) pour vérifier que les services offerts ou les résultats obtenus le sont à des coûts raisonnables, sinon au moindre coût, puis prennent, le cas échéant, des mesures d'économies potentielles dans le cadre, par exemple, de la gestion des ressources humaines, de la rationalisation des achats publics ou bien encore de l'externalisation des services publics. Il s'agit aussi pour elles de mieux appréhender les résultats des actions menées par des démarches d'évaluation des politiques publiques.

- Mais, si des gains de productivité et des redéfinitions de périmètre de l'action publique apparaissent possibles, un autre levier existe, complémentaire, pour inverser l'effet de ciseau: il s'agit de l'optimisation des ressources.

Il est vrai que les collectivités disposent dans ce domaine de moyens bien limités. On pense bien entendu, en premier lieu, aux démarches d'optimisation des bases d'imposition locales. Mais dans un contexte de fiscalité directe de plus en plus menacée, d'autres leviers sont actionnés comme par exemple la valorisation de la tarification ou la recherche de nouveaux gisements de recettes.

L'OPTIMISATION DES BASES D'IMPOSITION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES

- la fiscalité directe locale, malgré les restrictions qui lui sont appliquées, continue à demeurer la ressource première des collectivités locales.

Aussi est-elle vite apparue pour celles à la recherche de marges de manœuvre comme le levier premier d'une optimisation des ressources. Après s'être intéressées à la gestion active de leur dette et de leur trésorerie, nombreuses sont celles qui se sont tournées dans les années 1990 vers une appréhension plus fine de leurs recettes fiscales. Les collectivités qui avaient jusqu'alors pour habitude d'agir au moyen des taux d'imposition ou des modulations de bases, via leurs politiques d'exonérations ou d'abattements, considérant les limites de ces leviers, ont vu la nécessité de s'intéresser plus finement à la gestion financière de leurs bases d'imposition.

Repères N°30-31 / FINANCES PUBLIQUES

Lorsque ces démarches ne se situent pas en amont des évaluations et impositions, elles s'apparentent alors à des vérifications et peuvent conduire les collectivités à formuler des demandes de corrections auprès des services fiscaux, voire à engager des procédures contentieuses. Le contrôle des montants des dotations (via les critères physiques recensés, par exemple) et allocations fiscales s'inscrit aussi dans cette démarche d'optimisation des ressources.

La démarche et ses enjeux

- En matière de fiscalité directe, l'optimisation des ressources fiscales repose sur deux démarches complémentaires de la part des collectivités : leur participation, en collaboration avec les services fiscaux, à l'amélioration du recensement de l'assiette fiscale (recensement des locaux, des redevables) ainsi qu'à son évaluation au travers de la valeur locative cadastrale. Les communes et leurs intercommunalités à fiscalité propre (communautés de communes, d'agglomération et urbaines) sont plus directement impliquées dans ces démarches que ne le sont les départements et régions. C'est à leur niveau effectivement que le partenariat avec les services fiscaux existe, via les commissions communales et intercommunales des impôts directs.

- Toutes les taxes directes sont concernées par la démarche d'optimisation: les trois taxes ménages (taxe d'habitation et taxes foncières), les taxes économiques (la cotisation foncière des entreprises qui se substitue à partir de 2010 à la taxe professionnelle pour la composante « local d'activité »), mais aussi la taxe d'enlèvement des ordures

DRNC /DEJRG /SD

ménagères dont l'assiette est la même que celle du foncier bâti. En effet, toutes sont calculées à partir du même élément: la valeur locative cadastrale qui correspond au loyer théorique du local imposé ou occupé.

- Il est important de souligner en préalable que les collectivités n'ont pas la possibilité de réviser leurs tarifs communaux de référence (loyers au m² déclinés par catégorie de locaux de référence) qui servent à l'évaluation des valeurs locatives cadastrales des locaux, qu'il s'agisse d'habitations ou de locaux commerciaux ou artisanaux. Datant de 1970, ces tarifs sont largement obsolètes mais seule une révision générale autoriserait leur actualisation. Si les revalorisations annuelles par application d'un coefficient national (+ 1,2 % pour 2010) ont contribué depuis 1980 à les faire progresser, toutefois elles n'ont pas permis aux valeurs locatives de se rapprocher des valeurs du marché. La révision générale qui avait été instaurée par la loi du 30 juillet 1990 et qui prévoyait une application des nouvelles bases à partir de 1993 n'a, quant à elle, jamais été mise en œuvre par crainte des transferts de charges de fiscalité induits. Les travaux sur une nouvelle révision des bases foncières viennent toutefois de démarrer, dont le premier chantier serait consacré au « foncier commercial ». Il est probable toutefois que pour les collectivités, sa mise en place interviendra dans un premier temps à produits fiscaux constants : baisse des taux d'imposition locaux à due concurrence de l'augmentation des bases l'année de basculement.

- Quant à la réforme fiscale prévue par la loi de finances pour 2010, si elle se

traduit par la disparition de la taxe professionnelle, elle crée toutefois une nouvelle taxe, la cotisation foncière des entreprises, dont l'assiette restera calculée sur la valeur locative cadastrale des locaux utilisés par les entreprises dans le cadre de leurs activités. Cette taxe ne bénéficiera toutefois qu'au seul bloc communal (communes + intercommunalités). Au sein des taxes ménages, seul le foncier bâti continuera à être versé aux départements cependant que les régions n'en bénéficieront plus d'aucune. Quant aux autres taxes de remplacement de la taxe professionnelle, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et les impositions forfaitaires sur les réseaux (IFER), leur assiette ne tient pas compte de la valeur locative.

Son application

- En l'état actuel des tarifs servant au calcul des bases d'imposition locales, le contrôle de l'exactitude des données mené par les collectivités porte donc, d'une part, sur l'exhaustivité des locaux et des redevables et, d'autre part, sur la justesse de la valeur locative des locaux retenue pour calculer l'assiette d'imposition.

- Les règles applicables en matière de communication par les services de la OGFIP aux collectivités territoriales d'informations relatives à la fiscalité locale relèvent de différentes dispositions qui concilient pour l'administration fiscale à la fois l'obligation de secret professionnel (LPF, art. I. 103) et celle, dérogatoire à ce principe, de communication aux collectivités territoriales d'informations fiscales nécessaires à l'exercice de leurs compétences (art. I. 135 B). Au 4^e alinéa

de cet article, il est stipulé que « les collectivités, leurs EPCI à fiscalité propre et l'administration fiscale peuvent se communiquer mutuellement des informations nécessaires au recensement des bases des impositions directes locales».

- Le rôle de la Commission communale des impôts directs (CCID) est essentiel à ce niveau. Chaque année, tous les changements relatifs aux propriétés bâties (constructions nouvelles, agrandissements de constructions existantes, etc.) et non bâties (changement d'affectation dont terrains à bâtir, etc.) pris en compte par les services fiscaux lui sont obligatoirement soumis pour avis, via les « listes 4 1 ». Lorsqu'un service Fiscalité existe dans la collectivité, son travail d'analyse en amont va permettre d'enrichir les données à traiter.

- Obligatoirement constituée, la CCID est composée de 9 ou 7 membres (selon que la commune compte plus ou moins de 2000 habitants), soit un président et 8 (ou 6) commissaires bénévoles désignés par le directeur des services fiscaux, sur proposition du Conseil municipal (CGI, art. 1650). Elle se réunit annuellement à la demande des services fiscaux afin d'apporter son concours à l'établissement de l'assiette des impôts locaux, pour la tournée de conservation cadastrale. Avec le représentant de l'Administration, elle dresse la liste des locaux de référence, détermine leur surface pondérée et établit les tarifs d'évaluation correspondant; elle choisit les locaux types à retenir pour la méthode par comparaison; elle procède à l'évaluation des propriétés bâties; elle donne son avis sur le local retenu par le Conseil municipal pour le logement de référence de la cotisation minimum de TP.

Elle est tenue informée de l'évaluation des immeubles industriels.

- Il est désormais possible de créer une commission intercommunale dans les groupements à taxe professionnelle unique (CGI, art. 1650 A). Facultative, la CIID est composée de 11 membres. Créée avant le 1^{er} octobre d'une année par l'organe délibérant de l'EPCI, elle exerce ses compétences à partir du 1^{er} janvier de l'année suivante. Lorsqu'une CIID est constituée, elle intervient en lieu et place des commissions communales au niveau des locaux économiques: désignation des locaux types à retenir pour l'évaluation par comparaison des locaux commerciaux; avis sur l'évaluation foncière des locaux commerciaux ainsi que sur le local retenu pour le logement de référence de la cotisation minimum de TP; information sur l'évaluation des immeubles industriels.

- Pour optimiser cette collaboration, de nombreuses collectivités ont mis en place des services Fiscalité ou des observatoires fiscaux afin de maîtriser davantage leurs bases d'imposition. Confrontant leurs informations avec les rôles, elles génèrent des corrections pour limiter les manques à gagner. Il est fréquent que le recensement de l'information s'appuie sur des agents de terrain qui, dans le cadre de leurs tournées, font ressortir les anomalies. Certaines communes vont même jusqu'à mettre à disposition du personnel auprès des services fiscaux. Quel que soit le degré d'implication retenu, il est essentiel pour réussir et pérenniser cette démarche que des interlocuteurs soient clairement identifiés tant dans la collectivité que dans les services fiscaux et, dans la mesure du possible, qu'une convention soit établie pour définir le cadre de cette

collaboration.

Certains jugent cette démarche paradoxale, puisqu'elle devrait incomber aux services fiscaux de l'Etat: d'où une interrogation sur l'organisation de la chaîne fiscale locale.

- Quoi qu'il en soit, ces initiatives rencontrent de nombreux obstacles qui nuisent à la connaissance et au traitement de l'information fiscale au niveau local. Ces difficultés sont le fruit de la réglementation applicable à la fiscalité en général et à la fiscalité locale en particulier. Il en va ainsi notamment du système déclaratif sur lequel repose l'évaluation cadastrale (déclarations des propriétaires relatives à la consistance et à l'affectation de leurs biens immobiliers) ; de la gestion des impôts locaux par les services de l'Etat qui restent in fine les seuls responsables dans ce domaine; de leur tendance à privilégier les impôts de l'Etat; des nombreux manques dans la transmission des informations au sein des services fiscaux mêmes (entre le service chargé du recensement et de l'évaluation des locaux et celui qui calcule l'impôt, par exemple) ou vis-à-vis des collectivités (états fiscaux, listings complémentaires, etc.) : des limites posées par la CNIL en application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, etc.

- Pour l'avenir, on peut espérer que la fusion des services des impôts et de la comptabilité publique au sein de la DGFIP apporte une amélioration dans l'organisation de la chaîne fiscale locale.

- En outre, tous les éléments d'imposition ne sont pas déclaratifs et les services fiscaux eux-mêmes suscitent les

collectivités pour développer une collaboration afin de compléter leurs informations. Aussi s'éloigne-t-on de la démarche de contrôle, voire de contentieux, pour entrer dans une démarche de partenariat.

Par exemple, la taxe d'habitation n'est pas déclarative et nécessite des recherches extérieures. Les services fiscaux qui exploitent les déclarations de revenus des contribuables ont besoin des collectivités dans la gestion des adresses, pour affecter ces derniers dans les locaux. La collaboration peut porter également sur la mise à jour des résidences secondaires, sur la surveillance des locaux vacants. Une démarche équivalente pourra concerner à l'avenir la CFE dans la continuité de ce qui s'appliquait au niveau de la taxe professionnelle (affectation des entreprises nouvellement déclarées dans les locaux commerciaux, artisanaux ou industriels: surveillance des locaux vacants, etc.).

A cet égard, de plus en plus de collectivités adoptent la taxe d'habitation sur les locaux vacants depuis plus de cinq ans. Payée par les propriétaires, cette taxe génère un produit supplémentaire tout en contribuant à la lutte contre la vacance immobilière. Une imposition équivalente existe au niveau des biens commerciaux et artisanaux inoccupés: il s'agit de la taxe sur les friches industrielles.

- Mais les communes (ou les intercommunalités) peuvent également participer à la valorisation des valeurs locatives cadastrales des locaux qui sont souvent sous-évalués en suscitant auprès des services fiscaux, par exemple, des

changements de classification de locaux (suite à une opération de réhabilitation en centre ancien, passage des habitations classées dans les catégories 7 et 8 dans la catégorie 6, par exemple) ou de coefficients de situation (suite à l'arrivée du tramway dans un quartier, majoration du coefficient de situation générale d'un ensemble de locaux). En ce qui concerne le « foncier commercial », compte tenu des évolutions enregistrées depuis 1970 sur le marché de l'immobilier d'entreprises, de nouvelles catégories (et de nouveaux tarifs) peuvent être créées.

- Bien entendu, les leviers d'actions sont multiples et cette liste n'est pas exhaustive. Au-delà de la gestion des stocks, les collectivités sont confrontées à la gestion des flux des locaux nouvellement construits et qui, à la fin des travaux, faute de déclarations notamment, tardent à être intégrés dans l'assiette fiscale. La commune, via son service d'urbanisme, peut contribuer à limiter ces retards.

LA RECHERCHE D'AUTRES GISEMENTS DE RECETTES

- Outre les impôts directs locaux, les collectivités disposent d'un large éventail d'autres prélèvements, obligatoires ou facultatifs, qui pour certains relèvent de la tarification et pour d'autres de la fiscalité. La plupart sont d'un rapport peu élevé, excepté pour les départements et régions. Mais, compte tenu de la menace qui pèse sur la fiscalité directe locale, les élus sont conduits à leur porter une plus grande attention, leur valorisation pouvant constituer un apport intéressant.

Il est vrai que la classification de ~ produits n'est pas des plus évidentes. On

est en présence d'un système hétéroclite avec une multiplicité de recettes qu'il n'est pas toujours possible de classer distinctement dans la catégorie des taxes ou des redevances. Les bases en sont multiples et les règles de calcul parfois complexes. La gestion de ces recettes n'est pas toujours aisée pour les collectivités à la recherche d'une stratégie d'ensemble.

La valorisation des autres taxes

- La fiscalité indirecte peut être une source de revenus appréciable pour les collectivités à la recherche de ressources nouvelles. Ainsi, des collectivités peuvent-elles être amenées à délibérer sur l'instauration d'une nouvelle taxe.

Codifiée à l'article 1529 du Code général des impôts, la taxe forfaitaire sur les cessions de terrains devenus constructibles est facultative. Elle s'applique depuis le 1⁸¹ Janvier 2007 sur la plus-value réalisée par le propriétaire du fait du classement de son terrain par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu dans une zone urbaine ou à urbaniser ouverte à l'urbanisation.

- Dans un contexte de développement urbain, de plus en plus de communes, à la recherche de nouvelles sources de financement pour la réalisation de leurs équipements publics, ont choisi d'appliquer cette taxe et en tirent des revenus non négligeables. Il est à noter que le taux d'imposition de cette taxe est forfaitaire; les collectivités ne disposent pas d'autre levier que d'instaurer cet impôt.

- Mais cela n'est pas le cas de toutes les taxes indirectes. Par exemple, toujours

dans le domaine du financement des équipements publics, le taux de la taxe locale d'équipement qui s'applique sur une valeur forfaitaire des constructions, reconstructions et agrandissements de bâtiments de toute nature peut être modulé par les communes (ou les EPCI compétents) dans la limite de 5 %. Mais elle est d'un rendement modeste, ce qui conduit les collectivités à exiger des financements complémentaires auprès des constructeurs d'immeubles, via des participations. Ces dernières, compte tenu de leurs caractéristiques, s'apparentent plus à des redevances qu'à des impôts. Elles peuvent être cumulables ou non selon le cas avec la TLE. On peut citer la participation pour voirie et réseaux, ou bien encore les participations au Programme d'aménagement d'ensemble ou à la réalisation des aménagements dans les zones d'aménagement concerté. La difficulté à ce niveau se trouve, à la différence de la TLE, dans la fixation d'un montant de participation correspondant à la quote-part du constructeur au coût des équipements publics.

- D'autres taxes indirectes peuvent faire l'objet d'augmentation de taux ou de tarifs. Sans entrer dans le détail, on peut citer la taxe de séjour pour les communes ou intercommunalités : modification des tarifs à l'intérieur des barèmes établis par catégories d'hébergement, mise en place de la taxe forfaitaire dans un souci de meilleur recouvrement, voire contrôle des occupations pour en améliorer le rendement. De nombreuses communes touristiques, dotées d'un service Fiscalité, s'appuient sur leurs agents de terrain pour effectuer ces opérations souvent communes avec les travaux sur les impositions directes (logements vacants, résidences secondaires, etc.).

- Le versement destiné aux transports en commun constitue également une source de revalorisation des recettes. Y sont assujetties les entreprises et les administrations de plus de 9 employés lorsqu'elles sont situées dans une commune ou un EPCI compétent dans l'organisation des transports urbains, dont la population est supérieure à 10000 habitants. Face à un déficit du service, la collectivité pourra opter plutôt que par une augmentation des tarifs ou une prise en charge par le budget général (via les contribuables), par une augmentation du taux du versement dans la limite des taux plafonds autorisés. La création d'un EPCI ou son élargissement de périmètre ou de compétences sont autant d'occasion de valoriser ce produit. Plusieurs communautés urbaines ou d'agglomération travaillent sur le rendement de cette taxe (contrôlé de l'assiette constituée par les salaires versés, en partenariat avec l'URSSAF).

- Dans un contexte de réformes fiscales, deux autres taxes indirectes méritent une attention particulière. Les taxes sur la publicité dont le régime a été profondément modifié par l'article 171 de la loi du 4 août 2008 relative à la modernisation de l'économie et la taxe sur l'électricité dont le projet de réforme, conçu pour adapter cet impôt à la réglementation européenne, devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2011 dans le cadre de l'adoption du projet de loi relatif à la nouvelle organisation du marché de l'électricité.

- La taxe sur la publicité extérieure qui se substitue aux trois taxes précédentes reste facultative. Elle concerne tous les supports publicitaires fixes visibles d'une voie ouverte à la

circulation publique. Elle est calculée à partir de tarifs annuels qui dépendent de la taille de la commune ou de l'EPCI concerné, de la surface du support publicitaire et de l'utilisation ou non de procédés numériques. Des modulations peuvent être appliquées par les collectivités. Quant à la taxe sur l'électricité, facultative aujourd'hui, elle deviendrait obligatoire. Elle ne serait plus prélevée sur 80 % du montant de la facture, mais sur la quantité d'électricité consommée. Par ailleurs, les taux ne seraient plus fixés comme c'est le cas aujourd'hui par les collectivités (au maximum 8 % pour les communes ou intercommunalités et 4 % pour les départements). Il s'agirait d'un tarif par mégawatheure réparti entre les communes et les départements, sur lequel les collectivités pourraient appliquer un coefficient multiplicateur.

- Pour les collectivités qui n'avaient pas instauré ces taxes jusqu'à présent, leur application constitue un rendement financier non négligeable. Pour les autres, les réformes auront des conséquences sur les produits perçus. Aussi certaines ont-elles réalisé des simulations pour optimiser le rendement de ces taxes (ou en limiter le manque à gagner par rapport au dispositif antérieur) en fonction des choix de modulation qui leur sont offerts.

- Quant aux taxes indirectes que constitue la taxe intérieure sur les produits pétroliers, la taxe spéciale sur les conventions d'assurance et les droits de mutation à titre onéreux, malgré le poids qu'elles représentent dans les ressources des départements et régions, elles n'offrent pas de véritables marges de manœuvre à ces collectivités. S'agissant des droits de mutations, tous les

départements sont déjà au taux maximum et ne disposent donc plus de levier face au retournement actuel de conjoncture du marché immobilier. Ils ne disposent pas non plus de faculté de modulation ni sur la TIPP, ni sur la TSCA. Quant aux régions, leur faculté de modulation des tarifs de TIPP est très faible. Ces ressources s'apparentent donc davantage à des dotations qu'à de la fiscalité.

- Avec la disparition de la taxe professionnelle et son remplacement par une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et par des impositions forfaitaires sur les réseaux, cette tendance va s'amplifier: application au niveau national et sans modulations possibles, d'un taux unique de 1,5 % dans un cas et de tarifs liés à la puissance des équipements taxés dans l'autre.

La valorisation de la tarification

- Mais, la politique tarifaire peut également constituer un levier puissant et durable de redynamisation des ressources locales.

L'enjeu dans ce domaine consiste à accroître les recettes en renforçant la place de l'utilisateur par rapport à celle du contribuable dans le financement local, tout en maintenant la qualité de l'accès aux services publics. Les marges de manœuvre de relèvement des tarifs restent importantes: modestie des produits tarifaires existants, inégalités de traitement par catégories d'utilisateurs, fréquentation encore peu sensible aux prix dans certains cas, etc.

- Les services publics locaux obligatoires sont en majorité gratuits (écoles, routes, etc.). Ceux avec

tarification sont en nombre limité (cimetières, assainissement, élimination des déchets ménagers, etc.). Ce sont les services facultatifs, en plein développement, qui présentent le plus de possibilités de tarification (équipements culturels, sportifs, périscolaires, etc.).

Il ne s'agit pas toutefois d'ajuster systématiquement les tarifs sur les coûts. Seuls les services publics à caractère industriel et commercial sont soumis au principe strict de l'équilibre financier, avec des aménagements possibles toutefois. Dans le cas des services administratifs, la discrimination tarifaire, financée par l'impôt local, favorise une redistribution sociale des revenus. En outre, une augmentation des tarifs, si elle est excessive, peut s'avérer destructrice du produit (baisse de la fréquentation).

- Dans le domaine des déchets ménagers par exemple, en cas d'application de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), le service est, compte tenu de son mode de financement, à caractère industriel et commercial et doit respecter la règle de l'équilibre financier. En revanche, dans le cas d'un financement par la taxe (taxe d'enlèvement des ordures ménagères), cette obligation ne s'impose pas puisqu'il s'agit d'un service public administratif. Toutefois, face au durcissement des contraintes financières, de nombreuses communes ou intercommunalités cherchent des solutions dans une optimisation de la ressource, en augmentant leur taux de TEOM. L'état de répartition de la TEOM joint obligatoirement en annexe du budget et du compte administratif des communes ou intercommunalités de plus de 10000 habitants favorise cette

approche. De nouveaux gisements sont également explorés du côté des redevances cumulables avec la TEOM : la redevance spéciale et parfois la redevance camping.

- Les solutions sont à rechercher dans le niveau d'allocation optimale des ressources selon que le tarif permet de couvrir les seules dépenses de gestion (notion de « petit équilibre ») ou l'ensemble des coûts y compris ceux relatifs au financement des investissements (notion de « grand équilibre »), Même dans le cas d'un financement par la REOM, il est fréquent que le « grand équilibre » ne soit pas assuré. L'optimisation de la ressource peut aussi permettre de rétablir le lien entre la redevance et le service rendu. En effet, il est encore fréquent que des collectivités calculent la redevance sur des bases forfaitaires (l'habitation, par exemple), sans aucun lien avec la fréquence de ramassage ou la quantité de déchets enlevés.

- On peut voir au travers de l'exemple du financement du service d'élimination des déchets ménagers que la valorisation de la tarification bénéficie doublement aux collectivités locales: elle leur procure plus de ressources tout en les incitant à une meilleure maîtrise des coûts de leurs services.

- On notera enfin que depuis quelques années, le développement de la gratuité des services publics locaux éloigne de la vérité des prix et reporte le financement sur le contribuable, du moins lorsqu'il ne s'agit pas d'un SPIC (transports publics, cantines scolaires, etc.). En tout état de cause, la tarification est un domaine où les décisions politiques

passées pèsent et sur lesquelles il est souvent difficile de convaincre de revenir dessus.

Une approche pragmatique nous autorise à étendre le champ de la tarification aux produits des domaines parmi lesquels on peut distinguer ceux du domaine privé de la collectivité (coupes de bois, etc.) ou public (droits de voirie, terrasses de cafés, etc.). Il s'agira dans ce cas d'ajuster les « tarifs » aux conditions économiques offertes aux occupants. La tarification des droits de stationnement constitue à cet égard un puissant gisement de recettes tout en offrant l'occasion d'optimiser la gestion des stationnements. L'optimisation de la gestion du patrimoine peut fournir également des marges importantes de ressources pour les collectivités et reste encore bien souvent insuffisamment exploitée (revalorisation des loyers ou des redevances, cessions, etc.).

- Finalement, les démarches d'optimisation des ressources mises en place par les services financiers des collectivités font appel à une approche plus globale que celle relative, par exemple, à la gestion de la dette. Entrent en jeu des facteurs qui dépassent largement la seule rationalité financière et les actions entreprises peuvent avoir des impacts économiques, sociaux ou politiques considérables.

- Avec le développement des intercommunalités, ces problématiques, qui initialement avaient pu apparaître secondaires à cet échelon, ont aujourd'hui tendance à se diffuser au niveau communautaire. Mais, si la généralisation de la fiscalité mixte (taxes ménages) générée par la réforme fiscale de la loi de

finances de 2010 devrait amplifier cette évolution, toutefois le nouveau panier de ressources offert aux collectivités risque de limiter sensiblement leur capacité à optimiser leurs recettes.

FINANCES PUBLIQUES

UN OBJECTIF DES COMPTES PUBLICS: LA SOUTENABILITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES

Sébastien ROCHER, Maître de conférences IAE de Poitiers

Revue Française de Comptabilité, Janvier 2010

L'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) a publié en novembre 2009 un document de consultation relatif à la présentation d'informations sur le caractère soutenable des politiques publiques des Etats et collectivités locales, qu'il définit comme « La capacité d'un Etat à assumer les services publics actuels et futurs dont il est en charge ainsi que les engagements financiers afférents ». Cette rubrique présente les propositions ou positions préliminaires prises par l'IPSASB dans ce document.

Position préliminaire n° 1

Selon l'IPSASB, les utilisateurs des états financiers sont intéressés par les défis en matière de fiscalité auxquels sont confrontés les Etats et, en parallèle, les dépenses nécessaires au maintien du même niveau de service public et de réussite des politiques publiques engagées. Cette information constitue, pour l'IPSASB, un objectif nécessaire aux états financiers -d'un Etat ou d'une collectivité locale, permettant ainsi de répondre aux besoins d'information prospective des utilisateurs des états financiers. L'IPSASB propose ainsi que la présentation d'une information sur la soutenabilité à long-terme des politiques publiques soit nécessaire pour remplir les objectifs assignés à la présentation d'information financière publique, à savoir rendre des comptes et aider à la décision,

tels que définis dans le document de consultation relatif à l'élaboration d'un cadre conceptuel comptable par l'IPSASB.

Position préliminaire n° 2

A partir d'un panorama des pratiques de quelques Etats et organisations supranationales diffusant une information sur le caractère soutenable du financement des politiques publiques engagées, l'IPSASB recense trois grands modèles de présentation de l'information: la présentation d'états supplémentaires donnant des détails sur la nature des projections réalisées; un résumé narratif des projections ; enfin, des références, dans les états financiers, à des rapports externes sur la soutenabilité des politiques publiques. Après avoir analysé les avantages et inconvénients de ces trois modèles de présentation, l'IPSASB propose que la présentation se fasse soit sous forme d'états supplémentaires, soit à l'aide d'une présentation écrite des projections.

Position préliminaire n° 3

Présenter une information sur la soutenabilité des politiques publiques nécessite de définir les frontières de l'entité concernée: Faut-il retenir la définition de l'entité fondée sur la notion de contrôle? Faut-il retenir la définition issue de la comptabilité nationale, plus large? Faut-il prévoir une information

pour l'ensemble des entités présentant l'information financière, tant au niveau national que local?

L'IPSASB propose que l'entité présentant l'information financière soit retenue, définie selon les règles de comptabilité publique, fondée sur la notion de contrôle, qu'il s'agisse de l'échelon national ou local.

Position préliminaire n° 4

L'IPSASB recense plusieurs indicateurs utilisés actuellement par les Etats et organisations qui diffusent une information sur la soutenabilité des politiques publiques. Cependant, plutôt que d'arrêter une liste d'indicateurs, l'IPSASB propose qu'ils soient choisis en fonction de leur pertinence pour l'Etat ou l'organisation concernée, en fonction des caractéristiques qualitatives de l'information financière définies dans le cadre conceptuel de l'IPSASB, et en fonction de leur capacité à rendre compte des enjeux de nature fiscale que rencontre l'entité concernée. L'IPSASB recommande aussi que des informations comparatives soient proposées et que les raisons sous-jacentes à l'abandon d'indicateurs soient présentées.

Positions préliminaires n° 5,6 et 7

Ces positions concernent les principes de base et les aspects méthodologiques de la présentation d'une information sur la soutenabilité des politiques publiques.

L'IPSASB propose ainsi, dans sa position préliminaire n° 5, que l'entité présente, dans les documents financiers:

- tout écart au principe selon lequel l'information sur la soutenabilité fiscale est fondée sur les politiques actuelles (c'est-à-dire la prise en compte de

politiques futures, notamment si une politique actuelle est remplacée officiellement par une autre lors d'un exercice futur) ;

- les bases des projections des ressources issues de la fiscalité et des autres ressources;
- les dispositions réglementaires relatives à la politique macro-économique et fiscale, afin que les utilisateurs puissent interpréter les projections réalisées.

Dans sa position préliminaire n° 6, l'IPSASB prévoit que la norme recommande aux entités présentant l'information sur la soutenabilité fiscale, un horizon temporel des projections et les raisons de son éventuelle modification ; les taux d'actualisation choisis, les résultats d'analyses de variation de grands indicateurs (démographie ...) ; les étapes suivies pour s'assurer que les projections sont fiables.

Enfin, l'IPSASB prévoit de recommander que la présentation d'une information sur la soutenabilité des politiques publiques soit effectuée tous les cinq ans.

LE REGIME FINANCIER DES SERVICES DECONCENTRES DE L'ÉTAT :

SUJET MAL CONNU ET ENJEU ESSENTIEL POUR LA REUSSITE DE LA LOLF

Robert HERTZOG, Professeur à l'Université de Strasbourg (IEP) et Présidente la Société Française de Finances Publiques (SFFP)

La Revue « Gestion et Finances Publiques », Août-Septembre 2011

La Société française de finances publiques (SFFP) organise ici son propre colloque, alors qu'en général elle intervient en appui à des colloques portés par ses partenaires, pour étudier un aspect très méconnu de la réforme budgétaire engagée en France par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. L'objet de celle-ci, inscrit dans son intitulé, fut de redéfinir le régime de ces lois très particulières: préparation, structure et contenu, examen par le parlement, éléments aujourd'hui déjà bien étudiés et connus. Mais la loi de finances contient aussi le budget de l'État, dont la LOLF redessine substantiellement l'architecture, et qui comporte l'ensemble des moyens financiers et des emplois dont les services de l'État ont besoin. Or, pour la plupart des missions, ces moyens financiers et ces personnels se trouvent majoritairement dans les services déconcentrés de l'État ou dans des services autonomes appelés dorénavant opérateurs de l'État. Là réside donc l'enjeu essentiel de la réforme, qui ressort de l'esprit de la LOLF davantage que de ses dispositions mêmes : améliorer les performances de l'appareil public et produire un meilleur service public. En quoi l'organisation de l'exécution des lois de finances, plus spécialement de ses programmes, qui fut entièrement conçue par les services du Ministère du Budget et non plus par le parlement comme la LOLF, permet-elle d'obtenir de meilleurs résultats, à un moindre coût et avec des personnels plus heureux dans leur travail? Voilà la question centrale de ce colloque.

Cette dimension de la réforme budgétaire n'a pas été beaucoup étudiée. Peut-être parce qu'il y a peu de droit, comme on le verra en lisant les articles insérés dans ce numéro. Le Ministère du Budget a fait le choix délibéré, un peu étrange quoique

explicable, de ne pas réglementer de manière formaliste les modes et procédures d'exécution du nouveau budget. Les textes, essentiellement des circulaires, sont éparés et confidentiels. En conséquence, les pratiques des administrations sont extrêmement diverses selon les ministères et souvent à l'intérieur même de ceux-ci, par exemple entre l'administration pénitentiaire et les juridictions au ministère de la Justice. Comme elles se déroulent dans les couches profondes des services, peu d'informations en émergent. Il était donc indispensable que participent à cette étude les fonctionnaires qui connaissent les instructions, savent comment elles sont appliquées et que des praticiens portent, avec des universitaires, des regards critiques et formulent les interrogations pertinentes.

Il faut aussi se réjouir que se tienne un colloque sur l'État qui connaît d'autres transformations de grande ampleur, dans ses organisations, les procédures, la vie des fonctionnaires, leur vision des territoires, la conception du management public qui s'ajoute dorénavant à l'administration. Ces changements, insuffisamment médiatisés et mal suivis par le monde académique, sont, de surcroît, un peu éclipsés par l'intérêt constant porté aux institutions territoriales décentralisées, sur lesquelles il est facile d'organiser colloques et séminaires: on est assuré du financement et d'une large participation de fonctionnaires et d'élus. L'État aussi bouge en profondeur et le 1^{er} janvier 2010 est une date décisive pour beaucoup de services départementaux et régionaux. En Allemagne, des réformes similaires avaient été menées depuis plus longtemps et nous pouvons profiter de cette expérience qui a la même inspiration mais pas tout à fait la même orientation; on

voit la différence de méthode entre un pays génétiquement centralisé et un pays plus familier de systèmes publics multipolaires, plus réaliste face aux défis de la gestion des problèmes collectifs ou sociaux et davantage capable de négociations.

« LOLF et services déconcentrés de l'État Il est-ce bien le sujet? Ces services ne sont pas visés dans la LOLF. ils ne sont cités dans aucun article et le régime qui leur est applicable ne figure pas. Serions-nous, péché mortel, hors sujet? Bien évidemment que non, mais il y a là une interrogation à la foi pratique et doctrinale venant de ce qu'il ya beaucoup de LOLF hors de la LOLF, laquelle est pourtant une loi organique Qu'est-ce que cela signifie, qu'est-ce que cela implique? Pour avoir vu d'un peu près les travaux préparatoires de la mise en œuvre de cette nouvelle loi organique, je peux témoigner qu' à l'origine les services de terrain n'étaient pas très visibles pour les promoteurs, prioritairement préoccupés par la réforme de l'appareil législatif.

Pourtant le décret n092-604 du 1^{er} juillet 1992, portant charte de la déconcentration avait déjà énoncé que « la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'État II. Ces moyens comprennent les finances et les ressources humaines, qui sont dans les lois de finances. Les changements qui sont en cours s'inscrivent dans la longue durée et doivent concilier les principes de cette charte, donc on n'est pas certain qu'ils soient parfaitement assimilés par l'État central, et ceux de la nouvelle organisation financière. Ceux-ci figurent dans une loi organique, alors que la déconcentration, comme l'ensemble de l'organisation administrative de l'État, est une matière qui relève essentiellement de décrets. La rencontre des deux a donné naissance à un droit mou et élastique, « péri-lolfien », qui s'écrit sans grandes contraintes normatives et qui se veut surtout l'expression de doctrines managériales, bien qu'il ait un impact considérable sur la vie réelle des administrations et des agents et qu'il soit peut-être plus déterminant pour la réalisation des objectifs stratégiques de la réforme budgétaire que les dispositions très solennelles sur l'architecture des lois de finances et leur examen parlementaire.

Une autre composante du titre de ce colloque mérite quelques explications introductives : « Bureaucratie et performance ». Bureaucratie est pris ici dans le sens wébérien du terme; elle est le gouvernement par la raison et par les normes, celles-ci n'étant que l'expression de celle-là. Nous assistons depuis une vingtaine d'années environ à un processus surprenant, à certains égards, de renforcement et de densification des règles du droit budgétaire et du droit comptable, avec une formalisation de plus en plus poussée. Elles ne régissent plus seulement des formes et procédures mais expriment une vision économique et sociopolitique de l'administration et de ses fonctions. Elles s'inscrivent, du reste, dans des textes de plus en plus élevés dans la hiérarchie des normes, constitution, traités, lois organiques, surveillés par des juges de plus en plus attentifs à leur respect. Cette juridisation marquée des finances publiques paraît être en contradiction avec les préconisations des spécialistes en organisation et en management qui insistent sur l'impérieuse nécessité de la flexibilité et des capacités d'adaptation. La nouvelle doctrine qui a beaucoup de succès à la Direction générale de la modernisation de l'État s'appelle d'ailleurs la « LEAN administration », l'administration souple. Comment concilie-t-on la souplesse qu'est censée apporter la LOLF, par sa judicieuse combinaison de la liberté des gestionnaires et de leur responsabilité, avec ce durcissement du droit financier?

Le compromis semble s'être fait dans ce deuxième cercle du système financier qu'est l'exécution des budgets par les services opérationnels, que l'on a voulu préserver d'un excès de normalisation, en les laissant dans un grand flou réglementaire. A qui profite alors réellement cette apparente flexibilité? Il appartient au colloque d'apporter des éléments de réponse. Mais tous les témoignages des acteurs de terrain confirment que les pouvoirs centraux et les logiques verticales ont été les principaux bénéficiaires des marges de manœuvre qui ont été créées par la réforme. Les services opérationnels sont enserrés dans des contraintes légales et réglementaires inhérentes au droit de la LOLF, et très souvent aussi dans des instructions et normes édictées par les administrations centrales qui laissent des marges d'initiative

très variables: de nulles à satisfaisantes. Au demeurant, le morcellement qui résulte de l'éclatement des programmes et enveloppes nationaux en BOP territoriaux aboutit mécaniquement à réduire les volants sur lesquels on peut jouer. Un facteur supplémentaire de difficultés provient de la politique de maîtrise des dépenses de l'État et de réduction des emplois, qui fait peser des contraintes plus dures sur les services d'exécution que sur les administrations centrales et qui crée une association un peu négative entre LOLF et pénurie de moyens alors que celle-ci devrait être l'outil, et l'est parfois, pour mieux faire face à cette situation. Mais il est bien connu que toute réforme est plus facile en période d'aisance budgétaire.

Max Weber, parlant de la domination rationnelle légale, caractéristique des sociétés modernes, constatait aussi qu'elle entraînait un désenchantement du monde, c'est-à-dire la fin de la magie ou de la croyance à la magie. L'objectivation des comportements et des relations sociales laisse peu de place au surnaturel et en matière de finances c'est une ancienne préoccupation, à la base du droit financier: tout compter et tout évaluer. Mais l'ancien système laissait beaucoup de zones d'ombre et comportait bien des approximations, comme le montrent certaines comparaisons faites par les praticiens.

Aujourd'hui, au regard des sommes en jeu, des effets économiques ou sociaux de leur utilisation, il faut renforcer les exigences de qualité et de rigueur, au sens scientifique du mot. Une expression revient constamment dans les propos des fonctionnaires: la gestion fine, l'importance du détail. Il y a donc bien, dans les finances publiques, la fin d'une certaine magie. La baguette keynésienne est brisée. Dépenser plus ne garantit pas une croissance qui rapportera demain un supplément de recettes. On a appris que rien ne peut se réaliser sans qu'il faille en payer le coût.

Si les gestionnaires de BOP n'ont pas beaucoup de raisons de rêver, il faut cependant espérer que l'outil de ce désenchantement du monde financier ne les conduise au désenchantement vis-à-vis de l'outil lui-même !

POLITIQUE ECONOMIQUE

RÉGIONALISATION ET DÉVELOPPEMENT : L'EXPERIENCE MAROCAINE

Henri-Louis VÉDIE, Economiste, professeur à HEC de Paris

REMALD, n°spécial 71 /2011

Régionalisation et mondialisation se sont développées depuis la fin des années quatre-vingts et tout au long de la décennie 1990. Mais de quelle régionalisation parlons-nous ? Celle qui se traduit par la constitution de groupes régionaux d'Etats comme l'Union européenne, le Mercosur ou l'ALENA, ou bien celle qui s'exprime à travers le transfert de certains pouvoirs par l'État à ses régions, comme par exemple en France avec les lois Defferre de 1982 ?

Dans les faits, il apparaît que la régionalisation est un phénomène dual à savoir celui qui s'exprime à l'intérieur du pays et celui qui entend dépasser ce cadre national pour s'exprimer dans le cadre d'un regroupement, sous une forme ou une autre, de plusieurs pays. Mais quelle que soit son expression, la régionalisation est aujourd'hui au cœur du développement économique.

Le Maroc n'échappe bien sûr pas à cette évolution; mieux encore il en est l'exemple d'une réussite. Dans ce pays, le processus de régionalisation est ancien, antérieur à celui de la France puisqu'il date de 1971, avec la création à l'origine de sept régions. Il faudra cependant attendre 2002 pour que l'institution se généralise et que l'on puisse considérer le pôle régional comme le pôle de développement des seize régions actuelles du Royaume. En effet, depuis 1971, neuf autres régions étaient venues compléter la

liste de celles de la période fondatrice.

Ces seize régions sont inégalement réparties entre le Nord (13) et le Sud (3). Si, en superficie, les trois du Sud sont sensiblement égales aux 13 du Nord, par contre il n'en est pas de même pour leurs populations respectives. En effet, avec près de 60 % du territoire national, les régions du Sud ne regroupent que 2 % de la population. De plus, ces régions s'inscrivent dans un processus d'autonomie, on parlera ici de régionalisation avancée, ce qui n'est pas le cas des 13 régions du Nord.

Dans son discours du 3 janvier 2010, le Roi Mohammed VI a clairement défini les limites et les frontières de la régionalisation marocaine. Sur le plan intérieur, elle sera également duale afin de tenir compte des particularismes locaux. À ces fins on distinguera le modèle de régionalisation avancée, en marche dans les régions méridionales, de celui des régions septentrionales, plus ordinaire dans le sens où les régions concernées ne seront pas dotées, sur le plan institutionnel, des mêmes moyens.

En ce sens, la régionalisation marocaine diffère de toutes les autres expériences. Elle n'est ni italienne, où l'autonomie des régions du Sud italien est loin d'être aussi avancée que ce que laisse penser le projet d'autonomie des régions sud du Royaume; ni allemande, où le fédéralisme se

distingue nettement de l'unité qui préside aux destinées marocaines; ni espagnole où le principe d'autonomie s'applique à toutes les régions du pays; ni même française où ce même principe ne s'applique qu'à la Corse et à certains territoires d'outremer.

Le modèle de régionalisation marocain entend, avant toute autre chose, être en phase avec les réalités et les fondamentaux du pays. Toujours dans son discours du 3 janvier, le Roi Mohammed VI a exprimé sa volonté de placer les provinces du Sud au cœur du processus de régionalisation. Aussi, dans un premier temps, nous allons rappeler la réalité du développement économique des provinces du Sud, à partir de leur capitale régionale LAAYOUNE. Ensuite, nous allons quitter le Sud pour gagner le Nord du Royaume, plus précisément la région de Tanger-Tétouan. Ce qui nous permettra de présenter le pôle régional d'excellence qui se développe avec et autour de Tanger-Med (II). Enfin, nous quitterons le terrain des réalisations pour nous projeter dans le futur et présenter ce qui. Pourrait être, demain, un nouveau pôle d'excellence et de développement dépassant le cadre national, à savoir le plan solaire, qui pourrait être la référence pour toute cette région du. Monde (le Maghreb, la Méditerranée), dans le domaine de la production d'électricité à partir de l'énergie solaire (III).

I. Régionalisation avancée et développement : L'exemple de la réussite dans les régions de sud

Les provinces du sud comprennent trois régions: la région de LAAYOUNE-BOUJDOUR-sakia el Hamra, la région de GUELMIM-Smara et la région de Oued Ed Dahab-Lagouira.

Avec une superficie de 140000 km²,

presque 20 % du territoire national (plus de 710 850 km²) la région de LAAYOUNE-BOUJDOUR-SAKIA el Hamra est de très loin la plus importante des trois et aussi la plus peuplée. Capitale des provinces du Sud, la ville de LAAYOUNE est non seulement le pôle de développement d'une région mais aussi de l'ensemble sud-marocain. A l'origine, jusqu'en 1975, la ville de LAAYOUNE se présentait comme une petite ville de deux ou trois dizaines de milliers d'habitants regroupés en son centre, avec quelques quartiers isolés disposés en périphérie. Aujourd'hui, le territoire de LAAYOUNE, élargi à la province qui porte son nom, compte plus de 250 000 habitants. Outre la ville de LAAYOUNE (200000 habitants), il faut citer la ville portuaire proche d'El Marsa, la ville de Tarfaya et les villages de Foum el Oued et de Daoura. En matière de Développement, on peut dire que tout est parti de LAAYOUNE:

- Pérennisation des conditions de vie avec la mise à disposition d'eau potable (dessalement) et d'électricité.
- Mise en place des moyens de communication et maillage des territoires, dans le i domaine aérospatial, routier et portuaire.
- Éradication de l'urbanisation et de l'insalubrité avec une programmation dynamique de logements à la carte.

Mais rien n'était possible sans le pouvoir central. À ce dernier revient la responsabilité de trouver les financements, tantôt publics, tantôt privés, tantôt mixtes.

À lui toujours la réalisation, mais conjointement avec la région. Voyons maintenant les principales réalisations.

A. Les aménagements portuaires

Avec la mise en place du réseau routier est-ouest les sites portuaires existants vont pouvoir trouver un lien avec les villes de l'intérieur et les faire bénéficier de leur développement. Quatre villes vont ainsi devenir des villes portuaires: LAAYOUNE, BOUJDOUR, Tarfaya et Dakhla. Si Tarfaya, BOUJDOUR et Dakhla, à des titres divers deviennent des pôles de développement locaux, en bénéficiant de la construction de nouvelles zones portuaires, modernes et souvent désenclavées de leur partie urbaine, le port de LAAYOUNE va être le véritable pôle de développement régional de la région Sud. Situé sur le territoire de la ville d'El Marsa, distant d'une quinzaine de kilomètres de la ville capitale, le port de LAAYOUNE El Marsa est le pôle régional de développement de ces provinces. Son activité est bien sûr celle de la pêche, premier port de pêche du Royaume, mais aussi celle du commerce. Depuis 1990, ce port va bénéficier de phases successives d'extension, citons à titre principal celles de 1990, de 1997 et de 2005. À l'origine, lorsqu'il a été mis en service en 1986, ce port était destiné à l'approvisionnement et à la mise en valeur des ressources halieutiques de la région. Sa réussite a non seulement justifié les phases d'extension rappelées, et va permettre à son activité commerciale de connaître une croissance régulière, portée par 6 produits référents à savoir : le trafic du sable, le trafic des hydrocarbures, le trafic des « clinkers », le trafic des céréales, le trafic des containers et le trafic des phosphates.

Dès 1976, le schéma directeur des aménagements portuaires prévoyait un port tous les 200 kilomètres le long du périmètre côtier. En 2010, l'objectif est quasiment atteint. En effet, aux quatre ports déjà cités, sont venus s'ajouter les

ports d'El-Argoud et de Lagouira. Activité dominante des provinces du Sud, l'activité maritime ne pouvait se satisfaire des aménagements portuaires, condition nécessaire mais non suffisante pour faire de cette activité l'activité dominante. Aussi les pouvoirs publics vont inciter à la mise en place de micro-pôles de développement, avec la mise à disposition aux populations de villages de pêche tout le long du littoral.

B. Les villages de pêche: des micro-pôles de développement

Ces villages ne pouvaient se limiter à contribuer à une simple éradication de l'insalubrité, mais devaient également permettre de sédentariser les populations de pêcheurs, en leur permettant d'exercer leur activité dans de meilleures conditions, tout en valorisant le produit de leur pêche. Pour cela la construction d'une halle à poisson, dans chaque village de pêche, va se révéler particulièrement efficace.

Implantés le long du littoral, ces villages vont procéder, soit de la mise à niveau d villages existants, soit de la création de nouveaux villages. Au nombre de 7, ils vont se répartir entre la région de LAAYOUNE-BOUJDOUR, sur les sites de Sid el Ghazi et de Lakraa, e la région de Oued-Eddahab-Lagouira, sur les sites de Lamhiriz, Ain Bida, Labouraa N'Tireft et Playa Diba. L'émergence de ces villages de pêche va permettre à l'urbanisation d'être le relais indispensable au développement économique, sans lequel rien de durable ne peut être envisagé.

Que cela soit l'aménagement portuaire ou le village de pêche, leur pérennité suppose 1 mise à disposition de services publics de qualité. Et cela va être fait à partir tous logiquement de LAAYOUNE, capitale régionale.

C. Emergence de services publics de qualité

Nous avons privilégié trois services publics: celui de la justice, celui de la santé et celui de l'éducation.

- À partir de 1975, des tribunaux de première instance ont été installés à LAAYOUNE bi sûr, mais aussi à Smara, Dakhla et Tarfaya. Dès leur mise en place, ces tribunaux vo bénéficier d'une compétence élargie par rapport à leurs attributions habituelles dans les provinces et régions du Nord, L'installation d'une Cour d'appel à LAAYOUNE va venir compléter l'organisation judiciaire de la région Sud et faciliter l'unification du système judiciaire sur l'ensemble du Royaume. Désormais une seule et même loi s'appliquera à l'ensemble des populations, qu'elles soient du Nord et du Sud.

- Dans le domaine de la santé publique, en 1975, les infrastructures étaient réduites au strict minimum, voir quasi inexistantes. Du fait de leur éloignement, on va très vite s'apercevoir que ces provinces avaient besoin d'une autonomie sanitaire. Aussi, l'infrastructure mise en place va être de type pyramidal. Au sommet de la pyramide, l'hôpital régional de LAAYOUNE, à la base de la pyramide, les centres de soins, les centres de santé et les dispensaires. Entre les deux, des hôpitaux relais implantés prioritairement dans les villes les plus peuplées, comme à BOUJDOUR, à Dakhla, à Smara et à Tarfaya. Avec son statut d'hôpital régional, le centre hospitalier Ibn-el Mahdi de LAAYOUNE est aujourd'hui la référence sanitaire du Sud Marocain, et bénéficie du matériel plus moderne. Avec 240 lits, il est l'exemple de la réussite à l'échelon régional.

- Autre défi à relever, celui de la

formation et celui de l'éducation. Là encore, l'enjeu est considérable, il s'agit de doter les provinces d'écoles, de collèges et de lycées en nombre suffisant, dans un contexte particulier et difficile qui est celui de la démographie naturelle et des flux migratoires. Et là encore l'existant, en 1975, était quasi nul. Aussi, dès 1976, les établissements primaires et établissements secondaires vont se multiplier. Pour la seule ville de LAAYOUNE, non dotée d'établissements secondaires en 1976, nous recensons 9 d'entre eux en 1986. De même, sur la même période, le nombre d'établissements primaires va être multiplié par 3 en 1986, passant de 8 à 24. Et depuis le mouvement ne va cesser de croître et va être accompagné, dès 1979, par la création à LAAYOUNE d'un centre de formation d'instituteurs qui va former jusqu'à aujourd'hui plus de 2 500 enseignants. Tous ces efforts ont contribué à une réduction sensible de l'analphabétisme, où pour la seule région de Laâyoune-Boujdour-Sakia el Hamra le taux est tombé en dessous de 30 %. En outre, depuis 2007 pas moins de 4 institutions universitaires ont été mises sur les rails, dont pour la seule capitale régionale l'école supérieure de technologie et une institution pluridisciplinaire. Enfin pour permettre une meilleure efficacité à cette politique de décentralisation, une délégation régionale du secrétariat d'État chargée de la formation professionnelle a été installée à Laâyoune.

Comme on peut le constater, Laâyoune capitale régionale des provinces du Sud est un pôle de développement qui dépasse la seule région qui porte son nom, pour bénéficier à l'ensemble des régions du Sud. Si on prend l'évolution du PIB par tête, entre 2004 et 2007, on constate que ces régions du Sud avaient, en 2004, le troisième PIB par tête par

ordre d'importance, avec 20 379 Dh/habitant. Seules les régions de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër avec 26225 dirhams(7), et de Casablanca, avec 33011 dirhams faisaient mieux. Par contre, le taux de croissance moyen, sur la même période 2004-2007, est supérieur à celui observé sur la région de Casablanca (5,6 % contre 2,3 %), mais reste inférieur à celui de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër (8,4 %).

II. Tanger-Med: le poids lourd du développement économique des régions Nord

Autre région, autre réussite, celle de la région de Tanger-Tétouan, qui, elle, n'est pas appelée à être dotée d'un statut d'autonomie élargie. Située aux portes de l'Europe cette région regroupe aujourd'hui une centaine de communes, essentiellement rurales. Cependant, le taux d'urbanisation de cette région est proche de 60 %, du fait de l'importance des villes de Tétouan et de Tanger. Mais cette région c'est aussi une ouverture sur le large avec près de 300 kilomètres de côtes, tantôt Atlantique, tantôt méditerranéenne, où l'on ne dénombre pas moins de neuf ports : Tanger et Tanger-Med d'une part et 7 ports de pêche d'autre part, dont le plus important est celui de Larache.

Depuis 2003, et jusqu'en 2008, l'État va investir dans cette région plus de 22 milliards de dirhams (Dh), que vont accompagner des investissements privés à hauteur de 100 milliards de Dh. Entre 2008 et 2012, 120 milliards de Dh devraient être de nouveau investis. Par rapport à l'ensemble du territoire, 26 % des investissements consacrés aux autoroutes seront réservés à la région, 17 % des investissements destinés aux gares et réseau ferroviaire, également 17 % toujours des investissements TGV du pays. L'importance des investissements réalisés,

rapportés à l'ensemble de ceux réalisés sur le territoire national, est très supérieure à ce que représente le territoire de cette région et/ou sa population à l'échelle du Royaume. Cela montre la volonté des autorités politiques du pays de faire de cette région une mégapole économique à partir de Tanger et de Tanger-Med.

A. Un maillage intermodal des communications performant

On retrouve ici la même démarche que celle observée à Laâyoune, et ce dans quatre domaines. À ceux habituels se rattachant aux ports, aux routes et aux aéroports est venu s'ajouter celui du chemin de fer. Dans le domaine portuaire, on distinguera le port container de Tanger-Med, unique en son genre en Méditerranée, et les ports de plaisance, de pêche et de commerce, répartis tout le long du littoral côtier atlantique et méditerranéen. Avec Tanger, Larache est le port le plus important pour la pêche, mais d'autres infrastructures plus modestes existent aussi, toujours tournées vers l'activité de pêche, à Asilah, KsarEssaghir, M'diq et Jebbla. Pour les activités de plaisance on a le choix entre M'dig, déjà cité, et Fnideq. Enfin, si Tanger est un port classique, tourné vers la pêche et le commerce, Tanger-Med est une véritable plate-forme intermodale qui a permis de développer un complexe économique de première importance.

Dans le secteur routier, cette région est désormais reliée par autoroute à Rabat et à Casablanca. Tanger-Med est connecté à ce réseau et le tronçon Tétouan-Fnideq dessert une zone touristique majeure. Dans le domaine aéroportuaire, entre 2003 et 2007, c'est près de 140 millions de Dh qui ont été investis. L'aéroport de Tanger Ibn Batouta en a été le principal bénéficiaire (110

millions de Dh) : il a été modernisé et sa capacité d'accueil a décuplé. À un niveau plus modeste, 30 millions de Dh, l'aéroport de Tétouan a également été bénéficiaire. Enfin, dans le domaine ferroviaire, Tanger-Med est désormais reliée de la relance régionale au réseau ferroviaire Tanger-Rabat. De plus, la modernisation du réseau entre Tanger et Casablanca est en cours. Aujourd'hui, le temps de trajet est très long, plus de 5 heures pour 370 km. Les travaux engagés permettront de rectifier le trajet, le ramenant à 320 km, et de le moderniser, permettant un gain total de temps de 1 heure 30, soit un nouveau temps de trajet très légèrement supérieur à 4 heures. Enfin, c'est ici que se met en place le premier projet arabo-africain de TGV entre Tanger et Rabat, dans un premier temps.

B. Des zones industrielles et des zones franches au service de l'aménagement du territoire

On ne recense pas moins de 13 zones industrielles, certaines ont dû même être dédoublées. De plus, depuis 1997 existe à Tanger une zone franche qui s'est considérablement développée au cours de ces dernières années. Aujourd'hui, Tanger Free Zone/TFZ se déploie sur 1 200 hectares situés en mitoyenneté avec l'aéroport international de Tanger et emploie 40000 personnes. Cette zone bénéficie d'avantages fiscaux et douaniers importants, d'un environnement protégé et d'un statut de libre échange qui la rend particulièrement attractive pour les investisseurs. Et dans cette région, leur potentiel est particulièrement important. En effet nous sommes ici aux portes de l'Europe, via Gibraltar, à 500 kilomètres de Londres, de Bruxelles.

Cette région est à la fois la porte de l'Europe vers l'Afrique et la porte de

l'Afrique vers l'Europe. De plus, elle se situe sur l'un des axes maritimes les plus importants de la planète, puisque 20 % au moins des échanges mondiaux y transitent. On notera que certaines zones industrielles sont également des zones franches, c'est le cas de celles de la ville nouvelle de Melloussa et de celle de Tanger.

C. Un port et un pôle d'excellence: Tanger-Med

Tanger-Med est un port en eau profonde à 14 kilomètres de l'Espagne, mis partiellement en service dès juillet 2007. Relié à Tanger-ville, il a bénéficié des infrastructures de communication mises en place (cf. A). Mais Tanger-Med, c'est aussi Tanger-Med 1 et Tanger-Med II.

Tanger-Med 1

Adossé à des zones franches, doté de liaisons routières, autoroutières et ferroviaires, et Tanger-Med I c'est d'abord quatre terminaux : un terminal pétrolier, un terminal passager, un terminal conteneur et un terminal « vrac et divers ». Le terminal pétrolier dispose de deux postes à quai et d'une aire de stockage. Le terminal passager est équipé d'une gare maritime et d'une gare ferroviaire connectée à la gare maritime. Le terminal conteneur, l'un des plus imposants de la Méditerranée avec 2,1 kilomètres de quai et des tirants d'eau allant de 12 à 18 mètres, peut recevoir les plus grands conteneurs actuellement en exploitation. Enfin, le terminal « vrac et divers » est un terminal fourre-tout, pouvant accueillir des bateaux ayant un tirant d'eau de 12 mètres et est destiné à accueillir progressivement le trafic actuel de Tanger ville. C'est ensuite une plate-forme multimodale parmi les plus modernes de la méditerranée, intégrée au circuit logistique international et disposant de

grues conteneurs en nombre. Depuis son inauguration en juillet 2007, Tanger-Med a accueilli les plus grands conteneurs du monde et se pose déjà en principal concurrent du port espagnol d'Algesiras.

Tanger-Med II

Devant le succès de Tanger-Med, il a été prévu, dès 2007, d'engager une réflexion sur son extension, c'est ce que nous appelons Tanger-Med n. Situé à proximité de Tanger-Med I, il s'agit d'un port de transbordement calqué étroitement sur le schéma du premier, qui disposera de trois nouveaux quais à conteneurs d'une capacité totale de 5 millions d'unités. À ces quais, il est prévu d'ajouter un terminal de réception pour le gaz naturel liquéfié et d'une unité de regazéification.

Une fois entièrement terminés, Tanger-Med I et Tanger-Med II seront les ports référents de toute la Méditerranée et l'une des plates-formes portuaires les plus modernes, cette fois à l'échelle mondiale. Et bien évidemment, les retombées économiques ne se sont pas fait attendre. Avec 15 292 Dh en 2004, le PIB par tête de cette région se situait au neuvième rang des 16 régions. En 2007, avec 20 934 Dh par tête, il se situe au quatrième rang. De plus, sur la période 2004-2007, c'est la région, après celle de Marrakech, qui va bénéficier du taux d'accroissement le plus élevé avec 11%.

III. Le plan solaire marocain: un projet pilote pour les régions

Ici, nous n'allons pas nous intéresser à une région du Maroc, mais à un programme, le Plan solaire, qui entend faire du pays le chef de file de toute une région du monde dans le domaine précis de l'utilisation de l'énergie solaire. Le 11 mars 2010, Jean-Louis Borloo, Ministre d'État du développement durable en France, et Amina Ben Khadra, ministre de l'Énergie du Maroc, ont présenté le plan solaire

marocain. Ce plan prévoit la construction d'une capacité de production électrique utilisant l'énergie solaire de 2 GW entre 2015 et 2019 sur cinq sites: Ouarzazate, Ain Bni Mathar, Foum El Oued, Boujdour et Sebkhath Tah.

La France et le Maroc sont convenus de mettre en place un partenariat institutionnel, technique et financier. Un premier appel d'offre devrait être lancé dès cet automne, pour construire et exploiter plusieurs centrales de 500 MW à Ouarzazate. Ce projet s'inscrit dans la logique du développement durable puisque, selon Mme Ben Khadra, ce projet, tous projets confondus, devrait permettre annuellement d'économiser, en combustibles, 1 million de tonnes équivalent pétrole et d'éviter l'émission de 3,7 millions de tonnes de CO₂•

A. Un projet de dimension nationale

Le projet comportera cinq centrales solaires. Outre celui d'Ouarzazate, d'une puissance de 500 MW, sur une superficie de 2500 hectares pour une production annuelle de 1 150 GWh/an, un deuxième projet concerne les provinces du Nord, celui d'Ain Bni Mathar, situé dans la région orientale du Royaume. D'une puissance de 400 MW, sur une superficie de 2000 hectares, pour une production annuelle de 835 GWh la centrale d'Ain Bni Mathar, ville de 15000 habitants à 81 kilomètres au Sud d'Oujda, devrait permettre à cette région rurale de connaître un premier développement industriel.

Les trois autres projets restants sont ceux de Foum El Oued, de Boujdour et de Sebkhath Tah. Ces trois projets concernent les provinces du Sud. La centrale proposée à Boujdour serait d'une puissance de 100 MW, sur une superficie de 500 hectares, pour une production annuelle de 230 GWh. Avec celui de Foum El Oued, on se

rapproche de Laâyoune puisque la commune de Foug El Oued est située entre Laâyoune et la ville d'Al Marsa. On est donc ici dans une région où les besoins en énergie sont considérables. Aussi, on ne sera pas surpris des 500 MW de puissance et de la production annuelle de 1 150 GWh. Reste le projet de Sebkhah Tah. Il se situe près de la ville de Tarfaya. Il nécessitera au sol une superficie de 2 500 hectares, pour une puissance de 500 MW et une production annuelle de 1040 GWh. Ces trois projets sont associés à l'existence de villes portuaires parmi les plus importantes du Sud marocain.

Au total, ces cinq centrales auront une puissance cumulée de 2 000 MW et nécessiteront une surface de 10 000 hectares. Réparties sur l'ensemble du territoire, elles font de ce projet un projet de dimension nationale, mais dont les retombées et les objectifs s'inscrivent en cohérence avec ceux du Plan solaire méditerranéen (PSM), dans la logique du développement durable.

B. Un projet dans la logique du développement durable et du Plan solaire méditerranéen

Le Plan solaire méditerranéen (PSM) est l'un des projets phares de l'Union pour la Méditerranée (U.P.M.), qui l'a inscrit comme projet d'intérêt régional. Le P.S.M. peut donc être considéré comme l'un de ces projets phares. Son objectif est d'accroître l'utilisation des énergies renouvelables, et pour cela de privilégier la construction d'unités de production d'électricité bas carbone, notamment solaire, permettant aussi de limiter les émissions de gaz à effet de serre, tout en réduisant la dépendance énergétique de chaque pays de la région méditerranéenne.

Aussi, le Plan solaire marocain s'inscrit-il

dans la logique du développement durable. Projet de 9 milliards de dollars, il entend concilier le développement économique, la préservation de l'environnement et la lutte contre les changements climatiques. On estime aujourd'hui qu'il devrait permettre de réduire, par an, l'émission de 3,7 millions de tonnes de dioxyde de carbone. Ce n'est donc pas un projet destiné seulement à faire reculer la dépendance du Maroc en matière d'énergie, mais bien aussi un projet qualifié d'écologique par Ali Fassi Fihri, directeur général de l'Office National d'Électricité. Ce qui est d'ailleurs dans le droit fil de la déclaration du ministre des Finances, Salaheddine Mezouar, rappelant que le Maroc est déterminé « à préserver l'environnement dans tous ses futurs projets ».

Le Plan solaire marocain, voulu par le Roi Mohammed VI, s'inscrit donc dans une démarche plus globale et générale en faveur du développement durable. Cette démarche sans cesse rappelée par le Souverain, et réaffirmée lors du dernier discours du Trône, a valu à Rabat de figurer parmi les villes choisies pour célébrer le quarantième anniversaire de la journée de la terre, le 24 avril. Aussi, le Roi a-t-il tenu personnellement à assister au lancement de ce projet, en novembre dernier, accompagné par le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, Hillary Clinton, qui se trouvait au Maroc à l'occasion du 6^e Forum pour l'avenir.

C. Un projet leader pour la région méditerranéenne

Pour beaucoup d'observateurs, ce projet est de taille à positionner clairement le Royaume comme le leader de la région en ce qui concerne l'utilisation des énergies renouvelables. Aujourd'hui, deux projets coexistent sur ce sujet, avec le projet marocain: le Plan solaire tunisien (PST) et

DESERTEC.

Le Plan solaire tunisien couvre la période 2010-2016. Estimé à 3,6 millions de dinars, ce plan devrait être cofinancé par le Fonds national pour la maîtrise de l'énergie (FNME) à hauteur de 260 MD, par le secteur public/STEG, à hauteur de 800 MD, et par des fonds privés (2 500 MD). Le solde, 40 MD, sera prélevé sur le Fonds de coopération internationale. Il devrait permettre une économie globale d'énergie de l'ordre de 6 kilotonnes équivalent pétrole par an, multipliant par 5 la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie en passant de 0,8 % à 4,3 % en 2014. Si intéressant soit-il, ce plan n'est pas comparable au plan marocain; il est moins ambitieux, avec des objectifs plus modestes.

Le projet DESERTEC est l'opposé du Plan solaire Tunisien. En ampleur, il n'est pas non plus comparable au plan marocain, puisqu'il se projette sur 40 ans et devrait coûter 400 milliards d'euros (valeur d'aujourd'hui). Lancé en juillet 2009 par une fondation du même nom, il porte sur la création d'un réseau d'énergie interconnecté à l'Arabie Saoudite, alimenté par des centrales solaires du Maroc, mais aussi de l'Afrique du Nord et du Proche-Orient. Projet pharaonique, sa capacité totale, tous travaux terminés, serait de 100 GW, destinés à alimenter la région méditerranéenne et à répondre à certains besoins européens.

En conséquence, avec le Plan solaire, le Maroc se positionne bien comme le pays leader d'une région, dans le domaine de l'utilisation de l'énergie solaire. Avec une capacité de 2 GW, il est certes très en retrait par rapport aux 20 GW prévus sur le pourtour du bassin méditerranéen, et encore plus éloigné de l'objectif du projet DESER-TEC, auquel d'ailleurs le Royaume

est associé. Par contre, il se montre beaucoup plus ambitieux que le Plan solaire tunisien. En prenant date avant les autres, le Maroc entend non seulement se positionner, mais se positionne déjà pour prendre le leadership du solaire dans la région.

En conclusion, au Maroc, régionalisation et développement se conjuguent au même rythme. En choisissant son propre modèle de régionalisation, le Maroc a pu, avec succès, tenir compte des particularismes régionaux que l'on rencontre dans tout pays. En distinguant un modèle de régionalisation avancée pour les provinces du Sud et un modèle différent pour les provinces du Nord, les autorités politiques du pays ont non seulement été dans la logique et dans le droit fil de son projet de règlement de l'affaire du Sahara, conduisant à une large autonomie, mais ont tiré les conséquences de la spécificité géographique de ces "territoires, tout en longueur, très peu peuplés. Le développement économique de cette région, à partir de la ville capitale de LAAYOUNE, est une réussite, facilitée sans doute par la mise en place progressive de cette régionalisation.

Dans les régions Nord, l'émergence de Tanger-Med est la réponse à ceux qui pensaient, à tort, que les efforts financiers réalisés au Sud empêchaient toute action comparable au Nord. Là encore, force est de constater que le succès de Tanger-Med fait de la région de Tanger-Tétouan la grande mégapole économique d'aujourd'hui et de demain, dont l'influence va bien au-delà de la région mère.

Enfin, comme nous l'avons rappelé, le Maroc se positionne également comme le pays pionnier et chef de file de toute cette partie du monde, la région méditerranéenne, dans le cadre de

l'énergie solaire. Et lorsqu'on sait combien la plupart des pays de cette région sont des pays dépendants en matière énergétique, on peut considérer que, là encore, le Royaume du Maroc a fait le bon choix.

POLITIQUE ECONOMIQUE

LA PLACE DES TERRITOIRES DANS LA NOUVELLE STRATEGIE ECONOMIQUE EUROPEENNE

René Kahn, Université de Strasbourg

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

(Université de Strasbourg) n° 21, Hiver 2009

L'Europe ne se résume pas à un seul modèle économique et social, pas davantage à un schéma unique d'organisation des espaces nationaux, régionaux et locaux. En dépit d'une très grande diversité des situations régionales, d'un point de vue géographique, économique, institutionnel et du relativisme que cette diversité peut inspirer, un constat émerge et une préoccupation domine. Le constat c'est celui d'une forme inédite de réponse à la mondialisation qui ne concerne désormais plus seulement les acteurs traditionnels de l'économie (les entreprises, les pouvoirs publics et les consommateurs) mais bien l'ensemble des institutions d'éducation, de santé, de recherche, de protection sociale, etc. et de la société civile en générale, sommée non seulement de participer à la vie économique et sociale comme c'est sa vocation mais aussi de contribuer directement aux performances économiques des entreprises en participant à des formes régionales et locales d'organisation ayant pour finalité le renforcement de la compétitivité et de l'attractivité d'un nouvel acteur économique : le territoire. Sous l'impulsion de la Commission européenne, qui s'appuie elle-même sur une vulgarisation des principaux enseignements en économie géographique, partout en Europe émerge une nouvelle conception du développement et de l'aménagement du territoire basée sur la spécialisation territoriale, la concentration géographique et la proximité source d'économies d'agglomération (pôles

d'excellence, clusters, eurorégions, eurodistricts). Comment ce transfert de responsabilité des pouvoirs centraux vers les acteurs décentralisés s'est-il effectué ? Comment les territoires sont-ils devenus le fer de lance de la politique économique européenne ?

1. La nouvelle conception européenne de l'espace régional

Les régions en première ligne dans la course à la compétitivité

Fait étrange quand on adopte le recul nécessaire, les conceptions économiques qui ont animé les différentes périodes de la construction européenne ne se ressemblent pas. Jusqu'au début des années soixante-dix, à l'exception de la déclaration d'intention inscrite dans le traité de Rome, de remédier aux disparités régionales les plus criantes, les régions et plus largement les territoires n'apparaissent pas comme des éléments pertinents pour la politique européenne. Les Neuf au sommet de Paris en 1972 retiennent sans grande conviction le principe général d'apporter une aide aux régions en difficulté par la création d'un fonds régional européen. Mais à partir du milieu des années soixante dix, les régions vont faire l'objet d'une attention de plus en plus précise. Ainsi est née puis s'est développée une des justifications les plus enthousiasmantes de la construction européenne : la *politique régionale européenne*, principal vecteur de la cohésion disposant d'instruments de plus en plus sophistiqués et de moyens de plus

en plus importants (les fonds structurels affectés à des objectifs). A la fin des années quatre-vingt-dix et début des années 2000 on pouvait encore penser que la politique régionale européenne, devenue politique de cohésion, constituait avec la PAC le volet le plus évident de la solidarité européenne. A côté de l'objectif du marché unique caractérisé par une concurrence libre et non faussée, la politique de cohésion maintenait fermement un objectif de convergence et de réduction des inégalités de développement. Elle étendait ce principe à tous les nouveaux Etats membres et candidats à l'entrée dans l'Union. Aujourd'hui si la politique de cohésion bénéficie d'un budget important (de l'ordre de 308 milliards €), sa finalité première n'est plus la même. Suite à la stratégie de Lisbonne et Göteborg, cette politique a désormais pour objectif d'enrôler tous les espaces régionaux et l'ensemble des territoires organisés de l'union européenne dans un mouvement général d'amélioration des gains de productivité pour les entreprises confrontées à la mondialisation, d'acquisition d'avantages comparatifs, le renforcement leur attractivité et l'obtention d'avantages compétitifs au profit des activités qu'elles hébergent. Cette mobilisation des territoires à des fins économiques, préconisée par les instances européennes, emprunte des formes multiples (clusters internationaux, pôles de compétitivité, eurorégions) qui tendent toutes à montrer que désormais dans la course aux avantages concurrentiels, les régions sont en première ligne.

De la généralisation des systèmes productifs territorialisés aux territoires comme systèmes productifs directement confrontés à la mondialisation

En Europe, il n'existe pas un type de région mais plusieurs modèles régionaux

qui coexistent avec une infinité de combinaisons pour ce qui concerne les statuts et les compétences des administrations publiques intermédiaires et locales. On observe également une très large gamme d'architectures dans l'organisation des rapports entre les administrations centrales et locales, faisant apparaître de très nombreuses formules selon le degré d'autonomie législative, fiscale, économique, politique et sociale, des collectivités. Un dénominateur commun les rapproche d'une certaine façon : les collectivités territoriales sont désormais placées par l'Union européenne dans une situation de concurrence généralisée.

Sans qu'il soit possible d'identifier qui de la théorie économique ou de la politique publique a entraîné l'autre, on a vu émerger à partir du milieu des années soixante-dix un très grand nombre de dispositifs en même temps que de concepts d'organisation productive territorialisée. Toutes ces notions et réalisations réputées performantes ont fait ou font encore l'objet d'une littérature très abondante : technopoles, milieux innovateurs, clusters, districts industriels, SPL, pôles de compétitivité, systèmes régionaux d'innovation, régions apprenantes, etc.

Chaque région, chaque collectivité européenne met au point une stratégie qui comporte plusieurs dispositifs de ce type et mobilise pour chacune d'elles, plusieurs dizaines d'institutions autour d'une finalité de développement centrée sur les performances des entreprises régionales : capacité d'exportation, capacité d'innovation, créativité. Les ressources territoriales matérielles et immatérielles (patrimoine culturel, traditions et savoir-faire, langues et fêtes régionales, etc.) sont devenues les nouveaux avantages comparatifs dans un climat de concurrence exacerbée.

Une préoccupation dominante mobilise les métropoles, les régions, et d'une façon générale, tous les espaces organisés, c'est celle de leur devenir économique et de leur positionnement en terme d'attractivité et de compétitivité. Cette mobilisation à une très large échelle des acteurs locaux dans la compétition internationale tend à induire de nouvelles configurations spatiales et des innovations organisationnelles, elle tend aussi à engendrer une forme d'instabilité institutionnelle préjudiciable aux acteurs qui ne disposent pas des mêmes ressources que les « global players » notamment les firmes multinationales. De nouveaux schémas productifs d'organisation spatiale et nouvelles recompositions territoriales destinées à la fois à réduire les dépenses publiques et la fiscalité locale, d'une part, à renforcer le rayonnement des métropoles, d'autre part, sont organisées.

2. Les formes concrètes de régulation territoriale

Au cœur de la question de la compétitivité territoriale, une question se pose : quelles sont les institutions en charge de la régulation économique ?

L'union européenne qui n'a pas choisi de se doter de véritables institutions économiques de régulation conjoncturelle capables de protéger la première économie du monde des chocs endogènes et exogènes, semble avoir opté pour une forme inédite de régulation. Elle pousse sur le devant de la scène économique de nouveaux acteurs : les territoires et les met en demeure de réussir là où les politiques macroéconomiques traditionnelles nationales ou supranationales ont échoué. Comme le soulignent avec force les nouvelles théories en économie géographique et comme l'affirment nettement les experts mandatés par la commission européenne :

désormais « les territoires comptent » (ORATE/ ESPON 2006, 2007) Dans cette configuration, il est impératif que chaque collectivité sache se constituer en centre économique autonome, responsable et performant. Cette option n'a pas émergé spontanément, elle est la conséquence d'une évolution lente des institutions et d'un débat théorique passablement oublié, qui s'est ouvert dans les années quatre-vingt.

S'il nous paraît aujourd'hui tout à fait normal qu'une commune, une agglomération urbaine, un département, une région soient des acteurs économiques dont la finalité est de capter des flux de richesses afin d'assurer à leurs ressortissants un niveau suffisant d'emploi et de prospérité, il n'en a pas toujours été ainsi.

La fonction principale des collectivités a longtemps été politique au sens étymologique du terme c'est à dire, assurer la gestion des affaires de la cité. Aujourd'hui encore, la prise en compte au niveau local du développement prend un sens particulier qui implique non seulement la création de valeur économique mais aussi une adéquation entre les objectifs économiques des entreprises et les autres besoins du territoire (cohésion sociale, gestion des ressources naturelles). Le territoire est entendu ici comme une communauté d'individus établie sur un espace géographique donné, doté de nombreuses institutions chargées d'organiser en pratique tous les aspects de la vie courante. En d'autres termes, l'économie au niveau local s'insère un ensemble plus vaste et très complexe qui prend en compte tous les besoins y compris culturels inhérents au vivre ensemble. Dans le schéma traditionnel de l'organisation des fonctions, l'objectif de la compétitivité était l'apanage des seules entreprises et certains économistes parmi les plus réputés ont fermement bataillé

pour que cette préoccupation soit réservée aux seules entreprises (Krugman 1996/1998). Sous l'impulsion de l'Europe, la répartition des rôles a considérablement évolué et il y a deux manières de concevoir cette évolution : soit les frontières de l'entreprise intègrent désormais toutes les institutions et ressources territoriales, soit les territoires sont devenus des acteurs économiques dont la mission est de renforcer la compétitivité des firmes qu'ils hébergent. C'est cette seconde approche qui a prévalu à partir du moment où la commission européenne décidait dans les années 2004-2006, de mettre la politique régionale de cohésion au service des orientations communautaires stratégiques en matière d'emploi, de croissance et d'innovation. Désormais, les politiques de concurrence et de cohésion ont en Europe le même visage. Les travaux exploratoires commandés par la Commission vont encore plus loin. Le rapport Barca (2009), plus radicalement encore que le rapport SAPIR en 2003, préconise une refonte globale de la politique européenne de cohésion territoriale.

La clusterisation de l'économie

A partir des travaux d'Alfred Marshall sur l'atmosphère industrielle au 19^{ème} siècle redécouverts au début des années quatre-vingt, on a vu se généraliser des travaux théoriques et des politiques publiques mettant en évidence l'existence de très nombreuses externalités positives associées à la proximité géographique des entreprises concentrées sur un espace régional et coopérant entre elles. Au fil des rapports d'experts nationaux et européens, il est rappelé que désormais « les territoires comptent », que le succès économique et la cohésion dépendent maintenant directement de la capacité des régions à organiser les acteurs économiques en réseaux intra ou trans-régionaux. On observe ainsi les nouvelles fonctions économiques des espaces

organisés (régionaux, infrarégionaux, suprarégionaux ou transnationaux). Le recul des espaces politiques de régulation économique et le rôle grandissant des espaces organisés par les acteurs économiques sont des phénomènes concomitants. L'insistance sur les effets positifs associés à une organisation économique de proximité a induit une démultiplication des réseaux, des clusters et méta-clusters. A titre d'exemple, une récente étude (ADIRA 2009) a permis d'identifier 232 clusters et réseaux d'entreprises dans l'espace régional transnational du Rhin supérieur.

Le développement du transfrontalier et la généralisation de la coopération inter-régionale

Une autre impulsion parmi les plus fortes données par l'Europe à la recomposition régionale est indéniablement celle de la coopération interrégionale via le programme Interreg. Là encore, le défaut d'intégration européenne en matière sociale est compensé par les programmes structurels. La dernière génération de ce programme communautaire (Interreg IV) considère que l'intégration économique et sociale de l'Europe doit passer par l'intégration réelle de ses territoires en commençant par les régions frontalières. L'objectif de Coopération territoriale européenne, dans le cadre de la politique structurelle bénéficie d'un budget de près de 9 milliards €.

Toutes ces transformations induites par les nouvelles orientations de la construction européenne modifient la situation et les opportunités de développement de nombreuses régions. Elles engagent cependant une recomposition territoriale drastique dont les effets commencent à être visibles dans les pays de l'Union.

POLITIQUE ECONOMIQUE

CRISE ECONOMIQUE (2007-...): UNE INTERPRETATION HETERODOXE

Tarrit Fabien , Maître de Conférences à l'Université de Reims Champagne-Ardenne (France)

Laboratoire Organisations Marchandes et Institutions (OMI) , Juin 2011

La crise à laquelle est actuellement confrontée l'économie mondiale clôt une période de croissance économique relativement forte qui avait succédé à une série de crises de plus en plus fréquentes depuis les années 1980. Nous insistons sur la singularité de la présente crise, qui tient à la fois à vue de sa nature et de son ampleur, et qui révèle les contradictions majeures du capitalisme. Partie de la faillite du secteur immobilier américain, elle témoigne de déséquilibres croissants pour l'économie capitaliste mondiale. Aujourd'hui, le système économique est profondément touché. Le présent article vise à présenter cette crise comme une manifestation des contradictions fondamentales du capitalisme, en particulier de la loi de la baisse tendancielle du taux de profit. Après avoir dressé un constat des manifestations les plus immédiates et les plus visibles de la crise, nous nous penchons sur ses mécanismes structurels, la décrivant comme une expression particulière de la tendance à la baisse du taux de profit, qui prend la forme d'un phénomène de suraccumulation-dévalorisation du capital (I). Nous décrivons ensuite les pratiques mises en œuvre face à la crise (II), et nous concluons en nous interrogeant sur la pertinence du discours portant sur une actuelle reprise (III).

I. LA CRISE LA PLUS VIOLENTE DEPUIS 1929, AU CŒUR DU CAPITALISME

L'actuelle crise économique, qui a éclaté en 2008 et fut précédée en 2007 par l'éclatement de la bulle immobilière américaine, n'avait pas été prévue par les économistes orthodoxes, qu'il s'agisse de son déclenchement ou de son ampleur. Son éclatement a reposé sur les conditions ayant permis une forte croissance entre 2003 et 2006 (I.1), et elle est de ce fait une réplique de la crise de 2001-2002 (I.2).

I.1. Un éclatement lié aux conditions de la période précédente de croissance

La présente crise fait écho à la période de forte croissance entre 2003 et 2006 (I.1.1), qui reposait sur une hausse des inégalités, du degré d'exploitation (I.1.2) et de l'endettement (I.1.3).

I.1.1. En clôture d'une période de forte de croissance

Il se trouve que la période en cours est marquée par une intensification des contradictions de l'économie mondiale. En témoigne, depuis une vingtaine d'années, une accélération des crises financières, d'une ampleur sans précédent depuis 1929 : un krach boursier faisant suite à la crise de la dette mexicaine en 1987, comparable à celui de 1929 ; une crise immobilière aux États-Unis, en Europe et au Japon en 1990 ; une crise du système

monétaire européen en 1992-1993 ; une crise au Mexique en 1994-1995 ; une crise financière en Asie, en Russie puis internationale en 1997-1998 ; une crise au Brésil en 1999 ; une crise en Turquie en 2000 ; une crise des nouvelles technologies et une crise argentine en 2001-2002. C'est alors qu'apparaît un paradoxe puisque, depuis 2002, c'est-à-dire tout au long de la période qui a suivi la crise des nouvelles technologies, la croissance économique mondiale est stable et relativement importante. De 2003 à 2006, le rythme de croissance de l'économie mondiale fut le plus élevé depuis le début des années 1970, avec un accroissement du PIB mondial de l'ordre de 5 % par an (5,5 % en 2006), avec un faible taux d'inflation.

I.1.2. Une hausse du degré d'exploitation et des inégalités

Un paradoxe supplémentaire est que cette croissance économique relativement forte n'a pas correspondu à une hausse du bien-être des populations. Elle repose notamment sur une exploitation accrue des travailleurs, qui se manifeste par un creusement sensible des inégalités de revenu, notamment dans la principale puissance économique mondiale, que nous avons choisi comme illustration. Le revenu médian a diminué de 7 % entre 2001 et 2004 aux États-Unis, ce qui témoigne d'un creusement très important des inégalités. La fraction du centième la plus riche de la population détient plus d'un tiers des richesses (34,3 %), alors que les 20 % les plus pauvres n'ont que 0,2 %. Entre 2001 et 2006, sept millions de personnes supplémentaires se sont vu priver d'assurance santé, et le taux de pauvreté est passé de 11,3 % à 12,3 %, alors que le taux de profit des entreprises a atteint un sommet à 12,8 % (il n'avait pas dépassé 8,3 % pendant le période de forte croissance d'après-guerre). Ainsi, le rapport capital-travail s'est sensiblement modifié en faveur du capital.

Par ailleurs, le développement du capitalisme en Chine, en Inde, et dans les pays de l'ex-URSS a conduit à un doublement de la force de travail mondiale en une période relativement courte, et la conséquence mécanique fut d'une part une diminution de la composition organique du capital et d'autre part une pression à la baisse sur les salaires qui a conduit à une hausse du taux d'exploitation. La conséquence fut un relèvement du taux de profit.

I.1.3. Une hausse de l'endettement

En outre, la croissance économique aux États-Unis repose sur les dépenses militaires et sur le déficit budgétaire, largement financé par des investissements étrangers (la dette américaine est détenue à 46 % par des capitaux étrangers, contre 31 % en 2001), notamment chinois, et elle est favorisée par trois facteurs : la hausse de la productivité chinoise, la diminution des taux d'intérêt et la diminution des salaires réels voire des salaires nominaux, qui parallèlement correspondent à trois phénomènes : l'apparition de l'inflation, surtout sur les marchandises de première nécessité, l'explosion de la bulle immobilière et le caractère non infini de l'exploitation (la plus-value augmente plus rapidement que le revenu national et, n'étant pas investie, on a une surabondance de capitaux financiers qui exigent des rendements de plus en plus importants, or, compte tenu des fondements physiques et sociaux de la valeur de la force de travail, le degré d'exploitation ne peut pas croître de manière infinie). On voit ainsi apparaître les premiers signes d'une crise mondiale du capitalisme, et elle se manifeste en son cœur, les États-Unis. Le nombre de créations d'emplois a sensiblement ralenti, passant de 219 900 en 2005 à 82 200 en 2007 (de 2001 à 2007, l'industrie a perdu 1,8 million d'emplois), la dette des ménages s'élève à 133 % de leur revenu, la part de l'investissement dans le PIB

(10,4 %) est la plus faible depuis les années 1960, le déficit pour 2008 est anticipé à 219 milliards de dollars, contre 163 milliards en 2007...

1.2. L'éclatement de la bulle immobilière dans le prolongement de la crise des nouvelles technologies

Friedrich Engels avait déjà constaté que les éléments utilisés contre la répétition des crises contiennent eux-mêmes les germes d'une crise encore plus violente. En l'occurrence, la crise présente est, dans une certaine mesure, une réplique de la crise des nouvelles technologies en 2001 (1.2.1), avec pour conséquence la constitution (1.2.2) puis l'éclatement d'une bulle immobilière (1.2.3), qui se transforma en crise financière puis en récession économique (1.2.4).

1.2.1. Dans la continuité de la crise de 2001-2002

La crise de la nouvelle économie en 2001 fut précédée d'une bulle boursière d'une ampleur inhabituelle, le seul précédent comparable étant celui des années 1920. L'éclatement de cette bulle présageait un ralentissement économique important, ayant pour conséquence une chute sévère de l'investissement des entreprises et une forte augmentation des licenciements. L'économie était entrée en récession en mars 2001, mais la récession ne se transforma pas en dépression, notamment grâce au maintien de la consommation. Les ménages diminuèrent massivement leur épargne, à un plancher historique, de manière à éviter une diminution de leur niveau de vie. Surtout, les autorités publiques sont intervenues massivement, à la fois au niveau budgétaire et au niveau monétaire. D'une part le gouvernement fédéral a engagé des dépenses budgétaires massives, notamment aux États-Unis, transformant l'excédent de 239 milliards de dollars en 2000 en un déficit de 438 milliards pour 2008. D'autre part, la

Réserve fédérale américaine (Fed) a sensiblement assoupli sa politique monétaire, ramenant son taux d'intérêt directeur, de 6,5 % à 1 % en l'espace de 6 mois (1^e semestre 2001). Ainsi, l'endettement fut encouragé, et ce phénomène fut particulièrement marqué dans le secteur immobilier, avec l'adoption de lois permettant d'accroître les capacités d'endettement, l'octroi de prêts, la non imposition des intérêts sur les prêts hypothécaires... ce qui facilita la constitution d'une bulle immobilière.

1.2.2. La constitution d'une bulle immobilière

Des organismes de crédit immobilier ont accordé à des clients peu solvables des prêts à des taux élevés et variables, ont vendu les titres de créance à d'autres agents qui les revendirent dans des produits financiers sophistiqués qu'ils espéraient rentables. Cette opération reposait sur l'hypothèse qu'il existerait une offre continue de crédit, ce qui conduirait les prix à la hausse, sans qu'il soit nécessaire d'évaluer le risque pour l'emprunteur, puisqu'il lui serait toujours possible de revendre son bien. Cette pratique fonctionna de 1994 à 2006 (entre 2001 et 2006 les prix de l'immobilier augmentaient de 10 à 20 % par an), date à laquelle ces crédits, dits *subprimes*, représentaient 600 milliards de dollars, soit environ 20 % du total des prêts immobiliers aux États-Unis. Elle fut accompagnée d'une bulle spéculative et d'une surévaluation du prix des logements. Au cours de cette période, les investissements dans les nouvelles constructions augmentèrent de 80 % aux États -Unis, de 20 % à 40 % en Europe. Les prêts immobiliers accordés aux ménages augmentaient annuellement de 3,3 % en Allemagne, de 11 % aux États-Unis, de 19,2 % en Italie, si bien que le taux d'endettement des ménages est passé entre 2001 et 2006 de 31,1 % à 52,2 % en Italie, de 64,7 % à 75,3 % en France, de

99,7 % à 109,9 % en Allemagne, de 106,6 % à 155,5 % en Angleterre, de 107 % à 140 % aux États-Unis... et la part de l'emprunt hypothécaire dans le revenu des ménages américains doubla entre 2000 et 2005. La bulle immobilière ne fut alors pas reconnue comme telle, comme ce fut le cas pour beaucoup de bulles précédentes. Dans le cas présent, cela est expliqué par le fait que depuis 1929, les cours de l'immobilier aux États-Unis n'avaient jamais chuté, si bien que l'hypothèse selon laquelle les cours allaient continuer à augmenter était largement admise.

1.2.3. L'éclatement de la bulle immobilière

Le problème est apparu en 2005 lorsque les prix, ayant atteint un plafond, commencèrent à diminuer, si bien qu'un nombre significatif de ménages furent incapables de rembourser leur emprunt, sachant que le montant des remboursements atteignait jusqu'à 70 % des revenus et que les salaires stagnaient. L'éclatement de la bulle immobilière fut ainsi l'élément déclencheur de la crise mais elle n'en est pas la cause première. Au-delà du processus de titrisation, vecteur de spéculation, de parasitisme et de risque financier, trois tendances se sont conjuguées. D'abord, les salaires réels stagnaient voire diminuaient, notamment du fait d'un affaiblissement sensible des luttes pour les salaires depuis 2001. Ensuite, les prix des terrains et des immeubles commencèrent à diminuer. Enfin, les taux d'intérêt directs augmentèrent, jusqu'à 5,25 % mi-2006. Entre juillet 2006 et mai 2008, les prix de l'immobilier américain chutèrent de 18,4 % et les défauts sur paiement atteignirent 10 % en avril, un record. En 2007, la vente de logements neufs chuta de 40,7 %, avec une baisse de 10,4 % du prix. 1,3 million de logements (1 % des ménages américains) furent saisis en 2007, principalement entre juillet et décembre, soit une hausse de 79 % en un an. Ne

pouvant vendre leur bien immobilier, les ménages les plus vulnérables étaient obligés de confier leur logement à des organismes de crédit, si bien que les plus fragiles d'entre eux se trouvèrent en difficulté. Ils durent emprunter aux banques centrales, qui diminuèrent leurs taux d'intérêt directs pour éviter l'aggravation et la diffusion des difficultés. Le marché des *subprimes* s'est effondré, plus de 3 000 milliards de dollars de ces emprunts ont perdu la moitié de leur valeur, les profits des banques d'affaires américaines ont chuté de plus de 50 %, des dizaines de banques et de fonds d'investissement se sont impliqués dans le marché de l'immobilier, et une centaine de PME financières ont déposé leur bilan.

1.2.4. De la crise financière à la récession économique

« Le système du crédit dont le centre est constitué par les Banques dites nationales et les prêteurs et usuriers qui gravitent autour d'elles représente une centralisation énorme ; et il confère à cette classe de parasites un pouvoir fabuleux, le pouvoir... d'intervenir de la façon la plus dangereuse dans la production réelle » (Karl Marx, *Le capital*, livre troisième, tome II, p. 206). Le resserrement du crédit déclencha une vague de faillites parmi les fonds spéculatifs, les fonds d'investissement et les banques commerciales et d'investissement. Ainsi, les *subprimes* sont un symptôme plutôt qu'une cause ; simplement ils ont été sous-estimés par les économistes orthodoxes. Du fait de la titrisation, ces prêts immobiliers étaient liés à d'autres prêts risqués qui étaient gérés par les banques. Elles ont dû les vendre à bas prix, les profits des banques et des assurances se sont effondrés, et la crise immobilière se transforma en crise bancaire, à deux titres : une crise de liquidité, car il est de plus en plus difficile pour les banques d'emprunter auprès d'autres banques sur les marchés interbancaires, pour des

raisons de confiance, et une crise de rentabilité, car les pertes liées à la crise immobilière grèvent les profits. Contrairement aux krachs de 1987 ou de 2001, concentrés dans une industrie spécifique, contrairement à des crises comme celle qui frappa l'Asie du Sud-est en 1997-1998, circonscrites dans des pays moins puissants, la présente crise atteint les marchés financiers en général, et elle est partie du centre capitaliste principal. Aussi, la crise financière initiée dans le crédit immobilier américain se développa rapidement et le 15 septembre 2008, Lehmann Brothers, 4^e banque d'affaires américaine, qui avait déjà annoncé des pertes très importantes, et dont le cours de l'action chuta de 70 % pendant la semaine du 8 septembre, fut liquidée et placée en redressement judiciaire. Ses actifs furent gelés et sa faillite fut prononcée. Cet événement fut commenté comme la « *plus grave crise financière depuis un siècle* » (Alan Greenspan, président de la Fed de 1987 à 2006, *Libération*, 15 septembre 2008) et eut rapidement des répercussions sur d'autres établissements. En un an, le revenu net des banques commerciales et institutions d'épargne chuta de 86,5 %, passant de 36,8 milliards de dollars à 5 milliards, le niveau le plus faible depuis 1991. Deux jours plus tard, le cours de l'action de l'assureur américain AIG, qui avait assuré des actifs liés au marché de l'immobilier pour plus de 500 milliards de dollars, chuta de 60 %. Il risquait d'être également mis en faillite, jusqu'à la décision de la Fed de lui octroyer 85 milliards de dollars de prêt en échange d'une participation de 79,9 %, c'est-à-dire d'une nationalisation, la plus radicale intervention dans le secteur privé de toute l'histoire de la banque centrale. À cette occasion, la Fed contourna ses propres règles puisqu'il n'est pas dans ses attributions de refinancer des assureurs. Toutefois, une faillite d'AIG aurait entraîné des conséquences plus graves que celle de

Lehmann Brothers. Le jour même, le cours d'AIG perd de nouveau 35 % (il avait chuté de 97 % depuis le début de l'année). En dépit de ces interventions massives, la production fut logiquement touchée par l'assèchement du crédit et l'année 2009 vit une chute du PIB mondial de l'ordre de 4 %, et une baisse des échanges mondiaux de l'ordre de 12 %. La bulle financière qui a déclenché cette crise est partie d'une spéculation sur le marché immobilier, s'est diffusée dans le secteur des banques d'investissement, et a provoqué une immense destruction de capital à l'échelle mondiale, d'abord dans la finance puis dans l'industrie. Cette crise est d'abord une crise d'accumulation du capital à l'échelle mondiale, et son déclenchement a été accéléré par des politiques, mises en œuvre depuis les années 1980, ayant visé à faciliter la circulation du capital et à accroître la pression sur les salaires. Le risque est alors apparu de connaître une dépression économique plus profonde et plus longue que celle des années 1930. Les contradictions internes du capitalisme, sa tendance à centraliser et à concentrer le capital, ont renforcé une tendance historique à la suraccumulation de capital, qui correspond à la fois à l'incapacité de le valoriser et à une faiblesse relative de la valeur de la force de travail

II. LES REPONSES DES ACTEURS

Face au développement et à l'extension de la crise économique mondiale, qui exprime une tendance à la baisse du taux de profit, plusieurs éléments ont été mis en œuvre pour en limiter l'ampleur. Il s'est d'abord agi d'une forte intervention publique (II.1), mais également de la conjonction entre une augmentation du degré d'exploitation des travailleurs et une diminution de la quantité de capital investi (II.2). Une autre réponse à la crise fut paradoxalement un repli national, accompagné d'une reconfiguration des rapports de force internationaux (II.3).

II.1. Une intervention publique massive

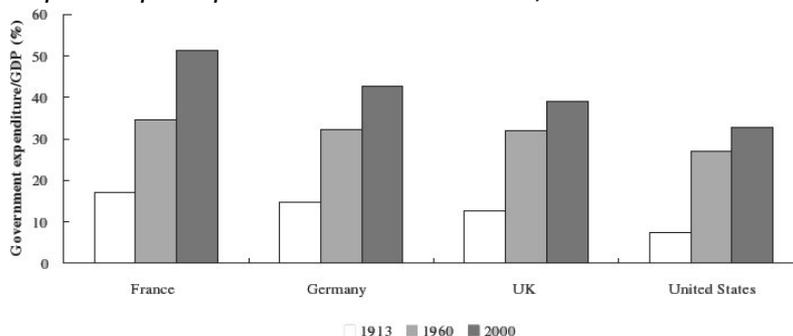
Dans une situation où le capitalisme et la régulation marchande sont confrontés à leurs considérables dysfonctionnements, l'intervention des autorités monétaires et budgétaires est apparue comme indispensable pour éviter l'effondrement, et les institutions financières ont été aidées pour des sommes considérables (II.1.1), ce qui a mis fin à l'hypothèse d'autorégulation du capitalisme (II.1.2).

II.1.1. L'État en dernier recours

En 1997, Alan Greenspan expliquait la crise asiatique par le refus d'adopter les

méthodes du libre marché », ce qui signifiait que le degré de réglementation auquel étaient soumises les entreprises et les banques était trop élevé. Or, sur une tendance historique longue, les chiffres corroborent la « loi de l'activité croissante de l'Etat » aux dépens du secteur privé. Tout au long du vingtième siècle, on a assisté dans les pays les plus riches à une tendance très nette à l'accroissement de la part des dépenses des administrations publiques dans le PIB.

Dépenses publiques en % du PIB en 1913, 1960 et 2000



Source: Commission services based on IMF and OECD data.

Précisément, les dépenses publiques jouent un rôle stabilisateur et permettent d'assurer la circulation du crédit, et un consensus large s'est dégagé autour du principe selon lequel un effondrement du marché financier devait être évité. « *Ce n'est pas que l'on aime nationaliser Northern Rock ou sauver Bear Stearns, c'est qu'il faut donner le signal que les autorités sont prêtes à faire tout ce qui est nécessaire* » (Angel Gurría, secrétaire général de l'OCDE, AFP, 17 mars 2008). Encore une fois il est extrêmement rare que la Fed intervienne en dehors des réunions de son Comité de politique monétaire – elle l'avait fait en 2001, six jours après les attentats du 11 septembre, pour baisser ses taux. Il s'est d'abord agi de rétablir la sérénité sur les marchés financiers en leur fournissant les liquidités nécessaires à la restauration de la capacité

des banques à accorder des crédits, afin de limiter le ralentissement de l'investissement et d'éviter une récession économique. Les interventions se sont multipliées, et les États de la zone euro, conjointement avec le Royaume-Uni, sont massivement intervenus auprès de leurs banques respectives pour garantir les prêts. Marx parlait de l'abolition du mode de production capitaliste au sein même du mode de production capitaliste. « *Il est amusant de voir que les capitalistes, qui rejettent fermement le droit à l'emploi, réclament partout aux gouvernements un soutien public* » (Karl Marx, « Lettre à Engels », 8 décembre 1857. In *Correspondance*, p. 222).

II.1.2. La fin d'une époque

On assiste aujourd'hui à un retrait par rapport à l'idéologie du « libre marché » et

à un retour à une régulation publique plus importante. L'exemple de l'Islande, un pays pourtant relativement riche, est révélateur. Ses trois banques privées, qui avaient massivement emprunté à des banques de Grande-Bretagne et de Suède, se sont trouvées, fin septembre-début octobre 2008, dans l'incapacité de les rembourser. Face à cette difficulté, le gouvernement décida de les nationaliser et le FMI accorda à l'Islande un prêt de 2,1 milliards de dollars, ce qui n'empêcha pas son PIB de diminuer de 10 % en 2009. Des milliers de milliards ont ainsi été débloqués pour faire face à la crise : sauvetage du système financier, aides à certains secteurs productifs à commencer par l'automobile, relance de l'activité par des baisses d'impôts, programmes d'investissement... L'endettement public n'a pas fini de s'accroître, car ce qui est coûteux pour les finances publiques n'est pas tant le coût des mesures de soutien à l'activité – aussi considérables soient-elles – que la réduction des recettes fiscales qui résulte du recul de l'activité économique. Le 18 juin 2009, le président américain annonçait un vaste ensemble de réformes des services financiers qui modifient les attributions de pouvoirs entre les différents régulateurs, créent de nouvelles instances... L'Union européenne vise également à se doter d'une supervision financière renforcée. Les trois futures autorités européennes chargées du contrôle des banques, des assurances et des marchés seront investies de pouvoirs contraignants, qui leur permettront si nécessaire de passer outre l'avis des régulateurs nationaux.

II.2. Une hausse de l'exploitation

Pour maintenir leur niveau de l'activité, les entreprises ont augmenté leur degré d'exploitation, dans le but de rétablir leur taux de profit (1), avec pour corollaire un accroissement du chômage et de la pauvreté (2).

II.2.1. Rétablir le taux de profit

Il est vrai que la partie la plus exposée des détenteurs du capital a largement souffert. Au cours du 1^e trimestre 2009, un nombre record de sociétés ont décidé de diminuer la rémunération des actionnaires. Le classement *Forbes*, qui dénombre le nombre de milliardaires dans le monde, a perdu beaucoup de ses représentants. Ils étaient 793 en 2009, contre 1 125 en 2008, et la valeur nette totale de leurs actifs ne s'élevait plus qu'à 2 400 milliards de dollars contre 4 400 milliards de dollars en 2008. Toutefois, afin de sortir de la crise il faut pour la classe capitaliste rétablir les conditions de réalisation du profit de manière à ce que le taux de profit cesse de baisser, en accroissant le taux d'exploitation et/ou en diminuant le montant du capital investi. Cela correspond à des diminutions de salaire (direct ou différé), à des licenciements, à des fermetures d'usines.... Il apparaît que la valeur du capital détruit au cours de la crise financière correspond à près de la moitié de la richesse mondiale. L'OCDE propose d'alléger l'impôt sur les revenus du travail, en particulier sur les bas salaires, c'est-à-dire le salaire différé et, notamment pour la France, de continuer à limiter la hausse du salaire minimum, car son coût est jugé trop élevé par rapport au salaire médian ; dans tous les cas il s'agit de diminuer la valeur de la force de travail. Rétablir le taux de profit revient à restaurer la confiance sur les marchés financiers. Aux États-Unis de nombreuses entreprises ont procédé à des baisses de salaires de 5 à 10 %. Au premier trimestre 2009, le salaire annuel moyen a été réduit de 6,2 %, et le temps de travail hebdomadaire a atteint un plancher historique en mai (33,1 heures), 9 millions de personnes étant contraintes à travailler à temps partiel. Il est possible que de telles mesures aient commencé à porter leurs fruits, certains indicateurs ayant cessé de se détériorer.

II.2.2. Un appauvrissement général

« La raison ultime de toute véritable crise réelle demeure toujours la pauvreté et la limitation de la consommation des masses, en face de la tendance de la production capitaliste à développer les forces productives comme si celles-ci n'avaient pour limite que la capacité de consommation absolue de la société » (Marx, Le Capital, livre troisième, tome II, p. 145). Il n'en reste pas moins que cela passe par un appauvrissement absolu de la population, à commencer par les catégories les plus fragiles. Le nombre de personnes vivant avec moins de 2 dollars par jour aurait augmenté de 200 millions en 2009 par rapport à 2007. L'Organisation internationale du travail (OIT) remarque qu'en 2008, le nombre de chômeurs a augmenté de plus de 10 millions à l'échelle mondiale, la plus forte hausse depuis la crise financière asiatique en 1998, et il aurait augmenté de 27 millions en 2009, d'autant que parmi ces chômeurs, 80 % ne perçoivent pas d'allocation-chômage. Aux États-Unis en particulier, les chômeurs sont au nombre de 13,7 millions, ce chiffre ayant connu la plus forte hausse depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. Précisément, 6 millions de travailleurs ont perdu leur travail depuis le début de la crise, ce qui correspond à l'équivalent des emplois créés au cours des 9 dernières années. Dans l'OCDE, sept millions de travailleurs ont perdu leur emploi en 2008. Dans l'ensemble de l'Union européenne, le nombre de chômeurs a augmenté de 4,6 millions en 2009. L'Espagne a perdu plus d'un million emplois en un an, avec un taux de chômage de 18,8 %, le taux de chômage en Irlande est passé de 4,9 % début 2008 à 12,5 % fin 2009. En Russie, le nombre de chômeurs s'est accru de deux millions. Aux États-Unis, 3,5 millions d'enfants de moins de 5 ans ne mangent pas à leur faim et plus de 12 millions sont menacés de malnutrition.

II.3. Un repli national relatif et une reconfiguration des rapports de force

Les relations entre États ont également souffert de la crise, ce qui a notamment pris la forme du développement de certaines formes de protectionnisme (II.3.1), ce qui a mis en évidence la fragilité de la domination de l'économie américaine (II.3.2).

II.3.1. La tentation du protectionnisme

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a rapidement constaté un glissement significatif vers des mesures protectionnistes, avec des hausses des droits de douane mais surtout des mesures non tarifaires (normes...); le FMI estime à 12 % la chute du commerce mondial pour 2009, le déclin le plus important depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale. Les investissements directs à l'étranger ont chuté de 15 % à l'échelle mondiale en 2008, et de 30 % en 2009. L'Union européenne se fissure : les dirigeants des Vingt-Sept, à commencer par l'Allemagne, ont rejeté l'idée d'un plan global pour venir en aide aux pays d'Europe centrale et orientale, durement touchés par la crise. La ministre de l'économie de la France, Christine Lagarde, a récemment remis en cause le pacte de stabilité, avec un appel à la Commission européenne pour que les règles du Pacte de stabilité soient appliquées avec plus de souplesse. Fin avril 2009, la Commission européenne a lancé des procédures pour déficit excessif contre la France, l'Espagne, l'Irlande et la Grèce. Les exportations des seize pays de la zone euro en direction de pays non membres de la zone euro ont chuté de 24 % à 99,2 milliards d'euros en février 2009. Les importations ont chuté de 21 % à 101,2 milliards d'euros, a indiqué le bureau européen de la statistique Eurostat. Les importations américaines ont diminué de 30 % au cours

du 1^e trimestre 2009 par rapport à l'an dernier.

II.3.2. La fragilité de la domination américaine

La présente phase économique s'inscrit également dans un processus de reconfiguration des rapports de force entre les États. Une spécificité de cette crise est d'avoir son épice au cœur du système capitaliste, c'est-à-dire les États-Unis. L'économie américaine a atteint son apogée entre 1945 et 1970, en concentrant jusqu'à 60 % de la production industrielle mondiale, contre à peine plus de 20 % aujourd'hui. Aussi, la présente situation se distingue sensiblement de celle des années 1950 lorsque l'économie mondiale était impulsée par une puissance unique. Au cours des 50 dernières années, le capital américain s'est largement affaibli, comme en témoigne la récente diminution du taux de change du dollar. Certes, il reste la monnaie mondiale de réserve, mais les États-Unis sont également la nation la plus endettée au monde, avec des déficits accumulés d'une ampleur massive. Le déficit commercial est équilibré par des achats massifs de bons du trésor américains par les banques centrales et les investisseurs privés des autres pays, en particulier la Chine et le Japon. Les États-Unis vivent à crédit depuis 1970, c'est-à-dire qu'ils dépensent plus qu'ils ne produisent. Ainsi, depuis cette période, les États-Unis ont dû s'appuyer sur un partenaire qui se trouvait toujours être leur principal concurrent, en particulier pour les industries de base. Ce rôle fut d'abord joué par l'Allemagne, puis dans les années 1980 par le Japon – pour qui les conséquences furent douloureuses. Aujourd'hui, la Chine le joue, mais dans un rapport particulier. D'une part, le capitalisme chinois, s'appuyant sur d'un réservoir de main-d'œuvre de centaines de millions de travailleurs, mais sans système boursier, financier, bancaire et fiscal structuré et expérimenté, est très

particulier. D'autre part, il dispose d'une autonomie plus grande que ses prédécesseurs. Il n'en reste pas moins que l'économie américaine concentre aujourd'hui la majorité des capitaux, et que la Chine est largement dépendante du niveau d'activité américain et dans la période récente, leurs rapports se sont dégradés. Le gouvernement américain a accepté la sous-évaluation du yuan, en contrepartie de l'achat de bons du Trésor américains. En janvier 2009 la Chine a interrompu ses achats de bons du Trésor américains, puis les a repris fin mars mais en plus petite quantité, en échange du renoncement de Washington à porter la question de la sous-évaluation du yuan dans les instances internationales. En mars 2009, le Premier ministre et le gouverneur de la Banque centrale chinoise plaidèrent publiquement pour que le dollar cesse d'être la monnaie de réserve et pour que ce rôle soit attribué à une monnaie non nationale émise par une institution internationale. La première action formelle en ce sens eut lieu le 18 mai 2009, lorsque la Chine, accompagnée par le Brésil, un de ses principaux partenaires commerciaux, déclara renoncer au dollar pour ses échanges bilatéraux. Si elle réussit, le taux de change du dollar diminuera, le prix des importations augmentera et l'emploi en souffrira. La Chine, la Russie, la France, le Japon et les États du Golfe envisageraient de remplacer le dollar par un panier de devises. Le décalage qui existe entre l'hégémonie américaine et puissance économique effective semble de moins en moins supportable pour les autres États. Le président de la Banque mondiale, Robert Zoellick, remarque que « *les États-Unis auraient tort de tenir pour acquis que le dollar restera la principale monnaie de réserve du monde* » (Discours le 27 septembre 2009). En juin 2009, Ron Kirk, représentant américain au commerce, a accusé la Chine de pratiquer la préférence nationale dans la destination de ses

matières premières industrielles. Les États-Unis ont engagé, en même temps que l'Union européenne, la première étape d'une plainte contre la Chine à l'OMC, pour protester contre des restrictions de Pékin à l'exportation de matières premières stratégiques. Pour la première fois depuis son accession à cette organisation (en 2001), la Chine a perdu, en juillet dernier 2009, son appel au sujet de ses pratiques visant à soutenir son industrie automobile.

III. UNE REPRISE ARTIFICIELLE

Les chiffres les plus récents concernant la croissance économique font état, si ce n'est d'une reprise à proprement parler, d'un amoindrissement des difficultés de l'économie mondiale (III.1). Nous constaterons toutefois que ce phénomène repose largement sur le soutien des autorités publiques (III.2), qu'il n'empêche pas les catégories les plus fragiles d'être sévèrement touchées (III.3), et qu'il ne s'accompagne pas de la disparition des déséquilibres qui ont causé l'éclatement de la crise (III.4).

III.1. Des annonces de reprise

Depuis plusieurs mois, des annonces optimistes se multiplient quant au rétablissement de la situation économique. Pour le quatrième trimestre 2009, le gouvernement américain affichait une croissance économique de 5,7 % en rythme annualisé, ce qui est supérieur au rythme de croissance relativement élevé des États-Unis au cours des années 1990. La France a connu une croissance faible, mais positive pendant deux trimestres consécutifs (0,3 %). Selon la ministre de l'économie, l'économie française « a vraiment pris le tournant de la reprise » (*Europe 1*, 13 novembre 2009). Le Fonds monétaire international annonce que « la récession mondiale prend fin... l'économie mondiale semble de nouveau en phase ascendante » (*Perspectives de l'économie mondiale*, p. 1). Il s'appuie sur un certain

nombre d'indicateurs, au-delà des variations du PIB, qui semblent annoncer le retour de l'accumulation : après avoir chuté de 40 % pendant le dernier trimestre 2008, le cours des actions a depuis rebondi de 30 % ; le commerce mondial s'est stabilisé après une diminution de plus de 10 % après septembre 2008 ; l'échange de liquidités entre banques reprend sur les marchés interbancaires...

III.2. Une croissance largement portée par l'intervention publique

Il serait prématuré d'en déduire le retour à une croissance économique significative et prolongée. En effet, « *presque partout, le redémarrage est tiré par l'investissement public (+33,6 % au premier semestre 2009 en Chine) et la consommation des ménages, mais pas par l'effort d'équipement des entreprises* » (*L'Expansion*, n°746, octobre 2009) et d'après le FMI, « *la reprise devrait être lente, car les systèmes financiers restent déficients, il faudra s'affranchir progressivement de l'appui des pouvoirs publics et, dans les pays où les prix des actifs se sont effondrés, les ménages continueront de reconstituer leur épargne tout en étant confrontés à un chômage élevé* » (*Perspectives de l'économie mondiale*, p. 1). Le capitalisme a de plus en plus besoin du soutien de l'aide publique, à commencer par son économie la plus puissante, les États-Unis, dont le Congrès a voté, à l'automne 2008, un premier plan d'aide aux groupes bancaires et financiers américains de 700 milliards de dollars. À son échelle, le gouvernement français a assuré les banques françaises d'un plan de 360 milliards d'euros. Les autorités britanniques ont avancé l'équivalent de 30 % du PIB du pays pour sauver les banques nationales, les autorités belges 35 %, les autorités irlandaises 225 %... Ainsi le retour de la croissance provient surtout de mesures de l'État national, qu'il s'agisse de sauvetage des banques, de

reports de paiement d'impôt pour les ménages ou les entreprises, de subventions nationales massives aux groupes industriels, auxquels il faut ajouter la baisse considérable des taux directeurs des banques centrales. Ils sont actuellement de 1 % pour la Banque centrale européenne, 0,5 % pour la Banque d'Angleterre, 0,25 % pour la Fed, 0,1 % pour la Banque du Japon.

III.3. Les catégories les plus fragiles sont touchées

La reprise récente de certains indicateurs économiques est donc due à l'injection de fonds publics et, dans une moindre mesure, à une hausse du degré d'exploitation de la classe ouvrière. Les salariés ont vu leurs conditions d'existence se dégrader massivement : hausse du chômage, baisse des salaires, des retraites, des allocations sociales, niveau record de saisies immobilières, hausse du nombre de sans-domicile et de la sous-nutrition... Les écarts de revenu ont explosé, et les secteurs les plus fragiles de la population mondiale ont été touchés, en particulier dans les pays les plus pauvres où ils sont très largement employés de manière informelle : plus de 50 % en Amérique latine, plus de 70 % en Afrique subsaharienne, plus de 80 % en Inde... D'après le Bureau international du travail, le chômage frappe plus de 200 millions de travailleurs dans le monde, un niveau sans précédent depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale. La Chine, dont le PIB n'a pas cessé de croître, est également touchée, avec un taux de chômage officiel à 4,5 %. D'après la Banque mondiale, 90 millions de personnes ont basculé dans l'extrême pauvreté – qui équivaut à un revenu inférieur à 1,25 dollar par jour. Le sort des migrants s'est dégradé. *« Les mesures migratoires restrictives se sont multipliées au cours de ces derniers mois : aides publiques aux entreprises conditionnées à de fortes restrictions en matière de recrutement des étrangers aux*

États-Unis, programmes de retours subventionnés en Espagne et au Japon, lois contre l'immigration clandestine en Italie, etc. Au-delà de ces mesures, les immigrés sont les premiers touchés par les destructions d'emplois » (CEPII, *L'Économie mondiale 2010*, p. 93). Soumis à la pression du chômage, les travailleurs qui gardent un emploi sont obligés à des rendements accrus : aux États-Unis, au cours du 3^e trimestre 2009, la productivité du travail a augmenté de 9,5 % alors que le nombre d'heures travaillées a chuté de 5 %. En cas de reprise économique, le chômage mondial ne diminuera pas au même rythme. D'après le FMI, *« étant donné l'ampleur et la persistance des derniers chocs qu'a subis l'économie mondiale, ce comportement des entreprises peut présager une reprise sans emplois »* (*Perspectives économiques mondiales*, p. 18).

III.4. Des déséquilibres persistants

Dans le cas le plus favorable, une reprise vigoureuse préparera la prochaine crise mondiale, mais les risques d'une croissance durablement ralentie ou d'une retombée dans la récession ne sauraient être écartés. Le FMI prévoit une explosion de la dette publique, qui pourrait atteindre, d'ici 2014, 108 % de la richesse nationale aux États-Unis (62 % aujourd'hui), 92 % en France (64 % aujourd'hui), 246 % au Japon (188 % aujourd'hui)... En outre, la Grande-Bretagne et les États-Unis ont largement eu recours à la création monétaire. En effet, la Banque d'Angleterre et la Fed rachètent des bons du trésor et des obligations d'État aux banques, une monétisation de la dette de l'État qui contribue à la dépréciation de la livre britannique et du dollar américain. Malgré l'intervention de plusieurs banques centrales d'Asie sur les marchés des changes, le taux de change du dollar américain a poursuivi sa décrue. Chaque État a beau avoir tenté de sauver son

capitalisme, les raisons qui ont conduit à l'éclatement de la crise économique sont toujours à l'œuvre. L'augmentation du taux d'exploitation et surtout la destruction d'une partie du capital résultant de la crise peuvent créer les conditions du retour de la profitabilité et donc d'une phase d'expansion, mais le sauvetage public de banques, de compagnies d'assurances, de groupes automobiles... a pu limiter la destruction de capital. Qui plus est, la multiplication des subventions aux groupes financiers et industriels augmente plutôt la taille du capital mondial qui prétend à un titre ou un autre (profit industriel, profit commercial, intérêt, rente...) s'approprier une part de la plus-value sociale dont la seule source est le surtravail, c'est-à-dire la plus-value extraite du travail non payé fourni par l'ensemble du prolétariat mondial.

CONCLUSION

La présente période constitue un tournant historique au sens où la crise que nous traversons est la crise la plus violente depuis 1929, avec une forte baisse de la production, accompagnée de faillites d'entreprise, d'un chômage croissant, et elle constitue un avertissement pour la survie même du capitalisme... Elle se distingue non seulement par son ampleur, mais également car elle a éclaté au cœur du capitalisme, et elle n'a rien de fortuit, au sens où elle a été nourrie par la période de croissance relativement longue qui l'a précédée. Les États ont eu pour réponse des plans de sauvetage massifs, les rapports de force internationaux ont été modifiés, et les catégories les plus fragilisées ont massivement souffert. La misère est à la fois cause et conséquence des crises et, depuis qu'il existe, le capitalisme est régulièrement frappé par des crises, de par son existence même.

Par ailleurs, la plupart des prêts aux banques ayant été accordés sans autre

contrepartie que le remboursement, il est parfaitement possible que de tels phénomènes se reproduisent à l'avenir. La sortie visible de la récession reste d'ailleurs fragile et soutenue par les États. Pour mettre fin à l'instabilité chronique de l'économie mondiale, il est nécessaire d'analyser, de manière critique, le mode de régulation de l'économie, de manière à dégager un mode d'organisation qui puisse maximiser le bien-être collectif.

POLITIQUE ECONOMIQUE

LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES, UNE CONCEPTION NEOLIBERALE DU RÔLE DE L'ÉTAT?

Françoise Dreyfus, Professeur émérite de l'Université de Paris 1

Revue française d'administration publique, n°136/2010

En dépit de son intitulé, la réforme lancée en 2007 par le Président de la République ne s'intéresse pas tant à la révision générale des politiques publiques (RGPP) qu'à la mise en œuvre d'une politique publique particulière - la réorganisation des structures de l'État - dans le but officiel de « mieux dépenser » tout en améliorant la qualité des services rendus au public .

Au-delà de ces références convenues, il s'agit pour l'essentiel - au moment où est lancée la RGPP - de réduire le déficit public pour le ramener à moins de 2,5 % à l'horizon 2012 et, en conséquence, de prendre des mesures permettant de réaliser des économies d'échelle, grâce à une restructuration de l'appareil d'État, et d'accroître les performances des agents publics tout en procédant à une diminution des effectifs. Cette politique s'inscrit en fait dans un processus entamé depuis plusieurs années, qu'il s'agisse, par exemple, de la réorganisation des ministères par fusion de directions, de celle de certains corps de la fonction publique, mais aussi de la réduction du nombre de fonctionnaires . Par ailleurs, l'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) conduit également à reconfigurer les structures administratives et à mettre en place de nouveaux outils d'évaluation de leur action.

Si cette grande entreprise réformatrice s'avère moins innovante dans son contenu que dans sa méthodologie , il convient d'examiner dans quelle mesure elle est sous-tendue par une conception renouvelée du rôle de l'État et du périmètre de ses interventions ou si elle ne consiste qu'à appliquer ouvertement une « philosophie » dont les principes, s'opposant à l'État-providence, ont été énoncés depuis plusieurs décennies et ont légitimé les réformes administratives dans divers États.

CONTRE L'ÉTAT-PROVIDENCE, LE PARADIGME NÉOLIBÉRAL: UN RAPPEL HISTORIQUE

La crise provoquée par les chocs pétroliers dans les années 1970, ses effets notamment sur le marché de l'emploi, les mesures de traitement social du chômage, coûteuses pour les finances publiques sans être réellement efficaces, n'avaient pas conduit en France, à l'époque, à mettre frontalement en question la validité des interventions publiques et plus largement la pertinence du modèle de l'État-providence. Alors que R. Barre met en place une politique économique d'inspiration libérale et que M. Poniatowski se prononce déjà en faveur du « désengagement de l'État des tâches qui ne se situent pas obligatoirement à son niveau », la doctrine officielle de la «

démocratie libérale avancée» manifeste plus d'intérêt pour les droits des citoyens que pour une reconfiguration de l'organisation et/ou de l'action étatiques.

La voie choisie, à la fin des années 1970, par le gouvernement conservateur britannique est, quant à elle, radicalement différente. Estimant que les politiques keynésiennes ont conduit au déclin de la Grande-Bretagne et convaincue de la validité des thèses monétaristes néolibérales prônant la liberté du marché sans intervention de l'État tant dans le domaine économique que social, M. Thatcher lance une vaste réforme passant par la réduction drastique des dépenses publiques. Véhiculées par l'Institute of Economic Affairs, les thèses de F. Hayek et de M. Friedman en faveur de la régulation des activités humaines par le marché, la critique virulente de W. Niskanen à l'encontre de la bureaucratie constituent les principales références idéologiques du Premier ministre britannique. Les moyens utilisés par M. Thatcher pour atteindre ses objectifs sont bien connus: privatisation du secteur public, réduction du nombre de fonctionnaires, et mise en œuvre de la Financial Management Initiative, ambitieuse machinerie devant faire fonctionner l'administration conformément à une «culture» du résultat. Comme on le sait, en raison de sa faible efficacité analysée dans le rapport Ibbotson, la Financial Management Initiative a été abandonnée et la réforme de l'administration s'est incarnée plus particulièrement dans la création, sous le gouvernement de J. Major, des agences exécutives.

Alors que pour d'évidentes raisons politiques, le type de discours anti-étatique proféré par M. Thatcher ou R. Reagan est politiquement irrecevable en France pendant la décennie 1980, on

observe néanmoins que de 1984 à 1991, « trois gouvernements successifs vont investir le registre de la modernisation managériale qui préserve les règles existantes tout en introduisant de nouveaux instruments qui appartiennent au large kit du New Public Management ». La politique la plus emblématique à cet égard - celle du «renouveau du service public» - s'inscrit dans une conception considérant que l'État doit être plus efficace dans son action au service des citoyens, que les décisions doivent être prises plus près du terrain et selon des modalités incluant la participation des fonctionnaires. La mise en œuvre des recettes managériales n'a pas pour objet de réduire le champ d'intervention de l'administration mais d'accroître son efficacité et aussi d'améliorer le rapport qualité-prix de son action.

La mise en veilleuse du credo néolibéral, auquel s'était rallié le gouvernement de J. Chirac lors de la première cohabitation, n'est que de courte durée. L'étendue du rôle de l'État et, partant, son organisation font l'objet de la mission confiée par É. Balladur à J. Picq ; notons que le communiqué de presse du Premier ministre, annonçant l'installation du comité le 12 novembre 1993, indique clairement qu'il apparaît « indispensable de réajuster les responsabilités qui incombent à l'État par rapport à celles qui relèvent soit d'autres collectivités publiques, soit de l'initiative privée ». Désormais, l'objectif, confirmé par la création par A. Juppé du Commissariat à la réforme de l'État, consiste à déterminer les missions relevant de l'État seul, celles devant être externalisées, soit par privatisation, soit par délégation à des entités autonomes, libres de leur gestion à l'instar des agences exécutives britanniques. La réduction des dépenses publiques étant au centre des

préoccupations, l'organisation des structures administratives, le volume du personnel et les rigidités induites par son statut, ainsi que les modalités de gestion des finances publiques doivent être réformés. En bref, le rôle assigné à l'État, recentré sur ses fonctions régaliennes et stratégiques, ne consistera plus à faire ce que le secteur privé est censé faire mieux que lui et à un moindre coût; quant à l'administration bureaucratique, elle sera soumise à une transformation radicale grâce à la mise en œuvre systématique des préceptes du New Public Management.

Moins d'État - du point de vue de son périmètre d'action directe - et, surtout, un État dont la gestion emprunte ses instruments à celle en usage dans les entreprises privées; ce programme très ambitieux, que ses promoteurs n'ont pas pu accomplir, a été en partie mis en œuvre de manière incrémentale depuis 1997, quelle qu'ait été la majorité politique soutenant le Premier ministre .

LA RGPP, NOUVELLE ÉTIQUETTE, ANCIENNES RECETTES ?

Si la RGPP est « le cadre structurant d'une réforme de l'État sans précédent », la philosophie dont elle s'inspire n'est guère explicitée dans les instances et les discours officiels.

Toutefois, en suivant désormais les recettes préconisées depuis longtemps par l'OCDE et adoptées par nombre d'États, le gouvernement marque clairement son adhésion dogmatique aux préceptes de la nouvelle gestion publique. C. Pollitt et G. Bouckaert ont bien montré que celle-ci est interprétée de diverses manières, selon les pays et en fonction de différents facteurs , et qu'en conséquence, les modalités de son application sont loin

d'être uniformes alors même qu'elle constitue la matrice de toutes les réformes effectuées. Il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre de techniques de gestion formatées pour le secteur privé procède du constat selon lequel en raison de la mondialisation, les politiques nationales sont désormais assujetties « à la double contrainte de compétitivité et crédibilité financière », ce qui leur impose notamment de réduire leurs dépenses et de convertir leur administration bureaucratique à la «culture du résultat ». Autrement dit, États et entreprises étant confrontés aux mêmes défis, il semble logique que la gestion managériale, en vigueur dans les secondes où son efficacité instrumentale aurait été démontrée, soit également appliquée par les premiers.

Si le triomphe des théories néolibérales conduit à soumettre l'administration publique au même régime que le secteur privé, qu'il s'agisse de son mode d'organisation et du statut de ses personnels, on ne peut oublier que l'Etat doit non seulement s'abstenir d'être un entrepreneur mais, également, de réglementer l'activité des agents économiques . La déréglementation financière, effectuée par les États-Unis au début des années 1980 avant de l'être dans les autres pays industrialisés , a produit ses effets. Face à leur ampleur _ le risque d'effondrement du système économique mondial engendré par la crise des subprimes - les États, dont la France, ont réagi en prenant des mesures de soutien aux banques, mais aussi au secteur automobile, accroissant en conséquence leur dette publique. Loin de renouer avec sa tradition interventionniste, incompatible avec les règles issues du droit communautaire, le gouvernement français a, comme ses homologues étrangers, simplement mis en

place les moyens permettant de sauver le système. Les réglementations en vue de moraliser le marché financier ont la même finalité. L'ensemble du dispositif est loin d'être hétérodoxe au regard du néolibéralisme dans la mesure où celui-ci, dans sa version pragmatique, considère que l'État peut intervenir en cas de défaillance du marché.

Les mesures conjoncturelles de relance budgétaire visant à juguler les effets de la crise font donc partie des outils de maintenance de l'économie de marché et ne traduisent pas un changement de cap politique. Le deuxième rapport d'étape de la RGPP, présenté par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique le 13 mai 2009, le confirme. «La crise a amené le gouvernement à décider d'investir dans un plan de relance massif, afin de soutenir l'investissement, l'activité et l'emploi. Comme l'a rappelé le Président de la République, la mise en œuvre de ces dépenses exceptionnelles renforce la nécessité de poursuivre les réformes de fond, permettant d'assainir la situation structurelle des finances publiques, tout en améliorant la qualité des services publics ». Le Premier ministre a confirmé cette position, le 14 janvier 2010, en indiquant que la récession étant en voie de prendre fin, « le temps des efforts budgétaires » était venu ; les dépenses de l'État, notamment celles liées aux effectifs de la fonction publique, sont l'une des cibles de la politique de rigueur. Contrairement aux préconisations du rapport précité de la Cour des comptes en faveur d'une politique du personnel fondée sur des analyses qualitatives des besoins plutôt que sur l'application uniforme d'une norme d'augmentation ou de diminution, le gouvernement utilisera la diminution des effectifs comme variable d'ajustement des dépenses publiques.

Si le recours au New Public Management vise la recherche d'économies et de value for money, il implique que soit mis en place un arsenal complexe d'outils de suivi de l'action administrative, de son coût, de ses résultats et performances. Les indications chiffrées fournies par les tableaux de bord permettent théoriquement aux ministres d'exercer un contrôle permanent sur les services, agences et autres établissements placés sous leur autorité directe ou leur tutelle. Il s'agit là d'un important aspect des réformes néo-managériales qui sont censées permettre aux gouvernants de se réapproprier un pouvoir décisionnel que, selon l'école du choix public, les fonctionnaires auraient usurpé. Cette théorie économique, qui a vu le jour aux États-Unis au début des années 1960, se rattache à celle de l'École de Chicago et considère que l'État ne doit pas intervenir dans le champ économique et que, son action devant être limitée, les agents publics doivent être peu nombreux et cantonnés dans un rôle d'exécution des décisions prises au niveau politique. La New Public Management préconise diverses solutions de nature à limiter l'emprise des fonctionnaires dans la mise en œuvre des politiques publiques; celle-ci peut être effectuée par des opérateurs privés par voie contractuelle (contracting out) ou encore, sous certaines conditions, par le biais de partenariats public-privé. Ces instruments, grâce auxquels l'État se désengage, du point de vue opérationnel, au profit d'acteurs économiques agissant sur le marché, sont particulièrement recommandés par les tenants du néolibéralisme. Le système des agences exécutives a, quant à lui, précisément pour objectif de dissocier l'élaboration des politiques publiques, relevant des ministres, de leur application confiée à des entités publiques disposant d'une relative autonomie de gestion. Au Royaume-Uni,

douze ans après le rapport Ibbs, l'analyse conduite sur le fonctionnement de quatre-vingt douze agences dépendantes de Whitehall considère avec satisfaction que ce système a notamment permis de développer la culture du résultat chez les agents et de fournir de meilleurs services aux usagers et que, par ailleurs, cette réorganisation administrative a permis de réduire de 16 % les effectifs de la fonction publique. Dans certains cas, toutefois, les liens entre les ministères et leurs agences, mais aussi leurs compétences stratégiques et managériales, demeurent insuffisants et devraient être renforcés pour combler le fossé entre la politique décidée et son exécution. En dépit de ces critiques et de ses recommandations, le rapport estime que le modèle de l'agence a fait ses preuves avec succès. En France aussi les agences et les autorités administratives indépendantes ont connu un important développement au cours des vingt dernières années. Et s'il ne semble pas que leur efficacité par rapport aux missions qui leur sont imparties ait fait comme au Royaume Uni, l'objet d'évaluations, la Cour des comptes pointe le fait que ces externalisations « peuvent conduire aussi, dans certains cas, à soustraire une partie des actions relevant de l'État - et des moyens correspondants - aux dispositifs de suivi et de contrôle, et parfois de pilotage, qui régissent le fonctionnement de l'État ». De manière plus générale, elle constate que « les transferts de missions et, parfois de personnels vers des « opérateurs » extérieurs se sont traduits par une forte hausse du nombre des agents de ces structures. Ces derniers finissent par représenter, dans certaines branches de l'action publique, une part essentielle des moyens humains mobilisés pour conduire les politiques publiques. Ces transferts contribuent aussi à réduire, voire à masquer, la croissance affichée des

effectifs de l'État.». Il ressort de la comparaison que les usages qui sont faits de la boîte à outils New Public Management ne produisent pas partout les mêmes effets; ce qui conduit à réfléchir sur les conditions nécessaires pour que « l'importation » de techniques administratives soit efficace ou, plus précisément, pour que celles-ci répondent à la finalité qui a justifié leur introduction. La Cour des comptes, dans son rapport 2010, note d'une part que la RGPP « en l'état actuel, aboutit sur le plan budgétaire, à des résultats modestes »; or, la réduction des dépenses publiques figurait au premier rang des ambitions de ses promoteurs. Elle constate, par ailleurs, que « le processus de révision ne constitue pas une "revue de programme", telle que réalisée dans d'autres pays, comme cela avait été envisagé au départ. Il devait initialement conduire à s'interroger sur la raison d'être des politiques publiques, afin de dépasser la logique des moyens. Il s'agit très généralement de « faire mieux avec moins », sans réexaminer les missions, objectif certes louable, mais différent... La RGPP mobilise fortement les administrations, mais davantage pour de profondes révisions de leurs organigrammes que pour celle des politiques qu'elles mettent en œuvre ».

Au final, on constate que certaines techniques de modernisation mises en œuvre dans le cadre de la RGPP ont déjà été appliquées en France, même si c'est à une échelle moindre que dans d'autres pays, et surtout qu'elles l'ont été sans se référer ostensiblement, sauf à de brèves périodes, au New Public Management. Différentes raisons permettent d'expliquer ce fait. Parmi elles, la permanence du discours officiel favorable à l'État-providence. L'identification du New Public Management et du néolibéralisme, dont

M. Thatcher et R. Reagan ont été à la fois les promoteurs et les chantres, condamnant en France tout recours assumé à des réformes administratives empruntant à ce registre. Pour autant, les politiques économiques mises en œuvre à partir de 1983, par le gouvernement de P. Mauroy, ont eu tendance à se mouler dans le schéma monétariste, bien que l'État ait maintenu une forte pression fiscale et des prélèvements sociaux afin de préserver les acquis de l'État-providence.

Si l'on a pu dater le tournant néolibéral, opéré en France, du milieu des années 1980, son « appropriation politique », et parallèlement celle du New Public Management, est beaucoup plus récente. Les politiques conduites dans les domaines administratif, fiscal et économique depuis 2007 traduisent ostensiblement le ralliement à une conception de l'État au rôle réduit afin de libérer le marché. Le recours systématique à des consultants privés pour procéder aux audits, tout comme le profil professionnel de l'ancien ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique auquel avait été confié le soin de piloter la RGPP, mais aussi la formation des hauts fonctionnaires du « premier cercle » qui ont élaboré la réforme, témoignent de la confiance dont bénéficient les experts en management du secteur privé et constitue un indicateur de l'ampleur du changement de paradigme effectué ces dernières années. Conformément à son programme d'inspiration néolibérale, le gouvernement entend réduire les dépenses publiques engendrées par la taille et les pratiques de la bureaucratie. Il n'empêche qu'au regard des économies attendues des réformes opérées au sein de l'administration, l'actuelle modestie de leur bilan n'est pas sans rappeler l'expérience de la Financial Management Initiative britannique et les

limites du recours dogmatique aux techniques du New Public Management.

POLITIQUE ECONOMIQUE

POLITIQUE MONETAIRE : QUELLE REACTIVITE FACE A LA DETERIORATION DE LA POSITION DE LIQUIDITE?

Lettre du CMC, Juin 2011

Le ralentissement des principaux agrégats monétaires depuis le début de l'année s'est soldé par une nette détérioration de la position structurelle de liquidité des banques. La situation arrêtée à fin Juin évalue le besoin de liquidités bancaires à 28 Milliards de DH, en hausse de 11 Milliards par rapport au mois précédent. Afin de combler des insuffisances de trésoreries d'une telle ampleur, Bank Al-Maghrib a dû intervenir à travers les opérations d'avance à 7 jours pour un montant de 24 Milliards de DH à fin juin. Ces interventions se sont accompagnées de multiples mesures portant notamment sur la réserve monétaire et le taux directeur en vue de retrouver une certaine stabilité des conditions monétaires.

Le ralentissement de l'activité économique observé au cours des derniers mois a déteint sur les équilibres monétaires et financiers. Le rythme d'accroissement des principaux agrégats de monnaie et de crédit continue d'afficher depuis le début de l'année une nette tendance à la décélération. Les données établies à fin Mai situent la masse monétaire globale à 909 Milliards de DH, en hausse de 4 % en glissement annuel contre 5,4 % au terme du premier trimestre de l'année. Ce net ralentissement résulte de comportements assez différenciés des principales composantes de l'agrégat global. On relève en particulier que la monnaie scripturale qui constitue près de 40 % de la masse monétaire a enregistré une forte

décélération dans son rythme de progression avec un taux réduit à 2,4 % à fin Mai, soit à peu près la moitié du taux enregistré au terme de l'année 2010. Il en est de même de certains actifs monétaires comme les dépôts à terme ou encore les titres des OPCVM monétaires qui ont accusé un net ralentissement depuis le début de l'exercice. S'agissant plus particulièrement des dépôts à terme, l'encours enregistré à fin Mai affiche à peine une hausse de 3,3 % contre 5,2% au terme du premier trimestre. La monnaie fiduciaire semble, à l'inverse, suivre depuis le début de l'année une évolution assez soutenue avec un taux de progression enregistré à fin Mai atteignant 9,2 %. Les placements à vue ont aussi observé un rythme d'expansion qui se rapproche de celui de la monnaie fiduciaire, soit 7,7 % au terme des cinq premiers mois de l'année.

La progression modérée de la masse monétaire constatée au terme des cinq premiers mois de l'année se retrouve par ailleurs au niveau de ses principales contreparties. Le crédit bancaire qui constitue l'une des sources importantes de création de la monnaie a enregistré une faible évolution au cours des cinq premiers mois de l'année avec une hausse de 5,9 % contre une moyenne de 6,4 % durant le premier trimestre. Cette évolution relativement modeste se retrouve à peu près au niveau de toutes les catégories de crédit dont les volumes globaux ont connu un net ralentissement

depuis le début de l'année. Les crédits à la consommation semblent les plus affectés par le mouvement de ralentissement avec un montant global en hausse de 5,9 % à fin Mai contre 6,2 % le mois précédent. Les crédits immobiliers qui portent sur des montants beaucoup plus importants ont aussi subi une baisse sensible dans le rythme de progression. Les montants de ces crédits qui sont destinés aussi bien à l'habitat qu'au financement de la promotion immobilière, se sont accrus de 8,7 % au terme des cinq premiers mois de l'année contre 9,2 % l'année précédente. Les crédits à l'équipement ainsi que les facilités de trésorerie semblent, en revanche, avoir maintenu un rythme assez soutenu dans un contexte conjoncturel empreint d'incertitudes. Le montant des crédits destinés à l'équipement ont en effet progressé de 11,7 % au terme des cinq premiers mois de l'année contre 9,4 % pour les facilités de trésorerie.

Ralentissement des agrégats de monnaie et détérioration de la position de liquidité bancaire

S'agissant des avoirs extérieurs, autre source importante de création monétaire, l'évolution constatée depuis le début de l'année marque une légère reprise avec un encours enregistré à fin Mai de 179,5 Milliards de DH, en hausse de 0,7 % par rapport à la même période en 2010. Ce résultat témoigne d'un infléchissement de tendance mais qui reste tout de même assez fragile compte tenu des incertitudes pesant encore sur la reprise au plan international et ses conséquences sur la demande extérieure et les flux financiers. Pour ce qui est des créances nettes sur l'administration centrale, même si les montants relevés à fin Mai sont en hausse de 7,8 % en glissement annuel, leur contribution en tant que source de création monétaire demeure limitée comparativement aux autres

composantes. Enfin, les agrégats de placements liquides ont également observé une progression soutenue avec des montants en hausse à fin Mai de 11,4 % en glissement annuel. Cette évolution est liée essentiellement aux résultats enregistrés ces derniers mois au niveau des bons de Trésor négociables ainsi que des OPCVM obligataires.

L'évolution des agrégats monétaires marquée par un net ralentissement ces derniers mois s'est ressentie de façon directe sur la situation de liquidité des banques. La situation à fin Juin fait apparaître un besoin de liquidité évalué à 28 Milliards de DH, en hausse de 66 % par rapport au mois précédent. L'impact restrictif des facteurs autonomes de liquidité sur les trésoreries bancaires s'établit ainsi à 11,2 Milliards de DH. Un tel impact résulte en bonne partie de la contraction des avoirs extérieurs nets de Bank Al-Maghrib dont le montant global s'est réduit de 5,3 milliards de DH entre Mai et Juin 2011. Il résulte également, quoique à un moindre degré, de l'amélioration de la position nette du Trésor de 3,2 Milliards de DH comparativement au mois précédent ainsi que de la hausse de la circulation fiduciaire de 1,3 Milliards de DH durant la même période. Les autres facteurs de liquidité ont contribué pour un montant de 7,3 Milliards de DH à l'alourdissement des besoins de liquidités du système bancaire.

Interventions massives sur le marché interbancaire un encours de 24 milliards de DH à fin juin

L'insuffisance des trésoreries bancaires qui a atteint 28 Milliards au mois de Juin dernier a poussé Bank Al-Maghreb à intervenir sur le marché monétaire à travers les opérations d'avance à 7 jours

sur appel d'offres pour un montant de 5 Milliards de DH au cours du mois de Juin, faisant ainsi porter l'encours d'interventions à 24 Milliards de DH à la même date. Ces interventions ont été par ailleurs accompagnées par le maintien du ratio de la réserve monétaire au niveau de 6 % arrêté en Avril 2010. La même orientation a été suivie s'agissant du taux directeur qui a été maintenu au niveau fixé au premier trimestre en 2009, soit 3,25.

La détérioration continue de la position de liquidité bancaire depuis le début de l'année a par ailleurs fortement pesé sur les conditions monétaires et plus particulièrement les taux d'intérêt interbancaires. Le taux moyen pondéré sur le marché interbancaire qui a atteint 3,29 % au mois de Juin a gagné 3 points de base par rapport au mois précédent. Les taux des bons de Trésor ont également enregistré des hausses allant jusqu'à 2 points de base pour les maturités de 2 ans et au delà alors qu'ils se sont stabilisés au cours des deux derniers mois pour les maturités de 52 semaines. S'agissant des taux créditeurs, le taux moyen pondéré des dépôts à 6 et 12 mois a progressé de 2 points de base pour s'établir à 3,49 % au mois de Mai. Enfin, en ce qui concerne les taux débiteurs, les données recueillies par Bank Al-Maghreb font état d'une baisse du taux moyen pondéré de 9 points de base au cours du premier trimestre de l'année. Cette évolution découlerait pour une large part de la réduction des taux appliqués aux facilités de trésorerie ainsi qu'aux prêts immobiliers.

En ce qui concerne la gestion du taux de change, les incertitudes ayant prévalu ces dernières années sur les marchés financiers internationaux et leur retombées sur la production et les échanges n'ont pas eu d'impact sensible sur la valeur du Dirham, et ce, en dépit des

tensions notables sur les comptes extérieurs enregistrées à la suite du repli des flux financiers générés par le tourisme, les transferts de la migration et les investissements étrangers. Le système de change marocain fondé sur l'ancrage du Dirham à un panier de devises où prédominent l'Euro et le Dollar semble avoir bien amorti le choc conséquent à la crise financière. La gestion de ce système a contribué à maintenir la stabilité du cadre macroéconomique avec un rythme d'inflation contenu dans des limites soutenables. Cette situation globalement satisfaisante demeure cependant menacée étant donné les multiples facteurs de fragilité qui marquent l'environnement international.

POLITIQUE ECONOMIQUE

LE ROLE DES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES DANS LA REGULATION DU SYSTEME FINANCIER

Directeur adjoint CEPII

Extrait du dossier « *Les institutions financières internationales se réinventent* »
Banque & Stratégie n°295

Conçus à l'échelon national, ou régional dans le cas européen, les systèmes de régulation financière peinent à s'organiser au niveau international. La crise de 2008-2009 les a conduits à mieux coopérer, mais l'architecture reste complexe. Tour d'horizon.

Les normes internationales en matière de régulation financière

La crise financière de 2008-2009 a montré qu'un dysfonctionnement de la régulation financière dans un pays, en l'occurrence les États-Unis, pouvait avoir des conséquences – y compris d'ampleur systémique – sur la situation des intermédiaires financiers dans le reste du monde. 10 ans plus tôt, la faillite du *hedge fund* LTCM à la suite des crises asiatique et russe avait sonné comme un premier et solennel avertissement. Aujourd'hui, ce sont les conséquences de la crise de la dette souveraine dans certains pays européens qui font craindre des effets en chaîne sur les systèmes financiers occidentaux.

Une régulation nationale pour des marchés internationaux

Or, malgré l'interconnexion des marchés de capitaux dans le monde, nos systèmes de régulation financière restent essentiellement de nature nationale, encore tributaires de l'environnement

financier qui prévalait après la Seconde Guerre mondiale, dans lequel les flux de capitaux entre les pays étaient limités et pour l'essentiel le fait des autorités politiques et monétaires coordonnées par le Fonds monétaire international (FMI).

Pourtant, la suspension « temporaire » de la convertibilité du dollar en or par le président Nixon, il y a tout juste 40 ans, avait engagé le mouvement de privatisation des flux internationaux de capitaux. Elle ne cessera ensuite de se développer, en particulier à la faveur de la dérégulation financière engagée dans les années 1980 et de la libéralisation des flux de capitaux, parachevée à la fin de la même décennie dans les pays industrialisés puis mise en place dans nombre de pays émergents et en développement durant la décennie suivante.

Durant ces 40 dernières années, les autorités monétaires et financières nationales ne sont pas restées inactives. Elles se sont efforcées de développer la coopération entre elles, soit de manière bilatérale, soit – surtout – dans le cadre de forums internationaux organisés par « lignes de métier » : banques, marchés de titres, assurance. Ces forums se sont donnés pour mission, de manière croissante au fil du temps, de faire émerger un ensemble de référentiels élaborés par consensus, ce que l'on

désigne sous le vocable anglais de *soft law*. Cette manière de procéder a été préférée à des transferts de souveraineté aux institutions financières internationales (IFI), FMI et Banque Mondiale, voire à l'Organisation mondiale du commerce.

La crise financière de 2008-2009 a conduit à renforcer la coordination entre les forums d'autorités régulatrices plutôt que les institutions financières internationales. Mais elle a surtout donné à ces dernières une impulsion politique au travers de l'action du G20. Elle a aussi entraîné un élargissement de leur champ d'intervention à nombre de dysfonctionnements mis en lumière :

- l'importance d'une approche systémique du risque, par opposition à celle, plus microéconomique, des régulateurs;
- la procyclicité des règles prudentielles ;
- la régulation des institutions financières larges et complexes (LCFI), investies dans de nombreux champs d'activité ;
- les dimensions transfrontalières de la gestion des crises et, en particulier, de la liquidation des LCFI ;
- la prise en compte insuffisante des questions de disponibilité effective des fonds propres et de liquidité des banques.

Les normes non contraignantes produites par les enceintes internationales techniques

Certains auteurs (Eatwell, 2011) ont pu parler d'une « internationalisation rampante » de la régulation financière au travers d'organismes fonctionnant sur la base de la reconnaissance mutuelle et du consensus pour produire une *soft law*. Ce

droit est composé d'un ensemble de codes, de recueils de « bonnes pratiques », de « lignes directrices » dont la mise en œuvre est de la responsabilité de chacune des institutions responsables au niveau national, sans que leur non-respect ne puisse faire l'objet de sanctions de nature juridique, que ce soit par l'organisme international ou par des tribunaux. Dans la mesure où il n'emporte pas d'obligations juridiques, le recours à la *soft law* évite certaines des lourdeurs inhérentes à la rédaction, à la signature et à la modification des traités internationaux. À l'inverse, il n'offre pas les mêmes garanties en matière de transparence, d'obligation de rendre des comptes et d'opposabilité pour les justiciables.

Si l'on écarte la question des normes comptables et de l'audit, qui ne sont toutefois pas sans lien avec la stabilité financière, on distingue trois catégories d'enceintes (les Anglo-saxons parlent de « *standards setting bodies* »).

Les comités de Bâle

Le développement de la *soft law* dans le domaine de la finance internationale a été impulsé par la mise en place des comités de Bâle en 1975 au sein de la Banque des Règlements Internationaux (BRI), qui assure leur secrétariat. La BRI est elle-même une organisation internationale. Créée en 1930 pour faciliter le règlement des réparations de guerre imposées à l'Allemagne à l'issue de la Première Guerre mondiale, elle est devenue un organe de coopération et de coordination des banques centrales. C'est elle qui assure le secrétariat des comités de Bâle, renforcée par des personnels mis à disposition par les régulateurs. Les normes sont formellement produites par les comités et non par la BRI.

Les comités de Bâle ont été créés à la fin de l'année 1974 par le Groupe des 10 (G10) qui rassemblait les banquiers centraux des principales économies. Ces comités rendent compte aux gouverneurs des banques centrales et, lorsqu'ils sont distincts, aux responsables de la supervision de ses États membres, aujourd'hui au nombre de 27. Les normes que ces comités élaborent servent de référence dans la plupart des pays dont les banques sont actives au niveau international, même quand ces pays n'appartiennent pas aux comités. L'ensemble des régulateurs participe en effet à la Conférence bisannuelle des régulateurs bancaires (*International Banking Supervisors Conference - ICBS*). Les comités de Bâle ne disposent d'aucune autorité supranationale et, pour être mises en œuvre, les normes qu'ils proposent doivent être endossées et intégrées dans les législations nationales (ou régionales dans le cas de l'Europe).

Le plus connu est le **Comité de Bâle sur le contrôle bancaire** (*Basel Committee on Banking Supervision – BCBS*). Il est à l'origine des accords de Bâle I (1988) sur les ratios de capitalisation bancaire, et de Bâle II (2004) qui révisent les précédents et étendent leur champ. Il a également publié une série de documents destinés à promouvoir des principes fondamentaux en matière de supervision bancaire « *Core Principles for Effective Banking Supervision* » et « *Core Principles Methodology* ». Un ensemble d'initiatives prises par le Comité sur le mandat du G20 à la suite de la crise financière de 2008-2009 est connu sous le vocable de Bâle III.

Le **Comité sur les systèmes de paiement et de règlement** (*Committee on Payment and Settlement Systems – CPSS*) élabore des normes relatives à l'efficacité et à la sécurité des systèmes de paiement et de compensation. La crise financière l'a

conduit à accroître le nombre de ses membres et à élargir son activité.

Le **Comité sur le système financier mondial** (*Committee on the Global Financial System - CGFS*) suit l'évolution des marchés financiers et en analyse les implications en termes de stabilité financière. Son activité n'est donc pas, en soi, normative mais il est amené à s'y intéresser.

L'organisation internationale des bourses de valeurs

L'OICV ou *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO) réunit les organismes qui régulent les marchés de titres et de produits dérivés. Elle a été créée en 1983 à partir d'une institution dont le champ géographique se limitait aux Amériques. Depuis 1999, elle dispose d'un secrétariat permanent établi à Madrid. Son activité normative s'est affirmée après les scandales financiers du début de la décennie 2000. Ses membres « ordinaires » sont les régulateurs primaires étatiques ou, à défaut, les Bourses ou les organismes professionnels dotés de compétences de régulation. Ses membres associés sont les autres régulateurs d'un pays, si ce dernier en compte plusieurs. Les membres affiliés sont les autres places boursières et organismes professionnels. Seuls les membres ordinaires ont le droit de vote. L'OICV compte 114 membres primaires, 11 membres associés et 74 membres affiliés. L'activité de l'OICV est partagée entre plusieurs comités. Le plus important en ce qui concerne la production de normes est le « Comité technique », lui-même organisé en 6 sous-comités spécialisés : comptabilité, audit et transparence, régulation des places boursières, régulation des intermédiaires financiers, mise en œuvre transfrontalière de la loi,

régulation des fonds d'investissement, régulation des agences de notation.

L'OICV a adopté en 1998 un ensemble d'« Objectifs et de principes de la régulation » qui font l'objet d'un processus d'adaptation permanent. Ces principes portent sur le rôle, l'indépendance et le contrôle des auditeurs, la transparence des comptes, les conflits d'intérêt et la transmission d'information entre les autorités des pays membres dans le but de faciliter l'action de ces dernières.

L'association internationale des contrôleurs d'assurance (IAIS)

L'association internationale des contrôleurs d'assurance (International Association of Insurance Supervisors - IAIS) a été créée en 1994. Comme les comités de Bâle, elle est hébergée par la BRI.

- La coordination entre les producteurs de *soft law*

Les forums internationaux producteurs de *soft law* ont émergé selon un découpage tributaire des lignes de métiers traditionnelles de la finance – banque, assurance et marchés – faisant écho au cloisonnement de la profession qu'avaient renforcé les dispositions prises à la suite de la crise de 1929 aux États-Unis (Glass Steagall Act), et après la Seconde Guerre mondiale en Europe. La libéralisation des flux de capitaux, la déréglementation financière des années 1980-90 et l'innovation dans ce secteur ont rendu perméables ces frontières. Comme les crises de la fin des années 1990 et de la fin des années 2000 l'ont montré, elles ont permis l'accumulation de risques dans des espaces où ils échappaient à la régulation.

Au niveau international, les différentes enceintes rassemblant les autorités de

régulation avaient engagé une coordination au milieu des années 1990 avec la création du *Joint Forum* regroupant le Comité de Bâle sur la supervision bancaire, l'IOSCO et l'IAIS, et centré à l'origine sur la supervision des conglomérats financiers. Le nombre de pays représentés à ce forum est toutefois beaucoup plus limité que dans les organisations elles-mêmes puisqu'il ne rassemble que le G7, l'Australie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les Pays-Bas et la Suisse. La Commission européenne y est observateur. L'activité de ce forum n'est pas documentée de manière large dans des sources publiques. Il semble qu'elle soit restée limitée.

Un modèle d'internationalisation qui se cherche

Le 8 novembre 2008, Pascal Lamy, directeur général de l'OMC, déclarait : « *Il y a des organisations mondiales pour le commerce, la santé, l'environnement, les télécommunications, l'alimentation. Il y a deux trous noirs dans la gouvernance mondiale, la finance [...] et les migrations.* » Trois ans plus tard, si de nombreuses initiatives ont été prises, aucune n'est allée en ce sens.

Il aura d'abord fallu attendre les premières crises de la finance mondialisée, dans les années 1990, pour que les gouvernements se saisissent de la question de la régulation des marchés financiers internationaux. La première manifestation en a été le sommet du G7 de Halifax en 1995, faisant suite à la crise de la dette souveraine mexicaine de 1994. Ce n'est toutefois qu'après la crise russe de 1998, venant elle-même après la crise asiatique de 1997, que des initiatives concrètes ont été prises en réponse à ce qui avait été perçu comme une menace pour le système financier occidental. La crise financière de 2008-2009 conduira les

gouvernements à franchir une nouvelle étape, beaucoup plus spectaculaire, mais sans changer la nature des initiatives qui avaient été prises dix ans plus tôt :

- création d'un organe politique d'impulsion et de coordination : le G20 ;
- création d'un « Forum », devenu en 2009 un « Conseil de la stabilité financière », chargé de la coordination à un niveau plus technique ;
- développement d'un rôle d'évaluation des secteurs financiers de leurs États membres pour la Banque Mondiale et le FMI, sans que ces derniers ne disposent donc d'un réel pouvoir normatif dans ce domaine.

Le G20

L'initiative de créer le G20 réunissant les grandes économies émergentes et les pays du G7, d'origine canadienne, a été lancée lors du sommet du G7 de Cologne en juin 1999. Pendant les 9 premières années de son fonctionnement, le G20 s'est réuni au niveau des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales, en focalisant ses échanges sur les questions macroéconomiques. Il faudra attendre 2008 et la réunion, à Washington, au niveau des chefs d'État et de Gouvernement, au plus fort d'une crise financière ayant pour origine de graves dysfonctionnements dans les systèmes financiers des pays occidentaux, pour que le G20 se saisisse véritablement de la question de la régulation financière. Il l'a fait surtout pendant la première année de son existence, en trois temps :

- à Washington, en septembre 2008, une impulsion politique initiale a été donnée et un premier agenda a été défini ;

- à Londres, en avril 2009, l'impulsion a été confirmée et ont été précisés l'agenda et le rôle de coordination et de pilotage du *Financial Stability Board* (FSB), lui-même issu du *Financial Stability Forum* (FSF), créé en 1999 en même temps que le G20 Finances ;
- le sommet de Pittsburgh (septembre 2009) a lancé la réforme des ratios de capitalisation et de liquidité des banques mise en œuvre dans le cadre du Comité de Bâle.

Depuis le sommet de Pittsburgh, le G20 a eu des difficultés à traiter et surtout à communiquer sur la régulation financière. Les communiqués des sommets de Toronto (juin 2010) et Séoul (novembre 2010) évoquent longuement ce thème, mais plus en énumérant les chantiers en cours que pour donner une réelle impulsion politique. Par ailleurs, le caractère politique de l'institution a parfois conduit à privilégier certains affichages au détriment d'une approche globale. Pour Cannes, le défi de la présidence française sera de sortir d'une logique technique et compartimentée pour identifier des thèmes à la fois mobilisateurs et fédérateurs.

Le Conseil de stabilité financière (FSB)

L'idée à l'origine de la création du Forum de stabilité financière en 1999 était de réunir dans une même enceinte les autorités de régulation et les décideurs des politiques macroéconomiques. Il regroupe aujourd'hui sous le nom de Conseil de stabilité financière (*Financial Stability Board* ou FSB) à la fois les ministères des Finances, les banques centrales, les régulateurs financiers des pays du G20 – y compris pour l'Union européenne, l'Espagne, les Pays-Bas, la

BCE et la Commission – de la Suisse, de Singapour et de Hong Kong, les enceintes internationales productrices de *soft law* et les organisations internationales compétentes dans ces domaines (FMI, Banque Mondiale, BRI et OCDE).

Durant sa première décennie d'existence, le FSF a fonctionné davantage comme un *think tank*, produisant des rapports et faisant des propositions, que comme une organisation opérationnelle. Sa transformation de forum en conseil s'est accompagnée d'un développement de son mandat qui est désormais très vaste et très divers. Le FSF a ainsi des compétences dans l'évaluation des marchés et des risques, la définition de normes internationales (collège de superviseurs), la mise en place d'un système d'alerte (avec le FMI), le soutien à la mise en œuvre des normes existantes et la surveillance de leur application effective (sur la base des travaux du FMI et par le biais de revues par les pairs), l'audit des organismes producteurs de normes.

Les membres du FSF s'engagent à respecter les normes des enceintes techniques, à se soumettre, au moins tous les 5 ans, à une analyse FSAP du FMI (lire ci-après) et à des examens par les pairs se référant en particulier aux rapports publics FSAP (lire Encadré). Le FSF souhaite également engager un dialogue avec les juridictions non-coopératives pour les engager à mettre en œuvre les normes internationales.

Il est difficile de faire aujourd'hui un bilan de l'action effective du FSF depuis la crise. Une première impression est celle d'une activité fébrile mais d'une efficacité limitée au-delà de l'analyse et de la circulation d'information. Le syndrome du *think tank* perdurerait donc. Par exemple, les rapports que le FSF adresse au G20 sur les réformes dans le domaine de la

régulation financière s'apparentent plus à une compilation de ce que les uns et les autres ont réalisé qu'au bilan d'un programme dont le Conseil assumerait la responsabilité.

Le « Programme d'évaluation du secteur financier » et les « Rapports sur l'observation des normes et codes » du FMI et de la Banque Mondiale

Comme le G20 et le FSF, le Programme d'évaluation du secteur financier (*Financial Sector Assessment Program* ou FSAP) a été créé en 1999 et réformé à la faveur de la crise financière. Ce programme vise à « *procéder à une analyse complète et approfondie du secteur financier d'un pays. Les évaluations sont effectuées conjointement par la Banque mondiale et le FMI, dans les pays en développement et les pays émergents, et par le FMI seulement, dans les pays avancés. Elles comportent deux volets : une évaluation de la stabilité financière, dont le FMI se charge et, dans les pays en développement et émergents, une évaluation du développement financier, qui est du ressort de la Banque mondiale. À ce jour, plus des trois quarts des pays membres ont fait l'objet d'une évaluation.* » (FMI, 2011). Les États-Unis ont résisté pendant presque 10 ans à ce que leur système financier fasse l'objet d'une évaluation par le FMI dans le cadre du FSAP. La première sera finalement publiée au printemps 2010.

En septembre 2010, le FMI a décidé que 25 pays ayant un secteur financier d'importance systémique seraient désormais soumis tous les 5 ans à une évaluation de la stabilité financière dans le cadre du FSAP. Le FSAP facultatif pour les autres pays a été maintenu.

Dans sa nouvelle version, le FSAP examine notamment la manière dont sont

respectés un ensemble de normes et codes (« *standard and codes* ») que le FMI et la Banque Mondiale ont « endossés » et sur le respect desquels ils rédigent, pays par pays, des rapports (*Reports on the Observance of Standards and Codes* ou ROSC). Généralement, l'ensemble des ROSC est rédigé à l'occasion du FSAP. Les codes et normes reconnus par le FMI et la Banque Mondiale recouvrent douze domaines. Tous peuvent avoir une incidence sur la stabilité financière mais le FSAP en tant que tel ne se réfère qu'à ceux rédigés par les comités de Bâle (supervision bancaire et système de paiement), l'OICV (marchés de titres) et l'IAIS (assurances). Le FMI et la Banque Mondiale encouragent les pays à publier les évaluations du respect des codes et normes. Mais la décision d'y procéder et de les publier reste à la discrétion de chaque pays, sauf pour ceux pour lesquels le FSAP est désormais obligatoire.

Le FMI et la Banque Mondiale ne sont donc eux-mêmes qu'à la marge producteurs de normes qui intéressent la régulation financière. En revanche, ils jouent un rôle croissant dans la vérification de la mise en œuvre des divers référentiels internationaux dans ce domaine, à l'élaboration desquels elles sont associées. Ce rôle reste dans la plupart des cas soumis à la bonne volonté des États.

Conclusion

Au-delà des incantations, réformer et internationaliser la surveillance du système financier est un chantier très difficile. L'incertitude et la complexité sont inhérentes à la finance, même si des actions peuvent être engagées pour les réduire. Les traditions juridiques diffèrent selon les régions du monde. Les échelons de régulation avant la crise étaient très nombreux, cloisonnés entre les différents niveaux d'administration d'un pays (fédéral et subfédéral, central et régional)

et les différents types d'activité. Les groupes de pression dans ce secteur sont particulièrement puissants. Par ailleurs, la crise n'a pas touché tous les pays uniformément. En revanche, elle a montré que chaque État restait garant en dernier ressort de son système financier, y compris pour son activité à l'étranger. Le maintien de cette responsabilité financière rend encore plus difficile les abandons de souveraineté dans ce domaine et l'organisation d'un dispositif plus rationnel et holistique que celui qui existe aujourd'hui.

L'accord général sur le commerce des services (GATS, selon son acronyme anglais) adopté dans le cadre de l'Uruguay Round, complété par une annexe spécifique sur les services financiers, prévoit une certaine libéralisation de ces derniers. Les protocoles d'adhésion des nouveaux membres comprennent des dispositions spéciales à cet égard. Une telle libéralisation de l'accès aux services financiers peut avoir des conséquences sur l'évolution des risques mais l'OMC ne s'est pas appuyée sur ces dispositions pour intervenir dans le champ de la régulation financière.

Ces domaines sont eux-mêmes regroupés en 3 catégories : 1. Transparence des politiques dans ce domaine ; les normes ont été élaborées par le FMI : transparence des données, des finances publiques, des politiques monétaires et financières. 2. Réglementation et contrôle du secteur financier : supervision bancaire, valeurs mobilières, assurances, systèmes de paiement, lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. 3. Intégrité du marché : gouvernance d'entreprise (référentiel issu de la Banque Mondiale), comptabilité, vérification (audit) des comptes, insolvabilité et droits des créanciers.

RAPPORT DE BANK AL MAGHRIB 2010 (extrait)

L'année 2010 a été marquée par la consolidation de la reprise de l'économie mondiale entamée au deuxième semestre de 2009. Reflétant essentiellement l'expansion vigoureuse des principaux pays émergents, la croissance mondiale a atteint 5%, après une contraction de 0,5% en 2009, renouant ainsi avec le niveau d'avant crise. Dans les économies avancées, le redressement a été en revanche progressif et inégal et les répercussions de la crise ont continué à peser sur la demande intérieure, après la dissipation des effets des mesures de relance. La reprise de l'activité a eu, cependant, un impact relativement limité sur le marché de l'emploi dans la majorité des pays avancés, comme en attestent les taux de chômage qui sont demeurés élevés. L'inflation, pour sa part, bien qu'impactée à la hausse par le renchérissement des matières premières et les signes de surchauffe dans plusieurs économies émergentes, est demeurée globalement modérée.

Parallèlement, le processus de normalisation des conditions financières a connu une rupture avec l'apparition de nouvelles tensions liées à l'accentuation de la crise de la dette souveraine, particulièrement dans certains pays européens, ainsi qu'à la lenteur de l'assainissement des bilans des institutions financières et à l'atonie du marché du crédit.

Au niveau des politiques macroéconomiques, les dispositifs de

relance ont progressivement cédé place à des mesures de rigueur, voire l'assainissement dans le cas des pays les plus gravement touchés par les problèmes de soutenabilité des finances publiques. Dans le même temps, ces politiques demeurent confrontées aux contraintes d'arbitrage difficile entre l'objectif de consolidation de la reprise, d'un côté, et celui de réduction de l'endettement et d'assainissement budgétaire, de l'autre, ce qui devrait impacter négativement les niveaux de croissance dans plusieurs économies avancées. Pour leur part, les économies émergentes, notamment celles d'Asie et d'Amérique latine, font désormais face aux risques de surchauffe avec les mesures de riposte, qui ne vont pas manquer d'augmenter l'incertitude entourant la durabilité du redressement de l'économie mondiale.

Plus globalement, si la majorité des actions visent aujourd'hui la création des conditions d'une croissance soutenue et équilibrée, la stabilité financière et les mesures à mettre en œuvre pour la rétablir et la pérenniser s'imposent en tant que priorité, aussi bien au niveau des politiques nationales, que dans le cadre des travaux du G20 et des autres instances internationales. Les banques centrales sont dans ce contexte appelées à jouer un rôle dans le développement en cours des mécanismes appropriés à même de contribuer au maintien de la stabilité financière, tout en veillant à l'accomplissement de leur mission de sauvegarde de la stabilité des prix.

Pour sa part, l'économie nationale a fait preuve en 2010 d'une résilience meilleure qu'initialement anticipé, notamment au niveau des réserves de change. Cela est attribuable à la fois aux politiques macroéconomiques et sectorielles mises en place, au dynamisme de la demande intérieure et à la relative reprise de la demande extérieure. En particulier, l'impact de la crise économique mondiale sur la balance des paiements, dont l'ampleur a été ressentie en 2009, s'est relativement atténué en 2010. Le solde structurellement négatif des échanges commerciaux s'est en effet établi à 19,5% du PIB, après 20,8% en 2009, tandis que les excédents des voyages et des transferts courants ont enregistré des hausses respectives de 5,5% et 2,7%. Dans ces conditions, le solde déficitaire du compte courant s'est situé à 4,3% du PIB, après 5% en 2009 et un excédent de 1,1% en moyenne annuelle entre 2001 et 2008. Le déficit des opérations courantes a été couvert à hauteur de 15,7 milliards de dirhams par les emprunts publics, de 5,8 milliards de dirhams par les investissements directs étrangers, à concurrence de 6,3 milliards par les prêts accordés notamment aux établissements publics et, à raison de 3,4 milliards, par les crédits commerciaux. En conséquence, les réserves de change se sont stabilisées, d'une année à l'autre, couvrant 7 mois d'importations de biens et services à fin 2010.

Au total, l'évolution de la balance des paiements continue de révéler la dépendance des équilibres extérieurs vis-à-vis des transferts courants et des flux de capitaux, reflétant encore la vulnérabilité de l'économie nationale vis-à-vis des fluctuations de la conjoncture économique et financière internationale et de la volatilité des investissements directs étrangers.

Après la croissance de 4,8% en 2009, réalisée à la faveur notamment d'une campagne agricole exceptionnelle, le PIB s'est accru de 3,7% en relation avec les performances des activités non agricoles. Ces dernières ont en effet enregistré une progression de 4,5%, contre 1,2 % seulement en 2009, consécutivement au maintien de la dynamique de la consommation et à la contribution de la demande extérieure. Parallèlement, le taux de chômage s'est quasiment stabilisé à 9,1%, avec 13,7% en milieu urbain et 3,9% en milieu rural.

S'agissant des finances publiques, l'année 2010 a été marquée par une nouvelle hausse des dépenses globales, tirée essentiellement par l'alourdissement des charges de compensation qui ont plus que doublé par rapport à l'année précédente. Cette évolution s'est traduite, malgré le léger redressement des recettes fiscales, par un creusement du déficit hors privatisation, passé de 2,2 % à 4,6% du PIB ainsi que par une rupture de la tendance baissière du ratio de la dette publique directe qui s'est établi à 50,3% au lieu de 47,1 % du PIB. La couverture du déficit a été assurée davantage par le financement extérieur net que par les ressources intérieures, le Trésor ayant notamment réalisé avec succès un emprunt sur le marché financier international, d'un montant équivalent à un milliard d'Euros.

En dépit de l'amélioration de la croissance non agricole et de l'augmentation des cours mondiaux des matières premières, l'inflation au niveau national n'a pas connu de hausse significative, s'établissant à 0,9% après 1 % en 2009. Pour sa part, l'inflation sous-jacente, qui retrace la tendance fondamentale des prix, s'est de nouveau ralentie, revenant de 0,7% en 2009 à 0,4% en 2010, témoignant ainsi de l'absence de tensions inflationnistes.

Les conditions monétaires et financières ont été marquées par une nouvelle décélération du rythme d'accroissement de la masse monétaire et du crédit, ainsi que par la hausse des prix des actifs. En effet, les statistiques monétaires, établies conformément aux principes du manuel du Fonds monétaire international de 2000, font apparaître la poursuite de la modération du rythme de progression de l'agrégat M3, revenu à 4,7%, après 7% en 2009 et 12,2% en moyenne au cours des cinq dernières années, reflétant notamment l'impact de la décélération du rythme d'accroissement du crédit et de la faible contribution des autres composantes. Le rythme de croissance du crédit bancaire a connu de nouveau une décélération en 2010, revenant ainsi à 7,6%, contre 9,7% en 2009. Cette situation traduit essentiellement l'ajustement à la baisse des principales catégories de prêts, entamé en 2008. Concernant les prix des actifs, après la diminution observée au cours des deux dernières années, le MASI s'est apprécié de 21,2 % et le MADEX de 22,1 %, tandis que l'indice des prix des actifs immobiliers a, par contre, accusé une baisse 0,3%.

Compte tenu de ces données et des prévisions de l'inflation, qui sont restées en ligne avec l'objectif de stabilité des prix à moyen terme, le Conseil de la Banque a décidé le maintien du taux directeur inchangé à 3,25%, lors de ses quatre réunions en 2010. Parallèlement, le processus de réduction progressive du ratio de la réserve monétaire, entamé en décembre 2007, s'est poursuivi cette année. En effet, compte tenu de l'ampleur et de la persistance du resserrement de la liquidité bancaire, le Conseil a de nouveau réduit le taux de la réserve monétaire, le ramenant à 6% à l'issue de sa réunion du 30 mars.

S'agissant des fondements analytiques de la politique monétaire, les travaux d'amélioration se sont poursuivis en 2010. Ils ont porté sur l'élargissement du dispositif de prévision de l'inflation et de l'activité, avec notamment la formalisation du cadre de simulation à moyen terme et le développement d'un modèle réduit pour l'inflation, ainsi que sur l'analyse des déterminants des conditions monétaires. Les efforts ont également visé l'évaluation du degré de transmission des variations du taux de change vers les prix à la consommation ainsi que le renforcement des outils d'analyse des prix des actifs.

Parallèlement, la Banque Centrale a renforcé ses actions visant à aligner les règles prudentielles régissant le secteur bancaire national sur les meilleurs standards internationaux. Après l'adoption de Bâle II, dans son approche standard en 2007, Bank Al-Maghrib a fixé les modalités de couverture par les fonds propres des risques de crédit, de marché et opérationnel selon les approches avancées et a procédé à la mise à niveau des dispositions régissant les fonds propres.

Tout en adhérant aux nouvelles normes de Bâle III, définies à l'échelle internationale et visant davantage le renforcement de la qualité des fonds propres et l'affermissement de la surveillance de la liquidité, Bank Al-Maghrib a procédé aux travaux préliminaires pour évaluer l'impact de cette réforme sur le secteur bancaire.

Ceci étant, les indicateurs du secteur ont connu une nouvelle amélioration. Ainsi, les créances en souffrance sont revenues à 4,8% du total des crédits, à fin décembre, contre 5,4 % en 2009. De même, la

solvabilité des banques s'est renforcée, portant le ratio de solvabilité moyen et les fonds propres de base, selon l'approche standard de Bâle II, à 12,3% et à 9,7% respectivement, après 11,7% et 8,8% l'année précédente.

Les contrôles effectués par Bank Al-Maghrib auprès des établissements de crédit ont permis d'assurer un suivi rapproché des risques de liquidité et de concentration. Ainsi, la banque centrale a suivi de près les mesures engagées par les banques en vue de renforcer leur dispositif de gestion actif-passif et les a appelées à rehausser le niveau de leurs actifs liquides disponibles pour faire face à un éventuel resserrement de la liquidité. Concernant le risque de concentration encouru sur des contreparties importantes, la Banque a exigé des banques la constitution de provisions pour risques généraux. Par ailleurs, les risques relevés notamment au niveau des activités de transfert de fonds, du micro-crédit et du secteur du crédit à la consommation, ont fait l'objet d'investigations approfondies qui ont abouti à la mise en place de mesures visant l'assainissement de ces compartiments ainsi que le renforcement des exigences réglementaires qui leur sont applicables.

S'agissant de la stratégie d'inclusion financière, le processus de développement de la bancarisation s'est poursuivi en 2010, portant le taux à 51 %. Ces efforts se sont accompagnés par la restructuration de l'activité du microcrédit et par l'initiation d'un ensemble d'actions visant l'amélioration des relations entre les établissements de crédits et leurs clientèles. En outre, l'activité du secteur des sociétés de financement a connu le démarrage effectif du dispositif de médiation.

Concernant les systèmes de paiement, l'année 2010 a été caractérisée par le réaménagement du cadre réglementaire y afférent, ainsi que par l'accomplissement d'une mission interne d'évaluation du Système des Règlements Bruts du Maroc, afin de s'assurer de la maîtrise des différents risques qui lui sont inhérents. Dans le même temps, un Fonds de garantie permanent a été mis en place par le groupement pour un système interbancaire marocain de télécompensation.

Les défis auxquels fait face notre économie découlent tant de son environnement international, avec la reconfiguration des espaces régionaux et le déplacement progressif du centre de gravité de l'économie mondiale vers l'Asie, l'atonie de la croissance dans les pays partenaires d'Europe et l'apparition de nouveaux secteurs moteurs de la croissance, que des attentes sociales en matière d'emploi et de conditions de vie au plan national. L'ampleur de ces défis impose de relever la réactivité et l'efficacité de l'action publique, face à un contexte mondial davantage volatile et complexe, et de rehausser la performance globale de l'économie.

Les grandes orientations et les stratégies engagées par notre pays gagneraient à être dotées de mécanismes de gouvernance à même d'en améliorer le pilotage global et l'efficacité. Force en effet est de constater que la concrétisation des résultats des stratégies sectorielles en termes de diversification du tissu productif, et notamment d'offre exportable, malgré certains résultats positifs, tarde à se traduire de manière significative au niveau des principaux indicateurs, en particulier ceux des comptes extérieurs. Il est important à cet

égard de faire évoluer la structure des exportations, tout en accroissant la part des produits à haute valeur technologique et en diversifiant nos débouchés vers des marchés porteurs.

A cet effet, la mise en cohérence et l'accélération de l'implémentation des différentes feuilles de route passent par l'évaluation de la réalisation des engagements de l'ensemble des intervenants. Il importe, également, d'accorder une attention particulière au volet du financement et d'estimer, en particulier, l'impact budgétaire des mesures proposées par rapport aux objectifs escomptés en prenant en considération les perspectives d'évolution des finances publiques et des comptes extérieurs.

En outre, la célérité dans la mise en œuvre des actions favorisant l'adéquation du système d'éducation-formation aux besoins, la poursuite d'une politique de recherche-développement audacieuse, l'efficacité de la justice et de l'administration publique, l'amélioration du climat des affaires, la flexibilité du marché du travail, ainsi que l'approfondissement de la lutte contre la corruption, s'avère encore plus urgente compte tenu de l'environnement interne et externe.

L'Initiative Nationale du Développement Humain, destinée à pallier les déficits sociaux, constitue de par sa configuration, sa gouvernance et sa démarche participative une spécificité dans la mise en œuvre des politiques publiques. A ce titre, le Message Royal, adressé en novembre 2010 au Forum du développement humain d'Agadir, a appelé à capitaliser sur les avancées et à dépasser les insuffisances constatées en instituant un processus d'évaluation régulier. Il

convient, à cet égard, d'initier une réflexion prospective globale permettant de rehausser, de manière significative, le positionnement du Maroc au niveau international en termes de développement humain, eu égard à l'importance de l'effort budgétaire consenti pour l'appui des politiques sociales lequel représente plus de la moitié des dépenses de l'Etat.

De même, la solidité des équilibres macroéconomiques et les performances de notre système financier, reconnues par les organismes internationaux et couronnées par le relèvement à la catégorie « Investment grade » de notre dette souveraine, constituent des acquis qu'il importe de consolider et de préserver.

Au niveau des finances publiques, il est impératif de continuer à assurer sur une base durable la solidité de la position budgétaire et de gérer de manière transparente l'arbitrage inter temporel entre le soutien de la croissance et la nécessité d'une soutenabilité à moyen terme des finances de l'Etat. L'alourdissement des charges de compensation, dans un contexte d'orientation haussière durable des cours des matières premières, ainsi que des dépenses de personnel, risque de réduire sensiblement la marge de manœuvre de la politique budgétaire et impose de placer, de manière impérative et urgente, la mise en œuvre de la réforme du dispositif de soutien des prix au premier plan, à travers le ciblage des populations les plus vulnérables, malgré les difficultés et les arbitrages qui la sous-tendent. De même, il convient d'ériger en priorité la nécessaire maîtrise, voire la réduction des dépenses de personnel en termes de poids par rapport au PIS.

Parallèlement, l'accélération de l'intégration commerciale et financière de notre pays dans l'économie mondiale ne manquera pas d'avoir des implications importantes sur la politique monétaire et financière. Un tel processus nécessite une transition ordonnée de notre régime de change et de notre politique monétaire, laquelle appelle le renforcement des prés requis, dont notamment le maintien de la soutenabilité budgétaire sur une base durable. Cette orientation permettra d'accroître la capacité d'ajustement de notre économie aux chocs externes et de tirer les bénéfices d'une meilleure insertion dans l'économie mondiale.

Bank Al-Maghrib reste déterminée à accompagner les grands chantiers fondamentaux du Royaume, notamment ceux de la régionalisation et de la place financière de Casablanca. S'agissant du projet de Casa Finance City, la banque centrale continuera à œuvrer pour en assurer la pleine réussite et faire de Casablanca un hub économique et financier régional. Le projet de régionalisation avancée a proposé d'ériger la collectivité régionale en partenaire privilégié de l'Etat et de la doter de ressources et de moyens humains et logistiques appropriés, afin de lui permettre de jouer un rôle conséquent dans le développement économique, social et culturel du pays. Ce chantier fondateur ainsi que les récentes initiatives institutionnelles initiées par notre pays constituent de nouveaux atouts, lui permettant d'opérer un saut qualitatif déterminant parmi les pays en développement.

BANQUE

INTERNATIONALISATION DES BANQUES MAROCAINES: PERSPECTIVES PROMETTEUSES

Bulletin annuel du CMC, Juin 2011

A l'instar des autres pans de l'économie nationale, le secteur financier connaît depuis 2007 une ouverture accrue sur l'extérieur. En effet, si pendant longtemps, l'ouverture avait privilégié le canal des échanges réels (flux commerciaux, flux des services) depuis quelques années on assiste à un réel assouplissement de la réglementation sur les flux financiers en partance du Maroc vers l'extérieur et notamment vers le continent africain.

Récemment, les pouvoirs publics ont initié une approche globale destinée à renforcer les échanges commerciaux entre le Maroc et ces pays du Sud. Cette évolution a pour finalité d'inciter les institutions de financement à s'installer à l'étranger et notamment dans les pays d'Afrique de l'Ouest dans l'idée de soutenir la politique d'ouverture économique et de présence commerciale du Maroc au niveau de ces différents pays. Ce début de redéploiement des banques marocaines sur le Continent est de nature à stimuler aussi bien nos exportations sur ces nouvelles destinations qu'à aider les banques à s'y installer pour améliorer leurs performances en baisse sur le marché intérieur.

Concrètement, l'implantation des banques marocaines en Afrique a été rendue possible, au plan interne, par l'allègement en matière de change au profit des investissements marocains à l'étranger

conjuguée à l'intensification de la concurrence sur le marché local qui a entraîné une baisse de la marge d'intermédiation. Cette implantation a été favorisée aussi, au plan externe, par l'ouverture des systèmes financiers des pays d'Afrique qui offre des perspectives importantes de croissance et l'importance des avantages spécifiques offerts aux banques multinationales.

Encouragées par les pouvoirs publics, le poids des banques marocaines dans ce continent prend de plus en plus de l'ampleur. Ainsi, après son implantation en Tunisie (la Banque du Sud reprise et redressement en 2005 pour devenir Attijari Bank Tunisie), AWB s'est déployée en Afrique sub-saharienne (acquisition en 2007 de 2 banques sénégalaises). A elle seule, elle détient la 2ème banque du Mali (Banque internationale pour le Mali ou BIM SA), par l'acquisition, en juillet 2008, de 51 % de son capital au prix de 700 Mdhs. A l'automne 2008, elle a acquis, au coût de 2,8 milliards de dirhams, cinq banques rachetées au groupe français Crédit Agricole lui permettant de consolider sa position de leader au Sénégal à travers Crédit du Sénégal, et de pénétrer les marchés financiers dynamiques de l'Afrique de l'Ouest et Occidentale à travers la Société camerounaise de banques, Crédit du Congo au Congo Brazzaville, la Société ivoirienne de banque (SIB) et l'Union

Gabonaise de Banques. Cette banque détient également des parts dans la Compagnie Bancaire de l'Afrique Occidentale (CBAO). De même, le Groupe BMCE Bank s'est installé au Sénégal, à travers BMCE Capital Dakar. Elle est aussi au Mali, avec 27,38% du capital de la Banque de Développement du Mali (BDM) et au Congo-Brazzaville où elle a pris le contrôle de La Congolaise de Banque (LCB). Dans la zone d'Afrique de l'Ouest, BMCE Bank a pris le contrôle de Bank of Africa (BOA), groupe bancaire présent dans 11 pays et considéré comme le 3ème réseau bancaire dans l'espace Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). A travers cette institution financière, le Groupe BMCE Bank cherche à se positionner en tant que banque référence dans la zone sub-saharienne. Depuis son implantation au Burundi en 2008, BOA prépare son offensive dans les sous régions notamment au Cameroun et dans les pays anglophones. Enfin, le groupe BP est présent en Guinée Conakry. Cette banque contrôle depuis plus de 15 ans la deuxième banque en Centrafrique (BP maroco-centrafricaine) et la BP maroco-guinéenne. Elle envisage de poursuivre son offensive au Maghreb notamment en Mauritanie où elle a obtenu avec AWB des agréments. Notons par ailleurs que la stratégie d'africanisation des banques marocaines leur a permis de détenir des positions dominantes sur certains marchés. C'est ainsi que AWB contrôle 33% des dépôts bancaires au Sénégal et BMCE Bank détient 40% des dépôts au Mali. Avec la prise en considération de la Banque internationale pour le Mali (BIM SA), contrôlée par AWB, les banques marocaines s'en sortent avec une part de marché dépassant 50% des dépôts dans ce pays. A travers Bank of Africa (BOA), BMCE

Repères N°30-31 / BANQUE

Bank dispose de parts de marchés dans certains pays où cette banque est implantée (Madagascar, Burundi ou Bénin) variant de 31 % à 43%. Par ailleurs, les filiales de banques marocaines représentent 29% du total du bilan du système bancaire de l'UEMOA.

Ouverture à l'International : Stratégie récente mais prometteuse pour soutenir la croissance des banques

L'importance des fonds engagés en Afrique peut être mise en évidence via le montant total des investissements réalisés par les banques et les entreprises marocaines à l'étranger qui s'établit pour la période 2003- 2009 à 31.110,95 millions de dirhams dont 10.477,76 Mdhs par les banques et 20.633,19 Mdhs par les entreprises. Quant aux investissements marocains réalisés en Afrique durant la même période, ils s'élèvent à 12.254,23 Mdhs, soit 39,39 % du montant total des investissements marocains à l'étranger. La part des investissements réalisés par les banques et les entreprises s'élève respectivement à 34,8 % et 41,72 %.

Les banques marocaines sont présentes, en Afrique, essentiellement à travers des filiales agréées. L'essentiel des implantations des banques en Afrique est le fait des trois principales banques marocaines: AttijariWafa (AWB) , BMCE Bank et la BCP. D'abord, la présence sur le continent est assurée au niveau de 17 pays: Sénégal, Cameroun, Burkina Faso, Guinée-Conakry, Centre Afrique, Mali, Côte d'Ivoire, République Démocratique du Congo, Mauritanie. Tunisie, Egypte, Algérie, etc. Ces trois banques focalisent leurs efforts sur les opportunités de croissance de la vente au détail au niveau des pays africains notamment ceux sub-

DRNC /DEJRG /SD

sahariens où le taux de bancarisation dans cette zone reste parmi les plus bas. Il frôle les 15% en moyenne. Ensuite, dans la zone UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine), le taux de bancarisation avoisine les 6% avec une implantation bancaire inégale dominée par le Sénégal et la Côte d'Ivoire (51 % du réseau bancaire régional). Le contentieux reste faible avec un taux aux alentours de 18%. Quant à la marge d'intermédiation (7,9%) et au taux de rendement des capitaux propres (11 %), ils sont nettement supérieurs aux indicateurs maghrébins et à la moyenne des pays industriels et émergents. Enfin, dans la zone CEMAC, le taux de bancarisation s'établit à 6% avec une prépondérance du Cameroun, du Congo et du Gabon qui détiennent 88% de parts de marché du crédit et 76% des dépôts. Le taux de contentieux et la marge d'intermédiation, au niveau de cette zone, s'élèvent respectivement à 8,4% et 8%.

Avec une diaspora à l'étranger avoisinant les 6 millions d'expatriés rattachant chaque année des sommes de plus en plus importantes, les banques marocaines sont actives dans le transfert d'argent des émigrés africains vers leurs pays d'origine. Par ailleurs, les banques marocaines, fortes de leur expertise en matière d'ingénierie financière, exportent leur savoir faire vers ces pays. Elles assurent à cet effet l'accompagnement du développement des activités de montage des opérations financières. BMCE Bank, en partenariat avec des banques internationales, structure et finance plusieurs projets dont notamment l'aéroport de Dakar et le gazier sénégalais SENSTOCK.

BANQUE

APPREHENDER LE RISQUE BANCAIRE : LE DÉFI BÂLE II AU MAROC

Frédéric Darondeau et Salta Fariji

Banque Stratégie/ Mai 2010

L'adaptation des normes Bâle II au Maroc répond à la volonté du pays de restructurer et moderniser son système bancaire. Alors que la Tunisie et l'Algérie en sont encore au stade de la réflexion ou de la première application, le royaume chérifien a déjà parcouru de bonnes étapes.

L'application de la nouvelle réglementation de Bâle II devient une nécessité pour les pays émergents souhaitant refléter le dynamisme de leurs secteurs financiers et rejoindre la course internationale de la mondialisation.

Au-delà de l'aspect quantitatif qui vise à respecter un ratio de solvabilité (entre fonds propres et actifs pondérés par leur niveau de risque), Bâle II a en effet pour objectif d'instaurer un processus d'évaluation et une culture de gestion de risque dans une perspective de qualité. Ce dispositif participerait ainsi à la mise à niveau du système financier du pays et pourrait devenir un catalyseur de son développement économique. En revanche, ce processus doit s'accompagner d'une volonté de désengagement de l'État des établissements bancaires pour permettre davantage de contrôle et de surveillance.

La mise en place de Bâle II est également une exigence pour les établissements financiers qui font partie d'un groupe

étranger déjà soumis à cette réglementation, afin d'avoir une vision homogène des risques. C'est le cas de plus de deux tiers des groupes bancaires marocains, qui peuvent également bénéficier des retours d'expérience des banques européennes en termes d'expertises humaines et d'outils informatiques.

Outre ce caractère obligatoire, l'application de cette réglementation permet aux établissements d'améliorer leur politique d'octroi de crédit et d'accroître leur compétitivité en ajustant la tarification de leurs produits en fonction des risques encourus.

La crise bancaire actuelle qui se matérialise par un rationnement des prêts, notamment aux entreprises, et une contraction des marchés de crédit vient renforcer et accélérer le processus d'application des normes de Bâle II au Maroc.

Vers l'approche avancée en 2011

Après l'instauration de l'approche standard en 2007, les établissements bancaires marocains commencent à mettre en œuvre un système de notation interne. Cette évolution vient pallier les contraintes que présente l'application de l'approche standard. Les banques se heurtent en particulier à l'absence

d'agences de notation locales. Il apparaît à cet égard nécessaire de développer ces agences qui permettent de noter essentiellement des PME-PMI pour éviter le risque de détenir des créances non cotées, pondérées à 100 % et qui seraient donc assez coûteuses en fonds propres.

Autre conséquence, l'impact négatif de la notation risque pays sur les notations des entreprises, qui ne peuvent recevoir une pondération plus favorable.

Par ailleurs, l'application de l'approche standard dans les banques marocaines se heurte à d'autres difficultés. L'application des règles Bâle II nécessite un volume important d'historiques de données clients. Or, les systèmes utilisés actuellement ne gardent pas d'historique et ne renseignent pas des champs importants tels que l'âge des clients et leur catégorie socioprofessionnelle ...

Des investissements importants

Ces éléments justifient, pour l'application de la réforme Bâle II, la mise en place de prérequis et d'investissements pour préparer le terrain.

- Moderniser les technologies de l'information: le système d'information doit être rénové pour améliorer la qualité des données, intégrer les méthodes de calcul des risques de crédit, de marché et opérationnel et permettre l'automatisation de la collecte, du traitement et de la publication de l'information comptable et financière.

- Revoir l'organisation interne: la gestion des risques sera optimisée notamment à travers la constitution d'équipes en charge du pilotage et de la modélisation du risque et procéder aux recrutements pour trouver les profils

adéquats notamment en matière d'expertise en risque, en statistiques et en modélisation.

- Préparer un environnement adéquat: les infrastructures institutionnelles, juridiques et fiscales doivent être ajustées aux exigences de Bâle II. Le législateur doit, par exemple, prévoir un élargissement des prérogatives des instances de régulation par le biais de l'adoption de lois de modernisation bancaire.

- Adapter les normes bâloises au contexte: la diversité de l'activité financière présente au sein du pays et le niveau de détail et de sophistication de l'information disponible sont des facteurs importants.

- Constituer un cadre de supervision performant: il répondra aux 25 principes fondamentaux dictés par le comité Bâle.

- Coordonner l'examen des systèmes de notation internes: il faut prévoir des missions d'inspection de la commission bancaire des établissements financiers du pays.

Ce processus est suivi de l'identification de mesures correctrices notamment sur les classes de risque définies, principes de gouvernance appliqués, l'estimation de certains paramètres (probability of default PD, loss given default - LGD) ...

La mise en œuvre de Bâle II est également une occasion pour les établissements bancaires de procéder à une rénovation de fonctions, notamment la gestion actif-passif et les pratiques d'octroi de crédit.

Des familles de métiers seront donc directement touchées par l'application des normes de Bâle II :

- Le contrôle interne et la conformité: mise en place impérative de plusieurs niveaux de contrôle (principe des quatre yeux) afin de réduire les conflits d'intérêt, les délits d'initiés et de réduire le risque.

- L'organisation: séparation nécessaire des équipes chargées des contrôles périodiques de celles chargées des contrôles permanents des opérations.

- Le traitement des risques en matière de recouvrement: les dotations aux provisions générées par les scénarios et la politique de recouvrement ont un impact direct sur le niveau du risque de la banque. L'optimisation de ce processus permet de maîtriser le coût le risque.

Gérer des chantiers multiples, un défi

Les banques marocaines vont avoir à gérer de multiples chantiers de rénovation, dont l'adoption des réformes bâloises n'est que l'un des aspects. En effet, cette mise en œuvre a été précédée par un processus d'informatisation et d'automatisation des opérations bancaires pour gérer un grand volume d'opérations et centraliser l'information au niveau d'un groupe. Si ce processus n'est pas bien encadré et si le système n'est pas protégé, il peut devenir une source de risque opérationnel en affectant la qualité des données et en augmentant la vulnérabilité des établissements bancaires.

S'ajoutent à cela les chantiers entamés concernant les moyens de paiement, comme la vulgarisation de l'utilisation de la carte bancaire, l'adoption de la carte à puce à la place de la bande magnétique, l'investissement en terminaux de paiement électronique et l'utilisation des télépaiements au moment où la carte bancaire demeure un moyen de retrait plus qu'un moyen de paiement.

Mener ces divers projets constitue un enjeu pour les banques, d'autant plus que leurs coûts ne sont pas négligeables.

À titre d'exemple, le poids des projets menés au Maroc concernant la migration aux normes IAS-IFRS et Bâle II a été estimé à 360 millions de dirhams (soit environ 31,7 millions d'euros) pour l'ensemble du secteur.

Les deux tiers de ce montant concernent la mise en place de Bâle II et le reste pour la migration aux nouvelles normes comptables IAS-IFRS.

Concernant le projet d'adoption de la méthode de calcul interne, son coût a été estimé à 185 millions de dirhams, soit 16,3 millions d'euros (source: SIA Conseil).

Ce coût englobe les charges liées à la constitution de l'historique des données, la notation des clients, l'analyse statistique, la prise en compte des activités des filiales et le coût des ressources internes impliquées.

Maghreb: un état d'avancement contrasté

Si l'adoption de la réforme Bâle II devient une tendance au Maghreb, le rythme de son application diffère d'un pays à un autre et est tributaire du niveau de développement de son secteur bancaire. Quand certains pays sont encore au stade de la réflexion ou de la première application - elle est prévue en 2009 pour la Tunisie et l'Algérie-, le Maroc a parcouru de bonnes étapes en préparant son système financier à la transposition de Bâle II et entame même le passage de l'approche standard à l'approche avancée.

LES SERVICES FINANCIERS INDUSTRIALISENT LA SOUSCRIPTION EN LIGNE

Alexandra Oubier

L'AGEFI HEBDO, 13-19 Janvier 2011

La signature électronique étant opérationnelle, banquiers et assureurs cherchent à simplifier les étapes et à optimiser leurs processus internes.

Souscrire en ligne un livret d'épargne ou une assurance-vie sans envoyer de documents papier n'est pas encore très courant en France. L'exploitation commerciale de la signature électronique, préalable essentiel à la contractualisation en ligne, a débuté seulement en 2006. Et même si presque tous les établissements financiers proposent certains produits à la vente en ligne, force est de constater que la solution est souvent réservée, par souci de sécurité, à des clients déjà connus. Pour profiter du potentiel de ce système, banques et assurances ont majoritairement opté pour la signature électronique développée par Keynectis, tiers de confiance, et distribuée dans le secteur financier par QuickSign. Elles s'attachent à simplifier le processus de souscription et d'authentification pour faciliter la prise en main par les internautes, en adaptant leurs exigences de sécurité au risque lié au produit vendu. Ainsi, « dans le cas d'une assurance habitation, le client paie et signe électroniquement, nous lui délivrons sa garantie immédiatement et ne collectons pas de documents justificatifs », explique Nelly Brossard, directrice générale adjointe d'Amaguiz. corn, site d'assurance

en ligne lancé par Groupama en 2008. En revanche, le risque lié à un produit d'épargne étant le blanchiment d'argent, le processus est plus lourd afin d'identifier la personne et l'origine des fonds placés.

Avec la signature électronique proposée par QuickSign, « la responsabilité est aujourd'hui partagée entre le banquier ou le fournisseur de services financiers qui doit avoir les moyens de prouver l'identité de l'internaute, et le tiers de confiance qui apporte sa caution neutre certifiant le contenu du contrat et le déroulement de la transaction dans les règles », détaille Thibaut Ravisé, associé de QuickSign. Concrètement, le processus de souscription en ligne passe par une connexion de l'internaute sur le site du fournisseur de son choix qui lui envoie un modèle de contrat sous format PDF, signé électroniquement par l'établissement financier donc non modifiable. L'internaute contresigne alors le document: pour cela, il s'authentifie à nouveau, mais auprès du tiers de confiance cette fois, en tapant son mot de passe dans une fenêtre qui apparaît sur son écran. Il doit également cocher une case affirmant son consentement dont la formule est paramétrable et dépend de la nature du produit souscrit. Le contrat désormais signé par les deux contractants est horodaté et archivé. «Ce document signé est échangé entre l'établissement

financier et Keynectis via le navigateur du client, il est scellé (non modifiable) et chiffré (crypté donc non interceptable par un tiers), précise Thibault de Valroger, directeur marketing et business développement de Keynectis. De plus, grâce au partenariat qui nous lie à Adobe, les signatures sont visuellement vérifiables avec un simple Adobe Reader ce qui rassure les utilisateurs. Le service est opérationnel depuis 2006 et quelques preuves commencent à être demandées surtout par les fournisseurs qui ont à gérer des cas d'impayés. » Aujourd'hui, 350 produits sont ouverts à une souscription en ligne impliquant la signature électronique, et Keynectis recense près d'un million de transactions par an, tous secteurs confondus.

Processus variables

Certaines étapes du processus de souscription varient en fonction du produit souscrit. Chez Amaguiz, par exemple, le client paie et signe électroniquement son contrat auto, indique Nelly Brossard. Amaguiz lui délivre alors une note de couverture et une carte verte d'une durée d'un mois. » Le client transmet ensuite son relevé d'information à Amaguiz par courrier ou par voie électronique. Après vérification, s'il est conforme aux déclarations du client, le contrat est validé pour une durée annuelle, il recevra alors la carte verte annuelle. Si ce relevé n'est pas conforme et que le risque entre dans les conditions d'acceptation d'Amaguiz, le tarif est recalculé. Si le risque n'entre pas dans ces conditions, les garanties cessent à la fin de la note de couverture. En deux ans, le site compte 100.000 souscriptions en ligne.

Autre exemple, GMF Vie a adopté la signature électronique en 2008 pour la

souscription de trois produits (temporaire décès, assurance vie et contrat obsèques) mais seulement à l'usage de ses clients. L'authentification et le recueil de consentement sont réalisés par l'enregistrement vocal d'une phrase lue au téléphone par le client. « Les souscriptions avec signature en ligne ne se comptent encore qu'en certaines car nous sommes toujours en phase d'élaboration, confie Daniel Dréan, directeur développement et relations clients de GMF Vie. Des 'focus groups' avec nos clients nous ont persuadés d'améliorer notre processus. Il faut être plus pédagogue: annoncer les étapes, les expliquer précisément pour éviter les surprises lors de la phase de signature électronique, créer des repères pour guider l'internaute. » Dans sa logique multicanal, l'assureur s'est fixé pour objectif de pouvoir stopper le processus sur un canal pour le reprendre sur un autre en cas de besoin de conseil, notamment. Il reste également à affiner le processus de transmission des documents scannés. GMF Vie constate déjà une très forte progression des versements par internet depuis 2008. Instaurer la souscription en ligne nécessite pour les établissements fournisseurs de revoir leur organisation, en particulier le contrôle de pièces justificatives, et d'introduire dans leur système d'information une zone d'attente où les dossiers sont stockés en attendant d'être complétés ou vérifiés.

Rapidité et autonomie

Boursorama Banque, enfin, a mis en place l'ouverture en ligne du compte courant en février 2009, avec enregistrement vocal de l'acceptation des conditions de vente et recueil de six pièces justificatives. Lorsque tout est complet, une équipe dédiée vérifie le dossier, opère les contrôles auprès de la Banque de France et donne

sa validation. Le nouveau client reçoit alors par e-mail un relevé d'identité bancaire lui permettant d'alimenter son compte. « Nous ne nous adressons qu'à des prospects déjà titulaires d'un compte bancaire, ce qui constitue une forme de sécurité pour nous, développe Benoît Grisoni, directeur de Boursorama Banque. En cas d'incohérences, nous appelons le client pour les corriger. Celui-ci peut connaître en temps réel l'avancement de son dossier sur internet car il dispose de la même interface que celle utilisée par les équipes de back-office. » Le compte n'est réellement créé qu'au moment du virement. Ainsi, Boursorama Banque dénombre 5.000 ouvertures de comptes à vue par mois dont environ 50 % sont éligibles à la solution totalement dématérialisée, sans encouragement particulier de la part de la banque. « Cela montre que l'autonomie est une vraie attente des clients, estime Benoît Grisoni. Notre objectif est donc d'élargir la souscription en ligne aux comptes titres et aux comptes joints, ce qui devrait accroître les volumes, mais aussi d'améliorer nos interfaces, d'accélérer le téléchargement des pièces et le rapprochement automatique des données de virement. » Grâce à ce système industrialisé, la banque gagne entre 25 % et 30 % sur le temps de traitement et réduit les éventuelles erreurs de manipulation. Des atouts en adéquation avec son modèle low cost qui l'ont convaincue d'attirer les clients par une offre de 30 euros pour une ouverture sur le web. La souscription en ligne pourrait se généraliser si elle devient plus simple pour les internautes et surtout si les banques et compagnies d'assurances optimisent leur organisation..

BANQUE

ZONE EURO : SOLIDARITE OU ECLATEMENT ?

Christian de Boissieu, Professeur à la Sorbonne

Problèmes Economiques /27 avril 2011

En 2010, la crise financière a débouché sur une crise de la dette souveraine, notamment dans la zone euro. Celle-ci qui trouve son origine dans d'importants déséquilibres économiques et financiers, pourrait conduire in fine à l'éclatement de la zone. C'est pour cette raison que les chefs d'État et de gouvernement des pays membres ont fait le choix de renforcer la solidarité financière, mais également la gouvernance européenne, se conformant ainsi à la tradition qui veut que la gouvernance de l'Union européenne ne se renforce qu'à l'occasion de crises graves. Néanmoins, cet effort de solidarité ne va pas résoudre certains problèmes comme celui de l'hétérogénéité de la zone euro. Au sein de celle-ci, des intérêts antagonistes coexistent: certains pays aspirent à davantage d'harmonisation et de convergence, quand d'autres souhaitent plus de concurrence et de spécialisation. L'histoire récente témoigne de la difficulté qui en découle: à deux reprises - d'abord lors de l'inauguration du Marché unique, ensuite, lors de l'introduction de l'euro -, on a surestimé la force de convergence des nouvelles institutions au risque de mettre en péril le projet européen.

Des inégalités économiques persistantes

Les critères de Maastricht et le Pacte de stabilité ont privilégié la convergence nominale (taux d'inflation, taux d'intérêt à

long terme, déficit public et dette publique). La convergence nominale n'a pas vraiment entraîné la convergence réelle, et cela apparaît à plusieurs égards.

D'abord, la croissance reste hétérogène dans la zone euro, comme elle peut l'être d'ailleurs dans chaque pays membre. Cela a été évident face à la crise, lors de la phase de récession (- 5 % de recul du produit intérieur brut (PIB) en Allemagne en 2009, contre - 2,5 % en France et - 4,1 % pour la moyenne de la zone euro), comme lors de la reprise en 2010 (rebond de 3,5 % en Allemagne, de 1,6 % en France et 1,7 % en moyenne dans la zone euro). Par-delà ces écarts à court terme, il faut reconnaître que, prise globalement, la zone euro fait figure de zone de « basse pression» en comparaison des grands pays émergents évidemment mais surtout des États-Unis, avec une croissance potentielle pour l'ensemble européen mais aussi pour la plupart des pays membres de seulement 1,5 % à 2 % par an. Par exemple, la croissance allemande, impressionnante en 2010, va rentrer dans le rang dès 2011 (avec une prévision autour de 2 %). Les projections « au fil de l'eau », c'est-à-dire par pure extrapolation des tendances à l'horizon 2020, débouchent sur le même ordre de grandeur pour la croissance potentielle, ce qui est inacceptable du point de vue économique et social et conduit à dépasser le « fil de l'eau» par des stratégies actives de croissance. Il fallait

être keynésien face à l'incendie, c'est-à-dire face à une crise d'une telle gravité. Désormais l'Europe doit privilégier, pour relever sa croissance et faire reculer le chômage, la compétitivité de ses entreprises, c'est-à-dire l'innovation, la recherche et développement (R&D), l'enseignement supérieur, le développement des PME.

Du côté des finances publiques, la dispersion des résultats est encore plus forte. En 2009, les déficits publics de la zone euro s'étagaient de 0,7 % (Luxembourg) à 14,3 % (Irlande), avec une moyenne à 6,3 %. Une amplitude qui se retrouve dans les ratios de dette publique, de 14,5 % (Luxembourg) à environ 115 % (Grèce et Italie). Même si tous les pays membres ont pris des engagements pour revenir vers la limite de 3 % de déficit public à l'horizon 2013-2014, on peut penser que la dispersion des performances en matière de finances publiques ne va pas disparaître rapidement. De toute façon, cette dispersion va demeurer élevée pour les ratios de dette publique, vu le temps requis par les ajustements en la matière.

D'autres différences significatives entre pays membres, plus ou moins reliées à l'état des finances publiques via l'équilibre épargne/investissement dans chaque pays, se rapportent aux soldes extérieurs. Il est normal que certains membres affichent des excédents courants, d'autres des déficits courants. Une situation dans laquelle tout pays membre afficherait une balance courante égale à zéro serait a priori éloignée de l'optimum collectif. Le problème se pose cependant lorsque déficits et excédents courants dépassent un certain seuil et qu'apparaissent alors des questions sur la soutenabilité à terme des déséquilibres. Un contraste dominant dans la zone euro est celui qui oppose l'excédent commercial et courant allemand au déficit français. En d'autres

temps, cela aurait alimenté la spéculation et des réajustements de parités. Par hypothèse, la monnaie unique élimine ce type d'ajustements; elle reporte vers d'autres variables le soin de rendre compatibles ex post des déséquilibres qui ne le sont pas ex ante. Il faut rappeler que ces déséquilibres intra-zone sont tout à fait compatibles avec le fait que, globalement parlant, la zone euro est proche de l'équilibre de sa balance courante. Ainsi, elle ne serait pas globalement concernée, à court terme du moins, par la proposition de Timothy Geithner, le secrétaire américain au Trésor, visant à plafonner excédents et déficits courants dans le monde à 4 % du PIB de chaque pays concerné, même si, prise isolément, l'Allemagne serait touchée par une telle proposition (dont la mise en œuvre relève aujourd'hui d'un scénario presque exclu après les conclusions du G20 de Séoul). Ces déséquilibres de balances des paiements dans la zone euro vont perdurer, car ils reflètent des écarts de compétitivité qui ne peuvent pas se corriger rapidement.

Les marchés sanctionnent et, en période de crise, accentuent les divergences précédentes en exigeant des primes de risques (spreads) de la part des États les plus fragiles (parce que les plus endettés, etc). A la mi-novembre 2010 (les valeurs retenues sont celles du 18 novembre 2010 ; ces valeurs peuvent fluctuer fortement d'un jour à l'autre), en comparaison d'un taux à dix ans de 2) % exigé du Trésor allemand, le taux correspondant pour l'État grec était de 11) %. Les taux respectifs de l'Irlande, du Portugal et de l'Espagne étaient de 8,2 %, de 6,9 % et de 4) %. Dans l'Union économique et monétaire (UEM), les mouvements de taux de change, éliminés par le passage à la monnaie unique, ont été en quelque sorte remplacés par des spreads de signature; l'hétérogénéité des taux reflète celle des performances économiques.

Ce que la crise a engendré

C'est un fait désormais bien établi: l'Europe avance de manière non linéaire, par « sauts » souvent nés de crises majeures. Je ne crois pas aux scénarios d'implosion de la zone euro, agités depuis les débuts de la crise grecque. Qui y aurait vraiment intérêt? Ni les pays attaqués, ni les autres membres. Mais la crise a mis en évidence des lacunes dans les dispositifs et le fonctionnement de l'UEM auxquelles il va falloir répondre. Par ailleurs, à défaut de fédéralisme budgétaire, la crise dans la zone euro a eu trois effets majeurs.

D'abord, elle a poussé la Banque centrale européenne (BCE) à renforcer sa politique non conventionnelle (« quantitative easing »), qui avait été mise en œuvre en Europe comme aux États-Unis, au Japon, en Grande-Bretagne ... après la faillite de Lehman Brothers. Le signal de cette nouvelle phase du quantitative easing (QE) ou assouplissant monétaire a été donné en mai 2010, lors de l'accord de Bruxelles, et dans les semaines qui ont suivi. Par cet accord, la BCE a été autorisée à racheter sans limites les obligations de l'État grec (ou d'autres États en difficulté) détenues par les banques de la zone euro. Cette faculté donnée à la BCE a fait l'objet de vives controverses à propos de l'interprétation à donner de la clause du «no bail out» du traité de Maastricht, aussi bien à l'intérieur de la BCE (voir les échanges vifs entre Jean-Claude Trichet, président de la BCE, et Axel Weber, président de la Bundesbank et son successeur possible) qu'à l'extérieur (exemple du recours de quatre universitaires allemands devant la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, recours rejeté par elle). Il faut ajouter que la BCE a pris soin de préciser son intention de « stériliser » ses rachats d'obligations, c'est-à-dire de neutraliser les incidences potentielles sur son bilan et sur la création monétaire dans la zone euro. Jusqu'à

présent, cette intention a été effectivement mise en œuvre.

En second lieu, la crise dans la zone euro a conduit à mettre en place un mécanisme de soutien pour les pays membres en difficulté. Le Fonds européen de stabilité financière (FESF) a été créé en mai 2010. Ce fonds, qui bénéficie de la garantie des États membres et se voit doté de la meilleure notation (MA), peut emprunter sur les marchés jusqu'à 440 milliards d'euros. D'abord institué pour une durée de trois ans, sa pérennisation au-delà de 2013 a été entérinée en octobre 2010.

Pour activer ce fonds, il faut l'unanimité des pays de la zone euro. Si l'on ajoute les 60 milliards d'euros apportés par le Mécanisme européen d'assistance financière (financé par des emprunts de la Commission européenne sur les marchés), activé à la majorité qualifiée des 27 pays de l'UE, et les 250 milliards d'euros engagés par le Fonds monétaire international (FMI), cela donne une capacité d'intervention de 750 milliards d'euros. La coopération ainsi affirmée entre l'Europe et le FMI est susceptible d'impressionner les marchés et de calmer la spéculation. Lorsque la crise de la dette souveraine a touché l'Irlande à l'automne 2010, les rumeurs d'une intervention conjointe du FESF et du FMI ont atténué la spéculation. La pérennisation du FESF à partir de 2013 conforte la solidarité dans la zone euro. Elle laisse ouverte la question de la répartition du coût du sauvetage d'un pays membre en difficulté entre les États (donc les contribuables) et le secteur privé (les investisseurs). Lors du sommet de Bruxelles d'octobre 2010, Angela Merkel et Nicolas Sarkozy ont souligné la nécessité d'impliquer le secteur privé, avec le risque évoqué par Jean-Claude Trichet de durcir les conditions de financement des États les plus fragiles. La crise irlandaise a conduit en novembre 2010 à préciser que le FESF

va fonctionner durant sa première phase (jusqu'en 2013) sans implication du secteur privé. Mais le débat est loin d'être clos.

Enfin, la crise nécessite d'améliorer la gouvernance budgétaire dans la zone euro, en renforçant le Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Compte tenu de la conjoncture, on peut comprendre pourquoi ce pacte a été mis entre parenthèses en 2009- 2010. Il est plus difficile d'admettre que, dans le passé, certains pays membres n'aient pas profité de la croissance (quand elle était là) pour réduire leurs déficits publics, afin de se donner des marges de manœuvre durant les périodes de vaches maigres. Difficile aussi d'accepter que les sanctions prévues par le Pacte n'aient jamais été réellement appliquées lorsqu'elles devaient l'être. Se dessine pour l'avenir un PSC se référant aux mêmes valeurs limites qu'avant la crise (3 % pour le déficit public, 60 % pour la dette publique) mais accordant un poids accru au ratio de dette publique (c'était déjà l'esprit de la réforme de 2005 !) et disposant de sanctions plus effectives. Vis-à-vis d'un pays en dépassement, deux questions essentielles se posent: faut-il un système de sanctions automatiques? Parmi ces sanctions, faut-il inclure la suspension du droit de vote au Conseil des ministres du pays déviant? Alors que les Allemands étaient au départ favorables à l'automatisme des sanctions, ils n'ont été suivis ni par la France ni par le Conseil européen. L'hypothèse d'une suspension des droits de vote paraît s'écarter.

Améliorer la gouvernance économique et politique de l'UE et de l'UEM sur tous ces aspects, et sur d'autres points non évoqués ici, requiert une vision claire de la séquence à privilégier. Même si, respect des engagements oblige, la zone euro va passer au 1^{er} janvier 2011 de 16 à 17 pays membres avec l'arrivée de l'Estonie, l'heure est à l'approfondissement, non à

l'élargissement. Dans l'intérêt conjoint des futurs pays candidats et des pays actuellement membres, il faut éviter la fuite en avant consistant à élargir sans compter pour ne pas avoir à traiter les défis de l'approfondissement.

Autrement dit, et sans remettre en cause les critères de convergence pour entrer dans l'UEM, l'horizon de l'arrivée de pays comme la Pologne, la Hongrie ou la République tchèque se situe vers 2014-2015. Dans leur intérêt même (pourquoi, par exemple, se lier à une monnaie, l'euro, qui risque de grimper vis-à-vis du dollar dans les deux-trois ans qui viennent ?), mais aussi dans celui des pays membres actuels.

Ce que la crise n'a pas réglé

Les mécanismes de soutien mis en place face à la crise dans la zone euro sont pour l'essentiel « hors budget ». Puisqu'ils reposent sur des dispositifs d'emprunt et de garantie. Mais la question du budget européen va se poser rapidement avec les nouvelles perspectives financières, la réforme de la Politique agricole commune (PAC) en 2013 ... Mon sentiment est que, malgré la vive résistance de certains pays membres, il va être difficile de faire fonctionner l'UE et l'UEM dans la durée, de financer à la fois les fonds structurels, la PAC, l'agenda Europe 2020 (qui vise à relancer sur de nouvelles bases l'agenda de Lisbonne, resté malheureusement lettre morte), etc., en limitant le budget communautaire à 1 % du PIB de l'UE.

Par ailleurs, la « guerre des monnaies », qui s'est enclenchée à l'automne 2010 avec la politique agressive de la Réserve fédérale et qui n'a pas été réglée par le G20 de Séoul en novembre, risque de poser à nouveau la question de la politique de change de la zone euro. Pourquoi? Parce que, face à des pays comme la Chine ou les États-Unis désireux

d'employer activement l'arme du taux de change pour soutenir leur croissance, l'euro risque de monter, non pas parce que l'Europe va bien, mais comme conséquence de l'activisme des autres. Il faut reconnaître que le thème de la politique de change de l'UEM continue à alimenter des controverses, tant l'interprétation du traité de Maastricht est en la matière délicate (rôles respectifs de la BCE et du pouvoir politique incarné par le Conseil EcoFin ou le Conseil européen, ...). Si l'euro devait, par delà les mouvements de court terme, continuer à s'apprécier vis-à-vis du dollar, la pratique imposera alors une clarification des rôles et des stratégies utiles.

D'autres aspects de la gouvernance de l'euro restent en suspens. Certains concernent l'articulation entre la gouvernance européenne et la gouvernance mondiale. Par exemple, une représentation unique de la zone euro dans les organismes internationaux (FMI, Banque mondiale, ...) ou dans des instances comme le G7/G8 ou le G20 n'est pas pour bientôt. A long terme pourtant, elle ne peut être exclue, d'autant plus quelle aurait l'avantage de témoigner d'une très forte cohérence et solidarité dans la zone. (...)

LA PRATIQUE DES CONSULTATIONS SUR INTERNET PAR L'ADMINISTRATION

Hafida BELRHALI-BERNARD, Professeur de droit public à l'Université Pierre Mendès France de Grenoble

Revue Française d'Administration Publique, N° 137-138/2011

Le recours à internet pourra-t-il offrir une nouvelle jeunesse aux pratiques de consultation? La multiplication, ces dernières années, de consultations réalisées en ligne par des autorités administratives démontre l'intérêt porté à ce procédé. En 2008, a été organisée une consultation en ligne dans le cadre du débat national sur l'avenir de la fonction publique. L'année suivante, les acheteurs publics ont pu faire part de leurs observations sur les modifications envisagées du code des marchés publics. En 2009 également, les parties intéressées sont sollicitées sur les textes d'application de la loi de développement et de modernisation des services touristiques; le ministère de l'enseignement supérieur a, quant à lui consulté par courriel les enseignants-chercheurs sur la stratégie nationale de recherche et d'innovation. En 2010, une consultation est organisée pour concevoir le Plan national d'adaptation au changement climatique. Les autorités de régulation (AMF, ARCEP, CRE ...) pour leur part utilisent abondamment ces consultations en ligne. Quant à la Commission nationale du débat public, elle propose par exemple aux internautes de fournir une contribution écrite ou de poser des questions dans le cadre du débat public sur le réseau de transport public du Grand Paris. Les collectivités territoriales multiplient également les bonnes pratiques de consultations en ligne par exemple dans le cadre d'une

démarche « Agenda 21 ».

Après le développement de l'administration électronique, qui offre des prestations en ligne aux administrés-usagers, la démocratie administrative électronique permet de consulter les administrés-citoyens et d'envisager un « e-gouvernement ». Les consultations en ligne constituent des pratiques très diversifiées. Elles sont à ce jour utilisées comme des procédés d'enquête, de sondages, pour recueillir propositions et réactions ou pour contribuer à définir le contenu d'une politique publique. Dans ces hypothèses, l'élaboration d'un texte n'est pas nécessairement en cause; elle pourra éventuellement s'avérer utile, a posteriori, pour tirer les conséquences des remarques formulées. Au-delà de la sphère administrative, le débat sur l'identité nationale lancé en 2009 a ainsi inclus une consultation en ligne qui, comme le principe même de ce débat, a été critiquée et n'a pas amélioré l'image des consultations électroniques. Dans d'autres hypothèses, qui retiendront particulièrement l'attention, les consultations en ligne ont un objet plus précis: elles portent sur un projet d'acte et correspondent davantage à l'idée de démocratie administrative électronique. Selon l'objet de la consultation, le public visé peut également varier. Tantôt les consultations sont ouvertes à tous (sans condition d'âge, de nationalité ou de

qualité ... autre que celle d'internaute), tantôt les consultations - en particulier lorsqu'elles portent sur l'élaboration d'un texte - ont un public ciblé constitué par les personnes intéressées par ce texte. Les modalités techniques de vitalisation de la consultation offrent également une grande diversité: envoi de courriels, forum en ligne sur un portail ou un site internet et transmission de documents sont communément utilisés en France. D'autres procédés sont envisagés par exemple au Canada pour se substituer aux modalités traditionnelles de consultation (audiences publiques, contrôles d'approbation référendaire ...). Le cyber consultations ne sont toutefois envisageables que dans certains cas: si les textes régissant la consultation n'en précisent pas les modalités, et ne rendent donc pas obligatoire une réunion d'individus; si, au contraire, ils prévoient expressément la possibilité d'une cyber consultation ou encore si la consultation n'est pas obligatoire et peut donc être organisée de manière facultative et par quelque procédé que ce soit.

Il est trop tôt pour dire si le développement des consultations sur internet constitue une évolution fondamentale ou mineure, voire un simple effet de mode. Alors que les études relatives à la démocratie électronique dans le champ politique sont nombreuses, notamment à propos du vote électronique, les juristes s'intéressent peu au développement de la démocratie administrative dans son lien avec internet. Pourtant les modalités de consultations électroniques commencent à bénéficier d'une assise textuelle. Ainsi, la participation du public dans le cadre d'une enquête publique peut-elle se faire par voie électronique (article L. 123-13 du code de l'environnement). De plus, l'article L. 120-1 du code de l'environnement, issu de la loi Grenelle II,

affirme que « les décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics sont soumises à participation du public lorsqu'elles ont une incidence directe et significative sur l'environnement» et prévoit une publication du projet par voie électronique. Surtout, l'attractivité des consultations en ligne devrait être renforcée par la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit du 17 mai 2011, qui intègre certaines propositions du rapport Waksman de 2009. L'article 16 de cette loi prévoit qu'une autorité administrative pourra recourir à une consultation sur internet au lieu de réaliser la consultation obligatoire d'une commission consultative exigée par les textes.

Comme l'usage des nouvelles technologies en général, les consultations sur internet suscitent simultanément espoir et inquiétude. L'enthousiasme suscité par internet paraît parfois excessif mais les craintes formulées peuvent l'être tout autant, négligeant le fait que toute innovation engendre des appréhensions qu'elle surmonte. En tentant d'éviter l'un et l'autre de ces écueils, il s'agit ici de s'interroger sur l'intérêt de tels procédés dans le cadre d'une réflexion sur la démocratie administrative. Il apparaît alors que, si le recours aux consultations en ligne est aujourd'hui favorisé, leur avenir est néanmoins conditionné. Après avoir précisé les facteurs à l'origine du développement de ces consultations électroniques, on évoquera donc les interrogations qui pèsent sur leur essor.

LES FACTEURS À L'ORIGINE DU DÉVELOPPEMENT DES CONSULTATIONS SUR INTERNET

Le développement des consultations en ligne résulte de deux mouvements. S'opposant aux consultations institutionnelles traditionnelles, les

consultations sur internet sont aujourd'hui préférées et encouragées en France dans un objectif de simplification. Au-delà du cas français, les consultations en ligne sont favorisées par le renforcement de la démocratie administrative remarqué dans différents États et au niveau international. Le développement des consultations sur internet résulte à la fois d'une démarche de simplification, en relation avec le déclin des commissions administratives et d'une tendance favorable aux consultations ouvertes, signe d'une éventuelle globalisation de la procédure d'élaboration des actes administratifs.

Consultations sur internet, simplification et déclin des commissions administratives

Le rapport Warsmann a formulé de nombreuses propositions de simplification du droit dont certaines concernent les procédures consultatives. Comme d'autres réflexions, menées notamment au sein du Parlement, ce rapport dénonce la multiplication des organes consultatifs et la lourdeur des procédures consultatives. Cette disgrâce qui affecte les consultations institutionnelles met en exergue les inconvénients des commissions administratives consultatives: coûteuses, parfois inutiles ou endormies, les commissions rendent des avis, tantôt facultatifs, tantôt obligatoires, rarement conformes. Perçu négativement, le formalisme de ces consultations retarde la prise de décision et fait encourir un risque contentieux en cas de non respect des procédures.

La démarche de simplification du droit inclut donc une réforme des procédures consultatives consistant non seulement à unifier le régime juridique des procédures consultatives, mais également à supprimer un grand nombre de commissions administratives rattachées à

l'administration centrale ou déconcentrée. Le rapport Warsmann, rejoignant des recommandations du Conseil d'État, a préconisé en outre de restreindre le champ des consultations obligatoires et, en contrepartie, de pratiquer des consultations ouvertes. Celles-ci doivent présenter les avantages de la consultation institutionnelle (recueillir les avis des personnes intéressées, ou du public dans son ensemble, pour favoriser une meilleure acceptabilité et une meilleure qualité de la norme), mais non ses inconvénients. Les consultations ouvertes sont donc conçues comme un moyen de simplifier le droit, dans la mesure où elles offrent une plus grande liberté à l'administration pour organiser ces procédés. Elles se développent dans l'élaboration même des politiques publiques qu'il s'agisse des débats publics, des «Grenelle », des jurys citoyens ... mais passent également par des consultations sur internet. Celles-ci présentent divers intérêts. Leur coût est réduit, alors que celui des organes consultatifs est mis en évidence dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Le public consulté via internet peut être nombreux et diversifié. En outre, la consultation en ligne évite les difficultés de l'organisation de réunions et permet un gain de temps car l'autorité administrative fixe elle-même la date de clôture de la consultation, au lieu d'attendre un avis.

La loi de simplification du droit du 17 mai 2011 constitue une étape supplémentaire dans la réforme des procédures consultatives. Elle comporte une nouvelle simplification du régime juridique des consultations en limitant les effets de certaines irrégularités et supprime d'autres commissions administratives. De surcroît, elle reconnaît la consultation sur internet comme un succédané de la consultation institutionnelle lorsque l'avis

d'une commission est requis par un texte avant l'édiction d'un acte réglementaire. En effet, «lorsqu'une autorité administrative est tenue de procéder à la consultation d'une commission consultative préalablement à l'édiction d'un acte réglementaire, à l'exclusion des mesures nominatives, elle peut décider d'organiser une consultation ouverte permettant de recueillir, sur un site internet, les observations des personnes concernées». Alors que la proposition de J.-L. Warsmann mentionne des consultations ouvertes «sur un site internet et par tout autre moyen », la commission des lois de l'Assemblée nationale a supprimé la référence aux modalités autres qu'internet, le rapporteur ayant considéré que «les autres moyens (réunions publiques, cahiers de suggestions, etc.) n'apportent pas les mêmes garanties de publicité générale».

Les cyber consultations ont ainsi été privilégiés et viennent concurrencer les consultations institutionnelles. Celles-ci ne disparaissent pas pour autant. D'une part, la consultation en ligne ne pourra pas se substituer à celle de certaines commissions. D'autre part, l'administration sera d'autant plus encline à recourir à la consultation en ligne qu'elle pourra la cumuler avec une consultation institutionnelle. Plus précisément, l'ouverture d'une consultation en ligne valant saisine de la commission administrative intéressée, celle-ci pourra dès lors rendre un avis alors même qu'une consultation est ouverte au public, et participer elle-même à cette consultation.

L'essor des procédures consultatives sur internet se rattache d'abord à l'objectif de simplification mais le dépasse. Les consultations en ligne n'offrent pas seulement des modalités plus simples que les consultations institutionnelles, elles

relèvent d'une conception différente de la démocratie administrative, plus participative que représentative. En adoptant une pratique des consultations sur internet, l'administration française répond aussi à une influence internationale en la matière et participe à une forme de globalisation de la procédure d'élaboration des décisions administratives.

Consultations sur internet, globalisation et développement des consultations ouvertes

L'influence internationale et de droit comparé sur la procédure administrative non contentieuse est souvent négligée. Or, le renouveau des procédures de consultation permet de s'intéresser à une éventuelle globalisation en matière d'élaboration des actes administratifs. Un «nouvel esprit de la démocratie» affecte les procédures d'élaboration des décisions publiques et favorise les consultations ouvertes. Des convergences apparaissent entre l'action incitative d'organisations internationales 20 et certains systèmes nationaux.

Les institutions de l'Union européenne développent des procédés de consultation du public, et en particulier de consultation en ligne. Les appels à consultation lancés par la Commission sont recensés sur la page your Voice de son site internet. Pour les consultations en cours, sont mentionnés l'objet de la consultation, la politique ou la matière concernée, le public cible et la date de clôture. Sont ainsi annoncées pour 2011 des consultations sur le livre vert relatif à l'avenir de la TVA, le futur cofinancement de Natura 2000, ou encore les conclusions du cinquième rapport sur la cohésion économique et sociale. Pour les consultations achevées, ces informations sont complétées par une rubrique « suivi

». Par ailleurs, la Commission européenne s'est dotée de principes généraux et de normes minimales applicables aux consultations. À partir des principes de participation, d'ouverture et de responsabilité ainsi que d'efficacité, la Commission énonce des normes qui intéressent notamment la clarté de l'objet de la consultation. Ainsi « toute communication dans le cadre de la consultation doit être claire et concise et comporter toutes les informations nécessaires pour faciliter les réponses ». De plus, lorsqu'elle entend désigner le(s) groupe(s) cibles) de ses consultations, la Commission doit veiller à ce que les parties concernées aient la possibilité d'exprimer leur opinion. Quant à la publication des consultations, la Commission doit assurer une publicité adéquate à des fins de sensibilisation et adapter ses moyens de communication aux besoins du public cible. Les consultations publiques ouvertes doivent en principe être accessibles sur internet et annoncées sur la page du « point d'accès unique ». En outre, est exigé un délai suffisant pour l'organisation de la consultation et la réception des contributions écrites. La Commission doit s'efforcer de prévoir un délai d'au moins huit semaines pour la réception des réponses aux consultations publiques écrites, ainsi qu'un préavis de vingt jours ouvrables pour les réunions. Enfin, non seulement un accusé de réception des contributions doit être fourni, mais les résultats de la consultation publique ouverte doivent également être diffusés sur internet. Le traité de Lisbonne ad' ailleurs consacré la place des consultations publiques en exigeant que les institutions « donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union » (article

11.1). Les consultations en ligne sont donc utilisées pour débattre du contenu de livres verts et de livres blancs notamment. Mais l'Union européenne permet également aux citoyens de prendre l'initiative en matière de proposition et de discussion de nouvelles régulations dans le cadre du programme « TID + » et conformément à l'article 11-4 du traité de l'Union européenne.

L'OCDE œuvre aussi en faveur d'une participation des personnes privées au processus normatif. La démonstration a été faite du caractère maximaliste de cette conception, par comparaison notamment avec les discours minimalistes de l'Organisation mondiale du commerce. Les consultations de la société civile, en particulier les consultations en ligne, constituent un outil pour l'élaboration des actes du « droit administratif de l'OCDE », même si elles ne sont jamais obligatoires et alors même que leur résultat n'est pas contraignant. L'OCDE s'est d'ailleurs dotée de recommandations sur la procédure de consultation en ligne qui révèlent l'importance accordée à ce procédé. Au-delà de ses propres pratiques, cette organisation incite également les États à recourir aux procédés de consultation. Elle formule « dix principes directeurs d'une consultation en ligne réussie » : il s'agit notamment de réaliser la consultation suffisamment tôt dans le processus de décision et de l'adapter au groupe cible visé, de garantir la protection des données personnelles, d'analyser les résultats, d'assurer un retour d'informations et d'évaluer le processus de consultation et ses incidences.

Des bonnes pratiques se développent à travers le monde comme autant d'exemples de l'association des citoyens à la prise de décision notamment en matière législative. L'expérience « Today 1 decide » mise en place par le

gouvernement estonien en 2001 permet à tout citoyen de soumettre une proposition de loi sur un forum, discutée puis soumise au vote des internautes. S'il obtient une majorité absolue de votes favorables, le texte est transmis au ministre compétent qui doit ensuite exposer sa position dans un document argumenté. En Nouvelle-Zélande, en 2007, une procédure de révision législative (du Police Act) a permis grâce à la technologie de faire réécrire tout ou partie du texte de la réforme par les internautes. La technique de la pétition électronique se répand également sur les forums du Parlement d'Écosse, du Bundestag allemand ou de l'Assemblée galloise. Si ces exemples étrangers concernent essentiellement des organes législatifs et incluent des procédés d'initiative citoyenne, la consultation en matière administrative n'est pas en reste. En effet, le renouveau des procédures consultatives n'est pas un phénomène propre à la France. Le droit administratif américain et l'Administrative Procedure Act de 1946 prévoient différentes modalités de participation du public à l'élaboration des décisions administratives. À l'heure actuelle, les projets de réglementation sont mis en ligne sur le site internet de l'Office of Management and Budget. Le Canada connaît aussi une pratique très développée de consultation du public en amont de l'édiction de textes législatifs ou réglementaires, publiés dans la Gazette du Canada. La pratique des consultations est également croissante au Royaume-Uni: «bien qu'aucune règle générale n'en impose l'usage, la loi vient ici et là imposer que la préparation de telle ou telle réglementation ou politique administrative soit précédée d'une procédure analogue à la formule américaine du notice and comment». De surcroît, le Regulatory Reform Act de 2001 exige une consultation dans les matières donnant lieu à simplification par la voie

réglementaire. Un Code of practice on consultation a été élaboré par le Better Regulation Executive pour déterminer les principes d'une bonne consultation. Quant au droit espagnol, il valorise la consultation en amont de l'édiction de décisions administratives et une loi du 23 novembre 1997 affirme le principe d'une telle consultation des citoyens dont les droits et intérêts légitimes seront affectés par les règlements gouvernementaux élaborés.

La comparaison des pratiques nationales et internationales en matière de consultation du public suscite deux remarques. Il existe, d'une part, une interaction entre ces niveaux. Les organisations internationales incitent les États à recourir à la consultation du public: la pratique des consultations sur internet développée en France semble ainsi largement inspirée par les pratiques de la Commission européenne ou exigée par le droit de l'Union européenne. En parallèle, les pratiques des États peuvent influencer celles des organisations internationales: la pratique du livre vert développée au Royaume-Uni a été adoptée par les institutions européennes et le Code of practice on consultation a certainement inspiré les normes minimales élaborées par la Commission européenne, tandis que le programme «TID +» fait explicitement référence à l'expérience estonienne «Today 1 decide». Ces normes ainsi que les principes directeurs de l'OCDE ont pu à leur tour influencer l'élaboration de la charte de consultation sur les textes normatifs en matière de service financier du ministère de l'économie et des finances en France. Cette charte a pour objet de « préciser les conditions de participation des parties intéressées à la conception des projets de lois et de textes réglementaires en matière de services financiers». Ainsi, les principes de soft law applicables à ces consultations en ligne (et à la participation

des personnes privées plus généralement) semblent illustrer de manière remarquable l'émergence d'un droit administratif global. Une comparaison plus approfondie de ces chartes, principes et normes minimales permettrait d'établir précisément leurs similitudes.

Au niveau national comme international, les consultations en ligne, comme les autres procédés de consultations ouvertes, permettent de renforcer la démocratie administrative, d'accroître la légitimité de l'action publique et de favoriser l'efficacité des normes élaborées en s'assurant en amont de leur acceptabilité sociale. Au-delà des bénéfices ainsi attendus, le devenir de ces consultations est incertain: leur essor exige la levée de certaines hypothèques.

LES INTERROGATIONS PESANT SUR L'ESSOR DES CONSULTATIONS SUR INTERNET

Le manque de recul face à ces nouvelles pratiques que sont les consultations en ligne conduit à certaines indéterminations: d'une part, le périmètre pertinent de ces consultations mérite d'être précisé, d'autre part, les normes qui leur sont applicables restent à élaborer. L'avenir des consultations en ligne est donc conditionné par la détermination des limites à poser à ces pratiques et par la définition du droit qui leur est applicable.

Quelles limites pour les consultations sur internet ?

Les consultations en ligne présentent certains risques qui conduisent à en préconiser un usage limité. Entretenant une illusion égalitaire, elles peuvent en réalité conduire à des inégalités entre administrés. Cette critique n'est pas propre à ce procédé, elle découle

d'observations réalisées pour différentes techniques de participation: ceux qui participent spontanément sont souvent les mieux informés et la démocratie participative semble par conséquent accentuer les inégalités préexistantes. L'accès à internet est, de plus, une source spécifique d'inégalités. Par ailleurs, les nouveaux modes de participation des personnes privées peuvent entraîner des phénomènes de confiscation, renforcer l'influence de certains groupements et s'avérer trompeurs si les citoyens sont de fait évincés, ou du moins poser problème en termes de représentativité. Les cyber consultations peuvent en outre susciter une dérive de la démocratie vers la démagogie, révélant les dangers d'une consultation mal organisée et la nécessité de veiller à la qualité des débats sans instrumentaliser le procédé. En dernier lieu, les consultations en ligne symbolisent à la fois une crise de la démocratie représentative et de l'expertise, mais aussi une mise en cause des bienfaits de la collégialité et de la délibération. À n'envisager que les vertus de la démocratie électronique, on en oublierait l'une des limites: les consultations électroniques semblent entretenir une segmentation des intérêts, comme si la recherche du consensus était une quête vaine. Malgré leurs défauts, les organes collégiaux, qui combinent souvent représentation et expertise, ont quant à eux le mérite de réunir des points de vue différents, d'être des entités de dialogue dont la mission est d'aboutir à des positions adoptées collectivement. Toutes ces nuances méritent d'être prises en compte pour évaluer l'usage futur par l'administration de ces consultations. Celles-ci requièrent, en outre, de se doter des moyens permettant de les réaliser dans de bonnes conditions, en élaborant des documents pertinents pour la mise en ligne, en concevant les outils d'une consultation productive et en formant des

modérateurs.

Ces réserves expliquent les limites envisagées à la consultation en ligne comme substitut aux consultations obligatoires de commissions administratives. La restriction du champ des consultations sur internet par la loi de simplification du 17 mai 2011 montre précisément que les deux procédés ne sont pas considérés comme équivalents. L'article 16 prévoit que certaines consultations institutionnelles demeureront obligatoires. Ainsi sont maintenues «les consultations d'autorités administratives indépendantes, les procédures d'avis conforme, celles qui concernent l'exercice d'une liberté publique, constituent la garantie d'une exigence constitutionnelle, ou traduisent un pouvoir de proposition ainsi que celles mettant en œuvre le principe de participation ». Certaines de ces exclusions tiennent à la nature des organes consultatifs concernés: autorités administratives indépendantes et organes de participation présentent des caractéristiques en termes de compétence et de représentation des intérêts qui expliquent leur présence dans cette liste. Lorsque les textes exigent un avis conforme ou une proposition d'une commission, la consultation sur internet ne peut être envisagée en remplacement. En effet, une telle consultation ne peut aboutir à une prise de position unique nécessaire pour un avis conforme ou une proposition. De surcroît, ces hypothèses s'apparentent à de véritables codécisions. Quant aux consultations qui constituent une garantie d'une exigence constitutionnelle, elles intéressent par exemple la mise en œuvre du principe de libre administration ou les principes affirmés dans la Charte de l'environnement, et notamment à son article 7. Enfin, l'exclusion des consultations concernant l'exercice d'une

liberté publique est sans doute motivée par la volonté de laisser les questions délicates relatives aux libertés à l'appréciation d'organes collégiaux et d'éviter une instrumentalisation ou une dérive des cyberconsultations.

Les consultations en ligne en tant que pratiques émergentes méritent un développement des recherches en sciences sociales pour mieux cerner leurs limites et éclairer l'administration sur les conditions de leur pertinence. Néanmoins, de telles recherches nécessitent une meilleure accessibilité et un archivage des consultations. En effet, les résultats des consultations en ligne, comme l'ensemble de la documentation disponible sur internet, présentent une volatilité qui est un obstacle à l'analyse du phénomène. Le recensement et la traçabilité de ces consultations en ligne posent problème pour le chercheur, mais aussi pour le citoyen. La page your voice pourrait servir de modèle pour l'administration française: chaque ministère pourrait ainsi mettre en valeur les consultations en cours et passées. Pour mieux comprendre les limites des consultations sur internet, il serait également judicieux de tirer profit des expériences étrangères en la matière. L'expérience canadienne semble particulièrement éclairante: parce que le recours aux consultations en ligne y est plus grand, les recherches sur ce phénomène sont davantage développées au Canada. La littérature juridique canadienne est ainsi précieuse pour envisager le droit des consultations en ligne qui reste encore à construire.

Quel droit des consultations sur internet?

En tant qu'outil de démocratie administrative, la consultation en ligne doit être encadrée par des règles juridiques. Les consultations ouvertes ont, comme on l'a vu, été favorisées dans un

objectif de simplification du droit, afin d'échapper au formalisme, aux lourdeurs et au risque contentieux des consultations institutionnelles. Dès lors, les cybersconsultations constituent a priori un facteur de « déprocéduralisation » de l'élaboration de l'acte administratif unilatéral. Un certain nombre de règles relatives au fonctionnement des commissions administratives consultatives n'auront plus lieu de s'appliquer: les règles de convocation, de suppléance, de vacance, d'audition, de vote, de mandat, de quorum sont hors de propos. Les consultations en ligne permettent donc de s'affranchir de ces contraintes.

En revanche, d'autres règles énoncées pour les consultations institutionnelles peuvent être transposées aux consultations en ligne. Ainsi, un organe consultatif doit se prononcer en connaissance de cause et donc bénéficier de suffisamment de temps pour rendre son avis. Pour les consultations en ligne, cette règle reste pertinente afin d'éviter les consultations purement formelles, réalisées dans des délais excessivement brefs. L'article 16 de la loi du 17 mai 2011 fait ainsi référence à une consultation en ligne qui dure au moins quinze jours. Elle mentionne également la nécessité de faire le bilan des consultations en ligne et d'en publier les résultats: ceci permettra d'évaluer la portée des recommandations formulées par les citoyens ou les parties intéressées, de constater la prise en compte ou non de leurs remarques. Il s'agit donc d'appliquer une exigence de transparence à l'issue de la consultation. Quant au déroulement de celle-ci, la sincérité de la consultation pourra faire l'objet d'un contrôle du juge portant sur la teneur des questions posées, la publicité de l'ouverture de la consultation, le caractère suffisant du délai avant la clôture de la consultation et les conséquences tirées de celle-ci. Un

contentieux des consultations en ligne pourrait se développer, d'autant que les consultations ouvertes ne privent pas les personnes consultées du droit au recours. Ce contrôle nécessite que la consultation soit réalisée dans des conditions techniques permettant la conservation de ces informations.

Toutefois, le particularisme des consultations sur internet rendra plus difficiles certains éléments de ce contrôle. Comment transposer les règles relatives à l'objet d'une consultation obligatoire? Tenue de transmettre à une commission consultative l'ensemble des questions envisagées, sans insérer de questions strictement nouvelles après cette consultation, l'autorité administrative pourra-t-elle s'affranchir d'une telle exigence en cas de consultation en ligne? La réponse devrait être négative pour les consultations en ligne venant se substituer aux consultations obligatoires de commissions et positive en cas de consultation facultative. Néanmoins, la loi du 17 mai 2011 ne se prononce pas sur ce point. Par ailleurs, comment apprécier le résultat d'une consultation en ligne? Alors que l'avis d'une commission administrative consiste en une expression de volonté unique, les résultats d'une consultation électronique sont par nature multiples et nécessitent une synthèse. L'autorité administrative dispose donc ici d'une liberté plus grande: à la fois pour interpréter ces volontés multiples, puis pour les prendre en compte dans la prise de décision. L'intérêt du procédé est tributaire de ce que l'administration soumettra à consultation et de ce qu'elle voudra bien faire dire aux différentes contributions. Les consultations électroniques pourront-elles se voir appliquer le régime de véritables consultations distinct de celui de simples enquêtes ou sondages? Apparaît ici un enjeu majeur du droit des consultations

sur internet: soit l'on considère que ces consultations doivent répondre à des exigences de procédure, soit l'on cherche avant tout à s'affranchir des contraintes procédurales. Dans cette dernière hypothèse, le gain pour la démocratie administrative pourrait n'être qu'un faux-semblant. Sans garantie procédurale, la consultation en ligne risque de se réduire à une simple stratégie de communication, tant les liens entre procédure et démocratie sont importants. Seules les modalités techniques de réalisation et les conditions posées par les textes ou par la jurisprudence permettront de respecter un équilibre entre vitalisation et exigences de procédure.

Les éléments de soft law que constituent les chartes, normes minimales ou principes directeurs participent à la construction de ce droit des consultations en ligne. La charte de consultation sur les textes normatifs en matière de services financiers du ministère de l'économie et des finances en France, précédemment évoquée, intéresse notamment les consultations en ligne. Elle formule cinq principes: la consultation doit respecter des délais adaptés à la question posée (article 1^{er}), elle doit être transparente et suffisamment ciblée (article 2), claire et précise (article 3), elle doit faire l'objet d'un bilan permettant d'en tirer des enseignements (article 4) et un suivi doit perdurer après l'entrée en vigueur du dispositif finalement retenu (article 5). Ces principes rejoignent ceux élaborés par la Commission européenne et par l'OCDE.

Les consultations en ligne pourront de surcroît susciter l'émergence de contraintes procédurales spécifiques. Utilisant de nouvelles technologies de l'information et de la communication et des procédés de vitalisation, ces consultations nécessitent un encadrement spécifique. Elles génèrent des risques

juridiques particuliers liés aux droits des personnes : les atteintes à la vie privée, à l'honneur et à la réputation ou aux droits d'auteur doivent notamment faire l'objet d'une vigilance accrue pour éviter le développement d'un contentieux des consultations à la croisée du droit administratif, du droit de la propriété intellectuelle ou du droit civil. L'encadrement juridique des cybers consultations permettra sous ces réserves de favoriser la démocratie administrative tout en protégeant les droits des personnes. Il s'agit donc d'en appeler à la fois à l'inventivité du technicien et à la créativité du juriste.

SUCCESSION DES DIRIGEANTS, ANTICIPER POUR MIEUX GERER

SORAYA HAQUANI

L'AGEFI Hebdo, 27-01 au 02-02-20011

Les viviers de futurs patrons se remplissent grâce à des plans structurés. Objectif la collégialité au détriment du favoritisme.

Fin février, une quinzaine de cadres de direction du groupe Groupama iront à Shanghai et Singapour pour un séminaire de « leadership ».

C'est la première fois que nous menons cette initiative », confie Isabelle Calvez, DRH du groupe. Le choix des participants à ce voyage ne doit rien au hasard. S'ils ont été sélectionnés, c'est parce qu'ils figurent dans des plans de succession qui les amèneront à prendre de plus grandes responsabilités au sein de l'entreprise. Chez Groupama, les futurs dirigeants - ces « rising stars » (étoiles montantes) comme les nomment les Anglo-Saxons - sont détectés, suivis et encadrés de près. « On ne peut pas laisser vacantes des fonctions de direction, déclare Isabelle Calvez. On doit avoir un 'pool' de candidats mobilisables pour ne pas se laisser prendre au dépourvu. Cela s'inscrit dans le cadre de la gestion des risques de l'entreprise. » Ainsi, tous les mois, un comité technique des carrières composé du directeur général, des directeurs généraux des caisses régionales et de six membres du comité de direction du groupe se réunit pour passer en revue les postes de direction à pourvoir.

Listes

Dans l'ensemble du groupe en France et à l'international, 50 postes clés ont été identifiés. Et chaque année, lors des « revues de personnel » (les « people reviews ») qui visent à examiner les carrières des exécutifs et à repérer les dirigeants potentiels, une liste est établie. « Elle comprend des cadres pouvant prendre la relève immédiatement après le départ d'un dirigeant, et d'autres pouvant assurer la succession dans les deux ou cinq ans à venir, explique la DRH. Cette liste n'est pas figée, elle est revalidée chaque année et évolue aussi au gré des performances de ces professionnels. » Groupama n'est pas le seul à s'être doté de ce type de processus pour se constituer un vivier de futurs patrons. Depuis quelques années, ces systèmes se sont répandus. « Les postes 'baby-boomers' sont moins nombreux et les personnes de la génération dite 'Y' (les 18-30 ans, NDLR) ont un comportement inédit (forte attente de mobilité, NDLR), commente Olivier Boulard, partner au cabinet de chasse de têtes Heidrick & Struggles. C'est ce qui a conduit les grands groupes du secteur financier à prendre en main le sujet de la succession de leurs cadres dirigeants. » Pour Paul Jaeger et Sonia de Demandolx, associés au sein du cabinet de recrutement de hauts dirigeants Russell Reynolds, « la succession est l'exercice le

plus périlleux qui existe pour une grande société». « Un nombre croissant de grandes entreprises du secteur financier utilisent des méthodes d'anticipation. Pour autant, les parcours ne sont pas plus fluides qu'auparavant, notent ces chasseurs de têtes. Car dans la période actuelle, se présentent de nombreux facteurs imprévisibles qui rendent les successions parfois difficiles à gérer. »

« Grand oral »

Chez BPCE, le dispositif de succession pour les « numéros 1 » (présidents de directoires des Caisses d'Epargne, directeurs généraux de Banques Populaires, membres de comités de direction) est très formalisé et unique pour tout le groupe et ses filiales. Jean-Luc Vergne, directeur général des ressources humaines et membre du directoire, souligne qu'« attirer, détecter et conserver des talents est un enjeu majeur inscrit à la lettre d'or dans notre plan stratégique. L'idée est de donner davantage d'objectivité avec la participation de cabinets et d'intervenants externes ». Deux fois par an, lors des revues de personnel, des discussions s'engagent avec les « numéros 1 » en place: « Chaque directeur d'entité propose des candidats à très fort potentiel qui, en cas de validation, sont envoyés pour des évaluations auprès de cabinets externes », décrit le DRH.

Couramment appelées « assessments », elles sont réalisées avec des sociétés spécialisées et sont fréquemment utilisées pour apprécier les qualités managériales d'un cadre. Puis ce dernier devra se présenter devant un comité d'évaluation auquel assisteront des directeurs généraux des deux réseaux Caisses d'Epargne et Banque Populaires, le

directeur de la banque commerciale et assurances et le DRH, ainsi qu'une personnalité extérieure (sept membres au total). Après un « grand oral » de plus d'une heure, le comité émet un avis. Second vivier de 100 à 150 personnes, les futurs membres de comité de direction générale ou directeurs au sein de filiales bénéficient eux aussi d'un parcours dédié. Ces cadres exécutifs suivront un « assessment » avant d'intégrer une formation interne de management d'une durée d'un an, qui se conclura par un voyage d'études. « En novembre dernier, les 25 participants (dont 25 % de femmes) sont allés à Chicago et New York », indique Jean-Luc Vergne. Autre exemple d'établissement doté d'un programme très structuré: Allianz, où les modèles d'analyse de la capacité à diriger des cadres sont quasiment scientifiques ! En effet, le système de notation de 1 à 7 permet de suivre l'évolution au fil du temps de chaque compétence sous forme de courbe. En outre, une fiche de profil standard est conçue pour chaque fonction, afin de déterminer les axes de progrès des personnes. En France, un carrer développent commette (CDC) se réunit vingt fois par an pour passer en revue plus de 200 cadres clés de « level. 1, 2 et 3 (L1, 2 et 3), les sept membres du comité exécutif composant le « level » O. En 2010, 218 collaborateurs dans l'Hexagone (dont 23 % de femmes) issus des niveaux L1, L2 et L3 ont donc fait l'objet d'une revue lors de réunions du CDC. « Ces dernières rassemblent le membre du comité exécutif en France concerné, le responsable de la direction concernée, un D RH, le responsable du 'talent management' et un ou plusieurs pairs qui donnent aussi leur avis, énumère Hervé Gloaguen, membre du comité exécutif en charge de l'unité fonctions centrales et activités groupe d'Allianz

France. Le CDC étudie deux axes: la performance et le potentiel des personnes. Puis le responsable 'talent management' met en œuvre les actions décidées (formation, coaching, promotion ...). » Le CDC a aussi identifié 130 fonctions principales chez Allianz France pour lesquelles des plans de succession peuvent être mis en place. Pour chacune, deux successeurs sont prévus pour deux cas de figure (mais un même cadre peut être désigné dans les deux catégories) : la succession d'urgence et la succession planifiée. Les professionnels concernés n'en sont pas informés: « r: exercice a pour objectif de préparer l'avenir, pas de faire des promesses », affirme Hervé Gloaguen.

Sélection

Élément historique de sa culture, la mobilité géographique est obligatoire au Crédit Agricole pour devenir directeur général (DG) et DG adjoint. Là aussi, le processus de sélection, validation et préparation des « succédants » à trois niveaux (directeurs, DG adjoints, DG) est unifié à l'échelle du groupe. Après avoir été détectés par leur chef direct, les candidats accèdent à un parcours de sélection à l'issue duquel un jury les examinera. « Les candidats sont évalués à travers plusieurs épreuves- 'assessments', réalisations de travaux, soutenances ... - au terme desquelles un avis de synthèse est délivré, leur permettant, s'il est positif, de se porter candidat à un poste de direction, décrivent Camille Béraud, directeur général adjoint de la Fédération nationale du Crédit Agricole, et Marie Ballis, chargée de la création de l'université des dirigeants du groupe. La majorité des avis délivrés est favorable. » En 2010, dans les caisses régionales et l'ensemble du groupe, 700 cadres

dirigeants en poste ont suivi ces parcours d'une durée d'un ou deux ans. Aujourd'hui, 80 directeurs généraux en poste sont susceptibles de prendre des fonctions à responsabilités ailleurs dans le groupe.

Toutes les banques se préparent mais attention, s'il est nécessaire de planifier les prises de fonction à des postes de direction, il faut aussi veiller à ne pas les inscrire dans des schémas trop rigides. « Les plans trop complets, trop exhaustifs peuvent être contreproductif car ils ne peuvent pas couvrir tous les scénarios, mettent en garde les recruteurs de Russell Reynolds. D'autre part, ils peuvent faire naître des attentes qui, si elles ne sont pas satisfaites au fil du temps, risquent de créer une frustration qui pourra inciter certains très hauts potentiels à quitter l'entreprise. » En pratique, il n'est pas facile d'instaurer de la souplesse dans ces systèmes parfaitement rodés.

Témoignages :

- **Guillaume Floquet, directeur du leadership et du développement des talents pour le groupe Axa :**

« Chaque année, une liste de 400 successeurs est établie »

« Notre plan de succession des cadres dirigeants comporte différents niveaux. Au sein de tous les comités exécutifs du groupe Axa à travers le monde, nous avons choisi 300 fonctions clés pour lesquelles nous avons identifié des futurs dirigeants qui peuvent assurer une succession immédiate (en cas d'événement imprévu), d'ici deux à trois ans, ou encore d'ici trois à cinq ans. Chaque année, après plusieurs mois de préparation, cette liste détaillée de 400

successeurs (sur les trois horizons de temps) est présentée, entité par entité, par les DRH et leurs directeurs généraux au comité de direction du groupe Axa (sept membres). En amont, cette liste est d'abord communiquée au PDG, Henri de Castries, qui la présentera au conseil d'administration. En aval, chaque entité du groupe diffuse sa propre liste de cadres de direction pressentis. Ces derniers ne savent pas qu'ils figurent dans ces listes: il peut en effet être démotivant de ne pas accéder à un poste dans lequel on se projetait. Sur une année, 50 % à 60 % des postes exécutifs proviennent ainsi de l'interne. Ces plans ne sont pas une fin en soi, c'est le développement des talents qui en est une».

- **Véronique Poulard, directrice du développement des talents du groupe Société Générale :**

« Notre ambition est de faire évoluer notre culture managériale »

« Nous avons depuis longtemps un dispositif qui consiste à élaborer des plans de succession à l'échelle du groupe. Les responsables des pôles métiers et la DRH se réunissent chaque année avec notre PDG, Frédéric Dudéa, pour en discuter, amender les propositions et trouver des idées. Depuis 2010, nous avons aussi créé les 'talent deys'. Des journées durant

lesquelles le comité exécutif et la DRH examinent à la fois les Toutes les banques se préparent. Mais attention, s'il est nécessaire de planifier les prises de fonctions à des postes de direction, il faut aussi veiller à ne pas les inscrire dans des schémas trop rigides. « Les plans trop complets, trop exhaustifs peuvent être contreproductifs car ils ne peuvent pas couvrir tous les scénarios, mettent en garde enjeux business et la stratégie RH associée afin de bâtir les plans de développement de carrière et de succession pour les positions clés du groupe. Nous avons une quinzaine de fonctions clés dans le groupe et 300 'top positions: Dans notre plan stratégique 'Ambition SG 2015: l'enjeu humain est un sujet très fort Notre ambition est de faire évoluer notre culture managériale, de créer une véritable culture du développement en liaison forte avec nos métiers et de préparer au mieux nos dirigeants de demain. Désormais, nos comités de carrière se font sous un format unique avec des notions qualitatives d'évaluation des compétences (en plus des éléments quantitatifs). Le processus d'évaluation de la performance a lui aussi évolué: au-delà du résultat, nous portons une attention particulière à la manière dont celui-ci est atteint ».

ET SI LA PERFORMANCE ETAIT SOURCE DE BIEN-ETRE ...

Xavier Baron

L'Expansion Management Review, Juin 2011

Au-delà du fait social avéré que constituent les dégâts des risques psychosociaux, au nom d'un bon sentiment qui voudrait que le bien-être ou Wellens des salariés soit un facteur de performance, on voit la thématique du stress, de la souffrance au travail et des risques psychosociaux envahir tous les domaines de la GRH et même le débat politique. Ainsi, depuis 2007, le gouvernement s'intéresse fortement à l'enjeu de la santé mentale au travail. Dès la fin 2007, le ministre Xavier Bertrand érigeait 2008 en « année des risques psychosociaux » et commandait au magistrat Philippe Nasse et au psychiatre Patrick Légeron un « Rapport sur la détermination, la mesure et le suivi des risques psychosociaux au travail » (remis le 12 mars 2008). Xavier Darcos, avec sa tentative avortée de « na me and shame » de l'automne 2009, a voulu jeter l'opprobre sur les grandes entreprises qui ne s'attaqueraient pas immédiatement au problème en rendant publique la liste des mauvais élèves. Plus récemment, le rapport « Bien-être et efficacité au travail », de Henri Lachmann, Christian Larose et Muriel Penicaud (présenté en janvier 2010 au Premier ministre François Pilon), retient particulièrement l'attention. Peu commenté, il ne propose pourtant rien de moins que de déplacer l'enjeu et la responsabilité des entreprises, de la prévention du stress à la promotion du bien-être! En pleine période de crise, laquelle succède à deux décennies de

victoire idéologique sans partage du libéralisme économique et financier, déplacer ainsi la finalité des employeurs n'est pas anodin.

Sur le fond, ce rapport présente deux grandes innovations. Après des années d'évitement et de déni (ou de dénonciation impuissante) - dont France Télécom est le symbole -, un patron, une DRH et un syndicaliste s'accordent sur une formulation « lisible » qui vaut acceptation du fait social que constitue désormais la « santé psychologique » au travail. Les trois pages d'avant-propos sont quasiment un manifeste ! De manière concise, mais assez précise, la liste des onze « familles de facteurs de stress » retenus par les auteurs, y compris dans l'ordre proposé, constitue une base de travail plutôt complète et sans simplification abusive.

Font partie de cette liste: réorganisations, crainte du chômage, exigences clients, nouvelles technologies, taylorisation du tertiaire, intériorisation de la financiarisation, mondialisation, reporting et » même, « certains comportements managériaux » ... Cette fois, les auteurs, qui sont des dirigeants, se mouillent. Ils ne se contentent pas de dégager en touche, en soulignant, par exemple, qu'il y aurait des préalables à l'action, comme « retravailler d'abord les définitions » ou « attendre les résultats d'une mesure du phénomène ». Plus encore, ils ne tentent ni de justifier les entreprises (au nom du

fameux TINA, « There is no alternative») ni de se défausser sur l'environnement en invoquant, par exemple, la crise morale des institutions comme la famille et l'école. Bien au contraire, ils déclarent que « si l'entreprise ne fait pas toujours partie du problème, elle fait toujours partie des solutions ». Pour ceux qui cherchaient encore une définition simple de la RSE (responsabilité sociale de l'entreprise), cette affirmation est à encadrer.

Ensuite, ce court rapport positionne le sujet à un autre niveau qu'à l'habitude. En avant-propos des dix propositions qu'ils avancent, les auteurs écrivent: « Parce que social, santé, organisation et management sont indissociables, nous n'avons pas souhaité entrer dans le sujet sous l'angle du seul traitement de la souffrance : pour nous, l'amélioration de la santé psychologique au travail ne doit pas se limiter à la gestion du stress professionnel. Le vrai enjeu est le bien-être des salariés et leur valorisation comme principale ressource de l'entreprise. En France, la fierté du travail bien fait occupe une place importante. Le métier n'est pas qu'une source de rémunération: il est partie prenante de l'épanouissement personnel, de l'intégration et du lien social. Ce lien essentiel avec le travail place l'entreprise au cœur des solutions. »

Dit autrement, le sujet n'est pas le stress ni même les risques psychosociaux. Il est clairement dans l'assignation à l'entreprise d'une responsabilité de promotion du bien-être au travail. Bigre, et l'UIMM n'a pas moufté !

Un thème fécond pour juristes, syndicalistes et médias

Le stress et la souffrance au travail constituent un thème porteur pour beaucoup, ce qui explique en partie son

succès. D'un point de vue juridique, le paysage n'est pas complet, mais il est déjà bien installé. « Les employeurs ont le devoir de s'en préoccuper, ne serait-ce qu'en égard à l'obligation générale de sécurité de résultats à laquelle ils sont soumis », rappelle l'avocat Jacques Barthélemy. Au-delà de la reconnaissance des pathologies professionnelles, voire des suicides, en accidents du travail ou en accidents de service pour les fonctionnaires, il ne reste plus qu'à la justice d'y apporter sa pierre, avec la perspective de procès au civil ou au pénal sanctionnant la responsabilité personnelle de dirigeants. Rien de tel en effet que la menace des « oranges » pour sensibiliser les dirigeants d'entreprise, notamment ceux qui ne peuvent exercer sans un casier vierge. Il reste que d'un strict point de vue gestionnaire, cela ne concerne l'entreprise que parce que le « droit est mal fait » et que les entreprises sont legalistes, au moins quand elles le peuvent !

D'un point de vue syndical, le stress est évidemment un levier intéressant. Il est partout. Pour les plus constants dans la dénonciation, il est aisé d'accuser les entreprises de l'alimenter, de le susciter, par action, par intention ou par omission. C'est toujours vrai à condition d'amalgamer la densification abusive du travail et des temps, l'enrôlement sans contrepartie de la subjectivité et l'abandon du management au profit d'une « sur-gestion » pathogène, avec ce que les entreprises ne peuvent pas ne pas faire dans ce qui s'appelle la motivation, la proactivité, la recherche d'optimisation pour des organisations plus efficaces, des pratiques RH personnalisées ... Un processus d'entretien individuel peut ainsi, faute de réunir certaines conditions, faire l'objet d'un référé en annulation compte tenu du stress que génère

l'appréciation du personnel . Le pouvoir d'organisation (de réorganisation, de déménagements ou d'aménagements immobiliers) de l'employeur est désormais questionné, sinon limité, au nom des risques sur la santé physique et mentale des travailleurs. Il y a là une explication de l'audience croissante des CHSCT.

Enfin, l'émergence de la souffrance et de ses pathologies offre l'espace d'une nouvelle expression de la défense des faibles contre les nouvelles formes de domination, d'injustice, d'exclusion et/ou de précarisation. L'inclination compassionnelle dont nos médias sont friands offre une caisse de résonance. Le besoin d'un renouvellement des arguments de la critique politique du néo libéralisme, destructeur de lien social, y trouve des expressions. Certains fustigent les intentions malignes et la duplicité de ceux qui organisent des formes de « harcèlement institutionnel ou managérial » sur le travail, pour en faciliter la prédation de la valeur (les dirigeants, les capitalistes financiers ...). D'autres s'alarmeront simplement de l'ignorance coupable des employeurs en matière de précautions ou dispositifs compensatoires (de l'ordre de la reconnaissance, par exemple) lorsqu'il s'agit d'organiser un travail toujours plus exigeant en initiatives, en responsabilité et en autonomie. Dans tous les cas, la cause est entendue. Le travail et les nouvelles formes de management rendent malade ou tuent.

Un fait social avéré ne fait pas un objet de gestion

Le fait social étant acquis au moins dans ses conséquences, intégrer la santé au travail à la recherche de performance par les entreprises reste largement problématique. Si tout le monde peut être

rapidement d'accord avec l'idée qu'un travailleur en bonne santé a des chances d'être plus efficace qu'un travailleur malade, il n'est toujours pas démontré qu'un « travailleur heureux et en bonne santé travaille vite et bien ». Il n'y a pas de lien évident entre le « bien-être » et l'efficacité, et encore moins entre le bien-être (des travailleurs) et la performance (de l'entreprise). Comme il y a du travail qui ne produit pas de valeur, il y a des salariés en situation de risque (voire en mauvaise santé) qui sont « efficaces ». Il peut même y avoir des salariés en « bien-être » qui ne sont ni efficaces ni performants, surtout si leur « bien-être » est fonction d'un mix combinant des rémunérations très élevées, une protection en béton et des rythmes de travail faibles!

Si le bien-être était déjà constitutif de la performance des systèmes de production, le problème de la santé au travail ne se poserait pas, ou en tout cas pas de la même manière. Et c'est bien ce que reconnaît le rapport « bien-être et efficacité » évoqué plus haut. Si l'on se limite à la santé et/ ou, en creux, aux risques psychosociaux, cette manière de « construire socialement la souffrance » met directement en cause le travail en général (au moins le travail subordonné) et le management en particulier. La notion émergente de « harcèlement institutionnel » en rend compte. Là encore, les juges interviennent: « Peuvent caractériser un harcèlement moral les méthodes de gestion mises en œuvre par un supérieur hiérarchique », a jugé la Cour de cassation. La cour d'appel de Paris de son côté avait déjà reconnu que le comportement managérial d'un employeur pouvait constituer un harcèlement moral collectif et individuel » (11 octobre 2007). Car enfin, par

construction, le management a pour finalité la performance. Tant que le bien-être n'en fait pas partie, l'entreprise est l'espace d'un conflit d'intérêts irréductible et d'une gestion des contradictions.

Des conflits entre intérêts contradictoires

On aimerait bien qu'il existe une causalité simple et positive entre bien-être et performance. En réalité, cela ne tient pas la route ! Ce qui est une croyance acceptable et un objectif légitime à l'échelle sociétale n'est toujours pas démontré à l'échelle des entreprises et reste décidément bien difficile à mesurer.

Postuler l'existence d'un lien de causalité positif entre le bien-être et la performance relève en fait de l'impasse logique. Certes, les mentalités évoluent doucement. Le rapport évoqué plus haut constitue une étape importante pour un patronat qui reconnaît, il est vrai depuis peu, l'existence du stress et de ses pathologies. Il paraît cependant tout à fait illusoire et vain de tenter de « vendre » la nécessité d'un bien-être (objectif politique) en postulant qu'il est facteur de performance économique. Cela peut permettre d'argumenter ici un canapé, là une fausse cheminée ou un baby-foot, voire des abonnements à une salle de fitness, le plus souvent inutilisés. Pourquoi pas, mais où est la performance ?

Tant que le bien-être ne fait pas partie de la définition politique et sociale de la performance - et c'est évidemment le cas aujourd'hui - la recherche de compétitivité est une source de conflit entre des logiques contradictoires. La recherche de la performance par la réduction des coûts du travail (les espaces alloués au travail, la densification des temps, la précarité des statuts ...), même modérée pour les besoins de la prévention des risques

psychosociaux, ne peut qu'être concurrente de la santé ou du bien-être. L'obligation de résultat s'agissant de garantir la santé au travail est déjà très exigeante et compose nécessairement avec des arbitrages difficilement dicibles. Elle recouvre désormais non seulement l'intégrité physique (accidents du travail), l'absence de maladie et la prévention des risques professionnels « physiologiques », mais également le harcèlement, le stress et les risques psychosociaux (RPS).

Bref, les textes sont clairs, il s'agit bien de la santé physique et mentale ou psychologique, laquelle ne suppose pas seulement l'absence de maladie, mais le bien-être. Le fait de le reconnaître et de le dire est un progrès. Cela constitue cependant une « extension du domaine de la responsabilité » des employeurs que l'intention des législateurs seule ne suffira pas à rendre effective.

De la coordination à l'exigence de coopération

La question de fond, selon nous, reste dans notre compréhension et notre maîtrise des conditions de la performance du travail intellectuel. Tant que celles-ci resteront mystérieuses, tant que nous serons dans cette difficulté à nous représenter ce travail qui débouche sur une production immatérielle et servicielle, nous serons condamnés à cette manière d'améliorer la productivité du travail qui consiste à en baisser le coût ou à en augmenter la pression. C'est du côté de la valeur produite qu'il faut chercher. Les mutations en cours de ce travail ouvrent de nouvelles perspectives. Les conditions de la production immatérielle font en effet de chaque travailleur intellectuel tout à la fois une ressource nécessairement coopérative» (il doit être

sujet et volontaire) et une ressource non substituable. Il s'agit de tenir compte de la caractéristique majeure de nos sociétés que constitue l'accroissement continu de la part immatérielle de la production. Le travail qui y contribue est informationnel, relationnel, et il débouche sur une production largement non dénombrable et non mesurable. Ce n'est pas un problème pour le marché. C'en est un pour la gestion et le management. Même si l'on sait bien que tout n'est pas mesurable en entreprise, on sait aussi que « ce qui ne se mesure pas n'existe pas » d'un point de vue gestionnaire.

Dans une organisation simple, ordonner et prescrire est possible à l'aide du contrôle hiérarchique. Dans des organisations plus complexes, les « directives » sont relayées par le management par objectif. La coordination s'appuie moins sur l'encadrement mais exige une normativité accrue et une instrumentation importante de mesure. Tant que les tâches sont suffisamment simples et la production mesurable, la coordination reste un levier d'organisation efficace. Quand la production devient immatérielle, certaines de ses dimensions échappent aux possibilités de la coordination. Il ne suffit plus de surveiller le salarié pour garantir sa contribution. Les badgeuses, l'openspace ou les puces n'y peuvent pas grand-chose. C'est aussi la raison du fossé qui s'élargit entre la tentative de coordonner et de donner du sens en définissant des objectifs chiffrés et l'évidence croissante d'une méconnaissance des contributions réelles face aux aléas, au profit d'une qualité qui ne peut plus s'évaluer sans y intégrer la subjectivité et la pertinence.

Adapter l'organisation à la nouvelle nature du travail

Ce sont bien les conditions de la production immatérielle elles-mêmes qui mettent le « travailleur du savoir », dans son environnement collectif, en situation de « gestionnaire » de premier rang de l'organisation de son travail et des conditions de sa propre productivité. C'est la nature même de l'activité (cognitive ou intellectuelle) comme de la valeur (innovation et pertinence) de cette production qui exige la coopération du sujet du travail. La coordination (par le chef, par les règles ou même à l'aide de normes) n'est plus suffisante. Il n'y a pas d'autre choix que d'amener le salarié à coopérer, ce qui exige de traiter en même temps la question du sens de son activité et des contreparties de cette coopération. Plus prosaïquement, en entreprise, la définition des objectifs doit être négociée de sorte que ceux-ci soient nécessairement compris et partagés.

Comment le salarié peut-il contribuer activement à son propre rendement si la performance et ses conditions lui échappent? S'il ne perçoit pas le sens de son travail, s'il ne peut pas identifier la manière dont il fait « performance » avec les autres, le travailleur intellectuel est condamné à jouer de la distance entre le prescrit (de résultats et de normes) et un réel que personne ne sait correctement mesurer. C'est au contraire une source de ces tensions qu'il subit sous forme de stress et qui constituent ces risques de souffrances pathogènes.

Une impasse de raisonnement ...

Le lien négatif entre le mal-être et l'efficacité n'est pas difficile à admettre, voire à démontrer partiellement. L'absentéisme est ainsi un indicateur régulièrement remis au centre dans les accords de prévention des risques

psychosociaux. Il est également tout à fait raisonnable de faire l'hypothèse qu'un salarié malheureux, malade et démotivé (bref, évidemment sujet au mal-être) est probablement moins efficace. Cela ne suffit pas à conclure qu'un salarié en mal-être n'est pas performant d'un point de vue de gestion. Bien sûr, cela ne veut pas dire que la situation de mal-être peut être satisfaisante individuellement ou d'un point de vue « global » ou sociétal. Mais son rendement, dans les conditions de contraintes ou de « risques » que connaissent les entreprises, peut être suffisant, voire amélioré par des pressions ou certains modes de management intrusifs, du point de vue de l'employeur, du moment qu'il est efficace. L'efficacité n'est pas une garantie suffisante de la performance. On peut être performant sans être efficace et inversement. En management, la limite de la recherche d'efficacité « à risque » pour la santé des salariés n'est pas dans une vertu économique supposée du bien-être, mais dans la légitimité des pratiques. Ainsi, postuler un lien positif entre le « bien-être » et la performance - deux phénomènes également complexes à définir comme à mesurer - nous paraît encore plus hasardeux. La finalité de l'entreprise n'est pas le bien-être de ses salariés, mais la satisfaction de ses clients et le profit de ses actionnaires. Le bien-être des salariés peut être un choix d'objectif de certains chefs d'entreprise, le résultat d'un rapport de force ou une des contreparties de la coopération. Nous l'appelons de nos vœux. C'est déjà en partie une exigence légale et conventionnelle via la prévention du stress et l'interdiction du harcèlement. C'est certainement, comme le souligne le « Rapport d'étape 2010 » du comité de pilotage et des commissions bien-être du CJD 2010, un enjeu du constat selon

lequel « l'intelligence est désormais une valeur économique qui remplace "les forces productives" traditionnelles. C'est bien pourquoi, s'il était logique de s'occuper de la santé physique des "bras" des travailleurs à la chaîne, il est tout aussi logique aujourd'hui de prendre en compte la santé "mentale" des collaborateurs pour que leur cerveau puisse "travailler" correctement. Car il est très difficile d'utiliser efficacement ses synapses si l'on ne se sent pas bien, si l'on n'est pas bien dans sa peau et dans son travail » (page 8).

Cela reprend la tradition « hygiéniste » du patronat que l'histoire et le droit de la santé au travail ont fondé progressivement. Pour autant, cela ne permet pas de faire l'impasse sur la dimension politique d'une aspiration de plus en plus légitime, mais vaine sans le recours à la revendication et à la construction de rapports de force adéquats.

Le discours militant est d'autant plus nécessaire que les intérêts des uns et des autres ne sont pas spontanément convergents. Le bien-être au travail ne peut pas être réduit à un objectif « utilitariste » auquel les entreprises devraient se rallier, spontanément et « rationnellement » en ce qu'il favoriserait automatiquement la performance. Derrière l'énoncé consensuel, il n'y a rien de moins qu'un déni de réalité et une impasse de raisonnement. En entreprise, tout ce qui est utile (et socialement légitime) à la performance est obligatoire. Si le bien-être était de l'ordre de l'utilité pour la performance, son obtention serait déjà « obligatoire ». Ce ne peut pas être non plus une « ardente obligation » sociale ou morale qu'il suffirait d'énoncer pour que les entreprises la fassent leur. Par construction, au contraire, les

gestionnaires ne peuvent la connaître comme telle.

Un exemple odieux dans l'actualité récente illustre ce propos. Deux médecins diagnostiquent eux-mêmes un grave cancer chez leur assistante médicale. Ils prennent, le jour même, la décision de la licencier pour « insuffisance professionnelle ». Certes, la HALDE aidant, cette ex-salariée vient de faire condamner aux prud-hommes ces champions du cynisme. La morale comme le serment d'Hippocrate qu'ils ont prononcé voudraient que cela suffise à les voir « couverts d'opprobre et méprisés de leur collègues » et finalement radiés. Cela veut clairement dire qu'une telle pratique n'est pas légitime. Pour autant, si cela ne débouche pas sur des sanctions économiques majeures pour eux, il est malheureusement possible que leur forfait s'avère « économiquement rentable ». Même condamnés à verser une indemnité supplémentaire, à l'issue d'une longue procédure, leur décision « efficace » restera performante. Cela illustre qu'il n'y a pas de performance en soi, unique et absolue. La performance peut être locale ou globale, économique et/ou sociale, immédiate ou durable ... La performance n'est jamais indépendante d'un débat et d'un rapport de force, s'agissant de la définir et de déterminer quelle performance et pour qui.

Inverser l'équation bien-être = performance

Dans un cycle d'ateliers de réflexion que nous avons animé en 2010 sur le lien entre bien-être et performance, avec des sociologues et des économistes, la démonstration de la nécessité du bien-être pour la performance n'a décidément toujours pas été faite. Nous n'en tirons

pas pour autant la conclusion que, sous certaines conditions, la performance (économique) ne puisse composer avec un objectif (politique) de bien-être. Ce sont simplement deux catégories de nature distincte, d'ordre différent. C'est pourquoi il est intéressant selon nous de faire le pari de reprendre l'équation (bien-être = performance) mais en inversant l'ordre des facteurs d'une part, et en distinguant la performance du travail de celle des entreprises d'autre part.

La performance économique et financière de l'entreprise est d'abord l'affaire de ses actionnaires, même si les salariés y sont intéressés, ne serait-ce que pour sécuriser leurs emplois. Il nous paraît vain, ou au moins naïf, de demander aux directions d'entreprise d'assurer, en plus, le bien-être des salariés. Par contre, notre analyse appuyée sur notre lecture de travaux de sociologues comme d'ergonomistes - nous amène à proposer de « faire de la performance du travail du salarié une des conditions de son bien-être ».

Cette inversion de l'équation présente plusieurs mérites. Elle prend en compte le besoin d'utilité et de réalisation de soi par le travail, notamment dans une société d'individus. Elle permet de sortir d'un raisonnement sur le « bien-être qui coûte » comme valeur d'option, au profit d'une compréhension en termes de rétribution. Elle permet de dépasser le raisonnement d'une souffrance qui serait « de la faute des salariés qui sont trop petits pour les exigences de leur travail » (Yves Clot). Elle fait du bien-être (au-delà du salaire, des conditions de travail ou même de la santé qui correspondent déjà aux exigences de la coordination ...) non pas une condition technique, mais une contrepartie de l'une des exigences croissantes de la performance de la

production immatérielle, en démocratie: l'obtention de la coopération.

Dans un autre domaine, nous avons signalé dans une note plus haut le décalage flagrant entre les attentes exprimées des salariés en France et la généralisation d'un choix quasi obligé de l'open space pour ses évidentes qualités de coût et de technique dans l'ordre des choix immobiliers. On peut bien sûr stigmatiser cette « culture si typiquement française qui résiste à la modernité par ailleurs si bien acceptée par les Anglo-Saxons ». Outre le mépris que manifeste l'imprécation, inverser l'équation permet de déplacer le débat.

Cela consiste, par exemple, à remarquer que les Français sont, à la fois, parmi les plus attachés à la valeur travail et parmi les plus productifs au monde.

On peut alors se demander si, par hasard, ce ne seraient pas les open space standardisés (valides et porteurs d'un « bien-être suffisant » pour des salariés banals) qui seraient adaptés à un haut niveau de productivité et d'attachement à la réalisation de soi dans la vie professionnelle, certes souvent empêché, mais toujours revendiqué.

Le bien-être, parmi d'autres, peut certainement être un élément pertinent et cohérent de la rétribution d'un travail autonome qui l'exige. Mais ce n'est pas la contrepartie en soi d'une exigence accrue. Dit autrement, c'est parce qu'ils sont, ou qu'ils seront devenus, performants que les travailleurs intellectuels auront une chance augmentée d'imposer la prise en compte de leur revendication de « bien-être », au bénéfice d'un rapport de force ainsi mieux équilibré en leur faveur.

L'obtention de la performance est un art,

Repères N°30-31 / NTIC - GRH

non une science ou une technique. Le management des hommes est une activité pragmatique, procédant souvent par essais-erreurs, mais toujours finalisée. Manager, c'est faire en sorte que le travail de plusieurs, par une coopération organisée, produise la performance recherchée. Dit autrement, en entreprise, il n'y a de productivité (au-delà de la technologie rapidement diffusable) que collective. « La raison d'être d'une organisation est de permettre à des gens ordinaires de faire des choses extraordinaires », disait Peter Drucker. Transformer du travail individuel en performance collective mobilise trois leviers: l'organisation, les pratiques d'encadrement et les politiques de ressources humaines. Obtenir du travail, de l'engagement et des efforts n'est pas suffisant. Chacun sait qu'il arrive trop souvent que beaucoup de travail réalisé de bonne foi, selon les règles de l'art et conformément aux prescriptions, ne produise pas la performance attendue, mais seulement du « bruit », de la fatigue et des frustrations, voire, des pathologies. C'est à-dire le contraire du bien-être ! Il est alors raisonnable de parier à l'inverse sur la performance collective d'un travail de qualité gratifiant pour tous et d'en espérer des effets sur le bien-être des personnes ... Il reste ensuite à l'organisation et au management à faire en sorte de transformer cette performance du travail en une performance d'entreprise !

Une bande avant? Comme au billard, la ligne droite n'est pas toujours le meilleur chemin.

DRNC /DEJRG /SD

LES MANAGERS AU CŒUR DE LA REFORME DE L'ETAT

Gilles Bonnenfant, Emiland d'Alincourt et Domitille Des forges
L'Expansion Management Review/septembre 2011

La nouvelle dynamique de réforme impulsée dans la sphère publique depuis 2007 a mis sur le devant de la scène une ressource rare et pourtant essentielle dans la conduite de transformations ambitieuses et de grande ampleur : le «manager public ». Confrontées aux enjeux majeurs soulevés par la gestion de grands projets transverses, les administrations (centrales ou déconcentrées) mettent en œuvre des efforts considérables pour cerner, développer et valoriser les qualités et compétences essentielles des managers responsables de ces projets. Toutefois, l'absence de mobilisation dès l'origine du projet, de discours fédérateur, d'état d'esprit innovant limite parfois l'impact de ces démarches de transformation. De son côté, le manager ne bénéficie pas toujours de mécanismes d'incitation qui lui permettent de s'impliquer significativement dans le projet et donc de créer en premier ressort les conditions d'adhésion. Faute de temps et de ressources dédiées, il vivra le projet au mieux comme une contrainte supplémentaire à gérer, au pire comme une prise de risque difficilement supportable.

Une révolution du management public face aux projets de transformation est-elle possible? C'est sans doute sur le terrain que le manager pourra créer les conditions du succès. A condition de ne pas limiter la gestion de projet à la mise

en œuvre d'outils et de processus, mais d'intégrer la dimension humaine, pour pouvoir embarquer l'ensemble des collaborateurs.

La médiatisation récente des grands projets de modernisation des administrations - à la fois pour leur portée symbolique, les gains économiques escomptés, leurs succès ou, au contraire, leurs dérives calendaires et financières - ont mis en évidence le rôle prépondérant des managers opérationnels responsables de ces transformations, à la fois chefs de projet, correspondants privilégiés des directions, interfaces entre les intervenants extérieurs et les collaborateurs impliqués.

De grands projets de transformation

Sans orientation stratégique toujours clairement définie, sans impulsion ni portage dans la durée, ayant parfois pour seule ressource des consultants externes dédiés, les managers doivent faire face à un certain isolement. Le risque est alors qu'ils prennent de la distance vis-à-vis de projets considérés comme une contrainte imposée et dirigée de l'extérieur. Or ces projets sont une occasion unique de développer des compétences techniques et humaines avancées, en management et en gestion, et d'acquérir une forte visibilité interne dans l'organisation tout

en développant des solutions qui bénéficient à l'ensemble des collaborateurs.

L'impulsion LOLF

Une nouvelle dynamique de transformation et de modernisation de l'Etat s'est enclenchée avec la mise en œuvre, à partir du 1^{er} janvier 2006, de la loi organique sur les lois de finance (LOLF). Depuis lors, l'administration centrale de l'Etat a opéré un changement de cap visible autour de deux axes forts: la réforme du cadre de la gestion publique, orientée vers le résultat et la recherche d'efficacité, et le renforcement de la transparence des informations comptables et budgétaires. La LOLF introduit de ce fait de nouveaux modes de gestion, centrés sur la responsabilisation et le contrôle de la performance. Au service de ces modes de gestion, les processus décisionnels, comptables et budgétaires ont été sujets à une profonde rénovation. Les missions pérennes ou les projets ponctuels font à présent l'objet d'un suivi comptable et budgétaire précis. Ces nouveaux mécanismes comptables et budgétaires de l'Etat permettent d'envisager un pilotage plus précis. La LOLF induit donc une évolution sensible du métier de manager public. Les grands programmes publics ne sont plus « administrés », mais « gérés ». Les gestionnaires doivent s'engager sur des objectifs, rendre compte des résultats obtenus, et proposer des axes d'amélioration.

Le levier RGPP

Dans le sillage de la LOLF, une démarche ambitieuse de modernisation de l'administration a été initiée à partir de 2007 : la révision générale des politiques publiques. La RGPP a repris à son compte

les intentions de la LOLF, passant désormais au crible l'ensemble des missions de l'Etat pour adapter les politiques menées aux besoins des citoyens, valoriser le potentiel humain de l'administration et dégager des marges de manœuvre visant à financer de nouvelles politiques. Ce vaste chantier de modernisation est structuré autour d'un ensemble complexe de projets d'amélioration de la performance et de réduction des coûts, visant à renforcer la qualité de service et à rénover la gestion des administrations.

La RGPP ajoute à la LOLF de nouvelles attentes, plus fortes, quant au métier et au rôle de manager public. En effet, les responsables de l'action publique sont à présent comptables, dans le sens anglo-saxon du terme (accountability), c'est-à-dire tenus de rendre compte du bon fonctionnement de leurs missions et d'en assumer la responsabilité opérationnelle. S'ajoute donc à la prise en compte de la performance incarnée par la LOLF et à la volonté de modernisation et de responsabilisation, dont la RGPP est le principal levier, une réflexion sur le modèle managérial adéquat pour piloter ces projets de plus en plus nombreux dans le secteur public, voire sur l'adaptation du mode de gestion des agents.

Une GRH contrainte d'évoluer

La gestion des ressources humaines publique s'est bâtie sur le principe de la protection des agents de la fonction publique contre les changements brusques engendrés par les aléas politiques. Ce principe s'est décliné en valeurs traditionnellement reconnues et défendues par les personnels des organisations publiques: continuité, solidarité, égalité de traitement, neutralité

politique, sens de l'intérêt général, sécurité de l'emploi. Ces orientations, dont les fondements ne sont pas remis en cause, font l'objet d'analyses de plus en plus critiques de la part de l'opinion publique, envers qui les administrations ont des comptes à rendre, et de certains dirigeants, contraints par les engagements pris et les réformes initiées.

Les projets de transformation des organisations publiques et de leur management engendrés par la LOLF et la RGPP entrent parfois en opposition avec la gestion des carrières publiques. Ces projets génèrent de nouveaux besoins en matière de gestion des personnels et, pour la plupart, interrogent directement sur l'adaptation des fonctions ressources humaines des organisations. Pour répondre à ces nouveaux besoins, et pour s'adapter aux nouvelles attentes d'efficacité et de performance, la GRH publique doit progressivement évoluer. Une première réponse viserait à s'inspirer davantage de la gestion des grandes entreprises privées. Les valeurs cardinales de cette GRH seraient alors fortement marquées par cette nouvelle paternité : efficacité, flexibilité, performance, orientation client. La tentation serait alors grande de calquer le modèle de manager public sur celui du privé, de s'appuyer sur des techniques de gestion éprouvées dans les grandes entreprises, mais au détriment d'une réflexion aboutie sur la place du manager public, son rôle, ses spécificités, ses responsabilités et ses moyens d'y faire face.

Un profil singulier pour un métier en construction

En effet, face à ces projets ambitieux, en rupture avec les fonctionnements hérités du passé, les chefs de projet doivent

composer avec des marges de manœuvre financières de plus en plus contraintes et des problématiques de plus en plus techniques, tout en intégrant les spécificités de l'environnement public. Le modèle du manager public ne peut donc être identique à celui du privé. Il doit affirmer sa singularité et se construire. Pour ce faire, l'Etat doit impérativement se doter d'experts de haut niveau, qui maîtrisent tout autant les enjeux stratégiques et les rouages de la décision politique (fondamentale à toute action de réforme) que les aspects économiques, sociaux et techniques. Or force est de constater un certain décalage entre les compétences requises et les profils dont dispose l'Etat grâce à ses filières métiers traditionnelles. Trois éléments majeurs expliquent ce décalage.

Des outils de GRH perfectibles

Les filières de recrutement traditionnelles de la fonction publique d'Etat sont marquées par le principe républicain du concours, dispositif de sélection équitable et cyclique. S'adressant prioritairement à des profils de formation généraliste et sans expérience professionnelle significative nécessaire, ces filières n'offrent pas d'emblée aux organismes publics un vivier de compétences répondant aux exigences de conduite de la réforme. Pour autant, l'évolution en termes de parcours professionnels peut permettre à l'institution publique de disposer à terme d'un vivier de profils répondant à ses contraintes et lui permettant de mener à bien ses projets de transformation.

Les parcours professionnels offerts par le secteur public restent à ce stade perfectibles si on les compare à ceux du monde privé, en raison notamment de

l'absence de mobilité interministérielle, qui prive les agents de la possibilité de bénéficier de l'ensemble des opportunités. Certaines dispositions réglementaires ont été prises récemment afin de pallier ces manques, notamment avec la loi portant sur la mobilité interministérielle, votée à l'été 2009 (loi LMPP). Les contraintes de la mobilité des fonctionnaires pourraient également être contournées par le recours accru à des contractuels, mais ce levier demeure encore marginal, en raison de la lutte contre la précarité de l'emploi dans la fonction publique.

Il apparaît également que les incitations individuelles offertes aux agents de la fonction publique n'encouragent guère l'investissement dans des projets de réforme souvent vécus comme douloureux. En effet, ces derniers peuvent représenter des ruptures importantes avec les pratiques « historiques » et consistent de plus en plus à réduire les coûts de manière drastique afin de répondre aux contraintes budgétaires. Or la performance individuelle d'un chef de projet n'étant pas toujours directement corrélée à son parcours de carrière ou encore à son niveau de rémunération, les leviers de motivation individuelle restent limités. Ce constat est encore plus prégnant dans les corps qui sont marqués par des rotations systématiques et fréquentes de personnel. Il est rare, au sein de certains ministères, qu'un projet pluriannuel de réforme soit conduit de bout en bout par le même chef de projet.

Ces contraintes en matière de GRH font écho à un autre constat, organisationnel celui-ci. Bien souvent, les réformes sont menées par des acteurs opérationnels qui ont déjà par ailleurs une charge de travail conséquente, leur imposant de conduire la réforme en sus d'une activité courante.

Contrairement au secteur privé, peu d'organismes publics se sont dotés de directions de la stratégie, sur lesquelles pourraient reposer l'essentiel de la charge ainsi que la responsabilité des projets de réforme. Si des organisations projet existent pour conduire des transformations dédiées, la mise en cohérence de différents projets de réforme au sein d'un même ministère peut faire défaut. Les corps d'inspection et d'audit des ministères, quant à eux, jouent un rôle essentiel dans l'impulsion de projets de réforme, la conduite d'audits en amont et la mesure des résultats obtenus en aval, mais n'ont pas pour mission de garantir la cohérence stratégique globale de la réforme d'un ministère.

Le cloisonnement public-privé

En France, les passerelles entre les mondes de l'industrie, de la recherche et des administrations, malgré de réels efforts entrepris ces dernières années, restent encore moins nombreuses qu'aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni. Elles se manifestent avant tout par le passage vers le secteur privé de serviteurs de l'Etat en quête d'une deuxième carrière. Cela prive l'administration des bonnes pratiques, méthodes et outils développés et éprouvés par des organismes d'autres secteurs. Les chefs de projet sont pourtant souvent amenés à opérer des mutations et transposer des outils dont l'expérience peut remonter à plusieurs années dans d'autres secteurs. Il leur faut dès lors faire preuve d'une grande adaptabilité, car ils peuvent être confrontés à une réelle complexité d'appropriation. Une difficulté que le recours accru à des sociétés de services professionnels (cabinets d'avocats ou de conseil et sociétés de services en ingénierie informatique) peut atténuer en partie.

L'obstacle culturel

Enfin, la raison d'être des projets de réforme porte essentiellement aujourd'hui sur l'application d'une culture d'efficacité et l'apprentissage de « l'Etat frugal ». La conduite de tels projets de réforme requiert des compétences de prospective et de modélisation économique (analyse financière, RH, dimension sociale) ainsi que l'identification d'indicateurs de mesure de la performance. Ces outils sont bien souvent importés par des acteurs externes. Ils reposent sur une culture qui n'est pas encore assimilée par l'ensemble des acteurs de la fonction publique. Ainsi, si les études d'opportunité économique sont la règle au lancement d'un projet, il peut être complexe de les maintenir à jour dans la durée. Il en résulte une réelle difficulté de l'Etat à apprécier la réalité des actions de réforme entreprises et à mesurer les gains générés.

Des besoins croissants pour assimiler la réforme

Un premier besoin réside dans la nécessité de faire évoluer les compétences et les profils des managers publics. Pour porter sa dynamique de modernisation, l'Etat a besoin d'experts dans les secteurs de l'informatique, de la finance, des ressources humaines et de la gestion de projet. Or la première des compétences enseignées au manager public reste la maîtrise du droit et des normes publiques. Les cours de management sont d'introduction récente à l'ENA, et si la DGAFP entreprend un ambitieux programme de mobilisation de ses cadres sur des formations au management, ces compétences méritent d'être optimisées afin que les managers puissent gérer à la fois le quotidien de l'activité administrative et se projeter dans la

gestion de projet.

Les audits des projets publics ont beau jeu de diagnostiquer une faiblesse dans la conduite des opérations et de décrire des dérives vers des échecs coûteux. Le fait est que la mobilisation des collaborateurs, rétifs à des changements qui touchent parfois à l'essence même des métiers pratiqués, doit être enseignée aux managers publics; lesquels doivent faire avec les moyens à leur disposition pour assurer une conduite de projet fédératrice et orientée sur la maîtrise des coûts et l'atteinte des résultats.

Par ailleurs, les managers publics évoquent la nécessaire mise à disposition de méthodes et d'outils de travail adaptés à la complexité des projets. Les outils traditionnels ne suffisent plus et l'ampleur des transformations nécessite un savoir-faire éprouvé se consolidant avec l'expérience. Des outils de gestion de portefeuille de projet, de planification et d'échanges collaboratifs sont devenus indispensables devant l'envergure des transformations, leur durée et le nombre d'acteurs impliqués. Cette modernisation par les outils est susceptible d'engendrer une modernisation des processus, ce qui nécessite aussi de faire évoluer les organisations pour qu'elles soient à même de supporter ces projets de transformation, plus agiles, plus adaptables. Ils ne remplaceront jamais totalement l'expérience nécessaire pour conduire de tels projets. C'est dans ce cas là que l'apport de consultants externes devrait être un atout de taille, à condition qu'il ne consiste pas à « faire à la place de », mais contribue à créer une dynamique en transférant des compétences, des méthodes, du pragmatisme et en aidant au rattachement permanent des projets aux finalités et enjeux métiers poursuivis.

Au-delà de la recherche d'économies et de gains de productivité nécessaires dans un contexte de déficit budgétaire et de dette publique structurels, fédérer autour d'un projet collectif apparaît comme une nécessité: projet de service, par la recherche d'une satisfaction améliorée des usagers; projet de modernisation par la volonté de simplifier, innover, inventer une fonction publique tournée vers l'avenir (services Internet, dématérialisation, guichet unique, multi canal), rompant définitivement avec toute logique de sur-administration.

La maîtrise de ces techniques de projet est rendue nécessaire par l'ampleur des transformations à opérer. De plus en plus, les managers de projet doivent apprendre à conjuguer les volets organisationnels (réorganisation, fusion, mutualisation, voire externalisation), métiers (rénovation et simplification des processus) et systèmes d'information (appréhendés comme levier et non pas comme finalité), tout en «) fixant le cap et en mobilisant les agents vers la cible. Combien de projets sont réduits à des défis technologiques sans aller au bout de la réflexion sur la rénovation, la simplification, l'harmonisation des processus ? Combien se concentrent sur l'objectif de déploiement de nouveaux systèmes en oubliant qu'ils ne sont qu'un levier pour améliorer in fine le pilotage, la gestion ou l'administration des grandes fonctions métiers de l'organisation? Enfin, valoriser les activités de gestion de projet et ceux qui en sont porteurs en perfectionnant et en valorisant leurs compétences est une réelle nécessité.

Des solutions innovantes

A ces besoins répondent des solutions en cours de déploiement ou pertinentes à

déployer. L'évolution des compétences et des profils peut être réalisée grâce à plusieurs leviers. Parmi les principaux: la création de référentiels de formations et de compétences adaptés et l'évaluation renforcée des compétences, la formation à la gestion de projet, le recrutement d'agents issus du secteur privé et à même d'intégrer les spécificités publiques, et le passage d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences encore très largement statutaire à une gestion par métiers.

Le Canada, précurseur dans le domaine, a créé en 2004 une Ecole de la fonction publique chargée de concevoir des programmes d'études et de proposer des formations «essentielles à la transformation de la fonction publique ». La France a récemment fait de même avec l'ouverture en septembre 2010 de l'Ecole de la fonction publique initiée par la Direction générale de la modernisation de l'Etat en partenariat avec l'Institut de la gestion publique et du développement économique. Les premiers résultats sont encourageants.

Par ailleurs, au besoin d'adaptation des outils et méthodes de travail à la gestion de projet répondent plusieurs solutions. Beaucoup d'entre elles sont d'ores et déjà mises au service des managers publics dans le cadre des projets de transformation : outils de gestion des risques, méthodes lean, six sigma ... Le développement des démarches lean dans l'administration depuis quelques années traduit bien cette volonté de faire « plus efficace », sur la base de pratiques renouvelées et simplifiées, tout en faisant « plus efficace », sur la base d'une amélioration de la qualité de service offerte aux usagers.

L'introduction de modes de management par les processus et par les outils ainsi que d'évolutions organisationnelles et de mutations dans les modes de travail doivent accompagner le déploiement de ces solutions. La participation à des ateliers favorisant le partage d'expériences et l'échange de bonnes pratiques constitue un moyen efficace d'appropriation des projets de transformation.

Enfin, pour valoriser les activités de gestion de projet et en motiver les porteurs, les leviers de reconnaissance tels que la rémunération à la performance, le management des hauts potentiels, la mise en compétition des managers publics à l'occasion de challenges ne peuvent plus être ignorés. La motivation est une condition centrale de l'appropriation du nouveau mode de fonctionnement de l'Etat: motiver par la progression des managers opérationnels dans l'organisation, forts de leur vision souvent transverse apportée par le projet et de leur capacité à interagir avec l'environnement interne et externe; motiver par leur juste rétribution, en adaptant les modalités de rémunération de ces acteurs au niveau de risque, souvent élevé, auquel ils s'exposent en s'engageant dans le pilotage de projets complexes. Les projets RGPP et le pilotage de leur mise en œuvre ont révélé depuis 2008 certains managers aptes à orchestrer des réformes complexes, à se doter d'une vision globale et à accompagner l'atteinte des résultats. Devant l'ambition des transformations proposées, confrontés à l'obligation de passer à l'action, des talents émergent. Reste à pérenniser les conditions de l'implication de ces managers.

Il leur sera dès lors plus aisé de

transmettre cette motivation et cet élan vers leurs équipes et de mobiliser l'ensemble des collaborateurs. Car c'est bien là l'enjeu de l'administration pour les années à venir. La réussite de grands projets de modernisation de l'Etat, à finalité économique et/ ou de service, passe par la capacité de la sphère publique à faire émerger une génération de managers opérationnels, eux-mêmes porteurs de savoir-faire, de compétences, mais également d'enthousiasme et de motivation auprès de leurs collaborateurs. Former pour impliquer et valoriser. Valoriser pour démultiplier. Démultiplier pour progresser. Progresser pour construire une fonction publique décomplexée, performante et reconnue, dans le cadre d'un « projet de service » à forte valeur ajoutée.

CHRONIQUE

LE LIVRE DU MOIS :

« LA RESCAPEE, HISTOIRE ROMANCEE DE LA CAISSE DE DEPOT ET DE GESTION »

Mohammed Chiguer, Ed. Confluence 2010

Avant-propos

L'idée d'écrire l'histoire de la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) remonte à la fin du siècle dernier, plus exactement à deux ans du quarantième anniversaire de cet Organisme. C'est à cette occasion que la direction des Etudes a publié, pour la première fois, un papier consacré à l'histoire de la CDG. En fait, ce document, d'une trentaine de pages, ne relate pas l'histoire proprement dite de cette institution, mais présente l'évolution de son activité à la lumière des différentes politiques économiques suivies par le Maroc de 1959 à 1993.

Le mérite, il faut bien le reconnaître, revient à Mustapha Bakoury, directeur général de la CDG de 2001 à 2009, qui a repris, en 2004, l'idée pour en faire un projet dont la réalisation a été confiée à un universitaire de Casablanca. Quelques mois après, ce dernier s'est rétracté et a rompu le contrat signé avec la CDG. Madame Farida Moha, chargée de mission à l'époque, connue par son professionnalisme et par son franc-parler m'a contacté pour m'informer que la direction générale, qui attachait une grande importance à ce projet, était convaincue que sa réalisation ne pouvait se faire qu'en interne. J'avais vite saisi le message. Madame Moha ne m'a pas

laissé le temps pour réagir. Elle m'a fait comprendre que, de par mon ancienneté et compte tenu de mes fonctions - en tant que directeur des Etudes - ainsi que de mon expérience dans le domaine de l'écriture, j'étais le mieux placé pour faire aboutir ce chantier.

Conscient de l'ampleur de cette mission, j'ai dans un premier temps hésité.

Je savais que je n'aurai pas le même traitement que l'Universitaire et je ne disposerai pas des mêmes conditions. De surcroît, j'avais des appréhensions quant à la réaction de l'entourage de la direction générale. Ne dit-on pas que « ton frère qui exerce le même métier que toi est ton ennemi » ? En plus, je n'avais aucune garantie que la Caisse prendra en charge la publication de cet ouvrage.

J'étais conscient de l'ampleur de la tâche. L'entreprise est hasardeuse. La matière première fait quasiment défaut. Mais, je me disais que quel que soit le sort de cette expérience, elle reste instructive. C'est ainsi que j'ai décidé de m'investir et de prendre le risque d'écrire l'histoire d'une institution aussi prestigieuse que la CDG. Il est de mon devoir de faire connaître l'histoire de la seule rescapée des Organismes

Financiers Spécialisés (OFS). Je suis l'un des témoins privilégiés d'une épopée qui doit être portée à la connaissance de notre progéniture et des générations futures.

La CDG a traversé de fortes zones de turbulence sans grands dégâts, car il y avait un pilote dans l'Avion. Le pilote, ce n'est autre que l'ensemble de l'équipage, du chaouch jusqu'au directeur général . De tous les Organismes Financiers Spécialisés, seule la CDG a fait un parcours quasiment sans faute. Le CIH a été éclaboussé par un scandale retentissant au point où le parlement a diligenté une commission d'enquête. La CNCA a failli succomber à ses dérapages. Quant à la BNDE, elle est la moins chanceuse puisqu'elle a été purement et simplement liquidée. Son pêché originel est qu'elle s'est spécialisée dans le financement de l'Industrie, activité qui n'est pas aussi prioritaire que le Tourisme ou l'Agriculture. Même la CNSS, principal déposant de la CDG, a fait l'objet d'une enquête parlementaire. La CDG est la seule Rescapée des OFS. Ne serait-ce que pour cela, son équipage mériterait amplement qu'on lui rende hommage. Il est vrai que cet équipage était un mélange de bon grain et d'ivraie, mais il n'est pas moins vrai que l'ivraie ne pesait pas lourd, c'était du résiduel, l'exception qui confirme la règle. Il est vrai que la CDG pouvait mieux faire au niveau de la gestion, mais il n'est pas moins vrai que sa gouvernance a réussi là où ses consœurs ont lamentablement échoué.

Il n'est pas dans mon intention d'évaluer la gestion de la CDG, ni d'apprécier ses interventions adossées aux politiques économiques suivies. Il n'est pas non plus dans mon intention de porter des jugements de valeur sur le top management de cet organisme. Ce récit

est un clin d'œil, un hommage à celles et à ceux qui ont participé, d'une manière ou d'une autre, à la réussite - relative bien entendu - de la CDG et qui lui ont évité le sort de ses consœurs. Ils ont démontré, preuve à l'appui, qu'on peut résister aux chants des sirènes. Ils ont apporté la preuve par neuf que l'intérêt personnel se trouve mieux valorisé lorsqu'il est au service de l'intérêt général.

Deux raisons principales m'ont incité à accepter le défi et à écrire cette histoire romancée. La première, est le désir de faire œuvre de pionnier. En l'absence de spécialistes de l'histoire de l'entreprise dans notre pays, je me suis dit qu'un travail relevant de ce domaine, aussi limité soit-il, est de nature à faire des émules. C'est aussi une manière d'inviter l'Université marocaine à développer une telle discipline au sein de ses départements d'histoire.

La seconde raison, la plus importante, est en rapport avec la mémoire de la CDG. Après plus de vingt ans de calme et de platitude où rien d'important ne se passait et où, plus exactement, tout ce qui se passait relevait du non événement, la CDG s'est trouvée - à partir de 1995 -, brutalement, prise dans une tornade pour ne pas dire un cyclone. Le temps qu'on croyait suspendu à tout jamais a commencé à tourner à une allure étourdissante. Les réflexes de survie qui se sont traduits par des réformes tous azimuts, réalisées à fond de train, ont abouti à un chamboulement de fond en comble de sa structure. Des directions entières ont disparu. Leurs attributions ont été réparties entre plusieurs unités et leur personnel a été redéployé. Pour réaménager l'espace, leurs archives ont été entassées pêle-mêle dans le garage en attendant de les transférer dans un

local dédié situé à l'extérieur du siège. Ces changements, réalisés à un moment où la CDG a été prise d'assaut de tous côtés et où la priorité consistait à

résister et à organiser sa défense, ont eu comme effets collatéraux l'altération de sa mémoire.

Des signes qui ne laissent aucun doute que cette mémoire commençait à lâcher ont inquiété plus d'un. L'effet générationnel (retraite), les départs volontaires et surtout le parachutage intense de nouveaux responsables qui font fi de l'histoire de la CDG et qui excellent dans la conduite sans rétroviseur, ont, réellement, entamé la mémoire de cette institution. La CDG a commencé à devenir amnésique. Il fallait donc réagir non pas pour la guérir, le dire serait prétentieux de ma part, sa guérison est du devoir de ceux qui ont pris la relève et qui président actuellement à sa destinée, mais pour conserver le « fil d'Ariane » avec l'espoir, le jour où elle sera guérie, de recoller les « fragments de mémoire » et de reprendre cette histoire romancée pour se réconcilier avec son passé et retrouver ainsi son avenir.

Remonter le temps en quête des traces du passé d'une institution souffrant d'amnésie, n'est pas chose facile. Bien que les interviews des directeurs généraux, publiées sous le titre de « fragments de mémoire », soient instructives, il ne reste pas moins qu'elles relèvent du résiduel. C'est ce qui est resté emmagasiné dans les mémoires de ces responsables et qui a été livré d'une manière sélective pour des raisons compréhensibles liées, notamment, au temps et au respect du droit de réserve. Les procès verbaux de la Commission de Surveillance constituent une source importante pour reconstituer cette mémoire, mais insuffisante pour appréhender la réalité de la CDG. Les rapports d'activité sont d'une grande utilité. Ils foisonnent de chiffres qui sont le résultat d'une réalité que ces documents ne reflètent pas toujours. Enfin, je me suis servi de la mémoire des acteurs (ici les employés) pour compléter ces ingrédients. Bien entendu, c'est une mémoire partielle et en même temps partielle, qu'il faut manier avec beaucoup de précaution.

Pour contourner les difficultés rencontrées, j'ai opté pour une histoire romancée. J'ai, cependant, tenu à n'évoquer que les faits avérés. L'emballage est emprunté à la technique du roman. Les dialogues, par exemple, relèvent de la fiction. Cette technique m'a été d'une grande utilité pour restituer le contexte et assurer une certaine objectivité.

Avant de conclure, je dois rappeler que le projet initial relatif à l'histoire de la CDG, est composé de deux parties. La première est consacrée à l'histoire proprement dite de cette dernière. Quant à la seconde, elle est réservée aux interviews des anciens directeurs généraux. J'ai constitué avec Madame Farida Moha, le tandem chargé de la réalisation de ce chantier qui a débuté fin Janvier 2005.

Huit mois après, j'ai remis au secrétariat de la direction générale, le premier jet de la « Rescapée » sous forme d'une version provisoire. Depuis, beaucoup d'eau a coulé sous les ponts. Le premier juillet 2006 ? j'ai quitté la CDG dans le cadre du départ volontaire. Le ballet des départs des anciens cadres et l'arrivée de nouveaux, s'est fait à un rythme soutenu. L'équipage de « La Rescapée » s'est complètement renouvelé. En Août 2009, alors que la CDG est en pleine célébration de son cinquantième anniversaire, son directeur général en exercice est remplacé. Quelques mois après, il y a eu l'organisation du traditionnel forum des cadres au Complexe Mohammed VI-Skhirat. Lors de la séance de clôture, les organisateurs ont remis à d'anciens responsables de la CDG (deux directeurs

généraux et un secrétaire général) trois coffrets contenant chacun un exemplaire de l'ouvrage intitulé « fragments de mémoire ». A ce moment précis, je pris la décision de repêcher la « Rescapée» et de lui faire subir les dernières retouches qui s'imposaient avant d'en faire une offrande sous forme de :

_« Madeleine» au personnel de la CDG et de ses services gérés (CNRA/RCAR) qui n'est plus en activité,

_« Rétroviseur » au personnel des trois établissements en activité.

En conclusion, je tiens à dédicacer la « Rescapée» à tous mes anciens collègues et amis qui prendront la peine de me lire ainsi qu'à mes anciens collaborateurs des directions des Etudes et du Contrôle de Gestion. Qu'ils trouvent ici l'expression de ma gratitude pour leur esprit de sacrifice et pour leur solidarité indéfectible.

A LA UNE DES PERIODIQUES

- **Réalités et caractéristiques du modèle nordique de gestion de la performance locale**
Revue Française de Finances Publiques n°114/avril 2011
- **Le rôle de la programmation pluriannuelle dans la gestion des finances de l'Etat**
Revue Française de Finances Publiques n°114/avril 2011
- **Ecouter les usagers : de la simplification à l'innovation**
Revue Française d'Administration Publique n° 137-138 / septembre 2011
- **Le point sur la réforme inachevée des collectivités territoriales**
Revue Française d'Administration Publique n° 137-138 / septembre 20
- **Quelle place pour l'Etat dans la mondialisation ?**
Cahiers français n° 364 / septembre-octobre 2011
- **Le rôle des *think tanks* dans l'action politique**
Cahiers français n° 364 / septembre-octobre 2011
- **Mesurer le développement : autres données, autres conclusions**
Revue d'Economie du Développement n° 2-3 / septembre 2011
- **Croissance durable : mesurons- nous bien le défi ?**
Revue d'Economie du Développement n° 2-3 / septembre 2011
- **Un problème insoluble : les agences de notation**
La Revue Administrative n° 383/ septembre-octobre 2011
- **Vers une disparition de l'euro ?**
La Revue Administrative n° 383/ septembre-octobre 2011
- **Banques centrales : entre stimulation monétaire et stabilité financière**
Problèmes Economiques n° 3018/ 28 avril 2011
- **Montée des émergents ou déclin de l'occident**
Problèmes Economiques n° 3018/28 avril 2011
- **Zone euro : solidarité ou éclatement**
Problèmes Economiques n° 3018/28 avril 2011
- **Les habits trop étroits du contrôle de gestion**
L'Expansion Management Review n°142/ septembre 2011