

### EDITORIAL .....2

### FOCUS

- Bank Al-Maghrib réunit le gotha de la finance  
Mondiale pour son cinquantenaire .....3

### TRESOR PUBLIC

- Entretien avec M. Saïd Ibrahim, Trésorier Général du Royaume  
« L'Etat est un facilitateur par ses réformes et ses investissements .....7
- La certification des comptes des opérateurs de l'Etat .....10
- Les missions de l'Inspection Générale des Finances .....18

### POLITIQUE ECONOMIQUE

- Sortie de crise : quels scénarios ? .....22
- Examen de questions relatives à l'application des normes internationales  
d'information financière: impact de la crise financière .....27
- Réforme du marché financier : Quel impact sur la croissance ? .....36

### FINANCES PUBLIQUES

- Fiscalité au Maroc : Evolutions récentes et perspective .....39
- Réforme comptable de l'Etat : un contrôle renforcé  
de la qualité comptable .....45
- Les marchés publics : un nouveau cycle de réformes .....54
- Colloque international sur les finances publiques  
au Maroc et en France .....68
- L'information budgétaire dans une comptabilité publique .....71

### BANQUE

- 3ème réunion du CNCE : La crise et la capacité de résilience  
de l'économie marocaine au menu .....74
- Rapport de Bank Al-Maghrib 2008 (Extrait) .....77
- Titrisation : La nouvelle loi augure de bonnes perspectives .....84

### NTIC ET GRH

- ECM : l'information pour tous et partout .....86
- L'avenir numérique du livre .....93
- Rémunération au mérite :  
jusqu'à 14.400 euros de prime individuelle .....98
- Encadrer sous contrainte dans les fonctions publiques? .....99

### CHRONIQUE .....105

### A LA UNE DES PERIODIQUES .....108

# EDITORIAL

*Le rapport de Bank Al-Maghrib de 2008 dresse une image de l'économie marocaine dans le contexte de la crise financière internationale. Il souligne de prime abord, mais sans prétendre à l'exclusivité, que l'économie marocaine a montré sa résistance vis-à-vis de la débâcle financière de l'économie mondiale grâce à la solidité de son système financier et à la bonne gestion budgétaire.*

*Les réformes engagées ont été derrière cette résistance inégalée via la consolidation de la stabilité macroéconomique et le soutien de la croissance pour la période 2000-2008. Le déficit budgétaire hors recettes de privatisation (3,7 % du PIB), le taux d'inflation (2%), le solde du compte courant de la balance des paiements (1,1%) et la dette du Trésor (60%) en témoignent.*

*Le rapport souligne que le PIB s'est accru de 5,6 % en 2008 contre 2,7 en 2007 ; le déficit budgétaire, la dette du Trésor et le taux d'inflation sont respectivement de 3,5%, 47,3 % et de 3,9 % du PIB.*

*Les experts de la Banque centrale estiment, néanmoins, que, dans le contexte de la crise, la vigilance était de taille et donc les instruments de la politique monétaire ont veillé à ce que les prix se maintiennent stables pour sauvegarder une croissance viable. Par exemple, une hausse de 25 points de base du taux directeur (à partir de septembre 2008) et une baisse du taux de la réserve monétaire de 15 à 12 % (à compter de janvier 2009) étaient nécessaires.*

*Le secteur bancaire est resté, en conséquence, à l'abri de la crise financière internationale comme l'attestent la croissance continue du crédit, la confiance des déposants, le fonctionnement normal du marché interbancaire et l'évolution de la monnaie fiduciaire et aussi du fait que les fonds étrangers restent limités.*

*En revanche, le rapport note que la résistance de l'économie marocaine face aux chocs externes n'exclut pas la persistance de goulots d'étranglement, notamment au niveau de l'effort à l'export/import qui reste en deçà de la normale avec un déficit commercial de 25,1% du PIB et aussi au niveau du rapport recettes/dépenses qui indique qu'il est vrai que les recettes ont augmenté mais sans une diminution des dépenses qui ont enregistré même une tendance à la hausse.*

*De ce qui précède, le rapport prône une gouvernance qui marie, avec bonheur, préservation des acquis de la stabilité macroéconomique et poursuite des réformes (surtout pour les secteurs de l'économie réelle affectés par la crise financière internationale) en vue d'une soutenabilité budgétaire à moyen terme.*

**Service de la Documentation**

## Bank-Al-Maghrib réunit le gotha de la finance mondiale pour son cinquantenaire

**La Nouvelle Tribune, 4 juin 2009**

Lors du symposium organisé par Bank Al-Maghrib, à l'occasion de la célébration de son cinquantenaire, vendredi dernier à Marrakech, un constat s'imposait d'emblée, celui que le nouveau statut, qui confère à notre Banque centrale son indépendance, la hisse au niveau de toutes les autres grandes banques centrales, qu'elles soient étatiques ou supra étatiques. Autre évidence des plus flatteuses pour le Royaume, c'est que le gouverneur de BAM, M. Abdelatif Jouahri, par sa personnalité, ses qualités intellectuelles, sa réelle connaissance des hommes et des institutions internationales, a permis l'intégration du Maroc dans le gratin de la finance mondiale et de ses principaux décideurs, un cercle généralement fermé aux pays émergents.

M. Jean-Louis Trichet, Président de la Banque Centrale Européenne, l'a d'ailleurs reconnu d'entrée dans son allocution en rendant un hommage appuyé au Wali de BAM pour sa participation active et ses contributions pertinentes aux réunions régionales des banques centrales, constatant sa volonté de mettre le Maroc au niveau des standards et normes internationales.

Partant de ces considérations préliminaires, le thème de ce symposium sur « le rôle des banques centrales et du FMI dans la détection et la gestion des crises financières » était aussi indiqué que bienvenu dans le contexte mondial actuel. Le choix d'une telle problématique a, en effet, permis à une assistance triée sur le volet, d'apprécier, plusieurs heures durant et dans un climat de confiance et de franchise, un ensemble d'analyses et de

jugements sur les causes et origines de la crise mondiale financière et économique actuelle. Mieux encore, l'auditoire a pu bénéficier d'un privilège rare, celui d'être quasiment mis dans la confiance des grands dirigeants de la finance mondiale des transformations que cette crise majeure a imposées au système financier mondial, à ses acteurs et décideurs publics, privés, nationaux et supranationaux.

### **Concertation et coordination**

Dans les diverses interventions de ce symposium, d'une haute teneur bien évidemment, un mot clé s'est imposé, dès l'évocation de cette tourmente mondiale, celui de la coordination constatée dans le comportement des banques centrales au pic de la crise financière. En effet, celles-ci, des pays développés comme du Maghreb, (Maroc et Tunisie), du Moyen-Orient comme d'Afrique, ont agi et réagi de concert, menant la même politique, dans une concertation permanente, tirant les enseignements des crises financières en général et de la plus ancienne d'entre elles, celle de 1929 en particulier. Ainsi, pour l'Europe des vingt-sept, toutes les décisions ont été prises lors de réunions du Conseil général des Banques Centrales qui compte donc, outre les seize représentants des Etats membres de la zone euro adhérant à la BCE, les 11 gouverneurs des banques centrales des Etats membres de l'Union européenne ayant conservé leur monnaie nationale.

Ces institutions ont, dès qu'il apparut que la crise était majeure et très menaçante pour les systèmes bancaires et financiers, décrété les mêmes mesures d'injection de

liquidités pour préserver l'activité bancaire à son niveau fondamental de base, l'octroi de crédits et la garantie des dépôts et préserver la stabilité des prix à moyen terme.

D'ailleurs, les taux d'intérêts ont baissé de 325 pb depuis octobre 2008, en prévision de la baisse des prix à moyen terme. De même, face à la grave menace de blocage du marché interbancaire, les banques centrales ont été appelées à appliquer également des mesures non conventionnelles liées à la liquidité fournie aux banques pour couvrir leurs besoins, l'allègement des procédures d'appels d'offres par l'instauration des offres à taux fixes, l'élargissement des actifs pris en garantie pour le refinancement des banques, l'allongement des délais de refinancement, etc.

De plus, les Etats et leurs gouvernements ont réagi de la même manière en lançant des plans de relance économique et en organisant des réunions dans le cadre du G20 pour coordonner leurs politiques, tandis que le Président de la Banque Centrale Européenne leur adressait un message les enjoignant de mettre rapidement à exécution leurs plans de relance.

Pour sa part, le FMI, dès janvier 2008, en prévoyant la baisse de la demande, a incité les Etats à la relance budgétaire. Ils ont répondu à son appel, preuve d'une autre et efficace coordination, mettant en place ainsi un arsenal de mesures correctrices et préventives, partant de la conviction qu'en cas de crise, la globalisation implique que l'effet de coordination doit primer, permettant d'aller plus vite.

### **Jusqu'où et jusqu'à quand ?**

Mais, comme cela a été dit et redit à Marrakech, la crise reste toutefois la préoccupation actuelle des banques centrales. Celles-ci ont été très critiquées pour ne pas avoir su maîtriser la crise des banques commerciales, au point où l'on

DRNC/ DEJRG/ SD

s'interroge depuis sur les liens entre les politiques monétaires et la stabilité financière en période de crise. Pour leur défense, M. Jean-Claude Trichet, Président de la Banque Centrale Européenne, a fait remarquer dans son intervention que : «le système financier a changé en 10 ans, son centre de gravité s'est déplacé, s'est tourné vers la spéculation». Et M. Trichet d'ajouter : «La libéralisation a accéléré les flux économiques entraînant une croissance excessive des crédits et l'utilisation de produits sophistiqués au niveau de l'économie mondiale, aboutissant à une bulle qui a créé les conditions d'une chute brutale, laquelle s'est déclarée en août 2007 et aggravée en septembre 2008». Ce constat a été accentué par le fait que les structures financières diffèrent entre l'Union Européenne et les Etats-Unis. Dans la zone euro, elles sont basées sur les banques commerciales qui assurent 70% des financements de la zone, alors qu'aux Etats-Unis, 30% seulement des financements sont faits par les banques commerciales et 70% par les marchés de capitaux, c'est-à-dire par des financements désintermédiés. Des économies avancées, la crise s'est propagée aux pays émergents, synchronisant ainsi les cycles économiques au niveau mondial.

Mais M. Trichet a reconnu lors de ce symposium dans la Ville ocre que les économies émergentes ont résisté jusqu'en septembre 2008 et, surtout, que « leurs perspectives restent prometteuses alors que leur poids dans l'économie mondiale va croître, rattrapant les économies développées», ajoutant, qu'il fallait prendre en compte que «les économies méditerranéennes, et le Maroc en particulier, occupent une place de plus en plus importante dans les économies émergentes».

### **Les leçons de DSK**

Après le temps des constats, vint celui des enseignements et les leçons de la crise

Repères N°22-23 / FOCUS

sont simples et ont fait le consensus de tous les intervenants de ce grand symposium organisé par Bank Al Maghreb. Elles reposent sur le renforcement du système financier mondial pour appuyer la mondialisation. Pour cela, les banques centrales doivent être des antres de stabilité et de maîtrise des prix et le rôle des institutions financières internationales et du FMI en particulier doit être de lutter contre le court-termisme et de renforcer la surveillance de la politique macro-économique.

Dans ce sens, M. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France, a précisé que si, il y a trois ans, existait un consensus sur le fait que le FMI n'avait plus besoin de son bras d'intervention financière tant les marchés de capitaux pouvaient régler les problèmes de financements au niveau planétaire, aujourd'hui son action est devenue nécessaire. M. Noyer a estimé qu'il fallait mettre le FMI au centre du dispositif et lui donner les moyens de détecter et surmonter les crises. Et le Gouverneur de la Banque de France n'a pas hésité à affirmer dans son intervention « que le choc aurait été plus limité si la FMI n'avait pas été aveugle, surestimant la mondialisation réelle et ses interactions, se concentrant sur les risques des pays émergents et négligeant ceux des pays développés». Dorénavant, a-t-il continué, «il ne faudrait plus oublier que la surveillance des pays développés est plus importante. Ces derniers ont failli dans plusieurs domaines : l'explosion du crédit et en s'intéressant essentiellement aux déficits publics, on a négligé l'explosion des prix des actifs et la formation de bulles aboutissant à un risque systémique touchant le monde entier». M. Dominique Strauss-Kahn, Directeur Général du FMI, ne se privait pas, dans son propos suivi avec une grande attention, d'abonder dans ce sens en insistant sur le fait que : «la volonté de consensus a découlé de la crise et de la peur qu'elle suscite. Il faut continuer dans cette implication générale et abandonner les

DRNC/ DEJRG/ SD

préoccupations nationales, car la mondialisation est une réalité. Il faut renoncer définitivement à l'individualisme ou même à la régionalisation. Le Directeur général du FMI devait ajouter que : «les flux de crédits sont encore serrés. Il faut donc lutter contre le protectionnisme y compris dans le financement entre pays ou des pays riches vers les pays pauvres». Reconnaisant les responsabilités de l'institution qu'il dirige, il a affirmé qu'il fallait «identifier les vulnérabilités et y apporter des réponses, c'est le rôle du FMI, même si aucun système d'alerte ne peut éviter toutes les crises». Une des réformes du FMI portera donc sur les études pays qui étaient faites jusque-là pour les seuls gouvernements, données sous une forme confidentielle, faisant des relations avec le FMI des relations bilatérales. Ces études devraient être destinées dorénavant à tous les membres du FMI pour l'amplification des informations et des exigences envers les pays concernés.

Cela, même si les gouvernements ne veulent pas vraiment entendre les analyses du FMI quand elles ne sont pas à leur avantage, comme le prouve l'exemple des prévisions pessimistes de baisse drastique de la croissance du Fonds en avril 2008, lesquelles avaient suscité une levée de boucliers des Etats occidentaux.

### **Le bout du tunnel**

Pour M. Strauss-Kahn, la sortie de crise est pour 2010 à condition qu'il y ait un nettoyage définitif du système bancaire. Il faudra donc essayer de lutter contre une sortie désordonnée de cette crise en matière de liquidités et de déficits budgétaires et en minimiser les coûts. Le FMI compte instaurer des lignes de crédits flexibles pour les pays émergents afin de les aider, comme le Mexique ou la Pologne sans oublier les pays à bas revenus comme la Côte d'Ivoire par exemple dont les 6% de croissance ont été entièrement balayés d'abord par la crise du pétrole, puis par la crise actuelle. Six

Repères N°22-23 / FOCUS

milliards de dollars vont être dirigés vers ces pays, dicit DSK.

Le monde occidental portera sans nul doute dans l'Histoire la responsabilité de la crise financière et économique actuelle, mais si les solutions envisagées de supervision mondiale sont réellement et égalitairement mises en application, il en sera peut-être pardonné...

## Entretien avec M. Saïd Ibrahimi, Trésorier Général du Royaume « L'Etat est un facilitateur par ses réformes et ses investissements »

**La Nouvelle Tribune, hors série – juillet 2009**

### **La Nouvelle Tribune:**

**Pensez-vous qu'il est correct de considérer qu'il y a eu transformation du modèle économique marocain?**

### **Saïd Ibrahimi :**

Effectivement, l'économie marocaine a progressé de façon significative. La croissance est devenue plus forte et on a changé de pallier. Il faut donc déterminer ce qui est sous-jacent à ce constat. L'évolution est certaine comme en témoignent la croissance enregistrée dans plusieurs secteurs et la naissance d'autres dans lesquels nous n'étions pas présents jusque-là. La transformation économique suppose que le tissu a changé de nature, mais pour apporter une appréciation définitive, je crois qu'il se pose un problème de durée. La période examinée, une décennie en somme, ne permet peut-être pas de trancher entre deux concepts, transformation et évolution.

### **Mais s'il y a eu évolution, quels en sont les aspects et domaines d'application ?**

Les réformes menées sur le plan macroéconomique et les nouvelles formes de gouvernance globale qui se sont imposées, ont constitué une conjonction de facteurs et d'événements favorables qui nous ont permis de vivre un développement considérable du pays sur une période de temps assez courte. Les réformes macroéconomiques ont été amorcées dès 1998, mais il est clair que c'est SM le Roi Mohammed VI qui a donné une impulsion fondamentale à ce processus. On sait, ainsi, que les travaux d'infrastructure permettent de « booster » formidablement une économie, alors que le secteur public a apporté une

contribution positive et diversifiée à la croissance économique. Par secteur public, j'entends l'Etat, mais également les entreprises publiques qui auparavant étaient des « poids morts », des boulets voire des gouffres financiers, tirant l'économie vers le bas et qui sont devenues après de profondes restructurations des contributeurs nets à la valeur ajoutée globale.

### **Peut-on donc considérer que ce processus est né d'une accentuation claire de la préoccupation économique au plus haut niveau de l'Etat ?**

Certes, les opérateurs privés ont mieux et plus joué leur rôle d'investisseurs parce que le cadre global, la volonté politique, la mise en place de réformes, (équilibres macroéconomiques, maîtrise de l'inflation, du déficit budgétaire, etc.), ont induit une confiance plus grande, à partir justement de cette haute volonté de focalisation sur les problèmes économiques et sociaux du pays. Avec les satisfécits exprimés par les institutions internationales, du fait de la qualité et de la profondeur des réformes macroéconomiques engagées et de leurs résultats, l'initiative privée, étrangère et nationale, s'est senti à l'aise pour jouer son rôle d'acteur du développement et de créateur de richesses. Ce rôle, bien évidemment, se consolide avec celui dévolu aux entreprises publiques et à l'Etat, qui interviennent dans les secteurs à investissements lourds tels les équipements, les travaux publics, les transports, ..... On peut donc considérer que le Maroc est entré, à un moment donné, dans un cercle vertueux. Le processus a démarré en 1998 mais son accélération s'est produite durant les années 2000 et le cercle vertueux a

commencé à se former dès 2002-2003 grâce à l'impulsion royale relayée efficacement par l'équipe gouvernementale pilotée par M. Jettou.

**Comment donc qualifier l'économie marocaine qui connaît, depuis huit années, au moins, un cycle de croissance soutenue, est-elle sortie du sous-développement ?**

Ce serait aller trop vite en besogne que d'établir un tel constat ne serait-ce que le phénomène que nous décrivons est encore jeune et fragile. De fait, en période de crise internationale, les grands pays développés, les membres du G8 par exemple, peuvent se permettre des déficits budgétaires variant entre 6 ou 7 % (France, Bretagne, Allemagne) et 12 % (pour les Etats-Unis), grâce à la solidité de leurs économies. Le Maroc, pour sa part, ne peut se permettre cela. En cas de difficulté, il nous faut « réduire la voile » et définir de nouvelles priorités. Il y a une réalité, valable pour tous, celle qui énonce que l'on investit en fonction de ses capacités. Pour une entreprise, ce sont les fonds propres et le cash flow qui permettent de déterminer le niveau d'endettement. Le Maroc a une dette qui a été réduite à moins de 50% du PIB, mais il serait sans doute dangereux de penser à la gonfler lourdement de nouveau.

**Si on enlève aujourd'hui à l'économie marocaine l'État investisseur du fait des incidences de la crise mondiale et de l'impossibilité de s'endetter trop lourdement, la dynamique économique ne sera-t-elle pas affectée ?**

En 2009, le moteur de l'activité, pour les deux premiers trimestres, a été l'investissement public qui reste très présent parce qu'au niveau du Budget de l'Etat, la partie investissements a été conservée. De même, les entreprises publiques ont des programmes d'investissements conséquents. Ce sont deux éléments fondamentaux qui ont joué un rôle d'amortisseur de la crise. L'enjeu actuel est d'amener l'investissement privé, national et étranger, à jouer un rôle plus important

dans la dynamique économique.

**Alors, en guise de conclusion, comment définirez-vous le modèle économique marocain ?**

L'Etat marocain en intervenant massivement dans des projets d'infrastructures nécessaires, permet au privé de prendre le relais et d'investir à son tour. L'Etat est dans son rôle, il n'est pas opérateur économique au sens premier du terme, la croissance ne dépend pas principalement de lui et il n'intervient ni dans le BTP, ni dans les télécoms, ni dans le tourisme, il n'est pas non plus interventionniste, mais il est un facilitateur, il fait en sorte que le privé puisse s'exprimer. Donc, si vous voulez, le modèle économique marocain tient sa quintessence dans le fait que l'Etat est un facilitateur par ses réformes, ses investissements dans les grands chantiers à dimension structurante et son désengagement des secteurs productifs conséquence d'un important processus de privatisation. Plus donc que d'une définition nouvelle du modèle économique qui, fondamentalement, a toujours été celui du libéralisme, on peut trouver une mutation réelle au niveau de la gouvernance. Là est véritablement la différence.

**La différence est selon vous dans la démarche ?**

Les projets sont conceptualisés, budgétisés, planifiés, déterminés dans le temps, suivis dans leur réalisation. Oui, en réalité, tout est dans la démarche qui, incontestablement, est nouvelle depuis le début de la décennie et qui doit, c'est incontestable, beaucoup à SM le Roi, à son implication personnelle forte et permanente. Il y a d'autres chantiers à côté de l'économique. Ce sont ceux de l'éducation, de l'élargissement de la classe moyenne, de la hausse générale du pouvoir d'achat, des filets sociaux, du développement de notre offre à l'export parce que le marché intérieur est encore trop petit. La croissance économique forte et pérenne va permettre, sans doute, de rentrer dans des cercles



vertueux qui donneront la possibilité de s'attaquer à toutes ces questions stratégiques et structurelles. Le Maroc, qui a bien résisté aux effets de la crise mondiale, a montré que son modèle

était viable, mais aujourd'hui, il faut se serrer les coudes et retrouver un nouveau souffle pour un bon redémarrage dès la sortie de crise.

## La certification des comptes des opérateurs de l'Etat

**Alexis Rouque, Auditeur à la Cour des comptes**  
**Revue Française de Finances Publiques, Février 2009**

L'article L. 823-9 du Code de commerce confie aux commissaires aux comptes (CAC) la mission de certifier, en justifiant de leurs appréciations, que les comptes annuels des entreprises sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine à la fin de cet exercice. Les audits réalisés à cette fin n'ont pas pour objet de délivrer une attestation de bonne gestion, ni de garantir la rentabilité ou la pérennité de l'entreprise, mais de donner à ses détenteurs (actionnaires, associés, etc.) et à certains tiers (banques, par exemple) une assurance raisonnable sur la qualité, la fiabilité, la sincérité et la pertinence de l'information comptable et financière qu'elle fournit.

Jusqu'à une période récente, la certification des comptes était peu répandue dans le secteur public. Ponctuellement, sous la pression de partenaires extérieurs, des mécanismes *ad hoc* pouvaient exister, comme la commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP) chargée de contrôler la comptabilisation des aides de la politique agricole commune, mais la qualité comptable restait une préoccupation secondaire dans un secteur encore mû par une logique budgétaire annuelle et contraint par le formalisme de la comptabilité publique.

La LOLF, de ce point de vue, marque une inflexion majeure, car elle engage un rapprochement des règles de la comptabilité publique et de la comptabilité privée qui se matérialise dans « la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État », confiée à la Cour des comptes. Il est résulté de la LOLF un effet d'entraînement sur l'ensemble du secteur public, et plusieurs textes sont venus depuis lors élargir le champ de la certification: la loi de sécurité financière (2003) aux comptes de certains établissements publics, la LOLFSS (2005) aux comptes des caisses nationales et des branches du régime général de Sécurité sociale, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2006 aux comptes des autres régimes de sécurité sociale, la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (2007) aux comptes de celles qui choisissent l'autonomie. Des réflexions sont également en cours sur la certification des comptes des collectivités territoriales. Le président de la République, dans son discours de Neufchâteau d'avril 2008, a fait de la certification des comptes des hôpitaux publics un élément de la réforme de leur statut. Enfin, le nouvel article 47-2 de la Constitution étend à l'ensemble des administrations publiques les principes de sincérité, régularité et d'image fidèle des comptes.

La qualité des comptes est donc désormais considérée comme un facteur clé de la gouvernance des finances publiques, mais l'exemple de l'État et du régime général de Sécurité sociale, sur les comptes desquels la Cour des comptes a multiplié les réserves voire, dans certains cas, a formulé une impossibilité ou un refus de certifier, montre que son amélioration est un processus de longue haleine. C'est précisément l'intérêt de la certification que de l'accélérer en organisant le changement.

Ce besoin de qualité comptable vaut tant pour l'État que pour ses « opérateurs », car leur proximité avec la « maison -mère » en fait le premier cercle des entités constitutives du futur « groupe État » et les premières cibles de sa consolidation.

Les opérateurs sont d'ailleurs exemplaires du chemin qui reste à parcourir dans la voie de la certification, car l'insuffisante qualité de leurs comptes fonde, avec le caractère tardif de leur production et les incertitudes qui s'attachent à la définition de leur périmètre, une réserve substantielle de la Cour des comptes sur ceux de l'État. Dans ce contexte, la question de la certification de leurs comptes devient d'actualité: le contexte s'y prête, le législateur tend à la généraliser et les premiers retours d'expérience sont positifs.

### ***1- Un contexte favorable au développement de la certification des comptes des opérateurs***

À l'occasion des certifications des comptes de l'État de 2006 et 2007, la Cour des comptes a émis sur la

valorisation des opérateurs une réserve qualifiée de « substantielle », fondée sur le constat que « la qualité des comptes d'une grande majorité [d'entre eux] reste très insuffisante ». Elle soulignait, entre autres faiblesses, l'inachèvement de la comptabilisation de leurs biens, le défaut d'appropriation des nouvelles instructions sur les passifs et le caractère encore embryonnaire du contrôle interne comptable. Le caractère pluriannuel des engagements pris par le producteur des comptes pour combler ces carences montre l'ampleur des chantiers qu'il devra mener à bien.

Cette qualité comptable dégradée ne laisse pas d'étonner pour des entités auxquelles s'attachent de tels enjeux financiers, dotées d'un corpus de normes proche du Plan comptable général, où figure de longue date le principe de la comptabilité d'exercice (qui n'est applicable à l'État que depuis 2001), qui sont assujetties à des contrôles budgétaires et financiers particulièrement étroits et dont le pendant de l'autonomie de gestion devrait être la reddition de comptes.

Elle tient à ce que la qualité comptable n'a été mise en avant, jusqu'à présent, ni par les tutelles et les ordonnateurs, qui ont longtemps fonctionné comme pour l'État dans une logique budgétaire annuelle, ni par le juge des comptes, qui ne peut mettre en jeu la responsabilité du comptable que sur la régularité formelle de ses opérations et leur conformité aux règles d'exécution (ne régler une facture qu'au vu des pièces justificatives requises, au bon créancier, dans la limite des crédits budgétaires, etc.). Dans ce contexte, la qualité de l'information financière est longtemps restée secondaire: un comptable public n'encourt aucune sanction

juridictionnelle pour un recensement incomplet des immobilisations, pour des erreurs commises dans le calcul des amortissements ou pour l'omission de passifs éventuels à retracer en engagements hors bilan.

Dans un contexte renouvelé, cependant, plusieurs facteurs contribuent à recréer de l'incitation:

- les opérateurs ont vocation à s'inscrire dans la programmation pluriannuelle des finances publiques et à consentir les mêmes efforts budgétaires que les autres acteurs pour atteindre les objectifs fixés pour 2012. La rigueur financière qui devrait en résulter suppose de leur part, pour ne pas perturber l'exécution de leurs missions, un pilotage financier minutieux et, partant, une information financière de qualité;

- les parlementaires exercent une pression croissante pour obtenir cette information des opérateurs, d'abord sur le plan budgétaire pour vérifier le respect des règles de discipline en matière d'effectifs ou de crédits, et de plus en plus souvent sur le plan comptable, pour apprécier l'évolution de leur dette ou de leurs engagements ;

- la certification des comptes de l'État élève par ricochet le niveau d'exigence à l'égard de la qualité des comptes des opérateurs: elle a notamment conduit l'État à ouvrir des chantiers comptables communs, tels que le recensement des dettes et créances réciproques ou la comptabilisation des biens qu'il leur affecte ;

- faute de pouvoir leur verser des subventions à hauteur des besoins de leur développement, l'État encourage

les opérateurs à dégager des ressources propres, ce qui a pour effet, outre d'en faire sortir certains du périmètre, de susciter une demande d'information financière fiable de la part des financeurs (collectivités territoriales, Union européenne, entreprises, mécènes etc.) ;

- le développement des activités de certains opérateurs passe de plus en plus par des prises de participations ou par la création de filiales ou de groupements d'intérêt public (GIP) qui complexifient l'organigramme en même temps qu'elles créent un besoin de vision consolidée ;

- le décloisonnement progressif des ordonnateurs et des comptables, matérialisé en particulier par les protocoles de modernisation cosignés par les établissements et la direction générale des finances publiques (DGFIP), créent les conditions d'un fonctionnement moins centré sur des préoccupations de stricte régularité formelle, et davantage d'exhaustivité et de pertinence de l'information fournie. Pour répondre à ce besoin d'une information financière de qualité, le législateur a progressivement élargi le champ de l'obligation de certification de leurs comptes.

## ***2- Une extension progressive du champ de la certification des opérateurs***

### **a- La loi de sécurité financière (2003)**

Avant 2003, les établissements publics n'étaient qu'exceptionnellement assujettis à l'obligation de désigner des commissaires aux comptes. Il fallait pour cela qu'ils remplissent trois conditions: exercer une activité industrielle ou

commerciale (ce qui excluait en particulier la Caisse des dépôts et consignations), ne pas être soumis aux règles de la comptabilité publique (ce qui excluait nombre d'EPIC, comme les ports autonomes) et respecter des critères de taille. L'obligation de consolider les comptes n'était par ailleurs applicable qu'à certaines entreprises publiques. Faute d'activité marchande, les opérateurs n'étaient donc pas concernés. La loi de sécurité financière a rapproché les règles de contrôle des établissements publics de celles qui s'appliquent aux sociétés commerciales, par une triple extension:

- l'extension à tous les établissements publics non soumis aux règles de la comptabilité publique, quelle que soit leur activité, de l'obligation de désigner un CAC et un suppléant, s'ils franchissent au moins deux des trois critères suivants: 50 salariés permanents, 3,1 M € de chiffre d'affaires et de ressources liées à l'activité courante, un total du bilan de 1,55M€;

- l'extension à tous les établissements publics de l'État, même soumis aux règles de la comptabilité publique, et non plus aux seules entreprises publiques, de l'obligation de présenter des comptes consolidés dès lors qu'ils contrôlent ou exercent une influence notable sur une ou plusieurs personnes morales, si l'ensemble dépasse pendant deux exercices consécutifs une taille déterminée par deux des trois critères suivants: un nombre de salariés permanents supérieur à 250, un chiffre d'affaires supérieur à 30 M € HT et un total du bilan supérieur à 15 M €.

L'établissement de comptes consolidés

emporte obligation de désigner deux CAC titulaires et deux suppléants, à compter de 2006 pour les établissements publics soumis à la comptabilité publique. Pour les opérateurs les plus importants, en particulier dans le secteur de la recherche où les participations sont nombreuses, l'année 2003 marque donc une étape décisive, avec à la fois l'obligation de consolider leurs comptes et de les faire certifier;

- l'opportunité laissée aux établissements publics et aux GIP dont l'État ou un de ses établissements publics sont membres, de désigner un CAC et un suppléant s'ils le jugent utile.

### **b- La loi LRU (2007)**

Les articles L. 712-8 et L. 712-9 du Code de l'éducation, introduits par la loi LRU, prévoient la possibilité pour les universités de demander à bénéficier, à compter du 1er janvier 2009, de responsabilités et de compétences élargies (RCE) en matière budgétaire et de gestion de personnel. Les demandes de vingt d'entre elles ont d'ores et déjà été retenues par le ministère pour l'exercice 2009. Dans ce cas, «les comptes de l'université font l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes».

Dans le projet de loi initial, cet alinéa figurait dans l'article qui traitait de la composition et des compétences du conseil d'administration. L'intensité du débat parlementaire sur la « démocratie universitaire» a éclipsé cette disposition, finalement adoptée sans débat. Un amendement, présenté comme technique et adopté lui aussi sans débat, l'a ensuite transféré dans l'article relatif aux compétences élargies, ce qui a eu pour effet de

cantonner l'obligation de certification aux seules universités demanderesse de l'autonomie, alors que le projet initial les concernait toutes. L'obligation de certification s'étend aux fondations universitaires non dotées de la personnalité morale, donc exclues des opérateurs, créées en application de l'article L. 719-12 du Code de l'éducation.

### **c- La réforme constitutionnelle (2008)**

À l'occasion de la réforme des institutions, le Congrès a introduit dans la constitution un nouvel article 47-2 qui paraît susceptible de catalyser le mouvement de certification des comptes des opérateurs de l'État. Le second alinéa dispose en effet que «les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Il affirme au niveau constitutionnel un principe qui ne figurait jusqu'alors que dans des lois organiques, et seulement pour certaines entités publiques, et le consacre ainsi solennellement dans notre droit positif. Il l'étend en outre aux comptes de toutes les administrations publiques, «et donc pas seulement ceux de l'État », selon le secrétaire d'État aux relations avec le Parlement devant le Sénat. Cette appréhension très large est d'ailleurs confirmée par la référence faite, dans l'exposé des motifs de l'amendement qui l'introduit, à l'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen aux termes duquel: «La société a le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration».

Ces dispositions ne figuraient pas dans le projet de loi constitutionnelle soumis

au Sénat en première lecture, mais un amendement du président de la commission des finances avait introduit dans l'article 472 le principe de sincérité, en précisant que la Cour des comptes « exprime son opinion sur la sincérité des comptes de l'État et de la Sécurité sociale ». Les députés ont supprimé cette phrase, en se fondant sur les risques qu'elle aurait fait peser sur la Cour. Le principe de sincérité a en revanche été maintenu et élargi par l'introduction de l'alinéa précité, qui résulte d'un amendement gouvernemental adopté sans explication ni débat en séance publique, ce qui paraît d'autant plus singulier qu'il va bien au-delà de la seule règle de compétence que le Sénat proposait d'introduire en faveur de la Cour des comptes.

La portée pratique de cet alinéa reste incertaine à ce stade: devant le Conseil constitutionnel, sa méconnaissance ne paraît guère pouvoir être invoquée qu'à l'appui d'un recours contre la loi de règlement, ce que la jurisprudence permettait déjà, et avec d'ailleurs davantage d'exigence qu'à l'égard des autres lois de finances ; devant la juridiction administrative, elle pourrait l'être, par exemple, à l'appui de contestations des délibérations par lesquelles les conseils d'administration d'établissements publics ou de GIP approuvent les comptes financiers annuels, ce qui soulèverait des interrogations sur la portée du contrôle du juge et l'intérêt à agir des requérants. Si l'article 47-2 ne crée pas en lui-même d'obligation de certification, il n'en assigne pas moins clairement, a minima, un objectif de qualité comptable à l'ensemble des administrations publiques, dont la certification sera de nature à justifier

l'atteinte. C'est en ce sens que la réforme constitutionnelle est susceptible d'avoir un effet catalyseur.

Pour autant, l'orientation ainsi dessinée d'une généralisation progressive de la certification des comptes publics ne peut être considérée positivement que si deux risques qui lui sont associés sont traités:

- le risque que la certification épuise à elle seule la problématique du contrôle: elle n'a pas pour objet de donner une assurance absolue sur la qualité des comptes, et moins encore sur la qualité de la gestion, mais uniquement une assurance raisonnable de ce qu'ils ne présentent aucune anomalie significative susceptible d'en altérer la lecture et la compréhension. Elle ne dispense donc pas les entités certifiées de traiter les risques qu'elle n'aborde qu'à titre secondaire, tel que le risque de fraude;

- le risque que la certification devienne une fin en soi ou la simple satisfaction d'une volonté d'aligner formellement les administrations publiques sur les standards du secteur privé. Elle doit en effet pouvoir trouver des prolongements dans le pilotage et la gestion des entités concernées. Il importe en particulier que les dirigeants des administrations publiques, et leurs tutelles lorsqu'elles y sont soumises, s'approprient suffisamment les comptes pour en faire de véritables instruments de performance.

### **3- Les premiers retours d'expérience**

Des enseignements peuvent être d'ores et déjà tirés des partages d'expérience organisés pour les établissements publics, dans le cadre de l'association

des agents comptables ou de l'agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE).

### **a - Un champ d'application encore restreint**

Au 31 décembre 2007, vingt opérateurs faisaient certifier leurs comptes par des CAC, dont six n'étaient soumis à aucune obligation. C'est évidemment peu au regard des 802 opérateurs recensés à cette même date, mais figurent dans cette liste la plupart des opérateurs les plus significatifs en valeur d'équivalence, hors universités, en particulier le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), le Centre national d'étude spatiales (CNES), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS, en cours), Voies navigables de France (VNF) ou l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Plusieurs établissements sont en phase de pré-certification, comme l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), d'autres envisagent de s'y lancer sans obligation, comme le Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM): la dynamique paraît donc bien à l'œuvre.

Certains opérateurs invoquent la notion d'« intérêt négligeable » de leurs filiales ou participations au regard des principes de sincérité, de régularité et d'image fidèle, visée par l'article L. 233-19 du Code de commerce, pour écarter la consolidation et échapper par conséquent à l'obligation de certification. C'est le cas, par exemple, de l'Office national des forêts (ONF), dans les capitaux propres duquel sont valorisées les forêts domaniales qui lui sont remises en gestion pour 9,38 M €) ou de l'INSERM. Le CNRS, qui dispose de

participations dans seize entités dont six qu'il contrôle, fait la même analyse et considère qu'il n'est pas assujéti à l'obligation de consolider et de faire certifier ses comptes, mais le conseil d'administration n'en a pas moins décidé de le faire sur une base volontaire.

Pour l'exercice 2006, le dernier pour lequel la DGFIP a pu collecter et analyser les rapports des CAC, sept établissements sur les douze du champ de la certification obligatoire avaient obtenu une certification de leurs comptes assortie de réserves, et un s'était vu opposer un refus de certifier. Ces réserves reflétaient pour la plupart les faiblesses déjà identifiées par la Cour (le contrôle interne, la mise en œuvre des nouvelles règles sur les actifs, le suivi des immobilisations corporelles), d'autres plus spécifiques portaient sur le processus de consolidation (règles et périmètre à retenir) et peuvent s'expliquer par l'absence à cette date d'instruction comptable sur le sujet. La certification étant un processus de progrès continu, toutes ces réserves ont vocation à être levées à court ou moyen terme: ce fut le cas, par exemple, pour les comptes 2007 du GET, certifiés sans réserve.

### **b- Une procédure exigeante et lourde**

La principale difficulté pour les établissements soumis à l'obligation de certification au titre de la LSF tient à la nécessité d'un double apprentissage des processus de consolidation d'une part et de certification d'autre part.

Le premier exige une bonne coordination avec les entités concernées pour déterminer le référentiel commun applicable, la

constitution de la liasse de consolidation ou la contexture des états financiers, pour déployer une application informatique spécifique et faire la réingénierie des processus qui lui sont associés, ou accélérer la remontée de leurs comptes. Ce travail est d'autant plus difficile que le référentiel des comptes sociaux a lui aussi beaucoup changé sous l'effet de l'alignement progressif sur les normes du secteur privé, et que son appropriation est encore loin d'être complète partout: les agences comptables doivent donc assimiler simultanément plusieurs changements majeurs.

Le second met en avant des exigences regardées jusqu'à présent comme relativement secondaires dans les établissements publics: c'est le cas, par exemple, du contrôle interne (plutôt favorisé, il est vrai, par la séparation de l'ordonnateur et du comptable) et du formalisme qui s'attache à l'information financière. L'annexe, en particulier, était souvent négligée, mais elle devient un vecteur essentiel de l'information financière, qui précise les règles et les méthodes comptables utilisées et commente de manière détaillée les états financiers.

La complexité et l'ampleur des changements à conduire imposent d'inscrire la certification dans une perspective pluriannuelle. Deux principes paraissent de nature à faciliter sa mise en œuvre:

- l'anticipation: les opérateurs précités ont souvent recouru à des audits contractuels de pré-certification, afin d'identifier et traiter le plus tôt possible les principales anomalies, ce qui n'est d'ailleurs pas sans créer des risques d'incompatibilité pour les



cabinets qui les réalisent.

-la mutualisation : l'AMUE a lancé un « accord-cadre pour la certification des comptes » des universités, afin de

-sélectionner un pool de commissaires aux comptes dans lequel les établissements pourront puiser, sans avoir à lancer d'appels d'offres isolés que le coût des missions et l'obligation de les cumuler sur la durée légale de six ans auraient rendus inévitables. Ce choix présente en outre l'avantage de faire naître dans les cabinets sélectionnés une certaine expertise sur les spécificités des universités et de favoriser ainsi la définition de solutions de place.

D'une façon générale, la certification est considérée positivement par les opérateurs qui la mettent en œuvre, non pas tant pour le résultat que pour les bénéfices qui résultent de l'évolution des processus internes. Elle apparaît en effet comme un facteur de promotion et d'accélération des changements déjà engagés (contrôle interne, contrôle hiérarchisé de la dépense, contrôle partenarial, fiabilisation des immobilisations, raccourcissement des délais de production des comptes, etc.) et comme un moyen de faciliter l'appropriation de la comptabilité par l'ensemble des acteurs de l'entité, qui in fine ne travaillent pas pour le certificateur, mais avec lui, pour répondre à leurs besoins propres.

La perspective de la généralisation de la certification des comptes dans la sphère publique (opérateurs, hôpitaux, collectivités territoriales etc.) soulève une interrogation sur la dévolution de cette mission. Pour l'heure, selon les cas, elle incombe soit à des CAC, soit à la Cour des comptes. En première analyse,

l'expérience de cette dernière semblerait militer pour une extension de son rôle de certificateur public, mais les débats en cours sur les comptes des hôpitaux montrent que la question reste ouverte.

En toute hypothèse, les réflexions sur le sujet doivent tenir compte du fait que la certification des comptes est une prestation de service au libre exercice de laquelle le droit européen de la concurrence ne permet d'apporter de restrictions que dans des conditions très strictes.

## Les missions de l'Inspection Générale des Finances

### Interview de M. Jean Bassères, Chef de l'Inspection générale des Finances Gestion et Finances Publiques, Mai 2009

► **Estimez-vous, notamment dans le cadre du nouveau statut qui régit l'IGF, disposer des moyens et compétences pour répondre aux nombreuses sollicitations dont vous êtes l'objet?**

L'IGF se voit confier des missions dans tous les secteurs de l'action gouvernementale, sur des sujets qui mobilisent des méthodologies très diversifiées. Pour ne prendre que les exemples les plus récents, l'IGF a travaillé ces derniers mois sur des thèmes aussi variés que la crise financière (médiation du crédit, code de bonne conduite des collectivités locales, supervision financière ... ), les états généraux de la presse, l'immobilier universitaire, la modernisation des hôpitaux, le plan solaire méditerranéen, la Bibliothèque nationale de France ... Les moyens et les compétences requis pour traiter nos missions vont donc bien au-delà du secteur économique et financier, même s'il reste notre cœur de métier. L'IGF a un champ d'intervention très interministériel: un tiers de nos missions nous sont exclusivement demandées par nos deux ministres de rattachement.

Pour répondre à ces demandes, l'IGF doit continuer à être très attractive notamment à la sortie de l'ENA et s'ouvrir à de nouveaux talents pour gagner en expertise collective. C'est le sens de la réforme statutaire opérée en 2006. Nous avons maintenant au service de l'IGF des inspecteurs adjoints des Finances issus des directions de Bercy (dont certains, remarquables, issus du Trésor public), qui

nous apportent leur compétence en matière d'audit. Mais aussi des profils plus expérimentés (ingénieurs, économistes,) faisant fonction d'inspecteur ou d'inspecteur général des Finances. Un chiffre résume l'ouverture de l'IGF : près de la moitié des effectifs du service n'est pas issue de l'ENA.

Parallèlement. Nous avons engagé une profonde démarche de professionnalisation, avec l'objectif d'être au niveau des meilleurs standards des métiers d'audit et de conseil. Des inspecteurs généraux « référents » ont été désignés pour chaque ministère et pour chacune des directions de Bercy. Ils sont chargés de développer une expertise sectorielle, de conseiller les inspecteurs dans la réalisation de leurs missions, de suivre la mise en œuvre des recommandations de nos rapports. Nous avons réorganisé nos services support, mis en place un pôle de gestion des connaissances, chargé de la capitalisation des méthodes et des connaissances, engagé la modernisation de nos systèmes d'information ... Nous avons renforcé le dispositif de contrôle de la qualité de nos productions, mis en place des guides de procédures internes, renforcé le partenariat avec les directions du ministère comme la Direction des Affaires juridiques, développé la formation professionnelle, systématisé les évacuations ...

Au total, je suis donc assez confiant sur notre capacité à répondre à - presque - toutes les commandes du Gouvernement.

► **La RGPP vous met largement à contribution: à cette occasion, vos méthodes d'intervention se sont-elles enrichies notamment en raison des coopérations nécessaires avec les autres inspections générales ou corps de contrôle?**

L'inspection s'est énormément mobilisée sur la RGPP. L'IGF a dirigé quatorze des vingt et un pôles d'audit et participé à la quasi-totalité d'entre eux. Ce passage en revue des politiques publiques a effectivement été l'occasion d'intensifier le travail en commun avec d'autres services d'audit et de contrôle dont les savoir-faire complètent les nôtres. Ce n'est pas une nouveauté: même en dehors de la RGPP, nous réalisons la moitié de nos missions conjointement avec d'autres corps de contrôle. Cette vague d'audit nous a aussi appris à travailler plus étroitement avec des consultants du secteur privé. L'association de nos méthodes de travail respectives s'est révélée fructueuse, tout particulièrement dans les créneaux où les consultants privés disposent d'une expertise approfondie. Je pense par exemple à l'audit des systèmes d'information ou au *benchmark* international et public privé.

► **De façon plus générale, estimez-vous que les domaines d'intervention entre la Cour des comptes et l'IGF sont parfaitement définis?**

Nous intervenons souvent sur les mêmes domaines, mais nous n'avons pas le même positionnement. L'IGF a deux vocations: aider l'Etat à gérer ses risques (ce sont nos missions de contrôle), et conseiller les décideurs publics (ce sont nos missions d'évaluation et de conseil). C'est le sens de notre ancrage à Bercy au cœur de l'exécutif, de notre disponibilité totale vis-à-vis de nos ministres et du Gouvernement (nous ne nous autosaisissons pas, sauf pour nos missions d'inspection), et de notre souci de

réactivité, pour s'adapter au temps politique (nos missions n'excèdent pas trois à quatre mois), et de la confidentialité de nos travaux.

De son côté, la Cour des comptes se positionne à mi-chemin entre l'exécutif et le législatif. Elle définit elle-même l'essentiel de son programme de travail, intervient davantage en aval de la décision publique, pour évaluer la pertinence et l'efficacité des politiques publiques ou des organismes, et souvent sur une durée plus longue. Aussi, nos modes de fonctionnement divergent assez largement : la Cour, en tant que juridiction, accorde beaucoup d'importance à la collégialité, alors que les rapports de l'IGF sont de la responsabilité de leurs auteurs qui les signent à titre personnel.

► **Disposez-vous de marges de proposition et de manœuvre pour définir vos programmes d'intervention ?**

Oui. Pour les missions d'inspection, par constructions inopinées, nous décidons nous-mêmes de leur programmation et de leur localisation. Pour les missions d'évaluation et de conseil stratégique, nous intervenons certes sur saisine des ministres, mais nous cherchons de plus en plus à être force d'initiative et de propositions. Cela passe par des relations très étroites avec les directions du ministère et les cabinets.

► **Les inspections de postes comptables - devenues rares d'ailleurs - vous semblent-elles toujours correspondre aux enjeux et aux évolutions actuels?**

Les inspections des services déconcentrés de Bercy représentent 10 à 15 % de notre activité. Elles sont effectivement peu nombreuses, mais mobilisent sur une durée courte, beaucoup d'inspecteurs. Elles restent notre cœur de métier et j'estime indispensable de les maintenir. Il suffit de regarder ce qui s'est passé dans le secteur bancaire pour se convaincre que le

contrôle interne, l'audit interne, et de façon générale une bonne maîtrise des risques sont indispensables à la confiance des citoyens dans l'Etat.

Mais il faut aussi tirer les conséquences de la montée en puissance de l'audit Interne au sein du ministère. En tant qu'ancien DGCP, je connais le professionnalisme de la MAEC et la qualité des auditeurs internes de l'ex-Trésor public. Aujourd'hui, je conçois davantage le rôle de l'IGF comme référent méthodologique de l'audit interne plutôt qu'en acteur de premier niveau.

Cela ne signifie pas que nous devons abandonner nos missions d'Inspection des réseaux financiers. D'abord parce qu'un regard extérieur est toujours utile, et j'estime qu'il faut que nous suivions davantage les recommandations de nos rapports; ensuite, parce que l'IGF est aussi responsable de la formation de futurs cadres supérieurs de l'Etat. Et j'estime que pour eux, la connaissance des réseaux financiers est indispensable. Cela peut d'ailleurs aussi susciter des vocations!

► **Aux plans européen et international, l'IGF ne diffuse-t-elle pas beaucoup d'informations sur ces activités?**

Nous sommes pourtant de plus en plus présents. Nous coopérons très régulièrement avec le FMI et la Banque mondiale, pour lesquels nous réalisons plusieurs missions chaque année. Nous sommes également très engagés en matière de coopération technique, au sein de l'ADETEF. Récemment, nous avons par exemple reçu l'IGF vietnamienne et accueilli des auditeurs de l'inspection territoriale du Maroc, qui ont passé deux semaines de formation dans nos locaux. Nous sommes également partie prenante des organismes de contrôle des fonds communautaires (CICC). Enfin, le *benchmark* avec l'étranger est devenu un réflexe dans nos rapports.

► **Le président a annoncé la suppression du classement de sortie de l'ENA. Cela risque-t-il de déstabiliser le mode de recrutement de l'IGF ?**

Avec la suppression du classement, l'employeur va avoir son mot à dire. Non pas que le système précédent ait conduit à des erreurs de recrutement, mais nous étions au fond assez passifs. La suppression du classement de sortie de l'ENA va nous conduire à mettre en place une politique de recrutement plus structurée et plus active, afin de continuer d'attirer les élèves dont les compétences, les talents et les appétences correspondent le mieux aux besoins de l'IGF. Nous avons beaucoup réfléchi en interne. Cette année, nous venons de tester, avec succès, une nouvelle procédure de sélection, basée sur des entretiens de motivation successifs, à l'occasion du tour extérieur.

► **Pourquoi y a-t-il tant d'inspecteurs des Finances dans le secteur privé? Les inspecteurs des Finances ont-ils perdu le goût de servir l'Etat?**

Je n'ai pas ce sentiment. Au-delà des mythes, il faut regarder les chiffres. A la sortie des quatre années de « tournée », les inspecteurs font très majoritairement (à 80 %) le choix du service public.

Au moment de leur troisième poste, ils sont encore 65 % à exercer dans le secteur public, dans des domaines d'activité très variés. C'est en cela que l'IGF est aussi une formidable école de formation pour l'encadrement supérieur de l'Etat.

Si l'on regarde maintenant l'ensemble du corps, sur les 250 membres (y compris les démissionnaires), seule une petite moitié exerce dans le secteur privé. Phénomène nouveau, certains d'entre eux choisissent d'ailleurs de revenir servir l'Etat après avoir exercé plusieurs années dans le secteur privé.

▶ **Votre itinéraire professionnel, au sein de l'Administration, polyvalent et très rempli, vous apporte certainement beaucoup dans l'exercice de vos nouvelles responsabilités.**

J'ai eu effectivement la chance d'avoir un parcours diversifié qui m'a permis de servir dans deux ministères « hors Bercy » et d'exercer des fonctions très différentes, que ce soit comme membre de cabinets ministériels ou responsable d'administrations centrales. J'en ai tiré de nombreuses leçons que j'essaie de mettre à profit dans mes responsabilités actuelles. Si je devais retenir un « fil rouge », je mentionnerais une très forte conviction personnelle : la réforme des administrations est une œuvre de longue haleine aussi passionnante qu'indispensable qui est avant tout un « art d'exécution ». L'IGF doit résolument soutenir les nombreux modernisateurs qui contribuent, non sans risque, à faire bouger les lignes et qui mettent leur passion du service public au service de l'action.

## Sortie de crise : quels scénarios ?

**Xavier Guilhou,**

**La Revue Electronique Constructif, n° 22, Mars 2009**

À partir de l'analyse du niveau de crise dans lequel se trouve aujourd'hui la planète, à quelle échéance peut-on envisager d'en sortir, et comment ?

Les effets de la crise financière se situent dans la continuité de tous ces événements dits « hors cadres » qui interpellent la résistance de nos modèles de vie et la résilience de nos populations depuis deux décennies. Elles nous engagent dans des ruptures majeures où nos modèles mentaux sont éprouvés sur le fond. Les causes sont très bien résumées dans plusieurs rapports d'enquête du Sénat et du Congrès américains après le 11 septembre et la catastrophe du cyclone Katrina : « *failure of imagination, failure of initiative, failure of leadership* ». Les pathologies sont toujours les mêmes : en premier lieu, personne n'y croit, puis tout le monde relativise pour déboucher sur le même état de sidération face à la brutalité des événements. Ensuite, la crise est gérée tant bien que mal avec une absence totale de visibilité et de traçabilité. Les meilleurs plans sont la plupart du temps pulvérisés, avec pour effet immédiat des ruptures de confiance lourdes. Nos dirigeants y confondent souvent urgence et priorité sous la pression des médias et des opinions. Quant aux populations, face à des repères brouillés, des espaces-temps détruits, des jeux d'acteurs explosés, elles se replient sur des besoins vitaux et des réflexes grégaires.

### **Qualifier les événements**

Le plus délicat est de bien qualifier les événements et de savoir quel est le niveau de gravité de la crise. Cela conditionne l'entrée dans la crise, le formatage de son pilotage, mais surtout les conditions de la sortie.

Lors du cyclone Katrina, l'Amiral Thad Allen (avait fait le constat suivant : « *Compte tenu de notre modèle mental, nous nous sommes préparés pour traiter un ouragan de niveau 1... alors que nous devons faire face à l'équivalent d'une arme de destruction massive sans intention criminelle...* ». De fait, toute la capacité de pilotage de ce désastre fut piégée par cette erreur initiale de qualification de l'évènement.

L'analyse de la crise actuelle donne la même impression : tout le monde a cru pendant un an que les « subprimes » étaient une simple bulle spéculative immobilière, alors que nous sommes confrontés à une « *forme d'autodestruction massive de notre modèle de vie, mais cette fois-ci avec intention spéculative délétère !* »

Ce sont souvent l'ampleur des dégâts et l'importance des victimes qui nous ramènent à la réalité et nous obligent à nous poser la question de la « sortie de crise ». Comment faire ? Avec qui ? À quel moment est-ce possible ? Il s'agit d'une étape délicate qui dépend du scénario et de la stratégie retenue, une mauvaise option pouvant engendrer des processus pires que la crise elle-même. N'oublions

pas cette petite phrase de Molière dans *Le malade imaginaire* : « *Presque tous les hommes meurent de leurs remèdes, et non pas de leurs maladies !* » Souvenons-nous aussi des remèdes de la crise de 1929, présents actuellement dans tous les esprits : Ils nous ont menés directement à la catastrophe de la seconde guerre mondiale.

### Cinq niveaux de crise et de sortie de crise

Pour faciliter la pédagogie de cet exercice de réflexion, prenons une échelle de classification, un peu comme celle des spécialistes des ouragans, et essayons d'imaginer ce que pourraient être ces scénarios et possibilités de sortie de crise par rapport au contexte que nous vivons :

**Niveau 1 : La bulle spéculative des « subprimes » s'effondre.** Il s'agit du scénario auquel nous avons été confrontés il y a 18 mois. La gestion de la crise se limite à une stratégie de quarantaine : il faut isoler, nettoyer, soigner et assainir.

Dans ce type de configuration, les mesures de sortie de crise restent techniques, managériales et peuvent se limiter à la remise en ordre d'un cœur de métier, d'un cœur de marché, d'une sphère financière ou technologique, d'une région... Les dégâts sont relativement limités et ne vont pas affecter durablement le fonctionnement de l'économie ou de la société. C'est ce qui a été mis en œuvre dans les années 1980 avec l'effondrement de secteurs entiers dans l'industrie, en 1990 après l'éclatement de la bulle immobilière de 1989, en 1997 avec la crise asiatique ou en 2000 après celle d'Internet. C'est ce qu'a essayé de faire le secrétaire d'État américain au Trésor, Henri Paulson, avec son plan.

**Niveau 2 : Les effets toxiques générés par l'éclatement de la bulle se propagent**

**largement à l'ensemble des réseaux vitaux.** C'est le scénario que nous connaissons depuis septembre 2008 avec le transfert de la crise du monde financier aux réseaux bancaires, avec des effets collatéraux de grande amplitude sur l'économie réelle. Les impacts sont globaux : ils génèrent récession, chômage de masse et perte de richesse. Nous sommes sur un processus de contamination bien connu, notamment avec les pandémies : il s'agit d'une crise système.

Dans ce type de situation, il y a toujours un minimum de débordements des défenses et les dégâts peuvent être très lourds. C'est le cas actuellement avec des secteurs bien ciblés comme l'immobilier, l'automobile, le BTP qui perdent entre 30 et 70 % de leur activité... En revanche, tant que les digues tiennent, en l'occurrence les banques, il est possible de concentrer l'énergie et l'intelligence du système pour assister de façon massive les dispositifs sinistrés et éviter ainsi un « crash » général. Le recours à la dette et au déficit public est souvent la seule solution immédiate pour faire face à la contraction des liquidités sur les marchés. C'est le retour de l'État qui peut jouer une réassurance du système en allant jusqu'à la nationalisation des secteurs sinistrés, surtout s'ils sont vitaux pour le pays. La plupart du temps les dégâts se limitent à de la destruction de valeurs, de « business models » (cf. l'automobile) et d'emplois (cf. la montée du chômage). Dans ce contexte, les États doivent user de leur pouvoir souverain pour apporter la caution de leur signature et acheter massivement la « paix sociale ».

La sortie de crise se concentre essentiellement sur le renforcement des défenses du système au niveau macro et, surtout, sur la restauration de la confiance au niveau micro. Les meilleures stratégies

s'appuient sur des modes d'actions qui doivent être très décentralisés au plus près des populations (approche cellulaire) et des secteurs touchés (approche en réseau). Pour y arriver, il faut mettre la société civile et les opérateurs vitaux au cœur du traitement de la « sortie de crise ». Tout se joue avec de la proximité et de la flexibilité. Pour réussir, il faut « tenir le carrefour » et faire ce que les Américains appellent de « l'empowerment » en communiquant le plus clairement possible avec la population. En cela les Américains ont une capacité de résolution opérationnelle de la crise actuelle qui est supérieure aux Européens en termes d'efficacité et de réactivité.

**Niveau 3 : Ce sont les banques, voire les compagnies d'assurance, qui bloquent le marché interbancaire, sous l'effet de nouvelles faillites spectaculaires.** Nous sommes alors sur un scénario d'effondrement général de la confiance qui se traduit par des retraits massifs et instantanés avec des effets collatéraux irréversibles dans l'économie réelle. Nous pouvons aussi avoir un scénario hexogène qui viendrait d'un repli de la Chine : déstabilisée de l'intérieur par des masses d'ouvriers sans travail dans les faubourgs de ses mégapoles industrielles, elle peut décider d'appliquer pour elle-même le principe de précaution en ne soutenant plus le dollar afin de conserver la stabilité politique... Un tel scénario provoquerait de fait une crise majeure sur le plan international. Il s'avèrerait très grave pour la zone euro qui est de plus en plus fragilisée par l'explosion de ses déficits publics...

Dans ces scénarios de rupture bancaire ou monétaire, les digues cèdent et c'est la mise en faillite immédiate du pays. Nos démocraties ne connaissent plus ce type de menace bien que nous l'ayons côtoyée avec l'implosion argentine, voire

récemment avec l'Islande. Dans cette hypothèse, nous basculons instantanément dans une crise sociétale avec des situations incontrôlables sur les registres de la paix sociale et de la paix civile. Les niveaux de destructions sont dès lors beaucoup plus tangibles et, selon le niveau de catharsis collective, les tensions peuvent aller jusqu'à la guerre civile.

À ce niveau, la gestion de la crise est beaucoup plus du domaine de la sécurité publique que de l'économique. Quant à la sortie de crise, elle mettra beaucoup de temps car il faudra tout remettre en cause et l'asseoir d'abord sur un travail de résilience des populations qui est lourd, surtout s'il y a eu affrontement. Dans ce type de scénario, la priorité est de rétablir l'ordre public, l'État de droit et de remettre en marche les réseaux vitaux qui auraient été impactés par les événements (transports, énergie, eau, télécoms, banques...). La sortie de crise oscille alors entre la démilitarisation de tous les phénomènes de radicalisation et la survivance du système collectif. Dans ce type de contexte le maintien, voire le renforcement de l'autorité de l'État est crucial pour garantir la sécurité intérieure et pour rétablir le minimum de fonctionnalités vitales sur le plan collectif.

**Les niveaux 4 et 5 sont d'un autre ordre.** Heureusement, nous n'en sommes pas là pour le moment mais nous ne pouvons pas les exclure dans l'analyse des scénarios compte tenu du niveau de tension géostratégique et des radicalisations identitaires en cours au niveau international. La conjonction d'emballements régionaux avec la crise économique nous conduirait très rapidement à ces niveaux.

Le premier est celui du passage de déstabilisations internes à des destructions entre nations. C'est alors le



retour de la guerre ou de conflits dits de « haute intensité », hypothèses auxquelles nous ne croyons plus en Europe, à la différence des États-Unis. Il suffit de considérer simplement ce qui se joue actuellement sur les marges de l'Europe orientale pour s'apercevoir que la notion « d'espace vital » a retrouvé une certaine actualité sur notre vieux continent...

Le second serait l'émergence de menaces avérées de destructions massives sur des régions stratégiques avec des scénarios aujourd'hui à priori invraisemblables, mais pas forcément impensables. Il suffit là aussi de suivre ce qui se joue du côté de l'Iran, en Afghanistan, entre le Pakistan et l'Inde ou de considérer les intentions sacrificielles des réseaux terroristes. Les scénarios de « sortie de crise » sont là très longs et complexes. Ils sont en général d'ordre civilo-militaire. Les exemples récents du Liban, de l'ex-Yougoslavie, ou du Moyen-Orient, qui correspondent le plus à ces niveaux de gestion de crise, montrent qu'il faut plusieurs décennies pour sortir de ce type de situation. Ils remettent en cause beaucoup plus qu'un modèle de vie et qu'un modèle mental.

### Où se situer ?

Pour autant, nous avons des exemples de conduite de sortie de crise réussie qui indiquent que nous pouvons éviter de passer par des tragédies collectives : les cas de la reconstruction des pays de l'Est et de la sortie de crise de l'Argentine montrent qu'il est aussi possible de réduire l'intensité d'une crise en évitant de franchir le seuil fatidique du niveau 2. Pour arriver à ces résultats, il a fallu déployer beaucoup d'intelligence et de proximité sur le terrain, mais aussi des moyens colossaux et bien ciblés sur le plan financier.

Actuellement, nombreux sont les prédicateurs de tout bord qui annoncent que la crise serait finalement moins grave et qu'une sortie pourrait être imaginée fin 2009, début 2010, grâce à la mobilisation des États et à leurs plans de soutien massif aux économies. Leurs annonces font écho aux prévisions des Cassandres qui précisent que le cœur du cyclone n'a pas encore frappé et que le pire est à venir... En fait, personne ne sait exactement où nous en sommes, alors que de nouvelles répliques frappent aux portes des banques ! Cette fébrilité est souvent le signe d'une mauvaise qualification des événements.

Aujourd'hui, nous devrions nous situer apparemment quelque part entre le niveau 2 et le niveau 3. Personne n'est vraiment en mesure d'affirmer que la situation soit vraiment stabilisée en 2, malgré les plans de relance mis en jeu et les stocks de richesse détenus par nos pays. Par ailleurs nul ne sait véritablement si les digues sont en mesure de tenir ou pas ! Une chose est certaine : compte tenu des dégâts déjà constatés, la sortie de crise risque d'être délicate et longue : au minimum 5 ans ! Pour l'instant des moyens considérables sont mobilisés au niveau macro (2 000 milliards de dollars), il reste toutefois à mettre en œuvre le plus dur et le plus délicat, à savoir un peu d'intelligence et de proximité au plus près des populations !

Cette crise a révélé combien notre modèle mental très « matérialiste » et « cupide » est vraiment fragilisé de l'intérieur. Nos sociétés sont gangrenées par le surendettement, la surconsommation et tous ces modèles économiques du « hors-bilan » qui ont diffusé des produits toxiques lourds de conséquences. Tant que les digues tiennent, la sortie de crise peut se faire avec quelques mesures entre gouvernements et au sein de chaque État en liaison avec les secteurs sinistrés. Elles

vont coûter très cher aux générations futures car il faudra bien payer un jour ces dettes colossales contractées dans l'urgence (qui s'ajoutent aux autres qui ont été contractées depuis trois décennies pour financer de façon indolore la jouissance du système...). Par contre, si elles cèdent, nous passerons à autre chose et l'élément dimensionnant de la sortie de crise se jouera alors sur le plan politique avec le maintien de la paix sociale et de la paix civile.

Ne soyons pas naïfs : à un certain niveau de tension, ces dimensions ne s'achètent plus ! Il ne faut pas oublier que la clé de voûte d'une sortie de crise comme celle que nous vivons reste en priorité la restauration de la confiance. Il s'agit d'une matière molle qui n'a pas de rationalité et qui repose sur un « affectio sociatis » avec lequel il est délicat de jouer, notamment sur le plan politique et surtout médiatique.

Nos sociétés, avec cette crise de très grande amplitude, sont en train de flirter à nouveau avec des réalités qu'elles n'ont plus l'habitude de fréquenter. La tentation est souvent de regarder en arrière pour ne pas voir lucidement les défis qui sont devant nous. Fénelon écrivait à ce propos : « *Il n'y a pas de plus dangereuse illusion que la notion par laquelle les gens s'imaginent éviter l'illusion* ». En cela penser la « sortie de crise » est un exercice redoutable ! Au-delà de l'honnêteté intellectuelle, qui consiste à désigner les événements comme ils sont, cela demande un certain courage. Aujourd'hui, l'un des risques majeurs pour nos sociétés serait de recourir à l'inflation. Cela permettrait de gommer en douceur les effets désastreux des endettements, des déficits publics...

Cette crise porte en elle tous les germes du populisme, du nationalisme et de tous

ces excès de gouvernance que l'histoire des peuples connaît trop. C'est ce courage qui nous a manqué dans les années 1930 ! Essayons d'inventer cette fois-ci d'autres postures de sortie de crise qui soient véritablement plus audacieuses face aux défis de ce nouveau millénaire et, surtout, responsables face à l'Histoire.

## Examen de questions relatives à l'application des normes internationales d'information financière: impact de la crise financière

Note du Secrétariat de la CNUCED, 27<sup>ème</sup> session, Genève, 7-9 octobre 2009

### I. Introduction

Au vu de l'adoption généralisée des IFRS au cours de ces dernières années et dans le cadre du mandat qui lui incombe de promouvoir l'harmonisation internationale en matière de comptabilité et de publication, le Groupe de travail intergouvernemental d'experts des normes internationales de comptabilité et de publication (ISAR) de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) examine les problèmes pratiques que pose l'application des normes internationales d'information financière (IFRS).

Dans ce contexte, il s'intéresse principalement aux difficultés d'application liées au cadre institutionnel et réglementaire, aux mécanismes d'application, aux problèmes techniques et au renforcement des capacités. Ses travaux ont pour objectif d'aider les pays en développement et les pays en transition à appliquer les IFRS et reposent sur la mise en commun des meilleures pratiques et des enseignements tirés de l'expérience des pays qui utilisent ces normes.

La crise financière qui a frappé l'économie mondiale au début de l'été 2007 a eu un impact négatif partout dans le monde. À titre d'exemple, la CNUCED a publié récemment des chiffres qui montrent qu'après un montant record de 1 900 milliards de dollars en 2007, l'investissement étranger direct

(IED) mondial est tombé de 15 % en 2008; les perspectives pour 2009 ne sont pas meilleures. En effet, dans sa dernière enquête sur les perspectives de l'IED, l'Organisation indique que les flux d'investissement ne reprendront pas d'une manière soutenue avant 2011.

En ce qui concerne le commerce mondial de marchandises, les études réalisées par la CNUCED prévoient une baisse de 6 à 8 %. Les exportations des pays en développement et des pays en transition devraient quant à elles diminuer de 7 à 9 %. Selon les chiffres de la Banque mondiale, la production totale devrait reculer cette année de 2,9 % – et ce, pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale. L'Organisation internationale du Travail estime pour sa part que le nombre de chômeurs va exploser pour atteindre 50 millions en 2009. La faim aussi a augmenté dans des proportions dramatiques, avec 100 millions de personnes de plus touchées par le phénomène depuis l'an dernier, ce qui porte le nombre total de victimes de la faim à 1 milliard, soit un habitant de la planète sur 6.

Depuis le déclenchement de la crise financière et économique mondiale, la comptabilité et l'information financière font l'objet d'une attention sans précédent au plus haut niveau des gouvernements. De nombreux acteurs de premier plan ont examiné de près le rôle qu'elles ont joué

dans la crise financière à l'occasion de plusieurs rencontres de haut niveau: Sommets 2008 et 2009 du Groupe des 20 (G-20); Réunion des ministres des finances du G-8 en juin 2009; Conseil des ministres de la Communauté européenne; Congrès des États-Unis; et Financial Crisis Advisory Group (Groupe consultatif sur la crise financière) (créé par l'International Accounting Standards Board (IASB) et le Financial Accounting Standards Board (FASB) des États-Unis).

L'intérêt porté à cette question montre une prise de conscience de plus en plus aiguë de la nécessité de disposer d'un système de comptabilité et d'information financière solide pour assurer la stabilité économique et financière mondiale.

À chacune des grandes rencontres internationales organisées depuis la vingt-cinquième session de l'ISAR en 2008, les participants ont répété qu'il fallait se doter d'un ensemble unique de normes comptables mondiales de qualité. La communauté internationale a insisté sur l'importance de renforcer la coopération entre les responsables de l'élaboration des normes, les régulateurs et les superviseurs au niveau international et leurs homologues au niveau national afin de disposer d'informations financières fiables et comparables et de garantir l'application et le respect systématiques des règles comptables. Les participants à ces rencontres internationale sont aussi identifié un certain nombre de questions prioritaires qui doivent être réglées sans attendre pour améliorer l'architecture financière mondiale et rétablir la confiance des investisseurs.

En juin 2009, à la Conférence des Nations Unies sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement, les États membres ont

souligné l'importance de renforcer le système financier international pour surmonter la crise actuelle et éviter qu'une telle situation se reproduise. Ils ont donc demandé, entre autres choses, que les autorités compétentes fassent des efforts concertés en vue d'une application systématique et non discriminatoire des règles de transparence applicables aux entreprises et des normes internationales en la matière.

Ces développements ont soulevé de nouvelles questions et élargi le champ déjà étendu des débats menés aux niveaux national et mondial sur l'application des IFRS. Parmi les sujets déjà en cours d'examen, citons: a) la complexité des normes comptables; b) la nécessité de fournir des directives supplémentaires concernant leur application pratique (notamment dans des domaines comme l'évaluation des instruments financiers); c) la validité des normes comptables internationales pour les petites et moyennes entreprises; et d) d'autres questions techniques importantes (par exemple, la mesure de la juste valeur). À cette liste se greffe aujourd'hui une série de points nouveaux liés à l'information financière dans une conjoncture économique difficile: a) l'évaluation dans des marchés peu liquides; b) le caractère procyclique des IFRS; c) le problème des provisionnements; et d) la gestion des risques et les questions d'information et d'audit s'y rapportant. L'une des principales questions qui se dégagent aujourd'hui de ce débat s'est de savoir quelles mesures prendre pour que le système d'information financière ne se contente pas de fournir une image juste et objective de la situation et des résultats financiers d'une entreprise mais émette aussi des signaux d'alerte qui permettront d'éviter des catastrophes financières majeures. Ces nouvelles questions sont autant de défis nouveaux

lancés aux pays mais plus particulièrement à ceux dont les marchés financiers et l'infrastructure comptable sont les moins développés.

Dans le contexte de la crise financière, la comptabilité internationale présente un autre problème important qui doit être réglé au niveau mondial: la nécessité de renforcer le cadre institutionnel pour élaborer un ensemble unique de normes comptables mondiales. À cette fin, il faut réévaluer la gouvernance des organismes responsables de l'élaboration des normes au niveau mondial afin de garantir l'intégrité et l'indépendance du processus. La crise financière a mis en lumière les tensions existant entre la nécessité d'agir rapidement pour stabiliser l'économie et la nécessité de respecter les procédures en vue d'élaborer un ensemble unique de normes internationales de qualité.

## **II. Questions d'information financière et d'audit apparues pendant la crise financière**

### **A. Incidences de la crise financière sur la question de la comptabilité au niveau International**

La crise financière a éclaté sur le marché des crédits hypothécaires à risque des États-Unis et s'est propagée rapidement à l'ensemble du secteur financier mondial, avant de se répercuter sur l'économie réelle des pays du monde entier. Les prêts hypothécaires à risque ont ceci de particulier qu'ils sont accordés à des emprunteurs présentant des risques élevés et, généralement, des antécédents médiocres en matière de crédit. Dans le cours ordinaire de leurs activités commerciales, les établissements de crédit hypothécaire ont transformé ces crédits à risque en titres qui ont ensuite été vendus à des investisseurs du monde entier.

La crise financière mondiale, qui a été déclenchée par l'effondrement du marché des crédits hypothécaires à risque aux États-Unis, a fait l'objet d'un vaste débat et d'un examen attentif de la part de divers acteurs aux niveaux national, régional et international. Au cours des dernières décennies, l'économie mondiale a connu une intégration rapide qui, sur les marchés financiers, se traduit notamment par une très forte corrélation des mouvements sur les bourses mondiales. L'apparition de normes mondiales, y compris dans le domaine de l'information financière, est un résultat direct de cette mondialisation accélérée de l'économie. Aujourd'hui, 113 pays exigent ou autorisent l'application des normes IFRS. Les normes internationales, telles que celles-ci, facilitent le flux d'informations vers les acteurs de marché puisqu'elles permettent de produire des évaluations et des informations comparables, indépendamment du pays dans lequel l'activité économique se déroule.

La crise financière a donné aux débats sur la comptabilité et l'information financière un nouveau relief, les plaçant au premier rang des discussions gouvernementales et intergouvernementales. Le Groupe de travail n° 1 du G-20 pour une réglementation efficace et une transparence renforcée a identifié les éléments suivants comme étant des facteurs des turbulences actuelles:

- a) Faiblesses dans les règles de garanties;
- b) Insuffisance du contrôle des risques systémiques;
- c) Insuffisance du contrôle sur les capitaux non réglementés;
- d) Médiocre performance des agences de notation;

e) Tendances procycliques alimentées par les cadres réglementaires et comptables;

f) Faiblesse des pratiques en matière de gestion du risque;

g) Innovations dans le domaine financier plus rapides que les innovations en matière de gestion des risques;

h) Insuffisance de l'information à fournir;

i) Insuffisance des procédures de règlement;

j) Manque de transparence des marchés hors cote.

Dans sa déclaration du 2 avril 2009, le G-20 est convenu que les organismes édictant les normes comptables devaient prendre des mesures avant la fin de 2009 visant à:

a) Réduire la complexité des normes comptables relatives aux instruments financiers;

b) Élargir les possibilités de reconnaissance comptable des provisions pour pertes sur prêts en incluant une large gamme d'informations en matière de crédit;

c) Améliorer les normes comptables relatives aux provisions, aux expositions «hors bilan» et à l'incertitude des valorisations;

d) Rendre claire et cohérente l'application internationale des normes de valorisation, en collaboration avec les superviseurs;

e) Faire des progrès significatifs pour parvenir à un ensemble unique de normes comptables internationales de grande qualité;

f) Dans le cadre du processus indépendant de normalisation comptable, améliorer la participation des parties prenantes, y compris les régulateurs prudentiels et les marchés émergents, grâce à la révision statutaire de l'IASB.

Le Sommet du G-20 réuni en avril 2009 a remplacé le Forum de stabilité financière

par le Conseil de stabilité financière qu'il a doté de pouvoirs renforcés et qu'il a chargé, notamment, d'engager les responsables de l'élaboration des normes comptables à coopérer avec les régulateurs pour améliorer les normes sur l'évaluation et sur le provisionnement aussi rapidement que possible et parvenir à un ensemble unique de normes comptables mondiales de qualité.

### **B. Réactions des principaux responsables de l'élaboration des normes comptables**

Face à la crise financière, l'IASB a entrepris plusieurs projets, sur la mesure de la juste valeur et les instruments financiers notamment. En octobre 2008, il a modifié les règles relatives au reclassement de certains actifs financiers de la catégorie de la juste valeur à la catégorie du coût amorti<sup>8</sup>. L'IASB a aussi publié de nouvelles directives techniques concernant l'évaluation en juste valeur d'actifs financiers négociés sur des marchés peu liquides ou inactifs<sup>9</sup>.

Ces directives soulignent la nécessité d'examiner toutes les informations pertinentes et reconnaissent que, dans certaines circonstances, il peut arriver qu'une entité doive utiliser ses propres hypothèses sur les flux de liquidité futurs et les taux d'actualisation ajustés des risques. À ces directives s'est ajouté, en mai 2009, un exposé-sondage sur l'évaluation à la juste valeur.

Le projet de l'IASB relatif à la comptabilisation des instruments financiers sera scindé en trois parties: a) classement et évaluation; b) dépréciation; et c) comptabilité de couverture et autres. Durant la phase «classement et évaluation», il s'agit de produire des informations utiles à la prise de décisions concernant les montants, le moment et le caractère

incertain des flux de trésorerie. L'IASB propose deux méthodes d'évaluation – coût amorti et juste valeur – à utiliser en fonction des circonstances. L'évaluation au coût amorti servirait uniquement lorsque les actifs présentent les caractéristiques d'un prêt et qu'ils sont gérés sur la base d'un rendement contractuel. Tous les autres instruments financiers sont évalués à la juste valeur, cette option étant retenue en cas d'incohérence dans la comptabilisation des actifs ou des passifs.

À la fin de 2008, l'IASB et le FASB ont créé le Groupe consultatif sur la crise financière qui a pour mission de les conseiller au sujet des incidences de la crise financière sur l'élaboration des normes et sur les modifications possibles de l'environnement réglementaire. À la fin de juillet 2009, le Groupe consultatif a estimé que la crise financière avait mis en évidence quatre grands principes<sup>11</sup>:

- a) L'efficacité de l'information financière;
- b) Les limites de l'information financière;
- c) La convergence des normes comptables;
- d) L'indépendance et la responsabilité des responsables de l'évaluation des normes.

Pendant ses discussions, le Groupe consultatif a examiné plusieurs points précis dans le secteur de la comptabilité:

- a) L'évaluation dans des marchés peu liquides (en particulier des instruments financiers);
- b) Le caractère procyclique des normes comptables;
- c) Les provisionnements, la gestion des risques et l'information à fournir;
- d) La concordance entre information financière et règles prudentielles.

Le Groupe consultatif a formulé un certain nombre de recommandations pour chacun des points énumérés ci-dessus, et a soulevé cette question plus générale: quel rôle la comptabilité et l'audit pourraient-ils jouer pour émettre des signaux d'alerte face à des pratiques financières potentiellement dangereuses.

Le Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CESR) a réalisé une étude sur l'application de l'amendement des normes IAS 39 et IFRS 7, adopté en octobre 2008, et sur les informations à fournir qui en résultent<sup>12</sup>. Il a travaillé sur un échantillon de 100 sociétés financières européennes, dont 61 ont opté pour la solution du reclassement.

### III. Questions examinées

#### A. Évaluation

Depuis le déclenchement de la crise financière, le débat s'est concentré en bonne partie sur les questions liées à l'évaluation, notamment en ce qui concerne les instruments financiers.

L'évaluation est un élément central de la comptabilité et de l'information financière. C'est par ce moyen que l'on détermine la valeur monétaire des actifs présentés dans les états financiers d'une société. Au fil des années et du développement de l'activité des entreprises et des marchés financiers, différentes méthodes d'évaluation ont été mises en place. Les utilisateurs d'états financiers ont des préférences en matière d'évaluation. Ainsi, les analystes financiers préfèrent les évaluations fondées sur la juste valeur, tandis que les responsables de la réglementation prudentielle optent pour les évaluations faciles à vérifier, par exemple les évaluations au coût historique.

Depuis de nombreuses années, l'évaluation fait l'objet d'un vaste débat entre les différents acteurs, et ce débat s'est

sensiblement intensifié depuis le déclenchement de la crise financière.

Une des principales questions qui ont été soulevées est celle du rôle de la comptabilité à la juste valeur dans la crise financière, notamment sa pertinence, sa fiabilité et son applicabilité dans une situation de marché incertain et peu liquide. Selon certains experts, l'évaluation des actifs à la juste valeur a entraîné une réévaluation à la baisse injustifiée de la valeur actuelle d'actifs à long terme toujours productifs dont la valeur à long terme demeure inchangée; ils considèrent que la comptabilité à la juste valeur a trompé les investisseurs et les autres utilisateurs sur la valeur réelle de ces actifs. Ils affirment que la réévaluation injustifiée à la baisse de la valeur des actifs à long terme a conduit à la vente en catastrophe de certains instruments financiers adossés à des prêts hypothécaires et, en conséquence, à l'effondrement de ce marché qui a déclenché la crise financière<sup>13</sup>.

D'autres estiment que la comptabilité à la juste valeur est utile lorsque les conditions du marché sont normales mais qu'elle devient quasiment inapplicable lorsque les marchés sont peu liquides et les prix très instables, comme lors d'une crise financière. Ainsi, selon une enquête réalisée en 2009 par la Valuation Research Corporation (VRC), pour la majorité des professionnels de la finance interrogés, si, en période de faible volatilité, la comptabilité à la juste valeur améliore la transparence, en période de difficulté financière, elle devient plus difficile à appliquer et à interpréter. Pour d'autres encore, malgré ses imperfections, l'évaluation à la juste valeur offre une bien meilleure plate-forme pour l'ajustement des prix qui est nécessaire pendant une crise financière.

Selon eux, d'autres modèles d'évaluation (par exemple l'évaluation au coût amorti) ont aussi entraîné une dépréciation des actifs. Ainsi, la responsabilité de l'évaluation des actifs dans la crise financière aurait été la même avec des normes comptables autres que la norme d'évaluation à la juste valeur. Les partisans de cette méthode conviennent néanmoins qu'il faut améliorer la qualité des directives sur son application lorsque les marchés sont perturbés.

Donnant suite aux récents débats, l'IASB a poursuivi ses efforts pour améliorer les règles en matière d'évaluation à la juste valeur. Dans l'exposé-sondage qu'il a publié en mai 2009, la juste valeur est définie comme étant le prix qui serait reçu pour la vente d'un actif ou payé pour le transfert d'un passif lors d'une transaction ordonnée entre des intervenants du marché à la date d'évaluation. Cette définition correspond à celle qui figure dans la norme SFAS 157 sur l'évaluation à la juste valeur, publiée par le FASB des États-Unis.

Le nouvel exposé-sondage de l'IASB sur l'évaluation à la juste valeur propose d'utiliser des techniques d'évaluation permettant d'estimer le prix auquel une transaction ordonnée aurait lieu entre intervenants à la date d'évaluation. Parmi ces techniques, citons par exemple le modèle de tarification (matrice), le modèle de la valeur actuelle et le modèle d'évaluation des options (tel le modèle Black-Scholes-Merton).

Toutes les techniques d'évaluation s'appuient sur l'utilisation d'un certain nombre de paramètres – prix, flux de trésorerie, revenu, dépenses et taux d'intérêt. Dans son exposé-sondage, l'IASB recommande que les entités utilisent dans toute la mesure du possible les données observables pertinentes et limitent au



minimum l'utilisation des données non observables. Dans sa hiérarchie des paramètres inspirée de la norme 157, elle place au premier rang les prix cotés (non ajustés) sur des marchés actifs pour des actifs ou des passifs identiques et au dernier rang les paramètres non observables. C'est pourquoi, la juste valeur d'un actif qui est déterminée uniquement par référence au prix coté (non ajusté) sur des marchés actifs pour des actifs identiques est décrite comme une juste valeur de niveau 1, soit le niveau le plus fiable.

Les paramètres de niveau 2 sont les paramètres autres que le prix coté visé au niveau 1, qui sont observables pour les actifs ou pour les passifs, soit directement (sous forme de prix) soit indirectement (sous forme de dérivés du prix). Cela comprend les prix d'actifs ou de passifs similaires cotés sur des marchés actifs.

La juste valeur d'un actif évaluée largement sur la base de données non observables (par exemple flux de trésorerie propre à une entreprise) est une juste valeur de niveau 3. L'exposé-sondage propose de demander des informations approfondies sur les techniques d'évaluation et les données utilisées. Dans une évaluation de la juste valeur de niveau 3, il faut en outre que les incidences de l'évaluation sur les profits ou les pertes ou sur d'autres éléments du résultat global soient communiquées.

En pratique, les préparateurs de comptes tendent à utiliser des paramètres de niveau 2 aux fins de l'évaluation de la juste valeur.

On entend par transaction ordonnée une transaction qui suppose l'exposition de l'actif ou du passif sur le marché pendant une période précédant la date d'évaluation de manière à permettre les activités de marché habituelles pour les transactions sur

de tels actifs ou passifs; il ne s'agit pas d'une transaction contrainte (par exemple, une liquidation forcée ou une vente en catastrophe).

La crise financière a aussi mis en évidence les règles d'évaluation à la juste valeur par rapport à la dette des sociétés. Selon les normes IFRS, lorsque la solvabilité d'une entreprise est mise en cause et que cela se traduit par une diminution de ses obligations vis-à-vis de ses créanciers, elle devrait comptabiliser un gain équivalent au montant de la diminution de ses obligations. De l'avis général, il serait absurde de comptabiliser un gain dans ces circonstances.

Toutefois les avis divergent, et certains estiment qu'il devrait y avoir une symétrie dans la comptabilisation des actifs et des passifs et que tout déséquilibre devrait être évité.

## **B. Audit**

La crise financière a aussi mis en évidence un certain nombre de problèmes dans le secteur de l'audit. En octobre 2008, l'International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) a publié une mise en garde concernant les difficultés liées à la vérification des évaluations comptables à la juste valeur. Dans ce message, l'organisme notait que, dans les conditions de marché en vigueur, les préparateurs, et en conséquence les auditeurs, avaient les plus grandes difficultés à obtenir des informations fiables pour établir une comptabilité à la juste valeur.

De plus, les marchés devenant inactifs, les préparateurs de comptes avaient eu tendance à renoncer à l'évaluation au prix du marché au profit de la valeur de modèle, appelant l'attention des auditeurs sur le degré de convergence des méthodes d'évaluation et sur la validité des

changements de méthodes ou des hypothèses formulées par les préparateurs pour parvenir à des estimations à la juste valeur. Le message abordait aussi d'autres questions, notamment le risque accru de voir publier des informations financières frauduleuses, l'hypothèse de continuité d'exploitation<sup>22</sup> et le rapport d'audit indépendant (notamment le paragraphe d'observation concernant les évaluations à la juste valeur).

### **C- Normes IFRS et prescriptions réglementaires**

Un autre aspect de l'application des normes IFRS qui fait problème et qui a été amplifié par la crise financière est la relation existant entre l'information financière et les prescriptions réglementaires (en particulier les règles en matière de fonds propres). Il est largement admis que les états financiers établis selon le référentiel IFRS sont à usage général plutôt qu'à usage réglementaire. Pourtant, dans certains pays, les régulateurs utilisent les états financiers à usage général comme point de départ puis ajustent les chiffres pour satisfaire aux prescriptions réglementaires en matière d'information financière.

En temps de baisse des marchés, les entités sont tenues de continuer d'évaluer leurs instruments financiers selon les règles de la juste valeur. À ce titre, elles sont contraintes de comptabiliser des pertes importantes, réduisant leurs actifs et leurs fonds propres et risquant ainsi de manquer à leurs obligations en matière de capital. D'autres entités du secteur réel risquent aussi de ne pas pouvoir remplir les engagements qu'elles ont pris vis-à-vis de leurs créanciers.

Certains régulateurs proposent de recourir à un mécanisme de provisionnement dynamique tout au long du cycle économique afin de corriger le modèle de

provisionnement des pertes encourues actuellement en vigueur selon les normes IFRS. Le Groupe consultatif sur la crise financière de l'IASB et du FASB a noté que les régulateurs prudeniels peuvent imposer aux institutions l'adoption d'une série de mesures, telle la mise en place de provisionnements ou de réserves obligatoires dépassant les montants requis par les normes comptables. Certaines études universitaires<sup>24</sup> indiquent qu'une manière de s'attaquer au caractère procyclique du système comptable est de s'écarter des prix du marché dans les situations de contagion potentielle.

Les normes IFRS autorisent de tels écarts dans certaines circonstances. Ainsi, les prix du marché correspondant à une vente forcée ne devraient pas être utilisés. C'est une protection contre les effets d'entraînement négatifs que pourraient générer les banques en difficulté. Dans le cadre du réexamen qu'il effectue de ses règles relatives aux actifs et aux passifs financiers, l'IASB sollicite les contributions de parties prenantes concernant les possibilités d'application du mécanisme de provisionnement dynamique défendu par certaines banques et certains régulateurs bancaires. Le Groupe consultatif sur la crise financière a relevé qu'une solution de remplacement au modèle de la perte encourue qui s'appuie sur des informations plus prospectives pourrait réduire l'écart entre les exigences au titre des normes comptables et les exigences réglementaires. Pour les cas où un écart subsiste, le Groupe consultatif a demandé à l'IASB et au FASB d'élaborer une méthode permettant de décrire de manière transparente tous provisionnements ou réserves supplémentaires susceptibles d'être imposés par les régulateurs sans nuire à l'intégrité de l'information financière en

touchant aux critères mesurables fondés sur le compte de résultat.

#### **IV. Observations finales**

La crise financière a clairement montré qu'il fallait renforcer le cadre institutionnel et la gouvernance dans le domaine de l'élaboration des normes comptables mondiales et améliorer la qualité de l'information financière internationale. Un certain nombre de problèmes sont apparus en matière d'information financière et d'audit. Le débat s'est concentré en bonne partie sur l'évaluation de la juste valeur et les techniques d'évaluation qui s'y rapportent. Des questions similaires se sont aussi posées en ce qui concerne l'audit. Les rapports entre l'information financière à usage général et l'information établie pour satisfaire aux obligations réglementaires ont été largement discutés.

La présente note donne un aperçu des incidences de la crise financière sur le débat concernant les normes IFRS et sur les difficultés pratiques que pose l'application de ces normes. Les représentants à la vingt-sixième session de l'ISAR souhaiteront peut-être examiner les questions ci-après:

a) Quels sont les principaux problèmes institutionnels mis en lumière par la récente crise financière en matière de comptabilité et d'information financière?

b) La crise financière et ses incidences sur les obligations en matière d'information financière et sur les IFRS ont-elles posé de nouveaux problèmes d'application aux pays?

c) De quel type d'assistance les pays ont-ils besoin pour s'adapter à l'évolution de la comptabilité internationale – surtout dans le contexte de la crise financière – et quel rôle le Groupe de travail pourrait-il jouer à cet égard?

## Réforme du marché financier : Quel impact sur la croissance ?

**Lettre du CMC, Janvier 2009**

**Le système financier marocain a connu une réforme progressive depuis le début des années 1990. Cette réforme a touché plusieurs axes dont notamment le décloisonnement des marchés des capitaux, la libéralisation des opérations financières et la réforme du cadre réglementaire des banques et du marché financier. Le but de cette réforme visait la mise en place d'un système financier moderne et solide pour une meilleure mobilisation de l'épargne et une allocation plus efficiente des ressources financières. Cette série de réformes a-t-elle produit les effets escomptés? En particulier, quel est son impact sur le développement de l'investissement et la dynamique de croissance au Maroc?**

A la veille de la réforme, le système financier était caractérisé par sa diversification, sa soumission à de fortes contraintes réglementaires, la régulation de la politique monétaire par des techniques quantitatives dont notamment l'encadrement des crédits et un marché des capitaux marginal avec des instruments financiers peu diversifiés.

### **Réforme du marché financier: la sortie de l'économie administrée**

La réforme entamée au début des années 1990 a touché l'ensemble des composantes du secteur financier à savoir le secteur bancaire, le marché des capitaux, le financement du trésor, les organismes mobilisant l'épargne

institutionnelle dont les assurances et le marché des changes. S'agissant, d'abord du secteur bancaire, la réforme a concerné trois axes : le renforcement de la réglementation prudentielle, La modernisation des instruments de la politique monétaire, La déréglementation de l'activité bancaire. A cet effet, les pouvoirs publics ont promulgué trois textes importants (dahir du 6 juillet 1993 régissant l'activité des établissements de crédit, et dahir 26 février 1992 relatif aux places financières off-shore; loi relative aux établissements de crédit et organismes assimilés de 2005).

Pour ce qui est, en deuxième lieu, de la banque Centrale, les nouveaux statuts de Bank Al-Maghrib adoptés en janvier 2005 par le parlement confèrent à la banque centrale de larges prérogatives favorisant un contrôle préventif du système bancaire et lui confie clairement la mission d'assurer le bon fonctionnement des systèmes. Et des moyens de paiement. Ils lui confèrent également l'autonomie en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la politique monétaire en plus de ses actions d'acteur en matière d'élaboration de la politique de change. Ces interventions doivent s'inscrire dans le cadre des orientations de la politique économique et financière du Gouvernement.

Les innovations des nouveaux statuts s'articulent autour des points suivants: Octroi de l'autonomie à la Banque en

matière de politique monétaire et conditionnement des concours financiers au trésor ; Clarification des attributions en matière de politique de change; Supervision des établissements de crédit ; Contrôle de gestion et obligations de rendre compte en matière de politique monétaire. Concernant, enfin, la réforme du marché des capitaux, il y a lieu de concerner que les aménagements apportés ont concerné la modernisation de la bourse de Casablanca pour en faire un véhicule de mobilisation de l'épargne et sa canalisation vers le financement de l'investissement. C'est ainsi qu'en 1993, trois textes fondateurs ont été promulgués et relatifs à la bourse des valeurs elle-même, (au CDVM et aux OPCVM. Ce mouvement de réforme s'est poursuivi depuis et a concerné de nombreux aspects du marché des capitaux (TCN, dépositaire centrale, renforcement des pouvoirs de contrôle et d'enquête du CDVM, etc.). Tout récemment, en 2008, la Bourse est passée au système de cotation NSC V900, le même système utilisé par Euronext. Au total, ce vaste chantier se poursuit toujours comme celui de la réforme du système financier dans sa globalité.

### **Impact sur la croissance économique**

Au regard des données retraçant l'évolution de l'activité et de l'Investissement durant les trente dernières années allant de 1980 à 2007, il y a lieu de relever plusieurs faits marquants.

D'abord, la croissance économique a été stabilisée durant la décennie 1998-2008 à des niveaux supérieurs aux seuils enregistrés durant la période précédente (1980-1997). Il est loisible de relever à la lecture des séries de PIB que la progression du PIB a été particulièrement fluctuante: en termes réels le PIB avait

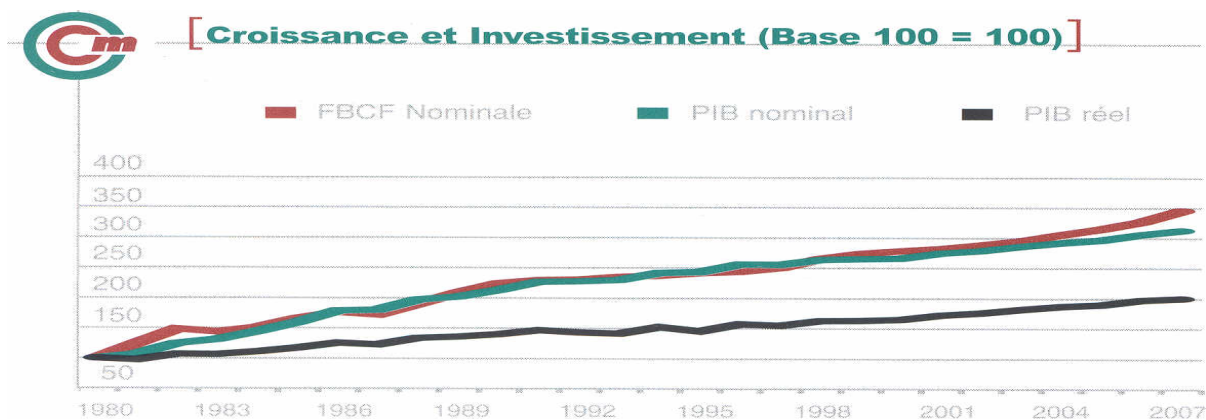
enregistré des hausses ponctuées de baisses trop importantes et à des fréquences très rapprochées.

L'intensité de cette baisse a varié entre 0,5% en 1983 et de 6,6% en 1995 (baisses successives de: 2,76% en 1981 ; 0,5% en 1983; 2,59% en 1987; 3,79% en 1992 ; 1,73% en 1993 ; 6,56% en 1995 et 2,23% en 1997) soit une baisse moyenne de l'ordre de 3% tous les 30 mois succédant à une hausse moyenne de 6,24%, donnant ainsi un solde net de croissance d'environ 3%, ce qui est très faible au regard des besoins sociaux de la population. Plus préoccupant encore, l'année 1997 fut même caractérisée par une baisse du PIB nominal de 0,33% ! Contrastant avec ces fortes fluctuations de l'activité, le profil de croissance observé durant la décennie 1998-2007 sera plus régulier car malgré les difficultés de la conjoncture, les évolutions enregistrées ne seront jamais négatives: les progressions observées s'étaleront entre 0,5% en 1999 et 7,8% en 2006 donnant une croissance moyenne du PIB de l'ordre de 4,2% soit un gain de 1,3 point de croissance.

Les mêmes conclusions peuvent être tirées des données présentées sous forme indiciaires. En effet, sur la base 100 en 1980, le PIB constant affiche une valeur de 200,48 soit à peine un doublement du niveau du PIB en vingt huit ans. Toujours est-il que cette croissance même stabilisée à niveau voisin de 4,5% depuis une 1998, reste très en deçà des attentes des acteurs sociaux. De plus, il convient de se demander si la faiblesse de cette croissance n'est pas la résultante de la faiblesse de l'effort de l'investissement. On relève, en effet, que le niveau de la FBCF réalisé en 1997 et calculé selon les comptes dans la base 1980 est de 65,8 Milliards dhs contre 16,5milliards en 1980, soit à peine un coefficient multiplicateur de 4 en l'espace de dix huit ans.

Il semble que c'est durant la période post rééchelonnement que la dynamique de l'investissement a été la plus faible, ce qui s'explique par l'aggravation de la ponction financière opérée sur l'économie nationale dans le cadre du remboursement des

échéances de la dette extérieure. En valeurs courantes, le taux de progression n'aura été que de 5,8% entre 93 et 97. (Voir graphe 1).



Ensuite, cette croissance très fluctuante s'explique par des fluctuations ayant caractérisé l'effort d'investissement. En effet, durant la décennie du rééchelonnement, le niveau d'investissement, tel qu'il est approché par le ratio " FBCF/PIB" a pendant fluctué autour de 22% jusqu'à la fin des années quatre vingt dix. Ce n'est que depuis le début de cette décennie que l'investissement a progressé de manière substantielle.

## Fiscalité au Maroc

### Evolutions récentes et perspectives

**Gilles GAUTHIER, Directeur du Contrôle fiscal pour l'Interrégion Sud- Est  
Chargé de mission pour le Maroc (Mission de coopération internationale) depuis 2005**

**La Revue Gestion et Finances Publiques / N° 6 - Juin 2009**

*La construction de l'Union européenne a été marquée, ces dernières années, par l'intégration des pays situés à l'Est du noyau originel. En contrepoint de cette tendance, le projet récent d'Union méditerranéenne fait resurgir les liens existants entre les différents pays bordant cet espace que les Romains appelaient mare nostrum.*

*Dans cette zone, le Maroc occupe une place particulière. Au carrefour de l'Europe et de l'Afrique, il est, de tous les pays africains, l'Etat le plus proche du vieux continent (quelques kilomètres le séparent de l'Espagne).*

*Pays en plein essor économique depuis plusieurs années, le Royaume chérifien utilise la fiscalité comme un outil de son développement. Cette fiscalité est surtout connue par son caractère incitatif à l'investissement des entreprises non marocaines ou pour son attrait pour les personnes physiques étrangères.*

*Au-delà de cette apparence parfois trompeuse, les évolutions récentes du système fiscal marocain tendent à le rapprocher de celui des pays de l'OCDE. Depuis trente ans, la fiscalité a évolué avec la création de la TVA (1986), de l'impôt sur les sociétés (1987) et l'impôt sur le revenu (1990). Cette mise en place se fait progressivement, le champ d'application de ce périmètre évoluant dans le temps pour réduire le champ des régimes dérogatoires et d'exonération.*

### GÉNÉRALITÉS

En préambule, il n'est pas inutile de revenir sur quelques données générales et économiques concernant ce pays.

Le Maroc s'étend sur une superficie d'environ 710000 km<sup>2</sup> avec le Sahara occidental. Sa population (30 841 000 habitants en 2007) est principalement urbaine (56,1 %). Environ 9 % des habitants vivent en-dessous du seuil de pauvreté (4,8 % en ville, 14,5 % en milieu

rural). Le taux de change est d'environ 11 dirhams pour un euro.

Au plan économique, les principaux indicateurs le situent dans une dynamique de développement soutenu. Le PIB est 53,7 milliards d'euros (2384 US\$ par habitant. 126<sup>e</sup> rang mondial). Le taux de croissance est élevé (+ 6,8 % en 2008), l'inflation est maîtrisée (3,5 % en 2008 et 2,9 % projeté dans le projet de loi de finances pour 2009). Le déficit budgétaire est contenu (il devrait rester inférieur à 2 % du PIS en 2009). Sur ce point, il convient de noter le coût budgétaire du mécanisme de la compensation (voir encadré ci-après). Hors compensation, le budget présenterait un excédent égal à 2,5 % du PIS. Le seul point noir reste le taux de chômage proche de 10 %. Certes, cette évolution sera impactée par la crise, mais les bases restent solides.

### La compensation

Afin de permettre aux plus démunis d'accéder à certains produits de première nécessité (gaz, essence ...) à un tarif réglementé, la Caisse de compensation a été créée en 1941. Cet organisme prend en charge la différence existant entre le prix de vente aux particuliers et le prix réel du produit. Ainsi, pour une bonbonne de gaz achetée 41 DH, la caisse prend en charge le surcoût (au cas particulier 65 DH lorsque les cours du pétrole étaient au plus haut). L'impact sur le budget est très important (il explique le déficit budgétaire). Avec un baril de pétrole à 150 \$, le coût annuel de subvention est de 40 milliards de dirhams par an. Ce mécanisme est critiqué en raison de son caractère injuste (la subvention est identique, quel que soit le niveau de revenu); une modification est en cours de réflexion. Notons qu'en l'absence de compensation, le budget serait excédentaire.

Le projet de loi de finances a certes intégré dans ses prévisions la crise

mondiale, mais, comme pour les autres Etats, il est difficile de cerner avec précision son impact sur l'économie. Il convient de préciser que le Maroc n'est pas producteur d'hydrocarbures, sa principale richesse naturelle est le phosphate, ce qui le place bien évidemment dans une situation différente d'autres Etats de cette région.

## LA STRUCTURE DE LA FISCALITE

Historiquement, la structure des recettes fiscales montrait un déséquilibre quant à la répartition de la charge contributive entre les différents acteurs. La part des prélèvements sur les bénéfices des entreprises représentait moins de 10 % des recettes. L'essentiel de la contribution reposait donc sur les salaires et la consommation. Cette situation résultait des nombreuses incitations fiscales sectorielles. Sur ce point, la création de zones *offshore* pour attirer les investisseurs étrangers a eu un impact non négligeable sur les recettes fiscales et sur le développement économique du pays.

Dans le même temps, de nombreuses activités locales bénéficiaient de régimes d'exemptions ou d'exonérations totales ou partielles. Dès lors, l'assiette de la fiscalité se révélait très incomplète. Une volonté politique d'augmentation des bases s'est manifestée, ce qui a modifié la structure des recettes et leur montant.

Il est précisé que, concomitamment à la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (de 45 % en 1987 à 30 % en 2008), la part des recettes résultant de cette

imposition augmentait (14.7 % des recettes perçues par la DGI en 2002, 25,1 % en 2008). Cette hausse résulte à la fois du dynamisme de l'économie, mais également de la réforme fiscale engagée.

Il a également été constaté que la TVA avait perdu, au fil d'aménagements successifs et d'exonérations multiples, l'essentiel de sa neutralité économique et de sa rentabilité.

Dès lors, depuis plusieurs années, la réforme fiscale tend à élargir la base et à réduire le champ des exonérations.

Cette tendance se manifeste récemment par la suppression de régimes dérogatoires ou « niches fiscales ». Ainsi, en 2007, sept mesures ont été supprimées, ce qui a permis une augmentation des recettes de 1,280 milliard de dirhams. Néanmoins, le nombre de régimes dérogatoires reste important pour un coût budgétaire significatif.

### Les « niches fiscales »

Le régime fiscal marocain se caractérise par de nombreuses dérogations à l'imposition de droit commun. Au cours des dernières années, une volonté politique de réduction de ces régimes s'est imposée. Aucune nouvelle « niche » n'est prévue dans le PLF 2009, et plusieurs régimes dérogatoires ont été supprimés en 2007 et 2008. Il reste actuellement 392 mesures dérogatoires représentant un coût de 26,944 milliards de dirhams (15,8 % des recettes fiscales et 4 % du PIB). Pour l'essentiel ces régimes s'appliquent en matière de TVA. Ainsi, certains produits de première nécessité (produits alimentaires pour l'essentiel) bénéficient d'une exonération totale.

Le tableau ci-dessous retrace l'impact pour chacune des grandes catégories d'impôts



Impôt	Evaluation 2007		Evaluation 2008		Variation 2008 - 2007
	Montant	Part	Montant	Part	
TVA.....	11.088	47%	13 768	51%	24%
IS.....	4.600	19%	3 529	13%	- 23%
IR.....	2 998	13%	3 246	12%	8%
Droits d'enregistrement et du timbre .....	2 745	12%	3 856	14%	40%
Taxes intérieures de consommation.....	1 314	5%	1 361	5%	4%
Droits de douane.....	867	4%	1 184	4%	37%
Total.....	23612	100%	26 944	100%	14%

Source : Rapport sur les dépenses fiscales 2008

L'Etat marocain s'est efforcé d'unifier l'assiette des impôts. Les lois de finances successives ont convergé vers une simplification, une rationalisation, une harmonisation du système fiscal.

## LA LOI DE FINANCES POUR 2009

La loi de finances pour 2009 s'inscrit dans cette volonté de moderniser la fiscalité marocaine.

Deux axes forts ont été retenus :

- la baisse de l'impôt et le renforcement de la capacité de financement des entreprises, d'une part;
- la simplification, l'harmonisation et la modernisation, d'autre part.

Ces deux axes expliquent l'essentiel des mesures nouvelles de cette loi de finances.

### La fiscalité des non-résidents

Les Marocains résidant à l'étranger bénéficient d'un régime fiscal spécifique pour l'imposition de leurs revenus. Ces particularités concernent les revenus de source marocaine (revenus fonciers, revenus mobiliers ...), mais également les revenus de source étrangère. Dans le cadre de l'amélioration des relations avec les usagers, des cellules dédiées sont mises en place chaque année en juillet-août pour répondre aux demandes.

Il est précisé que la convention fiscale entre la France et le Maroc prévoit un régime d'imposition particulier pour les revenus de source française dès lors que le contribuable est résident au Maroc.

Par ailleurs, comme dans d'autres pays, les achats effectués par les non-résidents peuvent bénéficier d'une détaxe en matière de TVA.

## LES PARTICULIERS

Afin de soutenir la consommation des

personnes physiques, le premier objectif vise à donner du pouvoir d'achat aux ménages. Pour cela, les mesures suivantes ont été prises:

- au niveau du barème de l'impôt sur le revenu, le seuil d'exonération a été relevé, les tranches intermédiaires ont été revues et le taux de la tranche marginale ramené de 42 à 40 % ;
- les montants de la réduction pour charge de famille passent de 180 à 360 DH;
- le taux d'abattement des frais professionnels a été relevé de 17 à 20 % (avec un plafonnement qui est passé de 24000 à 28 000 DH).

Mais il est également prévu d'inciter les ménages à participer au développement économique. La déduction des cotisations pour la retraite complémentaire et l'exonération des prestations perçues au titre de certains contrats d'assurance sur la vie ou de capitalisation répondent à cet objectif de participation des ménages au développement de l'économie. Il en est de même du raccourcissement de la durée des contrats de retraite ou d'assurance-vie, celle-ci est ramenée de dix à huit ans. Force est de constater les similitudes avec l'évolution de la fiscalité des particuliers en France.

## LES PROFESSIONNELS

Pour la fiscalité des professionnels, peu d'évolutions sont inscrites dans la loi de finances.

Il convient de noter que l'exonération du secteur agricole (exploitations agricoles et autres activités de nature agricole non soumises à la TP) est prorogée jusqu'en 2013.

Les abattements appliqués sur les plus-values de cession d'éléments de l'actif Immobilisé sont supprimés. La justification de ce type de mesure résulte en général d'un taux d'Imposition des bénéfices « ordinaires » élevé.

Cette motivation est devenue caduque en raison de la baisse du taux de l'IS et de la réduction du barème de l'IR. Si un effort est effectué pour inciter les ménages à participer au développement économique (cf. ci-avant), dans le même esprit une réduction d'Impôt est instituée pour faciliter la capitalisation des PME. Cette réduction est égale à 20 % du montant de l'augmentation de capital réalisé. Elle s'applique pour les sociétés dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 millions de dirhams.

### Le contrat de Mourahaba

Il existe dans la législation marocaine une modalité d'acquisition proche du contrat de crédit-bail ou du contrat de crédit classique: le contrat de Mourahaba. Par ce contrat. Un établissement de crédit acquiert, à la demande d'un client. un bien meuble ou immeuble, en vue de le lui revendre à son coût d'acquisition auquel s'ajoute une rémunération convenue à l'avance. Ce type de contrat était pénalisé car conduisant à une double taxation aux droits d'enregistrement: lors de l'acquisition par l'établissement de crédit puis lors de la revente. Cette double imposition est supprimée.

1.

### LES ENTREPRISES « ÉTRANGÈRES »

Deux mesures méritent d'être soulignées. Tout d'abord, le bénéfice des avantages fiscaux pour les sociétés holding offshore est précisé. Ainsi, seules peuvent en bénéficier les sociétés ayant pour objet exclusif la gestion de portefeuilles de titres et la prise de participation dans des entreprises non résidentes.

Par ailleurs, la lutte contre la fraude fiscale internationale, résultant des transferts de bénéfice vers des entreprises installées en

dehors du Maroc, est renforcée. Ce renforcement porte tout d'abord sur la détermination des bénéfices transférés. Jusqu'à présent le contrôle du montant des transactions se faisait soit par comparaison, soit par appréciation directe. La loi de finances prévoit de permettre de rapporter les bénéfices transférés, soit au résultat fiscal, soit au chiffre d'affaires, soit aux deux à la fois. Dans le même temps, l'exercice du droit de communication est élargi pour les entreprises dépendantes.

### Les places financières offshore

Très succinctement, deux régimes incitatifs à l'implantation de structures financières non marocaines existent dans la législation fiscale. Tout d'abord, les banques *offshore* bénéficient d'un régime d'imposition particulier pendant les quinze années suivant l'obtention de leur agrément. Elles choisissent entre une imposition des bénéfices à un taux de 10 % ou une Imposition forfaitaire fixée à la contre-valeur en dirhams de 25000 \$ US. Ces banques, dont l'activité habituelle et principale doit être de recevoir des dépôts en monnaies étrangères et d'effectuer pour leurs clients des transactions financières, doivent avoir leur siège dans une place financière offshore. D'autres dérogations sont également prévues (TVA imposition des salariés ...) afin de rendre attractives ces places offshore.

Les autres institutions concernées sont les sociétés holding offshore. Ces sociétés, constituées de personnes physiques ou morales non marocaines, doivent avoir pour objet exclusif la gestion de portefeuilles et la prise de participation dans des entreprises. Leur capital doit être en monnaie non marocaine convertible.

Elles sont soumises à un impôt sur les sociétés forfaitaire fixé à la contre-valeur en dirhams de 500 \$ US. D'autres exonérations ou régimes particuliers découlent de ce statut (TVA imposition des rémunérations des salariés, exonération partielle des dividendes versés ...).

Il convient de rappeler que d'autres régimes dérogatoires existent pour les zones franches d'exportation.

Convention fiscale entre la France et le Maroc du 29 mai 1970

### **(Avenant du 18 août 1989)**

Elle prévoit un régime d'imposition spécifique pour les revenus de source française lorsque le contribuable est résident au Maroc. Seuls sont taxables en France certains revenus de sources françaises (revenus immobiliers, revenus de créances ...). La clause du bénéficiaire effectif exonère les dividendes perçus par les résidents marocains, En outre, les pensions et rentes viagères servies par un débiteur établi en France à un résident marocain ne sont Imposables qu'au Maroc. Les pensions imposables au Maroc font l'objet d'abattements (exonération de 80 % du montant de l'impôt dû pour les revenus perçus au Maroc en devise locale non convertible .. .) qui rendent la fiscalité de ce pays avantageux pour les retraités étrangers (art. 60 et 76 du CGI (\*) marocain 2009) consultable sur le site internet. La convention détermine les méthodes pour éviter la double imposition et prévoit la mise en œuvre d'une procédure amiable en cas de différends d'interprétation entre la France et le Maroc. Elle est consultable en ligne sur le portail « [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr) ».

(\*) *Code général des Impôts.*

### **LA TVA**

Hormis quelques modifications de taux, cet impôt connaît peu de modifications. Pour l'essentiel, il convient de noter la

mise en pratique dans cette loi de finances de la volonté affichée et tenue de ne pas créer de nouvelles exonérations.

### **LA RELATION AVEC LES USAGERS**

La volonté de modernisation et de simplification se retrouve également dans les relations de l'Administration avec les usagers.

Ainsi, la loi de finances pour 2009 a réduit de trois à deux le nombre de seuils de chiffre d'affaires prévu pour l'option au régime du résultat net simplifié ou au régime du forfait. Ces seuils sont harmonisés avec ceux applicables pour la TVA. Le régime fiscal dont relève une entreprise en devient plus lisible pour les usagers.

L'administration marocaine se tourne bien évidemment vers l'e-administration. Le compte fiscal en ligne a été mis en place, les télédéclarations et les télépaiements sont possibles. Mais, comme pour d'autres pays, le constat de la difficulté de promouvoir ces relations dématérialisées a été effectué. La loi de finances a donc institué, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, le caractère obligatoire de la télédéclaration et du télépaiement pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 millions de dirhams. Le seuil est ramené à 50 millions de dirhams à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

## Réforme comptable de l'Etat : un contrôle renforcé de la qualité comptable

**David Litvan, Sous-directeur des « Comptes de l'Etat, normes et audits comptables » à la DGFIP**

**La Revue Gestion et Finances Publiques, Mars-Avril 2009**

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a conduit à une réforme comptable sans précédent pour l'Etat. Depuis 2006, l'Etat applique des règles comptables similaires à celles des entreprises, sous réserve des spécificités liées à son action. Ainsi, en complément de la comptabilité budgétaire (en encaissements et décaissements), une comptabilité générale en droits constatés a été mise en œuvre. Elle apporte une vision patrimoniale sur l'actif de l'Etat, ainsi que sur ses engagements futurs. La LOLF prévoit par ailleurs une exigence renforcée de qualité comptable, afin de progresser vers l'objectif « d'image fidèle » de la situation financière et patrimoniale de l'Etat. La révision de la Constitution en 2008 a d'ailleurs été l'occasion de marquer cet objectif plus largement pour les comptes publics. Pour ce qui concerne l'Etat, gestionnaires et comptables interviennent dans le cadre de la nouvelle comptabilité d'exercice pour sécuriser, de manière transverse, les processus qui ont un impact sur les comptes, depuis leur fait générateur jusqu'à leur inscription en comptabilité. Cette logique de processus conduit à une « fonction comptable partagée ». Les gestionnaires et les comptables mettent en œuvre dans ce cadre des dispositifs de contrôle interne et d'audit interne comptable et financier qui sont progressivement renforcés au fil des exercices. Pour leur part, les comptables veillent à la qualité comptable, dans son

ensemble, et au respect des procédures, comme le prévoit l'article 31 de la LOLF. La création en 2008 de la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) a été l'occasion de consolider le pilotage de la réforme comptable, afin de faire jouer de manière croissante les synergies liées à la qualité comptable entre acteurs gestionnaires et comptables. Enfin, la Cour des comptes dans son rôle de certification des comptes de l'Etat s'appuie sur l'efficacité des dispositifs de contrôle interne de l'Administration pour fonder son opinion sur les comptes. Dans ce contexte, le présent article vise à décrire les dispositifs renforcés de contrôle interne et de veille permanente mis en œuvre par l'Administration, et en particulier par le réseau des comptables, afin de limiter les risques d'anomalies et de garantir un degré croissant de qualité comptable. Ce dispositif a été renforcé chaque année depuis la mise en œuvre de la LOLF en 2006 avec le franchissement d'une nouvelle étape significative en 2007 puis en 2008. Après avoir rappelé au préalable l'objectif d'une information comptable et financière de qualité tel qu'il découle des normes comptables, plusieurs points méritent d'être notamment mis en exergue dans le cadre de cet article :

- le renforcement permanent du dispositif de pilotage de la qualité comptable;
- le développement de nouveaux outils de suivi de la qualité

comptable;

- les travaux d'anticipation de la clôture menés dans le cadre de premiers arrêts intermédiaires.

### **L'OBJECTIF LIÉ A LA QUALITÉ DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIÈRE**

L'information comptable et financière vise à donner une « image fidèle » de la situation financière et patrimoniale de l'Etat. Cet objectif découle de la loi organique: l'article 27 de la LOLF dispose ainsi que « les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». Il s'agit là d'une exigence forte de transparence et de qualité. Une information comptable et financière de qualité est utile à double titre: au titre de la vision d'ensemble qu'elle confère sur la situation financière de l'Etat, d'une part; au titre d'une optimisation de la gestion qu'elle autorise, d'autre part.

D'un point de vue global, l'information comptable et financière appréhende tout d'abord les états financiers de l'Etat *pris dans leur ensemble*: elle contribue en ce sens à donner un éclairage sur les finances publiques et sur leur soutenabilité.

La situation financière de l'Etat est la traduction comptable et financière de sa situation patrimoniale, qui nécessite de définir le périmètre des droits et obligations de l'Etat, de les identifier, de les évaluer, puis de les comptabiliser selon les postes des actifs et des passifs de l'Etat. Si la référence retenue pour les normes de l'Etat est bien celle des règles applicables aux entreprises, les spécificités de l'Etat doivent être naturellement prises en compte dans la détermination de certains actifs ou passifs ou dans la structure même des états financiers, Ainsi, il n'existe pas de capital initial, faute de date de création et d'établissement d'une

première situation. Par ailleurs, la notion d'actif, telle que retenue pour les entreprises, ne rendrait pas compte avec pertinence de la situation de l'Etat, concernant sa détention d'un « actif incorporel » très particulier: la souveraineté nationale et, son corollaire, sa capacité de lever l'impôt. Cet « actif incorporel » n'est pas valorisé dans les comptes au regard des normes applicables. Cette situation particulière de l'Etat explique que les Etats passés en comptabilité d'exercice connaissent, en grande majorité, une « situation nette » négative, c'est-à-dire que leur passif est très généralement supérieur à leur actif. Plus que le niveau absolu, c'est la variation de la situation nette des Etats sur longue période (au-delà des fluctuations de nature conjoncturelle) qu'il sera intéressant d'examiner sur le long terme.

La mise en œuvre de la comptabilité générale a permis d'appréhender, de recenser et de comptabiliser de nouveaux actifs détenus par l'Etat à partir d'inventaires engagés à l'occasion du bilan d'ouverture de l'Etat et approfondis chaque année dans le cadre de la trajectoire de mise en œuvre de la réforme comptable. La comptabilisation des actifs militaires donne lieu, par exemple, à une trajectoire de fiabilisation sur plusieurs exercices.

La détermination des passifs de l'Etat fournit par ailleurs des informations importantes pour apprécier la soutenabilité financière. La comptabilité d'exercice donne à ce titre une profondeur supplémentaire en ce qu'elle révèle notamment les charges futures (charges à payer) ou potentielles (provisions pour risques et charges).

L'information au titre des passifs est complétée par des données sur les engagements hors bilan de l'Etat présentés en annexe. L'annexe participe ainsi pleinement à la transparence de l'information comptable et financière. Elle fait partie intégrante des états financiers

prévus par les normes de l'Etat. L'annexe présente en particulier toutes les informations utiles à la compréhension et à l'interprétation des données présentées dans le bilan, le compte de résultat ou le tableau de flux de trésorerie. Elle apporte aussi des éclairages sur le hors bilan de l'Etat (retraites des fonctionnaires, garanties notamment). A titre d'illustration, dans le cadre de la crise financière et des mesures de relance, l'annexe sera amenée à apporter les précisions jugées significatives concernant l'impact potentiel de la situation sur les comptes (garanties apportées ...). Depuis les comptes 2006, l'Etat a développé une annexe très riche de manière à bien préciser les principes et les méthodes comptables retenues, à assurer une grande transparence dans les cas où l'utilisation d'estimations ou d'options comptables avait été rendue nécessaire au vu de l'information disponible et, enfin, à préciser l'impact de la réforme comptable d'un exercice sur l'autre.

Au-delà d'une information globale, l'information comptable et financière vise à donner des informations utiles à la gestion et à son optimisation. Ainsi, la comptabilité patrimoniale donne une information enrichie sur l'actif de l'Etat. On peut en donner plusieurs illustrations:

- avec une meilleure connaissance de son parc immobilier, l'Etat est, par exemple, en situation d'en avoir une gestion plus dynamique, permettant en particulier de dégager des produits de cessions significatifs;

- autre illustration: la comptabilité d'exercice permet de donner une information sur la situation des stocks de l'Etat (stocks de vaccins ou stocks militaires ...). Cette information peut permettre d'en avoir une gestion plus fine. La rénovation des systèmes d'information sera d'ailleurs un enjeu pour conforter ce besoin de gestion.

Pour favoriser, de manière plus générale, une meilleure appréhension de la situation patrimoniale par ministère, des

situations comptables et financières ministérielles sont désormais diffusées depuis 2008 et mises à disposition des ministères. Même si les comptes de l'Etat forment un tout, un retour par ministère doit aussi permettre de favoriser un retour croissant, sur la base des données de comptabilité générale, vers les ministères qui concourent à la production de l'information comptable et financière.

L'objectif de qualité comptable de l'information découle de la LOLF comme indiqué précédemment. Il découle également des normes comptables. Les normes comptables de l'Etat encadrent en effet la nature de l'information qui doit être retracée dans les comptes de l'Etat.

Ainsi, le cadre conceptuel rappelle le principe de bonne information. Ce principe se décline en la nécessité d'une information à la fois « intelligible », « pertinente » et « fiable ». L'information est jugée « intelligible », si elle est potentiellement « immédiatement compréhensible des utilisateurs supposés avoir une connaissance raisonnable de la comptabilité ». Elle est perçue comme « pertinente », lorsqu'elle « permet aux utilisateurs de mieux évaluer des événements passés, présents ou futurs»: il convient à ce titre de proscrire toute omission qui pourrait avoir: une influence sur la prise de décision des utilisateurs. Enfin, l'informationnel est considérée comme « fiable », si elle « exempte d'erreur et de biais significatifs »; pour être fiable, l'information doit répondre à plusieurs critères : présenter une image fidèle, être neutre (sans parti pris), être prudente (de manière à ce que les actifs ou les produits ne soient pas surévalués et que les passifs ou les charges ne soient pas sous-évalués) et être exhaustive.

La norme du secteur public IPSAS n° 1, à laquelle le recueil des normes fait référence, précise aussi les attentes d'une information comptable et financière de qualité. Les états financiers doivent fournir des informations pertinentes pour les besoins des utilisateurs et fiables, ce

qui implique pour la norme IPSAS n° 1 : le reflet d'une image fidèle; la traduction de la réalité économique des événements et des opérations et non pas simplement leur forme juridique, c'est ce qui est aussi appelé généralement la « prééminence de la substance sur la forme » ; le caractère neutre des informations; leur caractère prudent; enfin leur caractère complet « dans tous leurs aspects significatifs ».

L'annexe 2 de la norme IPSAS n° 1 donne des précisions complémentaires sur les caractéristiques qualitatives de l'information financière et évoque les contraintes à respecter pour que l'information soit pertinente et fiable: la « diffusion en temps opportun », le « rapport coût / avantage » qui est une contrainte générale selon laquelle « les avantages obtenus de l'information financière doivent être supérieurs au coût qu'il a fallu consentir pour la produire », enfin « l'équilibre entre les caractéristiques qualitatives .

De tels objectifs et critères relatifs à la production d'une information comptable et financière doivent guider l'action de l'Etat pour en améliorer la qualité, au fil des exercices, avec le déploiement de la réforme comptable. C'est là tout l'enjeu du dispositif de pilotage et de suivi de la qualité comptable qui se renforce depuis la mise en œuvre de la LOLF.

### **UN DISPOSITIF PERMANENT DE PILOTAGE DE LA QUALITE COMPTABLE**

Dans le cadre fixé par la loi organique et par les normes comptables applicables à l'Etat, il s'agit pour l'Administratrice de progresser vers l'objectif de qualité comptable et vers une information comptable et financière de qualité.

Dans cette perspective, un nouveau dispositif de maîtrise des risques de qualité comptable liés aux nouvelles exigences de qualité comptable a été mis en place à partir de 2004. Il s'est traduit par un déploiement progressif du contrôle

interne comptable de l'Etat pour l'ensemble de l'Administration. Ce dispositif est rien, forcé chaque année dans une logique de trajectoire continue. Un rapport sur le contrôle interne comptable, joint aux comptes de l'Etat, rend compte chaque année des principales avancées. Conformément aux « bonnes pratiques » (pour les entreprises, la loi de sécurité financière de 2003 a conduit également à la fusion d'un rapport sur la mise en œuvre du contrôle interne). Un dispositif global de pilotage de la qualité comptable e: aujourd'hui en place au sein des différentes administrations. Au niveau de l'ensemble des ministères, l'année 2008 s'est ainsi traduite par une nouvelle génération (la troisième) de plans d'action ministériels (PAM). Ces plans d'action, qui reposent sur une analyse et une cartographie des risques ministériels, présentent l'état de mise en œuvre des actions destinées à maîtriser les processus comptables. Ils font l'objet chaque année d'une actualisation à mi-année, puis d'une présentation au certificateur à l'automne dans le cadre des comités d'échange et de suivi mis en place entre la Cour des comptes et l'Administration. Ils constituent ainsi un outil permanent, dont le suivi est régulièrement actualisé (au minimum deux fois par an), de pilotage de la qualité comptable.

En terme de gouvernance, il faut relever que les ministères sont désormais engagés, au plus haut niveau, dans la maîtrise de leurs risques comptables, puisque le pilotage du dispositif est relayé au niveau des secrétaires généraux des ministères. Tous les ministères disposent d'instances de suivi dédiées. De premiers comités ministériels d'audit sont par ailleurs aujourd'hui en place dans plusieurs ministères (ministère de la Défense, ministères chargés de l'Economie et du Budget) et ont engagé concrètement des audits en 2008. Dans le cadre du suivi des plans d'action ministériels, de nouveaux progrès ont pu être enregistrés en 2008 dans la diffusion effective et opérationnelle

des dispositifs de contrôle interne au sein de l'Administration, même si la situation reste encore naturellement variable selon les ministères et si les systèmes d'information, en cours de rénovation, conditionnent largement l'environnement des opérations comptables et financières. Les taux de réalisation des actions programmées par les ministères enregistrent des niveaux globalement en augmentation significative par rapport à l'année précédente. Ainsi, la Cour des comptes, dans ses missions intermédiaires de 2008, a pu constater que plus de 70 % de ses recommandations suivies de 2007 avaient été prises en compte par l'Administration (soit totalement, soit en partie). Après une première phase (2006 et 2007) essentiellement centrée sur l'Administration centrale, de nombreux ministères ont engagé en 2008 la mise en place de ces dispositifs au plan local, témoignant d'une nouvelle phase de diffusion, plus en profondeur dans les différentes structures administratives. Localement, les comptables appuient au plan méthodologique les travaux ministériels avec l'aide des cellules de qualité comptable (CQC) placées au sein du réseau des comptables. Cet appui permet un retour d'expérience dans la diffusion du contrôle interne comptable. Au-delà des plans d'actions ministériels, un plan d'action comptable de l'Etat (PACE) qui regroupe (à un niveau plus synthétique ou agrégé) les actions clés menées par l'Administration pour prendre en compte dans ses travaux les réserves du certificateur est suivi de manière permanente, tout au long de l'exercice, par la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), en tant que producteur des comptes de l'Etat, et fait l'objet d'échanges réguliers avec le certificateur. Au sein de la DGFIP, une nouvelle mission, chargée de la doctrine comptable et du contrôle interne comptable (MDCCI), assure un rôle de centralisation et de suivi des plans d'action en lien avec les différents acteurs chargés de leur mise en œuvre opérationnelle. Ces dispositifs de

pilotage doivent bien entendu continuer à se déployer pour garantir leur effectivité dans la durée. Ils sont par ailleurs examinés avec une attention particulière par le certificateur. L'objectif de l'Administration, au travers du déploiement de ces dispositifs, est de réduire progressivement le niveau de risque lié au contrôle et donc le niveau de risque résiduel rattaché aux différents processus. A ce titre, le processus de certification mené depuis 2006 a constitué un levier réel pour l'Administration dans l'amélioration de la qualité des processus et *in fine* de la qualité des comptes.

Même si ce chantier doit être, bien entendu, replacé dans une comptable, les ministères ont en effet désormais pris une conscience plus forte de l'importance stratégique de ce chantier dans la maîtrise de leur activité et la sécurisation de leurs processus comptables et financiers. La méthode d'approche par les risques offre en effet un outil puissant d'amélioration des processus, avec un retour potentiellement bénéfique sur la gestion. Cette phase d'appropriation croissante par l'Administration constitue, avec la perspective d'une information de qualité croissante et utile pour la gestion, la meilleure garantie de la poursuite d'un déploiement de la réforme dans la durée.

#### **DES OUTILS RENFORCÉS DE SUIVI DE LA QUALITÉ COMPTABLE**

Depuis la mise en œuvre de la LOLF et dans le cadre du dispositif d'ensemble de pilotage des risques qui vient d'être décrit, des outils de suivi de la qualité comptable ont été instaurés et renforcés. Ces outils ont notamment pris la forme d'indicateurs de qualité comptable. Deux indicateurs ont été retenus à l'origine de la mise en œuvre de la réforme dès 2006: d'une part, un indicateur mesurant, tous les jours, le nombre de comptes en anomalies; d'autre part, un indicateur visant à mesurer les actions de



déploiement des dispositifs de contrôle interne au travers du nombre de diagnostics de processus établis par les comptables. Concernant tout d'abord les anomalies comptables, un indicateur dit des « jours anomalies » a été retenu mesurant le nombre de comptes en anomalies, jour après jour. L'indicateur cumulé sur l'ensemble de l'année retrace l'ensemble des comptes en anomalies et le nombre de jours pendant les quels ces anomalies ont été comptabilisées. L'objectif ambitieux, fixé avec la mise en œuvre de la LOLF, a consisté à réduire en trois ans les deux tiers les anomalies comptables répertoriées par rapport au niveau constaté avant la LOLF, c'est-à-dire par rapport à 2005. Lors de la mise en œuvre de la LOLF en 2006, il est intéressant de relever que l'indicateur s'est traduit par une « courbe en cloche » reflétant les difficultés liées au démarrage du palier LOLF, notamment au cours du premier trimestre 2006, ce qui a démontré d'emblée la réactivité et la pertinence de cet indicateur. A partir de 2007, une nette amélioration correspondant à un « effet d'apprentissage » a pu être constatée. Ceci a permis de durcir en 2008 les règles de prise en compte dans le décompte des anomalies. Au total, malgré un durcissement des règles de décompte, l'objectif de réduction des deux tiers des anomalies par rapport à la situation antérieure à la LOLF était proche d'être atteint fin 2008 sur des données encore non définitives. L'évolution forte, qui est intervenue entre 2006 et 2008, s'est traduite par un effort permanent et important des comptables qu'il convient de souligner. Concernant ensuite le second indicateur relatif aux diagnostics de processus, la démarche d'ensemble doit être rappelée. A partir d'une cartographie des processus (environ 70 processus ont été répertoriés pour couvrir l'activité financière de l'Etat), des référentiels de contrôle interne comptable ont été établis. Ces référentiels établissent les risques inhérents

(potentiels) sur chacun des processus et les mesures *ad hoc* de contrôle interne à mettre en place en mobilisant les différents leviers disponibles (organisation, documentation et traçabilité). A partir de ces référentiels, les comptables ont été amenés à faire des diagnostics sur le degré de maîtrise des processus les conduisant, à l'aide de ces diagnostics, à élaborer puis mettre en œuvre des plans d'actions et des plans de contrôle locaux destinés à limiter le niveau de risque. L'objectif a été de diagnostiquer en trois ans (2006-2008) près de la moitié des processus en ciblant, en priorité, les processus à enjeux et risques. A fin 2008, ces indicateurs semblent désormais avoir produit leurs effets conjugués: le premier indicateur sur les anomalies comptables a incité à agir, en permanence, sur les comptes et à opérer au fil de l'eau aux régularisations nécessaires sans attendre la clôture des comptes; le second indicateur sur les diagnostics de processus a incité, quant à lui, à avoir des actions structurelles pour une meilleure maîtrise des processus. La progression du résultat de ces deux indicateurs sur 2006-2008 a permis de mesurer les progrès accomplis par le réseau comptable. Les ministères disposent également d'outils de suivi et de maîtrise des risques à partir des référentiels de contrôle interne interministériels ou de guides de procédures interministérielles, qui peuvent être personnalisés ou complétés en fonction de leurs besoins. Les plans d'action ministériels prennent en compte les taux d'erreurs sur le contrôle de la chaîne de la dépense dans le cadre de contrôles hiérarchisés, ainsi que de manière croissante les anomalies constatées sur les principaux processus. L'analyse des risques se traduit au final dans une cartographie des risques par processus, cartographie qui souligne les points forts ou faibles et justifie l'orientation des actions d'amélioration intégrées au sein des plans d'action ministériels. La démarche d'analyse des

processus et de leur sécurisation est donc engagée sur l'ensemble de la chaîne gestionnaire/comptable.

Pour favoriser une boucle d'amélioration continue d'exercice en exercice, des audits comptables et financiers, menés généralement en partenariat avec les ministères, permettent d'évaluer les dispositifs de contrôle interne comptable. La démarche d'audit comptable et financier, initiée notamment avec les ministères en 2006 dans le cadre des travaux sur le bilan d'ouverture, a poursuivi sa montée en charge sur 2007 et 2008. De premiers comités ministériels d'audit ont été instaurés (ministère de la Défense et ministères financiers, sous la coordination du secrétariat général). Après cette première série d'outils de suivi des risques et de maîtrise de la qualité comptable, les travaux ont été engagés désormais pour déployer une nouvelle génération d'indicateurs. En matière d'indicateurs de résultat de la qualité des comptes, l'objectif est de démultiplier une batterie d'indicateurs, afin d'avoir une vision plus large en dynamique et de manière comparative. Un tableau de bord de qualité comptable, développé par la nouvelle mission chargée de la doctrine comptable et du contrôle interne comptable (MDCCI), a été diffusé fin 2008 dans cette perspective. En matière de contrôle interne comptable, après un raisonnement par processus, l'objectif sera d'avoir une vision plus précise par procédures (c'est-à-dire à un niveau plus fin, un processus incluant plusieurs procédures dans la cartographie). Ceci permettra une plus grande sélectivité en fonction des risques et des enjeux. Ceci permettra aussi d'affiner l'analyse, après une mise à niveau globale du dispositif, pour approfondir le déploiement du dispositif de contrôle interne. Par ailleurs, l'enrichissement de requêtes automatisées de contrôle de qualité comptable s'est poursuivie: un info centre sur la comptabilité de l'Etat (INDIA), mis

en place en 2006, a permis de démultiplier les capacités de contrôle grâce à des requêtes dédiées à la qualité comptable. Après une période de montée en charge et de fiabilisation en 2006 et au premier semestre 2007, une centaine de requêtes de contrôle a été mise à la disposition du réseau sur 2007 et 2008, et permet d'avoir des contrôles permanents et standardisés. La bibliothèque de requêtes de contrôles est régulièrement enrichie et actualisée en fonction de l'évolution des zones de risques et des contrôles nécessaires pour les limiter.

Concrètement, ces contrôles permanents sont effectués au niveau du réseau des comptables, notamment au niveau des cellules de qualité comptable (CQC) qui exercent sur l'ensemble du territoire des contrôles de second niveau. Ces contrôles sont également menés au plan national par un nouvel acteur dédié au contrôle permanent de la qualité des comptes, le bureau de contrôle de la qualité des comptes (qui exerce le contrôle interne dit de troisième niveau).

Enfin, une surveillance journalière des comptes de la balance générale de l'Etat a été mise en œuvre en 2008 par le nouveau bureau de production et de valorisation des comptes, qui extrait de la comptabilité les opérations et les évolutions des agrégats comptables les plus significatives. Cette surveillance quotidienne et effective depuis 2008 permet notamment d'alimenter une revue analytique permanente, qui permet le moment venu de faciliter le contrôle et la finalisation des états financiers, notamment de l'annexe des comptes.

Cette revue analytique globale alimente à partir des comptes 2008 le dossier de clôture remis au certificateur, dont la teneur évolue au plan central comme local: ainsi, le dossier de clôture central, tenu par le bureau de production et de valorisation des comptes (sur les aspects de revue analytique) et le bureau de la

réglementation comptable (sur les aspects liés au suivi des sous-cycles significatifs), est enrichi dès l'arrêté des comptes 2008.

A partir d'une évolution parallèle en ce sens engagée au plan local pour les comptes 2008, la revue analytique sera progressivement déconcentrée, en commençant sur les opérations et les comptes à plus forts enjeux. L'objectif est de développer et de diffuser, à partir des comptes 2008 et lors des exercices à venir. Un véritable pilotage par le suivi des comptes.

### **LE DEVELOPPEMENT DE PREMIERS ARRETES INTERMEDIAIRES POUR ANTICIPER LA CLOTURE**

Au-delà du dispositif permanent de contrôle interne comptable, la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) a reconduit en 2008 un dispositif d'arrêté intermédiaire, qui avait été initié en 2007.

Au vu des possibilités des systèmes d'information, ces arrêtés intermédiaires ne donnent cependant pas lieu à communication financière. Ils consistent en un point d'étape permettant de réaliser toute une batterie de contrôles clés afin de sécuriser, en amont de la clôture, les principaux postes comptables, et de faciliter ainsi l'exercice des missions intermédiaires de certification des comptes: concrètement, ces contrôles visent ainsi à sécuriser les opérations courantes de l'année (à la fois la reprise des balances d'entrée et les flux de l'année), avec notamment des contrôles renforcés sur les écritures à risques ou à enjeux (Il s'agit par exemple des opérations supérieures à 50 millions d'euros).

Les contrôles effectués lors des arrêtés intermédiaires, comme ceux réalisés tout au long de l'année, alimentent les dossiers de révision, Ces dossiers retracent de manière générale

les contrôles e supervision, ainsi que les contrôles de second niveau réalisés or les cellules de qualité comptable (CQC) précédemment évolués. Au niveau national, un dossier national de révision est mis en place par le bureau de contrôle de la qualité des comptes. : Les différents dossiers sont mis à la disposition en permanence du certificateur.

Un premier arrêté intermédiaire avait été réalisé en 2007 en date du 31 octobre 2007. L'exercice a été renouvelé en 2008. Le pilote de l'exercice a été confié au bureau de production et de valorisation des comptes en liaison étroite avec le bureau de contrôle de la qualité des comptes. Cette année, l'exercice arrêté intermédiaire a été mené de manière anticipée, afin l'éviter tout risque de chevauchement avec les opérations de clôture, d'une part et de mieux prendre en compte les besoins lu certificateur, d'autre part. Deux arrêtés intermédiaires ont été "menés en 2008, l'un en date du 30 juin, l'autre en date du 31 août 2008. La balance des comptes au 31 août a servi de support à, ne revue analytique permettant d'expliciter les évolutions les postes 2008 et 2007 du compte de résultat et celles des postes le bilan par rapport au 1er janvier.

Le périmètre des contrôles des arrêtés intermédiaires a été en outre élargi par rapport à 2007. De nouveaux contrôles ont été réalisés, par exemple sur la trésorerie de l'Etat afin de prendre en compte l'une des réserves du certificateur exprimées sur les comptes 2007. La reprise (où « ex tourne ») d'opérations d'inventaire 2007 et l'anticipation de certaines écritures de flux réciproques entre le budget général et les entités extérieures ont été nolisées. L'arrêté intermédiaire a permis aussi d'initier l'anticipant de certains contrôles en vue des opérations d'inventaire à mener avec les gestionnaires: une fiabilisation plus grande de la qualité des imputations comptables sur certains postes a pu être

ainsi initiée en lien avec plusieurs gestionnaires, même si des actions resteront nécessaires dans la durée pour limiter les risques comptables liés à la correcte imputation dans le cadre de la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice.

Cette trajectoire, visant à associer davantage les gestionnaires à ce type d'exercice d'arrêté intermédiaire devra évidemment être confortée par le déploiement progressif du futur progiciel de gestion intégrée (projet dit « Chorus ») sur les exercices à venir. Ainsi, un premier bilan de l'exercice de l'arrêté intermédiaire a été réalisé fin 2008 en vue d'améliorer les arrêtés à venir. Ceux-ci devront très vraisemblablement prendre en compte, dès 2009, les risques dédiés spécifiques liés au déploiement du progiciel de gestion intégrée (Chorus), notamment en assurant des contrôles sur les reprises de données ou sur les interfaces nouvelles entre applications. La démarche en matière d'arrêtés intermédiaires est de poursuivre la trajectoire d'enrichissement et autant que faire se peut d'anticipation des travaux de clôture des comptes en tenant compte des systèmes d'information existants et de leur consolidation progressive. Conjugués au déploiement des nouveaux systèmes d'information et à l'examen des processus, les arrêtés intermédiaires seront en effet l'un des leviers, afin d'engager une démarche progressive de réduction des délais de clôture, à l'instar des pratiques du secteur privé.

### **CONCLUSION: UNE NOUVELLE ÉTAPE FRANCHIE VERS L'OBJECTIF « D'IMAGE FIDÈLE »**

En conclusion, la réforme comptable se traduit par une maîtrise croissante de la qualité comptable tout au long de l'année, la comptabilité devenant avec la LOLF un véhicule d'informations dont il convient de garantir la pertinence. En quelques années, le changement est radical: alors que les comptes faisaient

l'objet d'un suivi particulier lors de la clôture, les comptes et la qualité de ces comptes font l'objet désormais d'un suivi permanent.

Des évolutions importantes ont été ainsi menées par l'ensemble de l'Administration depuis 2006 dans le cadre du suivi des plans d'action ministériels et de la diffusion du contrôle interne comptable au sein du réseau des comptables et des différents départements ministériels. L'année 2008 a permis de franchir une nouvelle étape significative dans la conduite de la réforme: nouvelle génération de plans d'action, nouveaux outils (développement de revues analytiques, tableau de bord de qualité comptable ...), extension des arrêtés intermédiaires pour ne citer que quelques unes des principales avancées.

Ces évolutions se traduisent progressivement par une meilleure capacité d'anticipation, de détection des risques et de mise en place de dispositifs de veille et de prévention. Ces évolutions confèrent également une sécurité plus forte aux opérations, même si celles-ci restent encore fortement conditionnées par le système d'information.

Le déploiement progressif du système d'information renouvelé (progiciel de gestion intégrée, dit « Chorus ») constitue pour les exercices à venir un nouveau défi pour l'ensemble de l'Administration, qui nécessitera de prendre en compte le nouvel environnement dans la stratégie de contrôle et de maîtrise des risques de qualité comptable. La réduction progressive des délais de clôture constituera un défi à mener en parallèle,

Au travers de ce chantier de grande ampleur qui mobilise fortement l'Administration, l'objectif est de poursuivre dans la durée la dynamique de la réforme comptable pour progresser vers l'objectif « d'image fidèle » des comptes fixé par le législateur et conforté par la révision constitutionnelle de 2008.

## Les marchés publics : un nouveau cycle de réformes

**Louis Renouard, Premier Conseiller de la Chambre régionale des Comptes  
La Revue Gestion et Finances Publiques, Mai 2009**

Les praticiens de la commande publique assistent depuis plusieurs mois à une série presque ininterrompue d'évolutions diverses dans leurs origines et leurs modalités.

Les premières ont en commun d'apporter des solutions aux imperfections ou ambiguïtés du Code du 1er août 2006, exacerbées par l'ouverture très large du contentieux au profit des candidats. Trois évolutions ont contribué à améliorer la situation des personnes publiques ou pouvoirs adjudicateurs. Tout d'abord, le Conseil d'Etat a rendu au cours du second semestre 2008, notamment le 8 août, plusieurs décisions clarifiant ou corrigeant des scories du Code, certes très techniques, mais aux enjeux souvent importants : pour simplifier, on peut retenir que l'exercice difficile consistant à rédiger un avis d'appel public à la concurrence a bénéficié des éclaircissements du juge administratif de cassation. Celui-ci a ensuite procédé à un revirement radical de sa jurisprudence en matière de référé précontractuel, ce recours d'origine communautaire, destiné à permettre aux candidats d'exiger que les mesures de publicité et de mise en concurrence soient conformes à la réglementation.

Alors qu'un candidat, notamment un candidat évincé lors d'une procédure de passation, pouvait attaquer celle-ci en faisant état de toute irrégularité, fût elle minime, lui faut maintenant montrer en quoi celle-ci lui a causé ou est susceptible de lui causer un préjudice. C'est l'apport,

considérable, de l'arrêt du 3 octobre 2008, SMIRGEOMES. Enfin, pour parachever cette série, le décret n° 2008-1334 du 17 décembre 2008, attendu depuis plusieurs mois par les praticiens, a, pour l'essentiel, corrigé ou complété le Code du 1<sup>er</sup> août 2006. Ici encore, il s'agit de mesures « techniques », certaines ne faisant d'ailleurs qu'entériner les avancées de la jurisprudence, d'autres apportant des clarifications sur divers aspects. Le même décret a également servi à mettre à jour la réglementation des marchés des organismes qui, tout en ayant la qualité de pouvoirs adjudicateurs, ne sont pas soumis au Code des marchés publics (certains EPIC de l'Etat, les organismes privés de logement social, des sociétés d'économie mixte locales ...). En résumé, un code amélioré, plus clair, et, au surplus, une meilleure sécurité juridique pour les pouvoirs adjudicateurs grâce à l'arrêt SMIRGEOMES : telle était la situation qui devait résulter du décret du 17 décembre 2008. Pour être plus exact, les mêmes praticiens restaient dans l'attente des nouveaux cahiers des clauses administratives générales (CCAG), quasi indispensables, mais non obligatoires, pour établir les nombreuses clauses de leurs marchés. Le CCAG pour les marchés de fournitures courantes et services a été approuvé par arrêté du 19 janvier 2009, publié au *JO* du 19 mars 2009. Les autres, notamment le CCAG-travaux et celui relatif aux prestations intellectuelles, devraient suivre à bref délai. Voilà pour le cours, encore inachevé, des réformes attendues en matière de marchés publics.

Les événements - la crise - ont conduit les pouvoirs publics à bouleverser cet ordonnancement et à ouvrir un nouveau « front ». Deux décrets, signés l'un et l'autre le 19 décembre 2008, le décret en Conseil d'Etat n° 2008-1355 et le décret simple n° 2008-1356, visent, dans l'optique de la relance de l'économie, d'une part, à faciliter ou hâter la conclusion de marchés, d'autre part, à conforter la situation des titulaires des marchés. Ce faisant, ils touchent à la structure même de la réglementation de la commande publique, leur portée dépassant de loin celle du décret du 17 décembre. S'agissant des marchés de l'Etat, une circulaire du même jour, émanant du Premier ministre, complète le dispositif. Se sont ajoutées quelques mesures prises ultérieurement dans le cadre de la loi no 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés : elles allègent les contraintes portant jusqu'alors sur la signature des marchés des collectivités territoriales et sur la conclusion et signature des avenants à ces mêmes marchés.

L'ensemble du dispositif lié à la relance de l'économie est ici présenté selon les deux axes mentionnés ci-dessus : le premier consistant à faciliter la conclusion des marchés publics en allégeant les contraintes de la passation, le second portant, pour l'essentiel, sur les contrats eux-mêmes, les pouvoirs adjudicateurs devant prévoir des clauses plus favorables qu'antérieurement aux entreprises prestataires.

### **Faciliter la passation des marchés**

Pour appréhender quelle était la marge du pouvoir réglementaire en la matière, il faut se souvenir que la réglementation de la passation des marchés publics est faite de règles imposées par le droit

communautaire auxquelles se superposent des règles d'origine purement nationale. Les décrets du 19 décembre 2008 visent à réduire les règles nationales: celles qui s'exercent sur des marchés dont le montant est trop faible pour relever du droit communautaire et celles qui s'ajoutent à ce droit pour les marchés qui en relèvent.

### **Les bases communautaires et l'ajout de règles nationales**

Les marchés publics se caractérisent principalement par les contraintes particulières qui pèsent sur leur passation, Les organismes publics - plus généralement. les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices de droit public ou de droit privé ne sont pas libres, sauf exceptions limitativement définies, de conclure un contrat pour satisfaire leurs besoins en matière de fournitures, services ou travaux, sans avoir, au préalable, fait connaître par une publicité appropriée lesdits besoins à l'ensemble des prestataires susceptibles d'être intéressés et avoir mis en concurrence les candidats en leur assurant une parfaite égalité de traitement.

Ces principes fondamentaux de la commande publique, tirés du traité CE, inspirent les directives « marchés publics » qui régissent de manière précise les modalités de publicité et de mise en concurrence que les Etats membres doivent obligatoirement adopter pour les marchés d'une certaine importance, ceux atteignant l'un des seuils définis au niveau communautaire : 133 000 € HT pour les marchés de fournitures et de services des autorités centrales (en France, les marchés de l'Etat. de ses établissements publics administratifs et d'autres organismes tels que la Caisse des dépôts et consignations), 206000 € HT pour ces mêmes marchés passés par les autres autorités (en France, les collectivités territoriales, les établissements publics locaux, y compris

les hôpitaux et les établissements publics sociaux ou médico-sociaux ainsi que divers autres pouvoirs adjudicateurs comme les SA d'HLM, des sociétés d'économie mixte locales, etc.), 5150000 € HT pour les marchés de travaux relevant de l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs.

Pour être plus complet, il faut mentionner que cet ordonnancement est marqué par une singularité en ce qui concerne certains marchés de services. Les directives, en effet, ne réglementent pas (ou, de façon toute marginale) la passation des marchés en vue de certains services considérés comme ne constituant pas un enjeu dans les échanges intracommunautaires : les services juridiques, sociaux, sanitaires, culturels, sportifs, récréatifs, d'éducation, de formation professionnelle, d'hôtellerie et de restauration, d'enquête et de sécurité et certains services de transports. La liste précise de ces services est donnée à l'annexe II-B de la directive n° 2004/18/CE. Cette trame communautaire étant posée, les Etats membres ont la possibilité de développer leur propre réglementation selon trois directions. En premier lieu, ils sont libres, pour les marchés dont le montant n'atteint pas les seuils communautaires, de prévoir un régime plus ou moins strict de publicité et de mise en concurrence. La succession des réformes du Code des marchés publics qui s'est déroulée en France depuis 2001 s'est traduite notamment par la « libéralisation » de la commande publique, autrefois réglementée de manière précise à partir de 300 000 F TTC (l'équivalent de 38 200 € H1), jusqu'aux seuils communautaires - avec, toutefois, l'importante exception des marchés de travaux, point sur quel revient précisément l'actuelle réforme.

En deuxième lieu, ils ont la même possibilité en ce qui concerne les marchés des services relevant de la liste de l'annexe II-B mentionnée ci-dessus et ce, quel que soit le montant de ces marchés.

Là encore, les réformes du Code des marchés publics ont mis en œuvre le régime relativement libéral autorisé par le droit communautaire. Celui-ci fait l'objet de l'article 30 du Code.

En troisième lieu, s'agissant des marchés intégralement réglementés par les directives, rien n'interdit aux Etats membres d'ajouter aux règles communautaires d'autres dispositions, purement nationales. Par exemple, la réglementation française prévoyait pour l'ensemble des organismes soumis au Code des marchés publics, l'intervention de la commission d'appel d'offres, instance absente des directives. La suppression de cette dernière dans le cas de certains organismes est exposée *infra*.

En revanche, le régime applicable aux organismes non soumis au Code des marchés publics, constitué de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 et des décrets des 20 octobre et 30 décembre 2005, s'en tient à peu de choses près, aux seules exigences des directives et ne prévoit pas à titre obligatoire de commission d'appel d'offres. Dans le même ordre d'idées, bien des règles, dont certaines particulièrement contraignantes, applicables aux collectivités territoriales, ne relèvent en rien du Code des marchés publics ni a *fortiori*, des directives. Il en est ainsi notamment des obligations en matière de signature des marchés : celles-ci viennent d'être considérablement allégées par la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

### **L'allégement de la réglementation nationale, hors champ des directives**

Il est nécessaire de revenir, de manière plus précise, sur l'ordonnancement de la passation dans le Code des marchés publics antérieurement à la réforme du 19 décembre 2008. C'est en effet dans ce

cadre que prennent place les deux allègements, l'un pour les marchés de moins de 20000 € HT l'autre relatif à la procédure adaptée.

### **L'ordonnancement de la passation jusqu'à la présente réforme**

Du point de vue de l'articulation entre le champ des directives et les règles purement nationales, les procédures de passation se déclinent de la manière suivante.

- Les marchés dont les montants atteignent les seuils communautaires doivent faire l'objet d'une publicité au *Journal officiel des Communautés européennes (JOUE)*. Leur mise en concurrence se déroule au moyen d'une procédure dite « formalisée ». Il faut comprendre par là une procédure dont les modalités sont réglementées de manière précise.

Le mode « de droit commun » est l'appel d'offres, procédure par laquelle les besoins nettement spécifiés des pouvoirs adjudicateurs rencontrent des offres que l'on peut apprécier objectivement au regard de critères pondérés en s'interdisant toute négociation. Pour les marchés de maîtrise d'œuvre en vue de la conception, l'appel d'offres doit, sauf exceptions, céder la place au concours, autre procédure formalisée. Le dialogue compétitif est à utiliser pour des besoins complexes. Il n'est possible de recourir au marché de conception réalisation que dans des cas particuliers. Le Code des marchés publics, fidèle en cela aux directives, autorise la procédure négociée avec publicité et mise en concurrence dans d'assez nombreuses circonstances: on peut la résumer comme étant un appel d'offres restreint complété *in fine* par une phase de négociation. Enfin, c'est par abus de langage que l'on range dans les procédures formalisées le recours, dans des cas strictement définis, à la procédure négociée sans publicité ni mise en

concurrence, sorte de mise entre parenthèses nécessaire des principes de base de la commande publique.

Ce corps de règles n'a pas été modifié par les décrets du 19 décembre 2008 : il ne pouvait d'ailleurs pas en être autrement puisqu'il repose sur les directives elles-mêmes. - Allant au-delà des exigences communautaires, le Code des marchés publics comportait avant la réforme, une obligation de recourir à une procédure formalisée pour les marchés de travaux qui, étant d'un montant inférieur au seuil communautaire de 5 150 000 € HT, atteignaient cependant le montant de 206 000 € HT et étaient dès lors, vus comme suffisamment importants pour que leur passation soit réglementée. Le Code prévoyait à l'article 26-IV que ces marchés, après une publicité au *Bulletin officiel d'annonces des marchés publics (BOAMP)* ou dans un journal habilité à recevoir des annonces légales, pouvaient être passés, au choix du pouvoir adjudicateur, soit au moyen d'un appel d'offres « national » doté de règles un peu moins contraignantes que celles de l'appel d'offres « communautaire » évoqué ci-dessus, soit d'un dialogue compétitif, soit plus simplement d'une procédure négociée après publicité et mise en concurrence (art, 35-1-5°).

La suppression de cette réglementation sera évoquée *infra*.

- Sous les seuils communautaires des marchés de fournitures et de services et jusqu'à la présente réforme, sous celui propre au droit national de 206 000 € HT pour les travaux, le Code prévoit que les pouvoirs adjudicateurs peuvent conclure leurs marchés à l'issue d'une procédure adaptée (art, 28 du Code). Cette notion recouvre bien des aspects et nécessite plusieurs éclaircissements.

Il faut en préalable, faire une place particulière aux achats de très faible montant: moins de 4 000 € HT jusqu'à la



réforme, moins de 20000 € HT à présent. Pour cette toute première strate, les pouvoirs adjudicateurs ne sont tenus à aucune obligation en matière de publicité et de mise en concurrence. L'extension donnée à cette faculté sera, elle aussi, évoquée *infra*.

Au-dessus se situe le champ de la procédure adaptée proprement dite. Le Code la définit à l'article 28 comme étant une procédure « dont les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat ».

S'agissant tout d'abord, de la publicité, obligation première du droit de la commande publique, elle fait l'objet d'une règle précise, selon laquelle les marchés d'un montant de 90 000 € HT et plus doivent donner lieu à une publicité au *BOAMP* ou dans un journal habilité à recevoir des annonces légales; le décret n° 2008-1334 du 17 décembre 2008 vient d'y ajouter l'obligation, à compter de 2010, de publier les avis d'appel public à la concurrence sur leur profil d'acheteur, c'est-à-dire le site dématérialisé auquel le pouvoir adjudicateur a recours pour ses achats.

Au-dessous du seuil de 90 000 € HT, si le pouvoir adjudicateur peut choisir librement les modalités de publicité adaptées, il doit le faire "en fonction des caractéristiques du marché, notamment le montant et la nature des travaux, des fournitures ou des services en cause ». Mettant cette disposition en application, le Conseil d'Etat par son arrêt du 7 octobre 2005, Région Nord - Pas-de-Calais, a censuré la passation par cette collectivité d'un marché dont le montant prévisionnel était inférieur à ce seuil mais dont l'objet une prestation d'architecte-programmiste en vue de la première définition du futur Louvre 2 prévu à Lens, aurait dû donner

lieu à une publicité puis large que la seule insertion dans un journal régional.

La mise en concurrence, en revanche, n'est pas réglementée, du moins à première vue. En particulier, les pouvoirs adjudicateurs ne sont pas tenus de dérouler une Procédure à la manière de l'appel d'offres, avec des délais minimaux laissés pour les réponses. Ils sont libres d'attribuer le marché à l'issue d'une négociation. Pourtant, à regarder de plus près le Code des marchés publics, il apparaît que cette liberté est toute relative. Pas plus que dans les procédures formalisées, les pouvoirs adjudicateurs ne peuvent traiter avec des candidats qui feraient l'objet d'une des nombreuses interdictions de soumissionner. Les principes généraux de la commande publique sont à respecter. Des critères de choix des offres doivent être définis et annoncés: par rapport aux procédures formalisées, les pouvoirs adjudicateurs sont seulement dispensés de l'obligation de pondérer lesdits critères. La doctrine s'accorde à considérer que les candidats évincés doivent être informés et qu'un délai est à laisser avant la signature du marché pour que ceux-ci puissent exercer un référé précontractuel, procédure ouverte à ces formes de passation.

A bien des égards, l'écart entre une procédure adaptée menée dans le respect des principes de la commande publique et une procédure formalisée n'est pas considérable. Il faut clore cette revue par les marchés « de l'article 30 ». Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de censurer le Code du 7 janvier 2004 qui les avait mis à l'écart de toutes les règles de la passation. Depuis lors, il est clair que les pouvoirs adjudicateurs doivent respecter les principes généraux de la commande publique pour ces marchés qui, quel que soit leur montant, peuvent être passés selon une procédure adaptée.

### **Le premier seuil, élevé de 4 000 € HT à 20 000 € HT**

Le décret n° 2008-1356 du 19 décembre 2008 est tout entier dédié au nouveau seuil de 20000 €. Sous ce seuil, les pouvoirs adjudicateurs peuvent, d'une part, conclure librement avec un prestataire, d'autre part, le faire sans même recourir à un écrit.

### **La libre conclusion du contrat**

Tel que réécrit, le dernier alinéa de l'article 28 du Code des marchés publics indique que « le pouvoir adjudicateur peut décider que le marché sera passé sans publicité ni mise en concurrence préalables (...) si son montant estimé est inférieur à 20000 € HT (...) ». La note adressée au président de la commission consultative d'évaluation des normes à propos de cette mesure indique que le relèvement de ce seuil « introduira davantage de souplesse dans le Code des marchés publics et permettra d'accélérer les procédures de sélection des candidatures et des offres, pour les marchés de faible montant, notamment en faveur des petites et moyennes entreprises ».

Bien que la note ne le rappelle pas, il va de soi que le recours à cette faculté devra reposer sur une correcte estimation du montant prévisionnel au regard des règles posées à l'article 27. Il faut, en effet, souhaiter que ne se reproduisent pas les fractionnements irréguliers que l'on a pu connaître autrefois vis-à-vis du seuil de 300000 F TTC et qui ont été à l'origine d'une part importante des délits d'octroi d'un avantage injustifié à l'occasion de la conclusion d'un marché public (délit de favoritisme de l'art. 432-14 du Code pénal), délit susceptible d'être constitué dans le cas de marchés à procédure adaptée comme l'a montré une décision de la Cour de cassation du 14 février 2007. En revanche, si la procédure est utilisée à bon escient, le montant ayant été estimé régulièrement, le risque de poursuites

pénales devrait être écarté : on peut, du moins, le supposer, si l'on transpose au nouveau seuil la recommandation, faite aux représentants du Parquet par le ministre de la Justice dans une circulaire du 22 février 2005, de faire preuve d'une certaine prudence à propos des marchés de moins de 4 000 € HT, « l'acheteur public étant dispensé de publicité et de mise en concurrence ».

### **Le contrat peut ne pas être écrit**

Le même décret du 19 décembre remonte de 4 000 à 20000 € HT l'obligation de passer les marchés sous forme écrite. Il est, en effet, traditionnel, en matière de marchés publics, de lier deux sujets pourtant indépendants : la plus ou moins forte contrainte dans le choix du prestataire, question de passation, et la qualité du contrat, qui relève de la protection des intérêts de l'organisme public.

Ainsi donc, les pouvoirs adjudicateurs seraient fondés en droit à conclure des contrats sans support écrit (matérialisé ou non), le comptable ne pouvant alors exercer aucun contrôle sur les factures, autres que la présence des mentions élémentaires énoncées à l'annexe C « énonciation des mentions devant figurer sur les factures ou sur les mémoires » de la nomenclature des pièces justificatives annexée à l'article D. 1617-19 du Code général des collectivités territoriales. Un recours excessif à cette possibilité serait de nature à conduire les juridictions financières à s'interroger sur la qualité de la gestion de l'organisme.

### **La procédure adaptée**

Deux mesures prévues par le décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008 ont pour objectif de renforcer la place et l'efficacité de la procédure adaptée : son champ est étendu aux marchés de travaux de moins de 5 150000 € HT ; le recours à la négociation y est fortement encouragé.

## **Les marchés de travaux de seuil infra communautaire**

Le décret a mis fin à la réglementation nationale qui imposait une procédure formalisée pour les marchés de travaux passés par tous les pouvoirs adjudicateurs pour un montant estimé allant de 206 000 € HT à moins de 5 150 000 € HT. En nombre, sinon en montant, ces marchés représentent certainement une part essentielle des marchés de travaux des pouvoirs adjudicateurs, notamment des collectivités territoriales, petites et moyennes, et des offices publics de l'habitat.

Comme rappelé *supra*, le Code leur laissait le choix entre trois procédures: un appel d'offres « national », moins contraignant en termes de délais que l'appel d'offres communautaire, le dialogue compétitif, solution qui n'a guère été mise en œuvre, et une procédure négociée après publicité et mise en concurrence. Selon les données pour 2006 de l'Observatoire économique de l'achat public, 17 % des marchés de travaux ont été conclus par marché négocié, ce pourcentage comportant lui-même une part que l'expérience permet de supposer majoritaire de négociation faisant suite au caractère infructueux d'un appel d'offres. La part des marchés négociés selon l'ancien dispositif propre aux marchés de travaux, non mentionnée dans cette étude, est donc probablement faible.

La question se pose donc de savoir si les pouvoirs adjudicateurs se montreront aussi réservés vis-à-vis de la nouvelle possibilité qui leur est donnée qu'ils ne l'ont été à l'égard de la procédure négociée. En tout état de cause, les différences entre cette dernière et la procédure adaptée ne seront pas très importantes. Choissant cette dernière, les pouvoirs adjudicateurs devront faire une publicité appropriée: un candidat potentiel non informé de l'existence d'une

procédure pourra obtenir l'annulation de celle-ci conformément à la jurisprudence Région Nord - Pas-de-Calais. Les autres principes de la commande publique devront être respectés comme l'a déjà souligné la CJCE dans le cas d'un marché de travaux de seuil infra communautaire 19. Ainsi que rappelé ci-dessus, la procédure adoptée ne dispense pas les pouvoirs adjudicateurs de veiller aux candidatures retenues, de prévoir des critères de sélection, de bâtir un cahier des charges, etc.. En revanche, à la différence des procédures antérieures, la procédure adoptée ne nécessite pas l'intervention de la commission d'appel d'offres (dans la mesure où celle-ci n'a pas purement et simplement disparue du fait de la réforme en ce qui concerne l'Etat, ses établissements publics administratifs, les hôpitaux et les établissements publics sociaux ou médico-sociaux; cf., *infra*). Mais ce qui pourrait le plus contribuer à l'attrait de cette innovation tient dans la place donnée à la négociation.

## **L'encouragement à la négociation**

Tel qu'était déjà rédigé l'article 28, il était implicitement admis que le pouvoir adjudicateur pouvait négocier en cas de procédure adoptée. Cependant, malgré les avis donnés en ce sens par la doctrine ministérielle, il demeurait une réticence à procéder à la négociation. Il faut donc voir dans la nouvelle disposition ajoutée par le décret à l'article 28 du Code un encouragement explicite en ce sens : « Le pouvoir adjudicateur peut négocier avec les candidats ayant présenté une offre. Cette négociation peut porter sur tous les éléments de l'offre, notamment sur le prix ». La mesure vaut pour tous les marchés passés selon une procédure adoptée et non les seuls marchés de travaux. La négociation implique, comme l'a déjà indiqué la doctrine, que les pouvoirs adjudicateurs assurent une égalité de traitement et veillent à ne pas porter

atteinte aux droits de la propriété intellectuelle des candidats.

✚ L'allégement de la passation dans le champ des directives

Comme il a été indiqué *supra*, les Etats membres sont libres de prévoir des règles qui s'ajoutent à celles qu'imposent les directives dans le champ de celles-ci. Ils sont libres, également, de retirer ces règles. Trois des mesures prévues par le décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008 relèvent de cette démarche: la suppression de la commission d'appel d'offres de l'Etat, de ses établissements publics administratifs, des hôpitaux et des établissements publics sociaux ou médico-sociaux, la modification du rôle de la commission des marchés publics de l'Etat et, enfin, celle de la « double enveloppe » lors des appels d'offres ouverts. La suppression de la commission d'appel d'offres de l'Etat, de ses établissements publics administratifs, des hôpitaux et des établissements publics sociaux ou médico-sociaux Lorsqu'il expose le détail des procédures formalisées, le Code des marchés publics identifie les nombreuses décisions qui ponctuent le déroulement de la passation en les distinguant en deux catégories. Il indique, s'agissant des moins importantes, qu'elles sont prises par « le pouvoir adjudicateur ». Il faut comprendre par là son représentant, agissant selon les règles de décisions propres à l'organisme. Il précise, pour les plus importantes, au premier chef le choix de l'attributaire du marché, qu'elles relèvent d'un organe particulier.

Pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics (hors hôpitaux et établissements publics sociaux ou médico-sociaux), cet organe est la commission d'appel d'offres, dont la composition, fixée par le Code, varie selon la taille de la collectivité ou la nature de l'établissement public local.

Pour l'Etat, ses établissements publics

administratifs (dans la mesure où ils sont soumis au Code des marchés publics), les hôpitaux et les établissements publics sociaux ou médico-sociaux, la règle était et reste différente.

Avant la réforme du 19 décembre, les décisions importantes étaient prises par « le pouvoir adjudicateur » *après avis de la commission d'appel d'offres*. Ainsi, cette dernière n'avait déjà, pour ces organismes, qu'un rôle consultatif.

La réforme supprime la commission d'appel d'offres de ces organismes : toutes les décisions seront donc prises par le représentant du pouvoir adjudicateur sous qu'il ait eu à recueillir l'avis d'une commission. Cette mesure s'applique également aux marchés à procédure adoptée en vue des services de l'article 30 et dépassant 206 000 € HT. La suppression de la commission d'appel d'offres pour ces organismes a également une conséquence en matière d'avenants (cf. *infra*).

✚ **Les mesures concernant la commission des marchés publics de l'Etat**

Héritière des commissions spécialisées des marchés publics, la commission des marchés publics de l'Etat a déjà connu des évolutions ces dernières années. Dans la situation précédant la réforme, l'article 129 du Code indiquait qu'elle fournissait aux services de l'Etat une assistance pour l'élaboration ou la passation des marchés. Le décret n° 2007-61 du 16 janvier 2007 auquel renvoyait cette disposition est rédigé d'une manière plus impérative. Il indique, en effet, que « tout projet de marché ou d'accord cadre, passé par l'Etat et ses établissements publics autres qu'industriels et commerciaux et dont le montant estimé est supérieur à 6 ME HI est adressé à la commission des marchés publics de l'Etat avant l'envoi de l'avis d'appel public à la concurrence ». La nouvelle rédaction de l'article 129, issue du décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008, indique que cette commission « peut fournir » une assistance aux services

de l'Etat pour la passation des marchés. Un nouveau texte d'application, modifiant ou remplaçant le précédent du 16 janvier 2007, devrait être pris prochainement. Outre le fait que la saisine de la commission est devenue facultative pour les marchés de l'Etat et de ses établissements publics administratifs, le nouveau texte prévoit qu'elle peut fournir une assistance aux collectivités territoriales.

### **La suppression de la double enveloppe**

L'une des règles fondamentales du droit communautaire de la passation tient dans le fait que l'attribution du marché au candidat qui présente la meilleure offre est précédée par l'examen des candidatures à l'issue duquel des candidats peuvent être éliminés. Ces derniers, en effet doivent, d'une part ne pas faire l'objet d'une interdiction de soumissionner, d'autre part, satisfaire aux capacités techniques, professionnelles et financières que, le cas échéant, le pouvoir adjudicateur exige d'eux.

Dans la procédure de l'appel d'offres restreint (ainsi que dans la procédure négociée après publicité et mise en concurrence, le dialogue compétitif, le marché de conception réalisation, le concours de maîtrise d'œuvre), une première phase porte sur la sélection des candidatures. Le cahier des charges n'est communiqué qu'aux candidats retenus afin que ceux-ci remettent leur offre. En revanche, l'appel d'offres ouvert se caractérise par le fait que, suite à l'avis d'appel public à la concurrence, tout candidat intéressé est invité à apporter une double réponse, celle concernant le bien-fondé de sa candidature et celle concernant l'offre qu'il présente pour répondre au cahier des charges. Tant les directives que le Code prévoient que le pouvoir adjudicateur (ou, le cas échéant, la commission d'appel d'offres) se

prononce d'abord sur les candidatures et n'examine que les seules offres des candidats non éliminés. Pour matérialiser ce processus en deux temps, le Code prescrivait aux candidats, jusqu'à la présente réforme, de regrouper dans une première enveloppe les pièces concernant leur candidature et dans une seconde enveloppe, celles relatives à leur offre.

Cette mesure est sans doute susceptible, en allégeant quelque peu la tâche des candidats, d'inciter ceux d'entre eux peu familiers avec les marchés publics à répondre aux avis de marchés. La disparition de cette obligation de tri par les candidats ne dispensera évidemment pas les pouvoirs adjudicateurs d'y procéder eux-mêmes.

### **Hors Code des marchés publics: l'allégement des obligations en matière de signature des marchés**

Jusqu'à ce que la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés ne vienne modifier les articles L. 2122-22, L. 3221-11 et L. 4231-8 du Code général des collectivités territoriales, les marchés à procédure formalisée, à la différence des marchés à procédure adaptée de l'article 28, ne pouvaient donner lieu à une délégation générale de l'assemblée délibérante à l'exécutif. Ce dernier ne pouvait donc, en principe, signer le marché sans y avoir été autorisé, pour un marché donné, par l'assemblée délibérante.

Toutefois, l'ordonnance n° 2005-645 du 6 juin 2005 avait apporté un aménagement à ce régime. Elle prévoyait (art. L. 2122-21-1 du CGCT) que la délibération du Conseil municipal chargeant le maire de signer un marché déterminé pouvait être prise avant l'engagement de la procédure de passation de ce marché. Le CGCT posait comme condition que la délibération

comporte alors obligatoirement la définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du marché. Cette obligation, propre au droit des collectivités territoriales, ne remettait pas en cause le fait que le pouvoir adjudicateur n'est pas tenu de faire part du montant prévisionnel dans l'avis d'appel public à concurrence. Il restait loisible au Conseil municipal (ou au Conseil général ou au Conseil régional) de décider que la signature du marché ne pourrait intervenir qu'après une nouvelle délibération, une fois connus l'identité de l'attributaire et le montant du marché. Désormais, tous les marchés, y compris les marchés à procédure formalisée, peuvent donner lieu à la délégation de l'assemblée délibérante à l'exécutif. Si cette faculté n'est pas mise en œuvre, la délibération chargeant l'exécutif de souscrire un marché déterminé peut être prise avant l'engagement de la procédure de passation de ce marché; elle comporte alors obligatoirement la définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du marché (nouvelle rédaction des arts. L. 2122-21-I, L. 3221-11-1 et L. 4231-8-1 du CGCT).

## **L'ÉQUILIBRE FINANCIER DE L'EXÉCUTION**

Outre les règles portant sur leur passation, le régime des marchés publics comporte également des dispositions qui s'imposent à leur contenu contractuel. Le décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008 prévoit, à cet égard, des mesures qui infléchissent l'équilibre contractuel en faveur des titulaires des marchés. Une autre disposition, dont il est plus difficile de saisir la portée, porte sur les avenants.

### **✚ Les dispositions relatives aux contrats**

Par trois mesures, le décret vise à améliorer les conditions faites aux entreprises. La première était déjà attendue: il s'agit du raccourcissement du

délai global de paiement des marchés des collectivités territoriales. La deuxième renforce quelque peu la protection des titulaires des marchés vis-à-vis des aléas économiques. La troisième, prise à titre provisoire, est sans doute celle qui aura la plus grande portée: elle consiste à donner plus d'ampleur aux avances que les pouvoirs adjudicateurs doivent ou peuvent accorder aux titulaires avant tout commencement d'exécution des prestations.

### **✚ Le délai global de paiement**

Lors de l'exécution des marchés, la principale obligation pour les pouvoirs adjudicateurs est d'effectuer leurs paiements (avances, acomptes, solde, paiement direct des sous-traitants) dans le délai prévu par le marché. Tout retard doit conduire l'ordonnateur, sans que le titulaire ait à le demander, à mandater au bénéficiaire du titulaire des intérêts moratoires dont le taux doit également figurer au marché. Le délai de paiement ne peut dépasser un maximum, fixé par le Code des marchés publics. Le taux des intérêts moratoires est déterminé par le décret n° 2002-232 du 21 février 2002 relatif à la mise en œuvre du délai maximum de paiement dans les marchés publics.

Ce dispositif a été mis en place par étapes : le décret du 19 décembre le modifie en ce qui concerne les marchés des collectivités territoriales.

### **✚ La situation du dispositif antérieurement à la réforme**

Annoncée par le Code du 7 mars 2001, le principe du respect, par les pouvoirs adjudicateurs, d'un délai global de paiement, impliquant l'ordonnateur et le comptable, et prévoyant le versement d'intérêts moratoires en cas de dépassement (24), a été mis en œuvre progressivement à partir de 2002. À compter de 2004 et jusqu'en avril 2008, les paramètres du dispositif, fixés à

l'article 98 du Code des marchés publics et par le décret n° 2002-232 du 21 février 2002 relatif à la mise en œuvre du délai maximum de paiement dans les marchés publics, ont été les suivants :

- le délai maximum de paiement pour l'Etat et les collectivités territoriales a été de quarante-cinq jours, celui des hôpitaux étant de cinquante jours;

- le taux des intérêts moratoires, dès lors qu'il était mentionné dans le marché, a été celui de l'intérêt légal en vigueur à la date à laquelle les intérêts moratoires ont commencé à courir, augmenté de deux points au taux légal;

- en revanche, si ce taux ne figurait pas au marché, et s'agissant des seuls marchés formalisés, le taux applicable était égal au taux marginal de la BCE (25), majoré de sept points.

Par deux décrets du 28 avril 2008, l'un modifiant l'article 98 du Code et l'autre, le décret du 21 février 2002, un régime propre aux marchés de l'Etat et de ses établissements publics administratifs a été institué:

- le délai global des paiements de leurs marchés a été réduit à trente jours;

- le taux des intérêts moratoires, qu'il soit ou non indiqué dans le marché, est le taux marginal de la BCE majoré de sept points.

Il avait été annoncé que « durcissement » serait, à terme, appliqué aux marchés des collectivités territoriales : cette nouvelle étape est enclenchée.

### **Le nouveau régime applicable aux marchés des collectivités territoriales**

Le décret no 2008-1355 du 19 décembre 2008 modifie l'article 98 du Code. Il prévoit que l'actuel délai maximal de quarante-cinq jours est ramené à :

- quarante jours à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour les marchés dont la procédure de consultation est engagée ou l'avis d'appel public à la concurrence est

envoyé à la publication au cours de l'année 2009;

- trente-cinq jours à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, pour les marchés lancés du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 2010 inclus;

- trente jours à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010, pour les marchés lancés à partir de cette même date.

Le décret n° 2002-232 du 21 février 2002, quant à lui, est modifié par le décret n° 2008-1550 du 31 décembre 2008 :

- le taux applicable aux marchés des collectivités territoriales devient. Comme pour l'Etat. le taux marginal de la BCE augmenté de sept points, mesure applicable aux marchés dont la passation est lancée après la date d'entrée en vigueur du décret du 31 décembre 2008 ;

- le délai laissé au comptable se réduit de quinze à dix jours selon le même rythme que celui du passage du délai de paiement de quarante-cinq à trente jours.

### **La révision des prix**

L'exécution des marchés publics, dès lors qu'elle se déroule dans la durée, est susceptible d'être affectée par des aléas économiques. Le risque pèse surtout sur le titulaire du marché dans la mesure où les coûts sur lesquels il a bâti le prix de son offre connaîtraient une augmentation importante.

Depuis longtemps, le Code des marchés publics comporte des dispositions veillant à limiter ce risque. Le marché peut prévoir que le prix est actualisé si un délai de plus de trois mois s'écoule entre le moment où le prix initial a été fixé et celui où débute l'exécution des prestations. Un autre dispositif, plus adapté aux marchés d'une certaine durée, consiste à réviser le prix tout au long de l'exécution, soit en fonction d'une référence à partir de laquelle on procède à l'ajustement du prix, soit par application d'une formule représentative de l'évolution du coût de la prestation.

Les difficultés occasionnées ces

dernières années à des entreprises de BTP à la suite du renchérissement de certains matériaux ont conduit les pouvoirs publics à rappeler l'utilité de ce type de dispositions.

Ces préoccupations se sont traduites dans le Code du 1<sup>er</sup> août 2006 par deux exigences :

- les marchés de fournitures ou services autres que courants et des marchés de travaux ont dû prévoir l'actualisation du prix;

- les marchés de travaux d'une durée d'exécution supérieure à trois mois et qui ont nécessité, pour leur réalisation, le recours à une part importante de fournitures avec un prix est directement affecté par les fluctuations de cours mondiaux, ont dû comporter une clause de révision de prix incluant une référence aux indices officiels de fixation de ces cours.

Le décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008 renforce cette dernière règle. Dorénavant, ce sont tous les marchés, et non les seuls marchés de travaux, qui devront faire l'objet d'une actualisation en cas d'exposition aux fluctuations des cours.

### **Les avances**

Les avances constituent une des particularités des marchés publics. Les pouvoirs adjudicateurs peuvent ou doivent. Selon les cas, verser au titulaire du marché, avant tout commencement d'exécution, une avance représentant un certain pourcentage du montant du marché. Celle-ci est ensuite récupérée au cours du déroulement du marché.

L'une des mesures du plan de relance de l'économie française consiste, afin d'améliorer la trésorerie des entreprises, à rendre possible en 2009, pour l'ensemble des marchés, le versement des avances dans des cas non prévus par le Code des marchés publics et. Pour les marchés de l'Etat et de ses établissements publics administratifs, à procéder obligatoirement

à des versements complémentaires. A cet effet, le décret suspend de manière temporaire une partie des règles qui encadrent l'octroi des avances.

### **Le régime des avances avant les nouvelles dispositions**

Plusieurs fois modifiées dans les versions successives du Code, les avances font l'objet des articles 87 à 90 du texte actuel.

Les principaux traits du régime des avances figurent à l'article 87. A titre obligatoire, une avance de 5 % du montant du marché est versée quand le montant de celui-ci est de plus de 50000 € HT et que la durée de son exécution est supérieure à deux mois. En vertu de l'article 89, les collectivités territoriales peuvent toutefois exiger que le titulaire du marché apporte une garantie à première demande ou une caution personnelle et solidaire. Par ailleurs, l'avance peut être refusée par le titulaire.

A titre facultatif, l'avance peut être portée jusqu'à 30 %. Elle peut aussi aller jusqu'à 60 % si le pouvoir adjudicateur exige une garantie à première demande (art. 87-111). De plus, l'article 87-V indique que « le marché peut prévoir le versement d'une avance dans les cas où elle n'est pas obligatoire ».

Enfin, le taux et les conditions de versement de l'avance sont fixés par le marché. Ils ne peuvent être modifiés par avenant.

### **Les mesures instituées par le décret du 19 décembre 2008**

L'article 43 du décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008 indique que, par dérogation à l'article 87 du Code des marchés publics, une avance peut être accordée lorsque le montant du marché est supérieur à 20000 € HT et précise que cette disposition s'applique aux marchés en cours d'exécution à la date d'entrée en vigueur du présent décret ou notifiés au plus tard le 31 décembre 2009.



Pour saisir le sens de cette mesure, il est nécessaire de se reporter à l'annexe technique de la circulaire du Premier ministre du 19 décembre 2008.

Celle-ci indique que, par dérogation à l'article 87, et dans les limites fixées par le nouveau dispositif (marchés de plus de 20 000 € HT en cours d'exécution ou notifiés jusqu'au 31 décembre 2009), les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices ne seront plus contraints par :

- la limite de durée du marché de deux mois;
- la limite du montant du marché de 50000 € HT;
- le fait que la possibilité d'accorder l'avance doit être prévue par le marché;
- la règle interdisant de modifier le montant de l'avance par avenant.

L'annexe à la circulaire mentionne plus loin que le dispositif dérogatoire ne modifie en rien les autres règles de l'article 87, notamment la possibilité pour le titulaire de refuser une avance, les « modalités de constitution d'une garantie à première demande » et la « possibilité d'accorder une avance par voie contractuelle y compris dans les cas où le CMP ne l'impose pas (art. 87-V) ».

Peu importe, s'agissant de cette dernière disposition, le fait que, selon toute vraisemblance, elle permettait déjà aux pouvoirs adjudicateurs d'accorder une avance sous le seuil de 50 000 € HT et sans que le marché ait une durée de deux mois. L'essentiel de l'impact du décret tient dans la possibilité d'accorder, par avenant, une avance non prévue au marché ou d'augmenter une avance déjà fixée par celui-ci.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics locaux sont libres de mettre en œuvre ces dispositions. Il en va autrement pour l'Etat et ses établissements publics soumis au Code des marchés publics.

#### **Les instructions données aux**

## **services de l'Etat par la circulaire du 19 décembre**

Par la circulaire évoquée ci-dessus, le Premier ministre demande aux ministres que soit prévue systématiquement une avance de 20 % lorsque le montant initial du marché est supérieur à 20000 € et inférieur à 5 millions d'euros. Cette mesure vaut pour les marchés notifiés au plus tard le 31 décembre 2009. Pour les marchés en cours d'exécution, il est demandé de verser, à la demande de l'entreprise contractante, le complément entre le montant de l'avance déjà octroyée et le montant correspondant à 20 % du marché. Il est précisé que la mesure concerne également les établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat.

### **La mesure relative aux avenants**

Souvent nécessaire, la conclusion des avenants est étroitement réglementée. En effet. Si. Par définition, les avenants sont adoptés par les parties pendant l'exécution du marché, ils apparaissent comme étant susceptibles de remettre en cause la passation. Ce n'est pas une pure hypothèse: naguère, l'attribution du marché au prestataire le moins-disant a pu être suivie de la conclusion d'avenants venant augmenter le montant du prix au bénéfice du titulaire. De manière plus subtile, des avenants peuvent apporter au marché des modifications telles que des prestataires auraient fait acte de candidature s'ils avaient connu l'étendue ou la nature des prestations telles que précisées après coup.

Il en est résulté une réglementation particulièrement contraignante qui peut rendre la conclusion d'un avenant peu compatible avec les considérations pratiques qui sont inhérentes au déroulement des marchés, notamment des marchés de travaux.

La mesure prévue par le décret du 19

décembre porte sur des situations particulières, celles résultant de sujétions imprévues. Il convient, au préalable, d'examiner l'ensemble de la réglementation relative aux avenants.

#### **✚ La réglementation relative aux avenants le droit communautaire**

Les directives communautaires n'évoquent pas le sujet des avenants. Elles prévoient en revanche une autre manière de faire face à l'imprévu, celle consistant à recourir à un marché complémentaire conclu sans publicité ni mise en concurrence avec le titulaire du marché en cours. Cette possibilité a été transposée depuis 2001 dans le Code des marchés publics mais semble n'avoir guère été utilisée. L'article 35-11-4° autorise de tels marchés pour les fournitures « lorsque le changement de fournisseur obligerait le pouvoir adjudicateur à acquérir un matériel de technique différente entraînant une incompatibilité avec le matériel déjà acquis ou des difficultés techniques d'utilisation et d'entretien disproportionnées ». Dès lors que le marché initial a été conclu à l'issue d'une procédure ayant donné lieu à une publicité au *JOUE*, il n'y a pas de limite au montant des prestations complémentaires. L'article 35-11-5° fixe le régime des marchés complémentaires de services ou de travaux en vue de prestations ne figurant pas dans le marché initial mais devenues nécessaires, « à la suite d'une circonstance imprévue », à l'exécution du service ou à la réalisation de l'ouvrage. Le montant cumulé de ces marchés complémentaires ne doit pas dépasser 50 % du montant

du marché principal. La CJCE, dans une des rares décisions rendues sur les avenants, considère que ceux-ci ne doivent pas apporter une modification substantielle au contrat.

#### **✚ Le droit national avant la**

#### **modification apportée par le décret du 19 décembre 2008**

Les avenants, marqués par le soupçon, font l'objet d'une double réglementation. En premier lieu, une règle de procédure prévoit que tout projet d'avenant d'un marché public dépassant un seuil de 5 % par rapport au montant du marché initial est soumis pour avis à la commission d'appel d'offres et que l'assemblée délibérante qui statue sur le projet d'avenant est préalablement informée de cet avis. Cette mesure ne concerne plus aujourd'hui que les marchés à procédure formalisée des collectivités territoriales. En effet, prenant acte de la suppression de la commission d'appel d'offres de l'Etat, des hôpitaux et des établissements publics sociaux ou médico-sociaux, la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés indique que ces dispositions ne sont pas applicables aux avenants des marchés de ces organismes.

En second lieu, une règle de fond pose les limites en matière d'avenant : selon l'article 20 du Code des marchés publics, « sauf sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ou une décision de poursuivre ne peut bouleverser l'économie du marché ou de l'accord-cadre, ni en changer l'objet ».

En s'en tenant aux décisions du seul Conseil d'Etat. Il n'y a pas d'exemples récents où ce dernier aurait admis que des sujétions imprévues aient pu justifier qu'un avenant modifie l'objet du marché où en bouleverse son économie.

Hors de l'existence de sujétions imprévues, le juge administratif procède à l'analyse au cas par cas pour vérifier si un avenant enfreint la règle ci-dessus.

#### **✚ La modification apportée par le décret du 19 décembre 2008**

La nouvelle rédaction de l'article 20

est la suivante: « En cas de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ou une décision de poursuivre peut intervenir quel que soit le montant de la modification en résultant. Dans tous les autres cas, un avenant ou une décision de poursuivre ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet ».

Il ne ressort pas du texte antérieur qu'il impliquait une limite aux avenants en cas de sujétions imprévues. En tout état de cause, cette mesure risque de n'avoir guère de portée, la reconnaissance de sujétions imprévues relevant de l'appréciation du juge administratif. Quant à la décision de poursuivre, dispositif particulier qui. Par nature, n'est pas susceptible de modifier l'objet du contrat ni d'en bouleverser l'économie, aucun texte ni aucune jurisprudence n'en a, jusqu'à présent limité le montant.

Aussi, dans l'ensemble, assez vaste, des domaines touchés par la réforme mise en place par les deux décrets du 19 décembre 2008, la mesure relative aux avenants ne devrait guère avoir d'impact. à la différence d'autres, telles notamment que le relèvement du seuil de base de 4 000 à 20 000 € HT ou les mesures relatives aux avances.

Le régime de la passation des marchés de l'Etat. de ses établissements publics administratifs, des hôpitaux et des établissements publics sociaux ou médico-sociaux tend à se rapprocher du régime de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au Code des marchés publics, lui-même proche des directives communautaires. On se souvient que la sortie des hôpitaux hors du Code des marchés publics avait été évoquée : la réforme du 19 décembre 2008 va loin dans ce sens.

Quant aux collectivités territoriales, les décisions relatives à la passation demeurent de la compétence de la commission d'appel d'offres. Les règles législatives relatives à la signature sont, en revanche, allégées. Toutes ces entités restent confrontées au délicat équilibre qui caractérise la procédure adaptée, d'autant que son champ s'est considérablement élargi avec les marchés de travaux de seuil infra communautaire. Elles sont encouragées à recourir à la négociation. Pour autant. Elles doivent veiller à la qualité contractuelle de leurs marchés, exigence qui devrait être mieux découplée des obligations de passation.

S'agissant de l'exécution, au-delà des mesures transitoires concernant les avances, dont on a vu qu'elles étaient facultatives pour les entités du secteur public local. il faut sans doute mettre au premier plan le renforcement du dispositif du délai global de paiement et des intérêts moratoires associés : les délais pour les collectivités territoriales vont rejoindre sous peu ceux applicables à l'Etat. Le taux des intérêts l'a déjà fait. Au niveau que ceux-ci ont atteint. Ni les pouvoirs adjudicateurs, ni les titulaires des marchés ne peuvent plus se tenir à l'écart de cet enjeu.

# FINANCES PUBLIQUES

## Colloque international sur les finances publiques au Maroc et en France

**Maroc hebdo / 10 septembre 2009**

**Libération / 14 septembre 2009**

Un colloque international sur Les Finances publiques au Maroc et en France: « enjeux et réponses face à la crise » a été organisé les 12 et 13 septembre à Rabat, à l'initiative du ministère de l'Economie et des finances et de l'Association pour la fondation internationale des finances publiques (FONDAFIP). Organisé avec le soutien de la Revue Française des Finances Publiques (RFFP) et du Groupement européen de recherches en finances publiques (GERFIP), cette rencontre a été l'occasion de mettre l'accent sur l'impact de la crise sur les systèmes économique et financier des deux pays, ainsi que sur les moyens financiers et budgétaires mis en œuvre dans le cadre de la relance. Ce colloque, qui verra la participation de plusieurs responsables marocains, français et européens, ainsi que de professeurs universitaires des deux pays, débattera de trois principaux axes à savoir: l'impact de la crise sur les finances publiques, les instruments financiers et fiscaux de la relance et les instruments budgétaires de la relance.

Le thème s'est décliné en trois principaux axes complémentaires portant sur « l'impact de la crise sur les finances publiques », « les instruments financiers et fiscaux de la relance » et « les instruments budgétaires de la relance ». Trois thématiques actuelles d'une extrême importance qui

s'inscrivent dans le contexte de crise financière qui prévaut à l'échelle mondiale, et qui nourrissent maintes interrogations quant au devenir des économies de nombreux pays.

### **Le Ministre de l'Economie et des Finances promet une réforme poussée des finances publiques**

Intervenant à cette occasion, le ministre de l'Economie et des Finances dont la communication était riche d'enseignements, s'est focalisé sur la réforme de la loi organique des finances qui permettra une meilleure gestion des effets de la crise et l'engagement de nouvelles réformes, a-t-il en substance déclaré.

Une réforme très poussée des finances publiques s'impose plus que jamais. Avec la crise économique mondiale, elle devient une nécessité impérieuse pour le Maroc. Si le ministre des finances admet théoriquement ce constat, il n'ose pas encore traduire cette conviction par des réformes profondes. C'est du moins ce qui se vérifie à travers les orientations actuelles relatives à l'élaboration du projet de la loi de finances au titre de l'exercice 2010. Il a souligné « la détermination du gouvernement à faire de 2010 l'année de la réforme de la loi organique des finances », laquelle loi devra consacrer

d'après l'argentier du royaume, la performance dans la gestion des deniers publics et la programmation des dépenses ainsi que le développement de l'audit des politiques publiques.

Toutefois, c'est une refonte globale et radicale que nécessitent les finances publiques au Maroc pour produire les effets escomptés. Or, au lieu de tracer les grandes lignes d'une nouvelle perception des finances publiques, les hauts responsables et experts marocains se contentent toujours d'établir des diagnostics sans remèdes réels.

L'initiative du ministère de l'Economie et des Finances et de l'Association pour la fondation internationale des finances publiques (FONDAFIP) gagnerait, de ce fait, en ouvrant réellement le débat sur les finances publiques pour préserver l'équilibre social et garantir le développement économique du pays.

### **Maroc/France: vers une meilleure gestion des finances publiques pour limiter les dégâts de la crise**

Cette rencontre a été l'occasion de mettre l'accent sur l'impact de la crise sur les systèmes économique et financier des deux pays, ainsi que sur les moyens financiers et budgétaires mis en œuvre dans le cadre de la relance.

La crise économique internationale a négativement impacté le PIB (Produit intérieur brut) et notamment le PIB non agricole. «Ce dernier était de 4% en 2008, mais en 2009, il sera de 3 % seulement. Notre ambition est de le ramener à 4 % en 2010», a souligné le directeur du Trésor au sein du ministre des Finances Zouhair Chorfi. Pour ce haut responsable du ministère des

Finances, le PIB marocain tournait autour de 6 % et on a commencé à parler d'une certaine autonomie par rapport aux aléas climatiques. «Mais la crise a rappelé un certain nombre de réalités: on a encore des fragilités, notamment au niveau du système exportateur». Pour M. Chorfi la crise a impacté également les échanges extérieurs, le tourisme et les IDE (investissements directs étrangers). Mais le Maroc fait mieux que les pays de la région, même ceux disposant de la manne pétrolière».

Ce qui est intéressant, c'est de voir qu'au-delà des différences de situation entre le Maroc et la France, la crise actuelle a ses exigences du point de vue de la rationalisation de la dépense publique, de l'optimisation de cette dépense et de la nécessité de la poursuite des réformes visant la modernisation du système fiscal avec une attention accrue à l'éthique et au contenu de la réforme. Le responsable marocain a ajouté que la réforme de la TVA serait poursuivie par l'élargissement de l'assiette en vue de s'acheminer à terme vers un système à deux taux. «Nous comptons poursuivre les efforts en vue de bâtir un système fiscal moderne, équitable et transparent et qui soit au service de la croissance et de la justice sociale», a-t-il dit. Ces nouvelles dispositions participent, selon le responsable gouvernemental, du souci des pouvoirs publics d'adopter une nouvelle approche en matière de gestion et de pilotage des finances publiques basées sur les principes de transparence, d'efficacité et de pertinence. Le but étant de parer aux effets de la crise économique internationale et de préparer l'après-crise.

Le ministre des Finances a souligné toutefois «l'atténuation progressive» de ces effets d'un mois à l'autre grâce notamment aux mesures prises pour soutenir l'activité économique, « tout en veillant sur le maintien des équilibres fondamentaux de l'économie, le budget 2009 a été résolument inscrit dans une logique de soutien à la croissance à travers la promotion de la demande intérieure, l'encouragement des exportations et l'accompagnement des PME».

De son côté, Michel Bouvier, Président de la FONDAFIP, a affirmé qu'« il fallait identifier autrement les facteurs de la crise, repenser les fondements de la fiscalité dans le cadre d'un monde mondialisé et créer un nouveau cadre d'analyse » en soulignant que la crise actuelle se distingue de celle de 1929 et par conséquent elle impose d'autres perceptions pour mieux la cerner.

« La réflexion d'aujourd'hui sur la sortie de crise est essentielle quant aux moyens monétaires utilisés. Elle va entraîner un changement de mode de gouvernance dans le monde et, auparavant un changement dans la gouvernance d'un pays : Il s'agit de la réhabilitation de l'Etat et du politique, l'économique interprète le politique pour intervenir. Mais un retour de l'Etat dans un nouveau cadre, celui de la mondialisation, qui donne naissance à la multipolarité», a déclaré Fathallah Oualalou, Maire de Rabat lors de son intervention sur les instruments financiers et fiscaux de la relance ».

## L'information budgétaire dans une comptabilité publique

Frans VAN SCHAIK, Deloitte partner, Ian SANDERSON

Revue Française de Comptabilité, janvier 2009

*Rares sont les normes comptables qui traitent des règles pour inclure l'information budgétaire dans les comptes annuels d'une entité publique. Les normes IPSAS (les IFRS pour le secteur public) se devaient d'inclure de telles règles car le budget joue un rôle prééminent dans l'action et le contrôle des organisations publiques. Cet article présente les principes de l'IPSAS 24 "presentation of budget information in the financial statements"; il fournit aussi des exemples pratiques.*

### LE NOUVEAU IPSAS 24

Le budget est un trait spécifique du reporting dans le secteur public. Le budget ne sert pas seulement à contrôler l'entité publique, il est un mandat donné par l'autorité délibérative ainsi qu'un compte-rendu à cette autorité et au public en général. Le budget est un instrument majeur de la gouvernance publique.

Le Board IPSAS (1) a publié IPSAS 24 (2) qui doit s'appliquer aux états financiers pour les périodes à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009 (une application avancée est encouragée). La norme s'applique aux entités qui préparent leurs états financiers selon les IPSAS et qui publient leur budget soit volontairement soit obligatoirement. La norme demande d'inclure des informations sur le budget dans leurs états financiers; elle ne les oblige à préparer un budget ni à communiquer sur le budget lui-même. Toutefois, le Board IPSAS réfléchit à l'intérêt de publier une norme sur le budget à l'avenir.

La plupart des entités publiques établissent un budget qui joue le rôle d'un tableau de financement (*cash-flow*

*statement*) ou d'un résultat de la performance financière (*statement of financial performance*, ressemblant à un compte de résultat avec charges et produits dans le secteur privé). Certaines entités (telles que les institutions gouvernementales en Australie) préparent des budgets plus complexes : ils couvrent à la fois le tableau de financement, le résultat de la performance financière et le bilan (*statement of financial position*). Cette position est hautement recommandée si un gouvernement poursuit des politiques visant des postes du bilan; tel est le cas quand il cherche à respecter la règle de l'Union européenne limitant la dette publique à 60 % du produit national brut.

### LES BASES DE COMPARAISON

Les règles pour inclure une information budgétaire dans les comptes publics devraient être simples quand budget et états financiers sont établis sur les mêmes bases, qu'elles soient en comptabilité de caisse (*cash accounting*) ou en comptabilité d'engagements (*accrual accounting*) et quand ils s'appliquent à la

même entité, pour la même période, avec les mêmes classifications.

En pratique, cependant, ces bases comparables ne sont pas si fréquentes. IPSAS 24 ne demande une comparaison budget comptabilité que si ces bases sont comparables. De toute façon, IPSAS 24 demande que l'annexe des comptes annuels précise sur quelle base le budget a été préparé: *cash* ou *accru al*.

Bien souvent, les budgets sont établis en *cash* et les comptes en *accrual*. Cela provient de ce que budget et comptes étaient antérieurement établis en *cash*, et qu'ensuite les comptes sont passés de *cash* à *accrual*. De nombreux pays en Europe et dans le monde sont dans ce cas. L'application de *accrual* au budget est souvent considérée comme délicate et remise à plus tard. Les entités européennes par exemple sont dans cette situation: elles appliquent les IPSAS (*accrual accounting*) pour leurs états financiers et continuent d'établir leurs budgets en *cash*.

Dès lors, certains avantages de la comptabilité d'engagement (*accrual*) sur la comptabilité de caisse (*cash*) n'apparaissent plus. Par exemple, l'amélioration possible du contrôle de gestion grâce à un état comme le résultat de la performance financière est impossible quand on reste à un tableau de financement (*cash-flow*) ; la comparaison prévision-réalisation est perdue.

## DIFFÉRENCES

Parfois, l'impossibilité de comparaison budget-comptabilité est due aux différences d'entité, de période et de classifications.

Des différences d'entité peuvent apparaître quand le budget n'inclut pas certaines activités ou cash-flows qui sont dans les états financiers. Pour ces derniers, les IPSAS requièrent la consolidation quand l'entité produisant le

rapport financier exerce un contrôle sur d'autres entités alors que le budget peut ne pas les inclure.

Des différences de période apparaissent quand budget et comptes ne sont pas établis pour la même période. Par exemple, les Nations Unies établissent leur budget pour deux ans (sans donner un montant pour chacune des deux années) et leurs comptes par année comme le recommandent les IPSAS

Des différences dans les classifications apparaissent quand les autorisations budgétaires ne sont pas suivies dans les états financiers.

## RÈGLE NUMÉRO 1

La première règle de l'IPSAS 24 impose aux états financiers de faire une comparaison entre les chiffres réels et les prévisions du budget primitif ainsi que celles du budget révisé. La comparaison doit être faite sur la base (*cash* ou *accrual*) appliquée pour établir le budget même si les états financiers ont été établis sur une autre base.

Par conséquent, quand le budget est établi sur une base *cash* alors que les états financiers sont en base *accrual*, il faut rétablir les états financiers en *cash* pour faire la comparaison demandée. L'IPSAS 24 permet de faire la comparaison sous deux formes:

- soit sous la forme d'un état séparé : comparaison entre chiffres réels et chiffres budgétés ("statement of comparison between budget and actual figures") ;
- soit sous la forme d'une colonne additionnelle dans les états financiers (seulement possible quand les bases sont identiques).

## RÈGLE NUMÉRO 2

La seconde règle requiert qu'une information soit donnée sur toute différence significative entre chiffres réels



et chiffres budgétés sauf si cette information est donnée dans un autre document publié avec les états financiers et que mention en est faite dans l'annexe. Elle peut aussi être donnée dans l'annexe elle-même.

### **RÈGLE NUMÉRO 3**

La 3<sup>ème</sup> règle demande qu'une information soit donnée pour toute différence significative entre le budget initial et le budget final; elle doit préciser les facteurs qui en sont la cause (reclassification ou autres). Sans cette règle, la règle numéro 2 serait inutile dans le cas, fréquent, où le budget final est ajusté en fin de période pour s'aligner sur les chiffres réels. Cette information doit faire partie des états financiers sauf si elle est incluse dans un rapport publié avant ou en même temps que les états financiers et que mention en est faite dans l'annexe.

### **RÈGLE NUMÉRO 4**

La 4<sup>ème</sup> règle s'applique quand le budget est en cash et les états financiers en accrual. L'entité publique doit inclure dans ses états financiers un état de réconciliation entre les chiffres réels en cash et les chiffres réels en accrual tels

qu'ils figurent dans les états financiers. Ainsi, les entités européennes (EE) appliquent les IPSAS (accrual pour leurs états financiers et fournissent une réconciliation entre les chiffres réels de la comptabilité d'engagement (accrual et les chiffres réels de la comptabilité de caisse (cash)). Pour 2007, les EE ont un surplus de 7,5 milliards € selon les IPSAS (accrual et un surplus de 1,5 milliard € en comptabilité de caisse (cash, aussi appelée budget outturn). En 2005, c'était le contraire: un déficit de 7,8 milliards € en accrual et un surplus de 2J milliards € en cash; dans ce cas, la différence était surtout due à une provision pour pension de 8 milliards € passée en 2005, pension figurant en accrual mais non en cash.

### **CONCLUSION**

Bien des entités publiques qui préparent et informent sur leur budget et états financiers établis en accrual, respectent bon nombre des règles de l'IPSAS 24. Seules manquent très souvent des notes sur les différences entre budget initial et budget final. Ce manque oblige quiconque veut comprendre les états financiers de l'entité à rechercher, dans les comptes-rendus de plusieurs meetings, l'origine et la cause des modifications budgétaires.

## 3<sup>ème</sup> réunion du CNCE : La crise et la capacité de résilience de l'économie marocaine au menu

**La Nouvelle Tribune, 30 juillet 2009**

Crise, résilience de l'économie marocaine et accélération des réformes structurelles ont été les mots les plus usités par les différents intervenants de cette troisième édition du Conseil National du Crédit et de l'Épargne (CNCE), tenue le mardi 28 juillet 2009, au siège de Bank Al-Maghrib. C'est M. Salah Eddine Mezouar, Ministre de l'Économie et des Finances qui a donné le tempo dans son speech en soulignant que «la réunion du CNCE revêt cette année une importance cruciale dans la mesure où elle intervient dans un contexte mondial marqué par la crise économique et financière internationale et par la recherche de solutions appropriées pour atténuer ses répercussions sur nos économies».

Si des lueurs d'espoirs d'une reprise économique en 2010 sont aujourd'hui perceptibles, sous l'effet des plans de relance gouvernementaux et des actions des banques centrales, il n'en demeure pas moins que l'année 2009 sera marquée par un ralentissement net de la croissance mondiale.

Dans ce contexte particulier, l'économie marocaine a fait preuve d'une résilience remarquable face à l'évolution défavorable de la conjoncture internationale. L'évolution de certains indicateurs macroéconomiques en atteste. Outre la croissance du PIB de 5,6 % en 2008, le cadre macroéconomique s'est consolidé et l'inflation demeure maîtrisée. Toutefois, tout n'est pas rose, reconnaît M. Mezouar. «Nos échanges extérieurs ont connu une dégradation sous l'effet conjugué de la flambée des cours des matières premières et le recul de l'activité

économique dans la zone euro au cours du second semestre 2008». Conséquence, la balance des paiements, excédentaire depuis 2001 a affiché un déficit de 5,2 % du PIB en 2008.

Pour l'année en cours, en dépit de ralentissement de l'économie mondiale, l'économie marocaine devrait réaliser une croissance comprise entre 5 % et 5,7 % grâce notamment à une bonne campagne agricole qui se traduira par une progression de 25 % du PIB agricole compensant le ralentissement du PIB non agricole. Si le déficit budgétaire sera limité à 2,5 % cette année, de l'aveu du Ministre de l'Économie et des Finances, «les échanges extérieurs continueront à se dégrader sous l'effet du recul de la demande étrangère et de la contraction des transferts MRE et des recettes du tourisme».

Face à cette situation, l'Etat a été réactif en apportant des réponses visant à limiter l'impact de la crise sur le tissu économique national à travers la mise en place d'un Comité de veille stratégique et des plans de soutien en faveur des secteurs touchés par la crise (textile, automobile, électronique, tourisme et des transferts des MRE, etc.) dans le but de sauvegarder le potentiel productif et d'aider les entreprises marocaines à garder leurs parts de marché et à sauvegarder les emplois.

Reste, comme l'a bien souligné le Ministre, «des réformes structurelles doivent constituer des réponses aux fragilités dévoilées par la crise et liées notamment à la faiblesse de l'offre exportable et à l'insuffisance de la

compétitivité des secteurs exportateurs».

### **Politique monétaire adéquate**

Cette nouvelle donne devra se traduire par une accélération des de la mise en œuvre des politiques sectorielles et la poursuite des réformes du secteur financier dans le but de consolider sa contribution en tant qu'acteur économique dont la valeur ajoutée ne cesse de croître. D'ailleurs, afin d'y parvenir, sur le plan de la politique monétaire, Bank Al-Maghrib n'a ménagé aucun effort pour assurer la stabilité des prix à moyen terme au cours de ces derniers mois en ajustant le taux directeur en fonction de l'évolution de l'inflation et en injectant durablement de la liquidité sur le marché suite à la révision du taux de la réserve monétaire à deux reprises faisant passer celui-ci de 15 % à 10 % actuellement.

Allant dans le même sens, M. Othman Benjelloun, Président du GPBM, a indiqué que «alors que le contexte international est celui des turbulences et des remises en causes fondamentales de l'architecture financière mondiale, il y a un consensus général, au Maroc et à l'étranger, par rapport à la qualité et à l'adéquation de la réglementation bancaire et financière à celle des politiques de change menées, qu'interagissent avec la solidité des infrastructures financières marocaines et notamment des banques», avant de rappeler les bonnes performances du secteur au cours de la décennie écoulée.

Et concernant toujours le secteur financier, plusieurs réformes ont été entreprises depuis la dernière réunion du CNCE dont le renforcement de la supervision financière, l'approfondissement des marchés des capitaux et le développement de la bancarisation. Au niveau de la supervision, le CDVM et l'autorité de supervision du secteur des assurances et de la prévoyance sociale devraient bénéficier

d'une complète autonomie en conformité avec les meilleurs standards internationaux. Les projets de lois relatifs à ces deux institutions ont été finalisés et sont dans le circuit d'adoption. Selon M. Mezouar, «les changements au niveau de la supervision constituent des gages d'un contrôle plus efficace mais également un prélude à une meilleure coordination des interventions des différentes autorités de supervision du secteur financier».

Par ailleurs, et dans le but de contribuer au développement du marché des capitaux, le ministre a annoncé l'adoption du projet de loi relatif au marché à terme d'instruments financiers par le Conseil du Gouvernement. En outre, et dans le cadre d'une politique visant à développer toutes les synergies pour une meilleure mobilisation de l'épargne et son allocation optimale, les autorités ont soutenu la modernisation et la professionnalisation des services financiers de Barid Al-Maghrib. Cette volonté s'est traduite par la création de Al Barid Bank, filiale de poste Maroc et son agrément en tant que banque.

### **Poursuite des réformes**

Grâce à ces réformes, qui se sont consolidées au cours de ces dernières années et qui se sont traduites, pour Bank Al-Maghrib, par le renforcement du cadre prudentiel et la mise en place d'un dispositif proactif de détection et de gestion des risques, «le Maroc est parvenu à résister aux répercussions directes de la crise sur son système financier», a pour sa part souligné M. Abdellatif Jouahri, Wali de Bank Al-Maghrib. Et afin d'affiner le dispositif de contrôle, «les travaux sont en cours pour la mise en place d'un cadre de surveillance macro-prudentielle, basé à la fois sur des tests de stress pour évaluer la résilience du système bancaire à différents chocs et sur la conduite de simulations de crises systémiques, en concertation avec les autorités de régulation et de supervision du secteur financier».

Enfin, ces réformes du secteur financier qui s'inscrivent dans une vision à moyen terme seront approfondies. Dans ce cadre, un accent particulier sera mis sur le développement de l'épargne longue avec notamment le développement de produits appropriés (épargne entreprise, épargne salariale, plan épargne actions, etc.) et la mise en place de dispositifs incitatifs pour leur développement. Seulement, pour le Gouverneur de Bank Al-Maghrib, il faut que les réformes entamées puissent aboutir. Et concernant l'épargne longue, «on en parle depuis la décennie 70 et jusqu'à présent rien de concret». Le problème est que «nous commençons bien les réformes mais nous ne disposons pas le souffle pour les mener à terme», ironise-t-il. Bref avec la nouvelle donne actuelle, tous les intervenants mettent l'accent sur la nécessité d'accélérer les réformes structurelles engagées.

### **Le Trésor sur le marché monétaire**

Dans le cadre de la mise en place des conditions devant contribuer au développement du marché des valeurs du Trésor, et après la finalisation du cadre réglementaire et légal relatif aux opérations de gestion active de la dette intérieure et de la trésorerie publique, le Ministre de l'Economie et des Finances, M. Salah Eddine Mezouar, et le Gouverneur de Bank Al-Maghrib, M. Abdellatif Jouahri, ont signé le mardi 28 juillet 2009, une convention relative aux opérations du Trésor sur le marché monétaire. Celle-ci fixe les modalités d'intervention de la Direction du Trésor et des Finances Extérieures sur le marché monétaire. Les interventions du Trésor sur le marché monétaire permettront d'optimiser la gestion de la trésorerie publique, grâce aux opérations de placement et d'emprunt, et ce dans le respect de la conduite de la politique monétaire.

## Rapport de Bank Al-Maghrib 2008 (Extrait)

L'environnement international en 2008 a été exceptionnel à plus d'un titre. Si le premier semestre a été marqué par une envolée sans précédent depuis plusieurs décennies des prix des matières premières et son impact sur l'inflation, le deuxième semestre a par contre été caractérisé par l'aggravation de la crise financière et la diffusion de ses effets avec une rapidité et une ampleur rarement observées à l'économie réelle, conduisant ainsi à un ralentissement de la croissance mondiale, revenue en un an de 5,1% à 3,2%.

Contenue initialement au compartiment financier du crédit immobilier américain, la crise s'est diffusée sur les marchés financiers au travers d'un système complexe de conception, de distribution et de valorisation des produits financiers. Largement circonscrite au départ aux pays développés, elle s'est ensuite propagée vers les pays émergents, avec une intensité qui varie selon les spécificités de chaque économie. Cette évolution a ainsi marqué la rupture de la tendance à la hausse des prix des matières premières et un reflux brutal de l'inflation au cours du second semestre. Ainsi, dans la zone euro, alors que l'inflation a atteint 3,3% pour l'année, elle est revenue, en glissement annuel, à 1,6% en décembre 2008. Parallèlement, les marchés monétaire et financier internationaux ont pâti du climat de perte de confiance généralisée, avec un reflux considérable de l'activité sur tous les compartiments, la fuite vers les actifs de qualité, l'augmentation des primes de risque, qui a eu pour conséquence une forte contraction du crédit bancaire.

Dans ce contexte détérioré, l'économie marocaine a fait preuve d'une résilience avérée que démontre l'importance des progrès réalisés au cours de ces dernières années. Ses atouts sont le fruit d'un processus continu de réformes qui s'est accéléré depuis le début de la décennie en cours. La politique macroéconomique a, en effet, permis de consolider les fondamentaux internes et externes, comme le reflètent les données sur longue période au plan budgétaire, de l'inflation et des comptes extérieurs. En effet, en moyenne sur la période 2000-2008, le déficit budgétaire hors recettes de privatisation a représenté 3,7% du PIB, les taux de l'inflation et de l'inflation sous-jacente ont respectivement atteint 2% et 1,9%, le solde du compte courant de la balance des paiements a enregistré un excédent de 1,1% du PIB, et la dette du Trésor s'est établie à environ 60% du PIB. En outre, l'accélération des réformes structurelles et celles des secteurs pour lesquels le Maroc dispose d'avantages comparatifs, dans le cadre de visions stratégiques à moyen et long terme, ainsi que l'augmentation significative de l'investissement dans le domaine des infrastructures, ont contribué à consolider la stabilité macroéconomique et à soutenir la croissance.

On assiste ainsi à un régime de croissance plus élevé et à une réduction sensible de la volatilité macroéconomique, que reflète l'amélioration du processus de diversification de l'économie, à travers l'émergence de nouvelles activités, notamment dans le secteur des services. Le poids du secteur tertiaire s'est en effet

renforcé pour atteindre environ 60% de la valeur ajoutée globale en 2008 alors qu'il était légèrement supérieur à 50% au début de la décennie. Les indicateurs disponibles et l'évaluation de Bank-Al-Maghrib révèlent également qu'en tendance, la croissance du PIB non agricole a gagné environ 1 point de pourcentage par rapport à la performance de la décennie précédente. En conséquence, le PIB par habitant, qui avait augmenté de 1% en moyenne annuelle durant la décennie 1990-1999, a enregistré une progression annuelle de 3,5% sur la période 2000-2008.

Ces tendances, ainsi que les politiques sociales mises en œuvre, ont eu pour résultat une réduction notable de la pauvreté monétaire. Depuis 2001, elle a en effet significativement reculé, comme le montre l'évolution du pourcentage de la population touchée qui est passée de 15,5% de la population en 2000/2001 à 8,9% en 2006 les zones urbaines, l'incidence de la pauvreté est passée de 7,6% à 4,8%. En conséquence, le nombre de personnes vivant au dessous du seuil de la pauvreté s'est élevé à 2,8 millions de personnes en 2007, ce qui indique que le nombre de pauvres a baissé de 1,7 million depuis 2001. De même, le taux de vulnérabilité est passé de 38,1% en 2000/2001 à 17,5% en 2006/2007, soit une réduction de la population vulnérable de l'ordre de 1,2 million de personnes depuis 2001.

Parallèlement, le processus d'approfondissement financier de l'économie s'est accéléré au cours des dernières années, à la faveur des réformes et des politiques d'accompagnement mises en œuvre dans un contexte d'intensification de la concurrence. En effet, le ratio des dépôts par rapport au PIB est passé de moins de 60% en 2000 à près de 83% en moyenne sur les trois dernières années. On observe également une forte expansion du

nombre d'agences bancaires, de guichets automatiques et de cartes bancaires. De même, la contribution du crédit au financement de l'économie a enregistré un essor important, portant son ratio par rapport au PIB de 62,4% en 2000 à plus de 80% en 2008.

Cette évolution s'est accompagnée de la diversification de la gamme des instruments de financement offerts et de l'allongement des maturités, avec un développement relativement plus rapide des concours à moyen et long terme. De son côté, la capitalisation boursière s'est considérablement accrue, passant de 29 % en 2000 à 77,2% du PIB en 2008. Le compartiment obligataire, quoique relativement peu profond, a connu une hausse rapide des émissions, en particulier au cours des deux dernières années. Enfin, les instruments d'épargne liquide se sont notablement diversifiés, le portefeuille des agents en titres d'OPCVM ayant représenté 23,4% du PIB en 2008 contre un ratio inférieur à 10% en 2000.

La consolidation de la stabilité financière s'est poursuivie avec la convergence des normes applicables au secteur bancaire vers les standards internationaux. Les indicateurs de solidité et d'activité du système bancaire se sont en effet continuellement améliorés au cours des dernières années, notamment les créances en souffrance qui ont poursuivi leur trend baissier, ne représentant plus que 6% de l'encours des crédits à fin 2008. Bank Al-Maghrib a édicté en 2008 des dispositions complémentaires en matière de gestion du risque pays et imposé un relèvement à 10% du niveau minimum du ratio de solvabilité. Elle a, par ailleurs, entrepris la mise en place d'un cadre de surveillance macroprudentielle basé sur des stress tests qui permettent d'évaluer la résilience du système bancaire à différents chocs, ainsi que sur la conduite de

simulations de crise systémique, en concertation avec les autorités de régulation et de supervision du secteur financier.

Au total, le Maroc a pu surmonter en 2008 les effets de la crise au plan financier et limiter ses conséquences sur les équilibres internes et externes. En 2008, le PIB a augmenté de 5,6%, au lieu de 2,7% en 2007. Si les activités agricoles, ayant bénéficié de conditions climatiques favorables, ont progressé de 10,3%, contre une baisse de 20,8% un an auparavant, par contre, la transmission des effets de la crise à l'économie nationale, qui a été nette à partir du quatrième trimestre, a provoqué la décélération rapide du PIB non agricole à 1,9% en glissement annuel, contre 4,5% au troisième trimestre. En effet, la dégradation de la situation économique, particulièrement dans la zone euro, principal partenaire commercial du Maroc, a affecté les activités non agricoles, notamment certaines branches industrielles, ainsi que le secteur du tourisme. En conséquence, le rythme d'accroissement du PIB non agricole est revenu de 6,5% en 2007 à 2%. En dépit du rebond de la croissance, la situation de l'emploi n'a pas connu d'amélioration notable.

Ainsi, le taux de chômage au niveau national est revenu de 9,8% à 9,6% et de 15,4% à 14,7% en milieu urbain, le taux en milieu rural, estimé à 4%, s'étant légèrement accru en dépit de la bonne campagne agricole. Au plan de la politique budgétaire, la maîtrise des finances publiques s'est consolidée permettant une poursuite de la réduction substantielle de la dette du Trésor qui s'est établie à 47,3% du PIB à fin 2008. Ce ratio a baissé d'environ 14,8 points de pourcentage entre 2005 et 2008. Pour leur part, les ressources ordinaires ont augmenté de 20,5% à la faveur de la progression des

recettes fiscales, qui a concerné les principales catégories d'impôt. Aussi, malgré l'alourdissement significatif des charges afférentes à la compensation, l'exercice budgétaire s'est soldé par un excédent représentant 0,4% du PIB au lieu de 0,2% un an auparavant et d'un déficit prévu à 3,5% du PIB par la loi de finances.

Concernant les prix, l'année 2008 a connu une intensification des tensions inflationnistes d'origine externe, qui est toutefois restée bien en deçà de la moyenne de 9,3% pour les pays émergents et en développement. Ainsi, l'inflation et l'inflation sous-jacente ont augmenté de 3,9%, s'écartant sensiblement de la tendance des dernières années. Cette accélération de l'inflation est principalement imputable aux hausses enregistrées au niveau des produits alimentaires de base, ainsi que des tarifs du transport privé. En outre, le renchérissement des produits importés a engendré un effet de diffusion vers les non échangeables, en particulier les services, et vers les prix à la production industrielle.

Au niveau de la politique monétaire, le Conseil de la Banque a décidé lors de ses deux premières réunions, de maintenir inchangé le taux directeur tout en rehaussant le niveau de vigilance quant à l'évolution des facteurs de risque aussi bien externes qu'internes. Lors de sa réunion de septembre, il a décidé de relever de 25 points de base le taux directeur, le portant à 3,50%, considérant qu'il est essentiel de prévenir les effets de second tour liés à la hausse des prix des produits de base importés, afin de préserver la stabilité des prix à moyen terme et de maintenir les conditions nécessaires à une croissance viable. Au plan opérationnel, le Conseil a, lors de sa réunion de décembre, réduit le taux de la réserve monétaire, le ramenant de 15% à 12% à partir de janvier 2009, dans

un contexte marqué par la persistance du déficit des trésoreries bancaires.

Les effets de la crise financière internationale n'ont pas impacté en 2008 le secteur bancaire, comme le montrent la poursuite de la croissance du crédit, la confiance des déposants, le fonctionnement normal du marché interbancaire et l'évolution de la monnaie fiduciaire, et en raison de sa faible exposition sur l'extérieur et les risques limités sur les contreparties étrangères. L'évolution monétaire a, en effet, été caractérisée par la vigueur de l'expansion de l'ensemble des crédits bancaires qui ont marqué une hausse de 23%, après celle de 29% en 2007. Compte tenu de la contraction de 5,3% des réserves de change et de l'augmentation limitée des créances nettes sur l'Etat, le rythme d'accroissement de la masse monétaire a toutefois ralenti, revenant, d'une fin d'année à l'autre, de 16,1% à 10,8%. Dans ces conditions, l'excédent monétaire en fin d'année est devenu quasi nul, indiquant ainsi une atténuation des risques inflationnistes d'origine monétaire. Si les atouts du Maroc lui ont permis de préserver ses équilibres internes et externes, la crise économique mondiale a révélé davantage encore la nécessité de remédier plus rapidement et plus profondément à certaines fragilités structurelles. Tout d'abord, le secteur agricole, malgré les importants efforts entrepris, reste caractérisé par une faible productivité et est toujours dépendant des aléas climatiques, comme le montre la volatilité, bien qu'en baisse significative, de la croissance de sa valeur ajoutée.

Ensuite, le faible dynamisme des exportations, notamment lié à la productivité insuffisante des entreprises industrielles et avec une structure qui demeure encore dominée par des biens à

faible valeur ajoutée, est à l'origine du déficit structurel de la balance commerciale, que les recettes du tourisme et des Marocains résidants à l'étranger ont pu être occultés ces dernières années. En 2008, la progression des exportations hors phosphates et dérivés s'est limitée à environ 0,5%. La progression globale de 23% trouve son origine dans une augmentation sans précédent depuis plusieurs décennies des prix du phosphate et de ses dérivés. Pour leur part, les importations ont enregistré une augmentation de 23%, imputable essentiellement à l'alourdissement de la facture énergétique et aux acquisitions de produits alimentaires et de demi-produits suite à l'envolée de leurs prix. Dans ces conditions, le déficit commercial s'est alourdi et a représenté 25,1% du PIB. Les recettes du tourisme et les transferts effectués par les Marocains résidant à l'étranger, en repli respectivement de 5,6% et de 3,4%, n'ayant pas permis de couvrir ce déficit, les transactions courantes se sont soldées par un déficit de l'ordre de 5,2% du PIB, marquant une rupture dans les résultats de ces dernières années. En dépit des rentrées nettes de capitaux, affectées cette année par le recul des investissements directs étrangers, la balance des paiements a dégagé un déficit global de 11,5 milliards de dirhams, qui a ramené les réserves de change à un niveau permettant de couvrir 7 mois d'importations de biens et services au lieu de près de 9 mois un an auparavant.

En outre, les bons résultats budgétaires reflètent davantage l'augmentation exceptionnelle des recettes et non pas une réduction des dépenses. En effet, les recettes fiscales ont augmenté de plus de 7 points du PIB entre 2000 et 2008, tandis que les dépenses ordinaires se situent autour de 24% du PIB en moyenne annuelle sur la même période avec une légère tendance à



la hausse. La rigidité des dépenses de la masse salariale et du système de compensation, encore reflétée d'une manière plus marquée en 2008, n'a pas été réduite. Le poids de la masse salariale dans le PIB et dans le total des dépenses, respectivement 10,2% et 34,9% en 2008, restent ainsi supérieurs à la moyenne des pays de la région MENA qui s'établit à 8,1% et à 25,2%. S'agissant du système d'éducation formation, et malgré les progrès enregistrés ces dernières années (généralisation de la scolarisation, diversification de l'offre de formations à l'université, etc.), de nombreux défis restent à relever, qui freinent le développement du capital humain national et érodent la compétitivité du Maroc. Parmi les contre-performances les plus patentées du système, les forts taux de déperdition scolaire. Partant d'un diagnostic lucide et sans complaisance de l'état du système éducatif, le plan d'urgence «Najah» (2009-2010) a été lancé à la rentrée 2008, avec pour objectifs d'accélérer le rythme des réformes engagées et de rattraper les retards enregistrés.

Au niveau du secteur financier, la pénétration des services financiers reste en deçà de son potentiel en dépit des actions en cours visant à étendre leur accès à de larges couches de la population et à porter, à court terme, le taux de bancarisation à hauteur de 40%. Le microcrédit, qui constitue un vecteur clé en ce domaine, commence lui-même à présenter quelques signes de fragilité comme le fait ressortir le diagnostic effectué par la Banque. Enfin, la situation actuelle fait ressortir la nécessité de consolider les progrès au niveau de la gouvernance des politiques économiques. La crise a en effet bien montré l'importance des mécanismes de coordination et de mise en cohérence des politiques économiques, ainsi que la nécessité de dispositifs

efficaces de suivi-évaluation. Ceci est d'autant plus important que l'incertitude sur la durée de la récession invite à la plus grande vigilance.

Dans ce contexte, la préservation de l'acquis de la stabilité macroéconomique est donc essentielle. Elle est conditionnée par le maintien d'un équilibre approprié au niveau des politiques économiques, qui doit reposer à la fois sur une réponse efficiente au défi actuel et sur la prise en compte de la perspective de moyen terme, notamment au niveau de la soutenabilité budgétaire.

Tenant compte de cette exigence, la stratégie du Gouvernement pour faire face à la crise s'est attachée, à apporter un soutien aux entreprises exposées à l'effondrement de la demande étrangère dans le secteur industriel exportateur, le tourisme, ainsi que pour les transferts des MRE. En outre, la baisse des taux de l'impôt sur le revenu, le maintien du système de compensation et l'augmentation de l'investissement du budget général de plus de 10% visent à soutenir la demande dans des limites cohérentes avec l'objectif de soutenabilité budgétaire à moyen terme. De plus, la seconde augmentation de 5% du salaire minimum (SMIG) décidée en 2008 sera mise en œuvre le 1er juillet 2009.

A court terme, ce dispositif mériterait d'être accompagné par des mesures tendant à renforcer la balance des paiements et à limiter les conséquences sociales du ralentissement de l'activité. De nouvelles mesures pour stimuler le tourisme et les exportations, dont les effets escomptés se feront toutefois sentir à plus long terme, sont à envisager. Leur réalisation dans des délais appropriés et leur efficacité supposent toutefois une forte mobilisation de la part du Gouvernement, de l'administration et des banques, et la mise en place d'un mécanisme permettant de les

ajuster si nécessaire. Par ailleurs, au niveau des dépenses, il conviendrait d'éviter de souscrire à de nouveaux engagements, qui affecteraient les équilibres budgétaires et la compétitivité des entreprises. Parallèlement, l'effectif global de la fonction publique devrait être stabilisé à son niveau actuel. A ce titre, la mobilité recèle un important potentiel au niveau de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. De même, il serait souhaitable, dans le contexte actuel, de surseoir momentanément aux mesures qui peuvent affecter sensiblement les recettes de l'Etat.

Les évolutions en 2008 invitent à affiner davantage encore la stratégie à moyen et long terme du Maroc sur les plans économique et social. A cet égard, il convient d'instaurer les conditions pour améliorer l'efficacité des instruments de gestion macroéconomique et d'œuvrer pour la cohérence d'ensemble des différentes feuilles de route sectorielles. Dans un environnement ouvert, les évolutions économiques seront marquées par des cycles plus difficiles à prévoir, et des chocs exogènes de forte ampleur. Les défis auxquels la politique macroéconomique aura à faire face devant donc s'intensifier, la qualité de la gestion macroéconomique revêt une importance particulière. Au niveau des stratégies sectorielles, qui contribueront à l'amélioration des performances de notre économie, il s'agit d'en renforcer la cohérence. Par exemple, les questions de l'eau et du développement durable ne sont pas perçues de la même manière selon les différents secteurs.

Plus globalement, la gouvernance et l'efficacité des politiques publiques, ainsi que l'évaluation de toutes les entités qui sont responsables de leur mise en œuvre, doivent être renforcées. A cet effet, à l'instar de ce que d'autres pays ont fait, on peut envisager la mise en place d'une

structure indépendante dotée de pouvoirs et de moyens budgétaires et humains appropriés. La consolidation de la soutenabilité budgétaire est un acquis important qui doit être préservé dans le moyen terme, notamment pour créer l'espace pour consolider les actions visant la résorption des déficits sociaux. A cet égard, la dynamique des recettes mérite d'être renforcée à travers les réformes en cours, pour inclure davantage encore la résorption de l'informel et la dimension économique et sociale de la fiscalité. Parallèlement, il est essentiel de consolider les actions destinées à maîtriser la masse salariale et de faire aboutir la réforme de la Caisse de compensation. Cette réforme qui se donne pour objectif de cibler les populations les plus vulnérables devrait permettre de réaffecter une partie des dépenses de compensation pour la construction d'un véritable filet social, cohérent avec la contrainte budgétaire. En outre, le maintien de l'économie nationale sur un sentier de croissance soutenable demeure tributaire des mesures visant à rehausser la compétitivité du tissu productif. C'est à ces conditions que le dynamisme des exportations pourra être assuré et, ce faisant, la soutenabilité externe renforcée. Les feuilles de route établies à ce sujet appellent, en plus d'un système de suivi-évaluation, l'amélioration de l'environnement des affaires, par le renforcement de l'efficacité de la justice et de l'administration publique, l'approfondissement de la lutte contre la corruption, l'efficacité de l'investissement en moyens budgétaires et humains pour développer le triptyque Education-Formation-Recherche, ainsi que la flexibilité au niveau du marché du travail.

Face à l'accentuation de la compétition internationale pour drainer des financements, il convient de capitaliser sur

les avancées accomplies pour renforcer l'attractivité de notre pays et assurer le succès de sa transformation en plateforme pour les investissements, notamment dans le domaine des services financiers.

Tous les progrès accomplis par les acteurs du secteur financier, ainsi que les avancées institutionnelles et réglementaires réalisées tendent en effet à indiquer que l'ambition de faire de notre pays une plateforme financière internationale n'est pas irréaliste. Cela suppose toutefois que nous saisissons l'opportunité avec un certain sens de l'urgence car la concurrence en ce domaine est vive. Bank Al-Maghrib continuera à œuvrer pour la convergence de la politique monétaire et du système bancaire vers les meilleures pratiques internationales afin de rehausser la solidité et la compétitivité de ce secteur et lui permettre ainsi de contribuer à la croissance et à la réussite de l'intégration de notre économie au sein de son environnement mondial.

En matière de politique monétaire et de change, le renforcement graduel et continu des prérequis au passage réussi vers un régime de ciblage de l'inflation et de change plus flexible doit se poursuivre : préservation de la stabilité macroéconomique, poursuite des progrès en matière de transparence de la politique monétaire, solidité du système financier et développement des marchés financiers avec l'alignement du Maroc sur les meilleurs standards internationaux en la matière et, enfin, le renforcement de la capacité analytique, technique et opérationnelle de la Banque Centrale. En ce sens, si les mesures de libéralisation des changes prises au mois d'août 2007 avaient envoyé un signal clair aux agents économiques, il s'agirait d'aller plus avant et bien se préparer pour les évolutions futures, afin de réussir le passage à un régime de change

plus flexible, davantage cohérent avec le degré d'ouverture de notre économie.

Enfin, comme le montre l'expérience internationale, force est de constater que ce sont les ensembles régionaux qui peuvent agir plus largement et plus efficacement. A ce titre, l'intégration maghrébine aurait pu jouer un rôle important pour stimuler la croissance dans l'ensemble des pays de la région dans le contexte actuel. A court terme, une intégration au plan financier à plusieurs cercles, avec une cadence plus rapide entre les pays qui le souhaitent, pourrait constituer une voie à développer. Parallèlement, l'activation d'une stratégie encore plus dynamique avec les pays d'Afrique Subsaharienne, en capitalisant notamment sur les implantations déjà en place dans les secteurs bancaire, des télécommunications, du transport et de l'ingénierie, serait bénéfique pour les deux ensembles régionaux.

## Titrisation : La nouvelle loi augure de bonnes perspectives

La Nouvelle Tribune, 30 juillet 2009

«La titrisation est un facteur majeur du bon fonctionnement des marchés financiers», a souligné M. Hicham Karzazi, Directeur Général de Maghreb Titrisation. Mais, actualité oblige, cet instrument financier, montré du doigt parmi les principaux facteurs à l'origine de la crise financière internationale partie des Etats-Unis avec les fameux «subprimes», suscite encore craintes et interrogations auprès du grand public, mais aussi chez de nombreuses personnes initiées. Pourtant, ce ne sont pas les avantages qui manquent pour cet instrument financiers. Outre la diversification des sources de financement, de l'amélioration du coût des ressources, la titrisation permet aussi, paradoxalement que cela puisse paraître, gérer les risques financiers en «diluant les risques financiers dans le marché et en les dispersant sur une base plus large d'investisseurs», fait remarquer M. Karzazi.

Plus intéressant encore, dans un contexte actuel marqué par le resserrement des liquidités, la titrisation permet aux banques de multiplier les lignes de crédits octroyées aux clients. Partant, avance le Directeur Général de Maghreb Titrisation, «toute économie qui vise la croissance économique génératrice de création d'emplois ne doit pas se priver de la titrisation au risque de rater des coûts d'opportunités». Et c'est justement afin de faire profiter au marché financier, en particulier, et de l'économie marocaine, en général des effets positifs de la titrisation que les autorités ont décidé de la mise e place de la nouvelle loi encadrant la loi sur la titrisation.

Et revenant sur le cadre règlementaire qui était en vigueur, M. Mustapha Bakkoury,

Directeur Général de la CDG, a souligné qu'il a permis «la réalisation d'opération de titrisation et de développer l'expertise marocaine dans le domaine et son exportation vers d'autres pays». Et avec la nouvelle loi, «la titrisation permet d'élargir son champ d'application à de nouvelles classes qui permettent de financer les infrastructures (autorités, eau et électricité, etc.) tout en améliorant sensiblement les fonds propres des établissements financiers qui y recourent dans un contexte de renforcement des règles prudentielles de Bank Al-Maghrib», explique t-il. Et face aux sceptiques et à ceux qui pointent la titrisation dans la crise financière actuelle, M. Bakkoury avance que «la responsabilité de la titrisation dans la crise financière actuelle est d'abord celle des créanciers qui ont accordé des crédits à des clients peu solvables puis à des sociétés de titrisation qui ont accepté de titriser des actifs toxiques».

Au Maroc, on est encore loin de ces schémas trop sophistiqués. En effet, la loi 10-98 encadrant la titrisation visait en effet de dynamisation du financement de l'habitat, en facilitant l'accès aux ressources longues à des coûts avantageux. C'est ce qui expliquait la limitation du champ d'application aux créances hypothécaires. Du coup, depuis son apparition, il n'y a que le CIH qui a eu recours à cet instrument financier et ce à trois reprises. Il faut reconnaître que le contexte de l'époque était marqué par la surliquidité du système bancaire. Et selon M. Karzazi, «en terme de sécurité, il n'y a pas mieux sur le marché financier local». Et pour le justifier, il avance que «le fonds Crédilog, amorti à hauteur de 80 %, ne

présente qu'un taux d'impayés de 0,63 %». Et derrière cette performance, il faut aussi reconnaître que, comme l'a bien souligné M. Ousmane Bah, Chef de Division Marchés des Capitaux au CIH, si «la titrisation a permis au CIH de financer son activité dans des conditions intéressantes sans utiliser sa signature et d'améliorer ses ratios de liquidité et de solvabilité », il faut aussi souligner que «le CIH n'a titrisé jusqu'à présent que des créances hypothécaire saine de premier ordre à taux fixe». Il faut tout de même souligner que la loi n'exclue nullement la titrisation des créances à taux variables. Seulement, «les investisseurs qui investissent dans des créances à taux variables doivent être des investisseurs très avisés à même de mieux apprécier les risques liés à la titrisation des créances à taux variables», explique M. Bakkoury. Et dans tous les cas, le gendarme du marché veille au bon fonctionnement du marché. Intervenant sur la thématique «le rôle du CDVM en matière de régulation de surveillance des FPCT», M. Hicham Alami, Directeur Général Adjoint du CDVM, a souligné «forte pression pour renforcer la régulation» tout en indiquant que la surveillance du CDVML se fait à plusieurs niveaux et vise particulièrement la protection de l'épargnant. Il a aussi souligné que «la possibilité de cotation des FPCT à la Bourse est prévue par les textes et ce pour faire face aux transmissions de gré à gré qui ont montré leurs limites».

### **Contexte favorable**

Et intervenant sur la thématique «Entreprises publiques et privées :

titrisation de créances commerciales et flux futurs», Mme Nathalie Esnault de Calyon, a souligné que dans le cadre de la titrisation, «les entreprises publiques et privées ont recours à la titrisation comme sources alternatives de liquidité, plus rarement pour transférer des risques». Et dans tous les cas, pour titriser, conseille t-elle, le cédant doit disposer d'une base d'actifs de bonne qualité et de taille suffisante, un système d'information performant, d'un cadre juridique adéquat, etc.

Et concernant le timing de la sortie de la nouvelle loi 33-06, le Directeur de Maghreb Titrisation avance qu'elle intervient dans un contexte plutôt favorable. Outre le déficit des trésoreries bancaires (13 milliards de dirhams à fin avril), on note une importante épargne institutionnelle (180 milliards de dirhams des OPCVM, 100 milliards du côté des assurances, etc.). Outre l'assouplissement des règles de fonctionnement des FPCT et le renforcement de la sécurité des investisseurs, la nouvelle loi se caractérise par l'élargissement du champ d'application de la titrisation qui touche désormais plusieurs secteurs d'activité et autant d'acteurs économiques : banques, compagnies d'assurance, association de microcrédit, sociétés de gestion, etc. Ainsi, «le créneau éligible passe de 60 milliards de dirhams à 500 milliards de dirhams avec la nouvelle loi», avance M. Karzazi. Enfin, les perspectives sont globalement meilleures. Ainsi, pour l'année en cours, au moins 2 FPCT totalisant entre 2 et 3 milliards de dirhams sont en phase de structuration.

## ECM : l'information pour tous et partout

Bruno Texier, Olivier Ravel

Archimag n°222, mars 2009

*La gestion de contenu se banalise. Pour accéder à toutes ces informations, documents et bases de données, le portail s'impose techniquement parce qu'il autorise l'accès à tous et de partout sans logiciel tiers, avec une interface unifiée. Des structures aussi diverses que le rectorat de Paris, l'aéroport de Lyon et la BNP Paribas ont déployé des portails. Et ce, pour un nombre conséquent d'utilisateurs. État des lieux.*

Il fut un temps pas si lointain où l'information était dispersée dans des bases de données, elles-mêmes hébergées par des serveurs déconnectés. C'était une époque où les structures informatiques imposaient leur loi aux utilisateurs finaux. Résultat: les entreprises étaient confrontées à une déperdition d'information et à des dysfonctionnements chroniques en matière de partage de connaissances. Si, aujourd'hui, tout ne va pas pour le mieux dans le meilleur des mondes, force est de constater que des améliorations notables ont été apportées par les intranets. Il est désormais possible de centraliser sur une base documentaire unique une multitude de données provenant de sources différentes. Un avantage qu'ont bien compris les entreprises qui, depuis plusieurs années déjà, réorganisent leurs systèmes d'information au profit des intranets.

#### **Intranet rime avec collaboratif**

La généralisation des intranets dans les entreprises est une tendance lourde qui a rendu possible un autre mouvement de Fond: le travail collaboratif. Outil de partage de connaissances par excellence, l'intranet a été d'autant mieux pris en

main par les utilisateurs que son ergonomie a été améliorée. Au point que la présence d'informaticiens est devenue moins impérieuse qu'il y a quelques années, lorsque les DSI faisaient la pluie et le beau temps dans le déploiement de ces progiciels. Aujourd'hui, les systèmes de gestion de contenus web (CMS) sont à la portée d'utilisateurs peu férus d'informatique. Du coup, les utilisateurs finaux de l'intranet reprennent la main sur des outils qui leur étaient auparavant étrangers. Résultat: les intranets apparaissent comme le principal mode de diffusion de l'information électronique en France. Selon la toute récente étude SerdaLab consacrée à l'information électronique professionnelle, 60 % des personnes interrogées citent prioritairement l'intranet comme outil d'accès à l'information devant la revue de presse électronique (49 %), le portail documentaire (42 %) et les banques de données.

Grâce à l'intranet... voilà une carte dont ne doivent pas se priver les professionnels de l'info doc !

Autre vertu prêtée aux intranets, le renforcement du sentiment d'appartenance à une entreprise. Les retombées ne sont pas faciles à prouver, mais le fait de contribuer à une mémoire commune permet de développer un esprit de corps qui fait défaut à certaines organisations. Pour autant, les promoteurs des intranets eux-mêmes pointent les limites de l'outil : mises à jour chronophages, humain, technique et logistique assuré par plus de 5000 personnes appartenant à 200 sociétés. Sur la plate-forme aéroportuaire cohabitent

des agents commerciaux, des magasiniers, des bagagistes, des manutentionnaires, des dégivreurs, des logisticiens, des agents de sécurité, des pompiers, des restaurateurs, des avitailleurs - chargés du ravitaillement des avions en carburant ... Autant de métiers à travailler à l'unisson pour faire face à des afflux soudains de voyageurs et à des situations imprévues.

### **Emulation ou concurrence**

L'impact des intranets ne se mesure pas seulement à l'aune des services qu'ils rendent en terme de partage d'information. Certains observateurs estiment qu'ils créent une émulation, voir une concurrence, entre les différents services d'une organisation. En effet, il convient d'être présent sur l'intranet de l'entreprise pour exister; plus un collaborateur verse des documents - veille, exportation de sources et de signets ... -, plus son activité apparaît au grand jour. À l'heure où les documentalistes sont doublement affectés par une crise de légitimité et des suppressions de postes, leur présence sur un intranet peut devenir un atout, mieux encore une vitrine promotionnelle de leurs compétences.

Gagner en visibilité appropriation du logiciel parfois difficile, méconnaissance des contenus disponibles, confusion entre les sites intranet et internet... On pourrait ajouter des phénomènes de rétention d'information, conscients ou inconscients, de la part de certains collaborateurs qui, du coup, ne jouent pas le jeu du partage.

Les écueils sont fréquents. Cependant, ils peuvent être contournés à condition de mettre en œuvre une politique d'accompagnement humain lors du déploiement d'un intranet. Les trois retours d'expérience qui suivent en témoignent.

### **Lyon : travailler à l'unisson**

Troisième aéroport français, Lyon-Saint Exupéry accueille plus de 7 millions de DRNC/ DEJRG/ SD

passagers et gère 13000 mouvements d'avions commerciaux par an. Un trafic Pendant de nombreuses années, les informations professionnelles utilisées par ces différents métiers étaient dispersées aux quatre vents. Selon une étude d'opportunité confiée à la société PHM Consulting, 70 % de cette information de messagerie étaient stockés dans les boîtes personnelles des utilisateurs ou dans les postes de travail. Un éparpillement qui nuisait à l'efficacité du travail collaboratif, en particulier pour les équipes de nuit. Fin 2007, l'aéroport Saint-Exupéry s'est doté d'une plate-forme de connaissances accessible à tous les collaborateurs. Objectif: procurer aux équipes de l'Escale une base de connaissances et une information en temps réel. L'Escale est composée d'une centaine de salariés, dont certains travaillent de nuit. Sa fonction consiste à assurer l'affectation des ressources aéroportuaires: passerelles d'embarquement, carrousels à bagages, affichage des vols, attribution de parkings pour les aéronefs ... Une activité obéissant à de strictes procédures consignées dans l'application de gestion documentaire basée sur les solutions Open Texte.

Baptisée Aérogeide, cette plate-forme de connaissances centralise 15 000 fichiers naguère répartis sur plusieurs sites virtuels. Elle permet aux membres de l'Escale d'accéder et de restituer dans les meilleurs délais l'information nécessaire.

Pour Zohra El Abed, chef de projet sur les domaines collaboratifs, le constat est clair : « Le déploiement de cette base de connaissances nous a permis de gagner du temps pour la recherche documentaire et les procédures de validation. Chaque utilisateur est devenu un acteur du système Aérogeide et partager l'information devient de plus en plus un réflexe ».

Avant le déploiement d'Aérogeide, le transfert de connaissances était bien plus lacunaire selon Zohra El Abed : « Nous répondions au coup par coup aux

demandes des différentes directions de l'aéroport et devions développer des petites applications qui se superposaient les unes aux autres. La force de cet outil réside également dans l'intégration des messageries de courrier électronique et l'interopérabilité avec la suite bureautique Office». Près d'un an après le déploiement de cet intranet, l'aéroport Lyon-Saint Exupéry envisage de passer à la vitesse supérieure avec un extranet dédié à l'archivage des courriels et de ressources documentaires.

### **Genève : information vivante**

Autre acteur du transport à avoir opté pour un intranet, les Transports publics genevois (TPG, Suisse) ont souhaité mettre à disposition du personnel un outil capable de fédérer des informations éparpillées sur les tableaux d'affichage et les supports internes: notes d'information, répertoire téléphonique, horaires des navettes, menu de la cantine, articles de presse, lettres d'information ... Mis en place le 27 janvier dernier, cet intranet est décliné sur seize bornes disposées dans les espaces des bureaux de roulement, cafétéria et autres salles de repos, ainsi que sur les postes informatiques de l'entreprise. Objectif affiché par Alexandre Fresco, chef de projet et responsable études et développement au sein des TPG, « privilégier une information vivante, un contenu pertinent et très régulièrement mis à jour. Le projet a duré moins de quatre mois et l'approche a été pragmatique pour pouvoir avancer rapidement ».

Développé par l'éditeur Silverpeas, cet intranet vise à décroquer des activités à l'origine éloignées les unes des autres. « Le partage d'informations se faisait auparavant sur papier, avec les différents supports d'affichage et le courrier, et par courriel. Notre particularité est que les deux tiers des employés de l'entité publique cantonale sont sur le terrain au volant des véhicules ou dans les ateliers. L'un des défis de cet intranet est

d'atteindre tout le monde et de faire circuler à terme des flux d'informations dans les deux sens », explique le chef de projet. Au terme d'un premier retour d'expérience, Alexandre Fresco constate une amélioration : « L'avantage très concret de l'intranet est de constituer une source d'informations diverses, disponibles en permanence pour l'ensemble des collaborateurs sur le terrain et aux bureaux. Ces informations portent tant sur l'actualité des TPG que sur la vie pratique au sein de l'entreprise ou encore les personnes qui la composent. Des informations qui, partagées par tous, contribuent à nous rapprocher ». Accessoirement, la création de cet intranet a allégé le nombre d'affiches encombrant auparavant les vitrines de l'entreprise.

### **Paris: redondance de contenus**

Autre secteur, autre outil. Le Rectorat de l'académie de Paris a pour mission d'assurer la gestion des établissements situés dans la capitale: 722 écoles, 375 unités scolaires et 7 universités. On l'imagine aisément, le volume de données échangées entre le Rectorat et ces centaines d'entités est considérable : « Nous avons toujours géré une masse de données très importante. Mais, ces dernières années, avec la généralisation de l'usage d'internet, celles-ci se sont développées de façon exponentielle, précise Savvas Panayiotou, le directeur des systèmes d'information du Rectorat; actuellement, rares sont les établissements scolaires à ne pas disposer d'un site internet. Ce qui, indépendamment de la redondance des contenus, accentue considérablement les risques d'erreur et de déperdition de l'information

Le défi à relever consistait à se doter d'une solution capable de supporter des documents hétérogènes provenant de centaines de sources différentes. Le Rectorat a opté pour un portail d'informations intra-académique,



fonctionnant de façon autonome et mise en ligne au mois de mars 2008. Après avoir sélectionné et testé diverses solutions, son choix s'est porté sur le portail collaboratif JCMS, de l'éditeur Jalios. Le tout coordonné par le cabinet Micropole-Univers Consulting, afin de faciliter la refonte de l'ensemble des sites web. L'intranet devait répondre à un double impératif de délai et de convivialité : « Nous recherchons un produit autorisant une mise en œuvre très rapide. Pour cela, la solution se devait d'être très simple d'utilisation, tout en proposant de nombreuses fonctionnalités, favorisant la pérennité et la diversification de l'information », se félicite Savvas Panayiotou.

### **Responsables d'espaces**

Le Rectorat de l'académie de Paris avait une autre préoccupation: convaincre les utilisateurs de la supériorité de l'intranet sur le système d'information précédent. Une mission moins facile qu'il n'y paraît, quand on connaît les blocages psychologiques liés aux changements et à l'arrivée de nouvelles technologies. Le déploiement de l'intranet intra-académique a été précédé d'un travail de communication conséquent, en particulier auprès des utilisateurs les plus réguliers. L'accent a été mis sur l'amélioration de l'accès à l'information et la plus grande autonomie des services. L'appropriation de l'outil s'est déroulée avec le concours de responsables d'espaces, dont la mission consiste à veiller à la cohérence de la ligne éditoriale. « C'est la méthode la plus efficace pour conserver le caractère authentique et vivant de l'information », selon M. Panayiotou.

Les gains escomptés n'ont pas tardé à se manifester : l'information est désormais délivrée à des publics ciblés avec plus de pertinence qu'auparavant. Deux espaces collaboratifs dédiés aux inspecteurs scolaires et aux personnels de direction sont d'ores et déjà opérationnels. La prochaine étape de l'intranet du Rectorat

consistera à intégrer progressivement d'autres espaces au profit des conseillers d'orientation, des secrétaires, des enseignants et des services académiques.

On le voit, les apports de l'intranet ne sont contestés par personne. Les usagers soulignent combien l'accès aux informations de l'entreprise est facilité. Ils soulignent également que le déploiement d'un tel outil doit se faire en bonne intelligence entre informaticiens et utilisateurs finaux.

### **De l'art de conduire un projet intranet**

La réussite d'un projet intranet obéit à quelques règles incontournables qu'il convient d'observer lors de la phase de préparation. Trois piliers indispensables doivent être respectés :

- Une action menée autour d'une communication cohérente.
- Une étroite coordination entre les différents acteurs du projet.
- Une personne-ressource au niveau du marché et des produits.

À ces trois piliers, s'ajoutent des actions qui ont fait leur preuve:

- Définir des objectifs réalistes et un périmètre de travail.
- Impliquer la direction et les utilisateurs finaux.
- Identifier les contraintes.
- Faire connaître le projet.
- Tenir compte des retours d'expérience.
- Choisir un système évolutif et normé

Enfin, comme tout projet informatique de grande envergure, le succès d'un intranet repose sur l'adhésion des usagers. Leurs attentes, leurs craintes et leur niveau de compétence doivent être pris en considération et intégrés dans la boucle de décision.

### **Toutes les briques d'un portail et de l'ECM**

L'intégration de systèmes de portail et de gestion de contenu au sein du système d'information de l'entreprise suppose l'association de plusieurs briques fonctionnelles et techniques.

En 2009, la notion de portail en gestion de contenu intervient à de multiples strates du système d'information pour en devenir, dans certains cas, l'épine dorsale. Ces plates-formes peuvent implémenter de multiples fonctions: portail internet institutionnel, portail intranet collaboratif d'entreprise, extranet pour les partenaires, plate-forme support produit, système d'archivage, hubs (échangeurs) applicatifs, etc. La mise en œuvre de ces technologies sera analysée au niveau de la direction informatique de façon spécifique selon le type de portail. Dans le cas des portails institutionnels:

- Ces solutions visent à offrir aux utilisateurs de la plate-forme un point d'entrée unique pour accéder à des sources d'informations multiples - portail RH, par exemple : communication interne, offres de postes, conventions collectives, documentations diverses.

- Les équipes des systèmes d'information interviennent sur ces portails via une offre d'intégration en gestion de contenu web (WCM) ou bien, mais de plus en plus rarement, via des développements spécifiques.

Dans le cas des portails d'entreprise:

- Ces solutions visent à offrir aux utilisateurs, via un point unique, l'accès à tout un ensemble d'applications et de fonctions intégrées au sein d'une même interface homme machine.

- Ces portails sont mis en œuvre dans le cadre d'une stratégie de gestion, maîtrise et rationalisation de l'information délivrée. Les cibles fonctionnelles de ces systèmes sont la mise en œuvre de solutions collaboratives, de gestion de documents et de gestion de la connaissance.

Les bénéfices attendus par les équipes métier sont l'optimisation de la gestion de la connaissance, l'amélioration du support client, l'optimisation des campagnes marketing et publicité, la conformité aux contraintes légales liées à l'archivage des données numériques.

Dans le cas des portails orientés service :

- Ces solutions permettent d'implanter le portail dans le système d'information de nos clients en tant que hub applicatif. Elles peuvent être orientées vers le système d'information interne, selon une approche SOA (service oriented architecture), ou vers l'extérieur dans une optique d'interconnexion de systèmes d'information.

- Les équipes des systèmes d'information interviennent sur ces portails sur la base d'offres orientées web services pouvant impliquer la mise en œuvre de gestion de processus métier et workflow collaboratif interapplicatif.

### **Les portails institutionnels**

La mise en œuvre de portails institutionnels repose généralement sur l'emploi d'un gestionnaire de contenu ou CMS (content management system). Ces solutions de gestion de contenu sont généralement intégrées ou intégrables à une solution portail. Les plates-formes s'appuient sur un ensemble de briques fondamentales:

- Moteur de recherche.
- Moteur de portail compatible avec la norme JSR168 ou JSR286.
- Persistance de données compatible avec la norme JSR170.
- Systèmes de syndication de flux WSRP, RSS, etc.

**Les équipes métier espèrent bénéficier d'une optimisation de la gestion de la connaissance**

Les bénéfices perçus sont tout d'abord qualitatifs. Ces fonctions mises en place

aident à développer une image structurée et homogène au travers des actions de communication de l'entreprise. Pour assurer la réussite d'une démarche de mise en œuvre d'une solution portail institutionnel fondée sur un composant CMS, les équipes des systèmes d'information doivent s'assurer que le système cible est simple et convivial à mettre en œuvre pour les équipes métier chargées de la communication. En outre, un attachement particulier doit être apporté au respect des règles de mise en forme de la communication ce qui suppose que l'outil mis en œuvre permet de guider les équipes de contribution dans cette démarche, en offrant des palettes de styles et gabarits de mise en forme conformes à la charte graphique en vigueur.

### **Les portails d'entreprise**

Les thèmes abordés dans ce type de projet sont très nombreux. La liste ci-après est non exhaustive pour un portail qui doit fédérer un maximum d'informations de l'entreprise sous toutes formes mais de manière structurée et pertinente:

- Accès et personnalisation : offrir un accès personnalisé aux utilisateurs afin de leur offrir un espace de travail adapté à leurs besoins.
- Communication multicanal permettant par exemple d'ouvrir le système d'information de l'entreprise vers les solutions nomades.
- Gestionnaire de contenu: offrir un vecteur de communication ciblé à des communautés d'utilisateurs, sur le modèle du portail institutionnel en apportant une notion de canal de communication.
- Collaboration, Workflow : offrir des outils permettant à des communautés d'utilisateurs ou des groupes de travail de se partager de l'information sur des espaces privés virtuels.
- Sécurité: donner la capacité de cloisonner les informations et les applications en fonction des groupes utilisateurs, la principale difficulté étant

de pouvoir offrir une politique commune à tous les systèmes intégrés.

- Transcodeur: offrir la capacité au portail d'intégrer des applications tierces, éventuellement basées sur une autre technologie - client serveur, 3270, etc.
- Moteur de recherche : offrir un point d'accès unique pour accéder aux informations de l'entreprise entreposées dans des silos d'information hétérogènes.

La mise en œuvre de ces solutions doit s'inscrire dans le cadre d'une démarche globale d'entreprise, en prenant comme référence les processus organisationnels et métier déjà en place. Ces démarches nécessitent impérativement la mise en place de dispositifs de pilotage et construction dédiés et demandent une mesure fréquente des gains obtenus, quantitatifs - amélioration de la productivité, amélioration de la réactivité des équipes ... - et qualitatifs - amélioration de la collaboration entre les équipes, pertinence de l'information diffusée etc.

### **Les portails orientés service**

Les portails orientés service sont une autre facette de l'intégration de service métier offerts par les portails. Il s'agit à ce niveau d'offrir une intégration non pas par le biais des interfaces homme machine mais par le biais des flux métier. La mise en place de ce type de solution permet de démultiplier la puissance du système d'information en mettant ce dernier en réseau avec des systèmes externes, par exemple partenaires pour multiplier les canaux de distribution dans le cadre de plates-formes de commerce en ligne.

Les portails orientés service proposent les normes et les protocoles utilisés pour échanger des données entre deux applications. L'interopérabilité proposée par les services web est due à l'utilisation de normes ouvertes - désignées de façon générique par SOA (service oriented architecture) - dont les comités de coordination sont l'OSI et le W3C (World

wide web consortium). Voici quelques-unes de ces normes:

- Web services protocol stack:  
Regroupe la majorité des standards qui composent les services web.

- XML : En général, les données échangées entre les applications le sont au format XML. Le codage est effectué via SOAP ou XML-RPC.

- Protocoles communs : Les données sont transportées d'une application à l'autre en utilisant les protocoles communs tels que http, FTP, SMTP ou encore XMPP.

- WSDL : Est la description XML de la façon de communiquer en utilisant le service web. Elle correspond à l'interface publique du service.

- UDDI : Est l'annuaire du service sur le réseau et permet aux applications de rechercher et découvrir les services web dont elles ont besoin.

## L'avenir numérique du livre

**Roger Chartier, Président du Conseil scientifique de la Bibliothèque nationale de France (BNF)**

**Le Monde, 27/10/2009**

Googlez "google" sur Google Recherche dans [www.google.fr](http://www.google.fr) : l'écran indique la présence du mot et de la chose dans "environ 2 090 000 000" documents. Si vous n'êtes pas inquiet du sacrilège, renouvelez l'opération en googlant "dieu" : "environ 33 000 000" de documents vous seront alors proposés.

La comparaison suffit pour comprendre pourquoi, ces derniers mois ou ces dernières semaines, tous les débats à propos de la constitution de collections numériques ont été hantés par les incessantes initiatives de l'entreprise californienne. La plus récente, annoncée il y a quelques jours à la Foire du livre de Francfort, est le lancement de la librairie numérique payante [Google Edition](#), qui exploitera commercialement une partie des ressources accumulées dans [Google Books](#).

L'obsession "googlienne", aussi légitime soit-elle, a pu faire oublier certaines des questions fondamentales que pose la conversion numérique de textes existant dans une autre matérialité, imprimée ou manuscrite. Cette opération est au fondement même de la constitution de collections numériques permettant l'accès à distance des fonds conservés dans les bibliothèques.

Bien fou serait celui qui jugerait inutile ou dangereuse cette extraordinaire possibilité offerte à l'humanité. *"Quand on proclama que la bibliothèque comprenait tous les livres, la première réaction fut un bonheur extravagant"*, écrit [Jorge Luis Borges](#), et c'est une même immédiate félicité que produit la nouvelle Babel

numérique. Tous les livres pour chaque lecteur, où qu'il soit : le rêve est magnifique, promettant un accès universel aux savoirs et à la beauté.

Il ne doit pas faire perdre raison. Le transfert du patrimoine écrit d'une matérialité à une autre n'est pas sans précédents. Au XV<sup>e</sup> siècle, la nouvelle technique de reproduction des textes se mit massivement au service des genres qui dominaient la culture du manuscrit : manuels de la scolastique, livres liturgiques, compilations encyclopédiques, calendriers et prophéties.

Dans les premiers siècles de notre ère, l'invention du livre qui est encore le nôtre, le codex, avec ses feuillets, ses pages et ses index, accueille dans un nouvel objet les écritures chrétiennes et les œuvres des auteurs grecs et latins. L'histoire n'enseigne aucune leçon, malgré le lieu commun, mais, dans ces deux cas, elle montre un fait essentiel pour comprendre le présent, à savoir qu'un "même" texte n'est plus le même lorsque change le support de son inscription, donc, également, les manières de le lire et le sens que lui attribuent ses nouveaux lecteurs.

Les bibliothèques le savent, même si certaines d'entre elles ont pu avoir, ou ont encore la tentation de reléguer loin des lecteurs, voire de détruire, les objets imprimés dont la conservation semblait assurée par le transfert sur un autre support : le microfilm et la microfiche d'abord, le fichier numérique aujourd'hui.

Contre cette mauvaise politique, il faut rappeler que protéger, cataloguer et rendre accessible (et pas seulement pour les experts en bibliographie matérielle) les textes dans les formes successives ou concurrentes qui furent celles où les ont lus leurs lecteurs du passé, et d'un passé même récent, demeure une tâche fondamentale des bibliothèques - et la justification première de leur existence comme institution et lieu de lecture.

A supposer que les problèmes techniques et financiers de la numérisation aient été résolus et que tout le patrimoine écrit puisse être converti sous une forme numérique, la conservation et la communication de ses supports antérieurs n'en seraient pas moins nécessaires. Sinon, le "*bonheur extravagant*" promis par cette bibliothèque d'Alexandrie enfin réalisée se paierait au prix fort de l'amnésie des passés qui font que les sociétés sont ce qu'elles sont.

Et ce d'autant plus que la numérisation des objets de la culture écrite qui est encore la nôtre (le livre, la revue, le journal) leur impose une mutation bien plus forte que celle impliquée par la migration des textes du rouleau au codex. L'essentiel ici me paraît être la profonde transformation de la relation entre le fragment et la totalité.

Au moins jusqu'à aujourd'hui, dans le monde électronique, c'est la même surface illuminée de l'écran de l'ordinateur qui donne à lire les textes, tous les textes, quels que soient leur genre ou leur fonction. Est ainsi rompue la relation qui, dans toutes les cultures écrites antérieures, liait étroitement des objets, des genres et des usages. C'est cette relation qui organise les différences immédiatement perçues entre les différents types de publications imprimées et les attentes de leurs lecteurs, guidés dans l'ordre ou le désordre des discours

par la matérialité même des objets qui les portent.

Et c'est cette même relation qui rend visible la cohérence des œuvres, imposant la perception de l'entité textuelle, même à celui qui n'en veut lire que quelques pages. Dans le monde de la textualité numérique, les discours ne sont plus inscrits dans des objets, qui permettent de les classer, hiérarchiser et reconnaître dans leur identité propre. C'est un monde de fragments décontextualisés, juxtaposés, indéfiniment recomposables, sans que soit nécessaire ou désirée la compréhension de la relation qui les inscrit dans l'œuvre dont ils ont été extraits.

On objectera qu'il en a toujours été ainsi dans la culture écrite, largement et durablement construite à partir de recueils d'extraits, d'anthologies de lieux communs (au sens noble de la Renaissance), de morceaux choisis. Certes. Mais, dans la culture de l'imprimé, le démembrement des écrits est accompagné de son contraire : leur circulation dans des formes qui respectent leur intégrité et qui, parfois, les rassemblent dans des "œuvres", complètes ou non. De plus, dans le livre lui-même, les fragments sont nécessairement, matériellement, rapportés à une totalité textuelle, reconnaissable comme telle.

Plusieurs conséquences découlent de ces différences fondamentales. L'idée même de revue devient incertaine, lorsque la consultation des articles n'est plus liée à la perception immédiate d'une logique éditoriale rendue visible par la composition de chaque numéro, mais est organisée à partir d'un ordre thématique de rubriques. Et il est sûr que les nouvelles manières de lire, discontinues et segmentées, mettent à mal les catégories qui régissaient le rapport aux textes et aux

œuvres, désignées, pensées et appropriées dans leur singularité et cohérence.

Ce sont justement ces propriétés fondamentales de la textualité numérique et de la lecture face à l'écran que le projet commercial de Google entend exploiter. Son marché est celui de l'information. Les livres, tout comme d'autres ressources numérisables, constituent un immense gisement où elle peut être puisée. Comme l'a écrit [Sergey Brin](#), l'un des cofondateurs de l'entreprise : *"Il y a une fantastique quantité d'informations dans les livres. Souvent, quand je fais une recherche, ce qui se trouve dans un livre est cent fois au-dessus de ce que je peux trouver sur un site électronique."*

De là la perception immédiate et naïve de tout livre, de tout discours comme une banque de données fournissant les "informations" à ceux qui les cherchent. Satisfaire cette demande et en tirer profit, tel est le premier but de l'entreprise californienne, et non pas construire une bibliothèque universelle à la disposition de l'humanité.

Google ne semble d'ailleurs pas très bien équipé pour le faire, à en juger par les multiples erreurs de datation, de classification et d'identification produites par l'extraction automatique des données et relevées avec ironie par [Geoffrey Nunberg](#) dans [The Chronicle of Higher Education](#) du mois d'août. Pour le marché de l'information, ces bévues sont secondaires. Ce qui importe, c'est l'indexation et la hiérarchisation des données et les mots-clés et rubriques qui permettent d'aller au plus vite aux documents les plus "performants".

Cette géniale découverte d'un nouveau marché, toujours en expansion, et les prouesses techniques qui donnent à Google un quasi-monopole sur la

numérisation de masse ont assuré le grand succès et les copieux bénéfices de cette logique commerciale. Elle suppose la conversion électronique de millions de livres, tenus comme une inépuisable mine d'informations.

Elle exige, en conséquence, des accords passés ou à venir avec les grandes bibliothèques du monde, mais aussi, comme on l'a vu, une numérisation d'envergure, guère préoccupée par le respect du copyright, et la constitution d'une gigantesque base de données, capable d'en absorber d'autres et d'archiver les informations les plus personnelles sur les internautes utilisant les multiples services proposés par Google.

Toutes les controverses actuelles dérivent de ce projet premier. Ainsi, les procès faits par certains éditeurs (par exemple La Martinière) pour reproduction et diffusion illégales d'œuvres sous droits, ou bien l'accord passé entre Google et l'Association des éditeurs et la Société des auteurs américains, qui prévoit le partage des droits demandés pour l'accès aux livres sous copyright (37 % pour Google, 63 % pour les ayants droit). Ce "settlement" inquiète le Department of Justice puisqu'il pourrait constituer une possible infraction à la loi antitrust et il reviendra le 9 novembre devant le juge new-yorkais chargé de le valider.

Ou encore, le lancement spectaculaire de [Google Edition](#), qui est, en fait, une puissante librairie numérique destinée à concurrencer Amazon dans la vente des livres électroniques. Sa constitution a été rendue possible par la mainmise de Google sur cinq millions de livres "orphelins", toujours protégés par le copyright, mais dont les éditeurs ou ayants droit ont disparu, et par l'accord qui légalisera, après coup, les numérisations pirates.

Les représentants de la firme américaine courent le monde et les colloques pour proclamer leurs bonnes intentions : démocratiser l'information, rendre accessible les livres indisponibles, rétribuer correctement auteurs et éditeurs, favoriser une législation sur les livres "orphelins". Et, bien sûr, assurer la conservation "*pour toujours*" d'ouvrages menacés par les désastres qui frappent les bibliothèques, comme le rappelle [Serge Bryn](#) dans un article récent du [New York Times](#), où il justifie l'accord soumis au juge par les incendies qui détruisirent la bibliothèque d'Alexandrie et, en 1851, la bibliothèque du Congrès.

Cette rhétorique du service du public et de la démocratisation universelle ne suffit pas pour lever les préoccupations nées des entreprises de Google. Dans un article du *New York Review of Books* du 12 février et dans un livre très bientôt publié [The Case for Books : Past, Present and Future](#) (Public Affairs), [Robert Darnton](#) convoque les idéaux des Lumières pour mettre en garde contre la logique du profit qui gouverne les entreprises googliennes. Certes, jusqu'ici une claire distinction est établie entre les ouvrages tombés dans le domaine public, qui sont accessibles gratuitement sur [Google Books](#), et les livres sous droits, orphelins ou non, dont l'accès et maintenant l'achat sur Google Edition sont payants.

Mais rien n'assure que dans le futur l'entreprise, en situation de monopole, n'imposera pas des droits d'accès ou des prix de souscription considérables en dépit de l'idéologie du bien public et de la gratuité qu'elle affiche actuellement. D'ores et déjà, un lien existe entre les annonces publicitaires, qui assurent les profits considérables de Google, et la hiérarchisation des "informations" qui résulte de chaque recherche sur [Google Search](#).

C'est dans ce contexte qu'il faut situer les débats suscités par la décision de certaines bibliothèques de confier la numérisation de tout ou partie de leurs collections à Google, dans le cadre d'une convention ou, plus rarement, d'un appel d'offres. Dans le cas français, de tels accords et les discussions ouvertes pour en signer d'autres ne concernent jusqu'à maintenant que les livres du domaine public - ce qui, on l'a vu, ne protège pas les autres, scannés dans les bibliothèques américaines. Faut-il poursuivre dans cette voie ?

La tentation est forte dans la mesure où les budgets réguliers ne permettent pas de numériser beaucoup et vite. Pour accélérer la mise en ligne, la Commission européenne, les pouvoirs publics et certaines bibliothèques ont donc pensé qu'étaient nécessaires des accords avec des partenaires privés et, bien évidemment, avec le seul qui a la maîtrise technique (d'ailleurs gardée secrète) autorisant des numérisations massives.

De là, les négociations, d'ailleurs prudentes et limitées, engagées entre la Bibliothèque nationale de France (BNF) et Google. De là les désaccords sur l'opportunité d'une telle démarche, tant en France qu'en Suisse, où le contrat signé entre la Bibliothèque cantonale et universitaire de Lausanne et Google a entraîné une sérieuse discussion (*Le Temps* du 19 septembre).

A constater la radicale différence qui sépare les raisons, les modalités et les utilisations des numérisations des mêmes fonds ; lorsqu'elle est portée par les bibliothèques publiques et l'entreprise californienne, cette prudence est plus que justifiée et pourrait ou devrait conduire à ne pas céder à la tentation. L'appropriation privée d'un patrimoine public, mis à disposition d'une entreprise



commerciale, peut apparaître comme choquante.

Mais, de plus, dans de nombreux cas, l'utilisation par les bibliothèques de leurs propres collections numérisées par Google (et même s'il s'agit d'ouvrages du domaine public) est soumise à des conditions tout à fait inacceptables, telles que l'interdiction d'exploiter les fichiers numérisés durant plusieurs décennies ou celle de les fusionner avec ceux d'autres bibliothèques. Tout aussi inacceptable est un autre secret : celui qui porte sur les clauses des contrats signés avec chaque bibliothèque.

Les justes réticences face à un partenariat aussi risqué ont plusieurs conséquences. D'abord, exiger que les financements publics des programmes de numérisation soient à la hauteur des engagements, des besoins et des attentes et que les Etats ne se défassent pas sur des opérateurs privés des investissements culturels à long terme qui leur incombent.

Ensuite, décider des priorités, sans nécessairement penser que tout "document" a vocation à devenir numérique, puis, à la différence du gisement d'informations googlien, construire des collections numériques cohérentes, respectueuses des critères d'identification et d'assignation des discours qui ont organisé et organisent encore la culture écrite et la production imprimée.

L'obsession, peut-être excessive et indiscriminée, pour la numérisation ne doit pas masquer un autre aspect de la *"grande conversion numérique"*, pour reprendre l'expression du philosophe [Milad Doueïhi](#), qui est sans doute avec Antonio Rodriguez de las Heras l'un de ceux qui insistent sur la capacité de la nouvelle technique à porter des formes d'écriture originales, libérées des

contraintes imposées, à la fois, par la morphologie du codex et le régime juridique du copyright. Cette écriture palimpseste et polyphonique, ouverte et malléable, infinie et mouvante, bouscule les catégories qui, depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, sont le fondement de la propriété littéraire.

Ces nouvelles productions écrites, d'emblée numériques, posent dès maintenant la difficile question de leur archivage et de leur conservation. Il faut y être attentif, même si l'urgence aujourd'hui est de décider comment et par qui doit être faite la numérisation du patrimoine écrit, en sachant que la *"république numérique du savoir"*, pour laquelle plaide avec tant d'éloquence l'historien américain Robert Darnton, ne se confond pas avec ce grand marché de l'information auquel Google et d'autres proposent leurs produits.

## Rémunération au mérite : jusqu'à 14.400 euros de prime individuelle

Les Echos.fr / novembre 2008

**La rémunération au mérite des fonctionnaires, financée par les non-remplacements des départs en retraite, sera lancée dès 2009. D'ici à début 2012, près de 200.000 agents de l'Etat devraient en bénéficier.**

La révolution est désormais bien en marche. Promise par Nicolas Sarkozy durant sa campagne, la rémunération au mérite des fonctionnaires - seuls quelques centaines de hauts fonctionnaires en bénéficient déjà - va entamer son essor. Une partie des 21.600 attachés et attachés principaux de la filière administrative (cadres de catégorie A celle des personnels les plus qualifiés) vont ouvrir le bal l'an prochain en bénéficiant de la " prime de fonction et de résultats " (PFR) définie cet été lors des négociations salariales (" Les Echos " du 4 juillet). Les ministères des Affaires étrangères, de la Défense, de l'Agriculture ou de l'Education seront les premiers à lancer cette rémunération au mérite et, d'ici à 2012, l'ensemble des 198.200 fonctionnaires d'Etat de la filière administrative devra en bénéficier.

Cette PFR remplacera la batterie de primes, diverses et variées, déjà en place afin de simplifier et d'harmoniser les modes de rémunération d'une administration à l'autre, ce qui doit aussi favoriser la mobilité. Elle se décomposera en deux parties. La première, dite " prime de fonction " (environ 60 % du total) sera fixe et définie par chaque ministère selon le poste occupé. La seconde partie, dite " prime de résultats ", sera strictement individuelle et totalement variable (40 % du total). Elle sera définie à l'issue d'un entretien annuel d'évaluation en fonction de l'atteinte, ou non, d'objectifs fixés en interne par chaque ministère.

### " Pas de primes négatives "

" Il n'y aura pas de primes négatives, personne ne verra sa rémunération baisser, mais certains verront leur rémunération moins augmenter que traditionnellement ", a expliqué le secrétaire d'Etat chargé de la Fonction publique, André Santini. Selon une information publiée par " Le Figaro " vendredi et confirmée par Bercy, le barème arrêté prévoit que les attachés touchent, en prime " fonction ", de 1.750 euros à 21.000 euros, et en prime " résultats ", jusqu'à 14.400 euros. Dans l'administration centrale, la prime moyenne de résultats devrait s'élever, selon les personnels, de 1.700 euros à 2.400 euros. L'exécutif doit encore définir les barèmes qui s'appliqueront aux 1.900 administrateurs civils, aux 49.600 secrétaires administratifs (catégorie B) et aux 125.200 adjoints (catégorie C). Comme prévu, cette prime sera financée en puisant dans les économies réalisées par le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Le développement de cette rémunération au mérite est dénoncé depuis de nombreux mois par les syndicats. La CFDT craint un " risque d'arbitraire " dans l'évaluation des agents. Le Syndicat national unifié des impôts (Snui) et SUD-trésor estiment qu'" une rémunération au mérite serait dangereuse et injuste car elle reviendrait à rémunérer des missions sensibles au rendement, au détriment de la qualité et des usagers ". La FSU souligne pour sa part que " le pouvoir d'achat des agents de la fonction publique ne se garantit pas par des primes individualisées mais par une véritable revalorisation de la valeur du point d'indice ". Pour autant, le montant élevé des primes que peuvent espérer toucher les agents devrait atténuer les tensions.

## Encadrer sous contrainte dans les fonctions publiques ?

**Céline Desmarais, Université de Savoie**

**Revue Française d'Administration Publique n°128 /2008**

Acteur modeste dans les organisations publiques traditionnelles, courroie de transmission dans le modèle bureaucratique, acteur clé du changement au vu de certaines démarches de management, les managers publics sont au cœur de la définition des modèles organisationnels publics. L'observation des changements affectant l'encadrement fournit ainsi un éclairage spécifique sur les transformations en profondeur que connaissent les organisations publiques, par delà les effets d'annonce, les textes réglementaires et le déploiement de nouveaux outils de gestion. La position du manager, ses missions, ses modes de gestion sont en effet réinterrogés par les évolutions récentes. Entre autonomie et contrainte, affirmation et effacement, statut et métier, expertise et management, ce dernier peine à trouver sa place, à définir son rôle.

Les organisations publiques sont en effet soumises, en France comme dans le reste du monde, à une vague de réformes, de nature organisationnelle et/ou managériale, visant notamment à diminuer ou maintenir les coûts du service public, tout en maintenant voire améliorant la qualité du service à l'utilisateur, ambition que l'antienne « faire plus (ou mieux) avec moins » résume prosaïquement. Ces réformes, parfois unifiées sous les termes de new public management (NPM) ou nouvelle gestion publique (NGP), recouvrent en réalité des pratiques relativement diverses. Cependant, elles sont orientées vers des éléments communs: accent porté sur les résultats (efficacité et qualité de service), remise en cause des structures

centralisées et hiérarchiques et ouverture aux enjeux externes. En France, comme ailleurs, les organisations publiques ont connu un certain nombre de réformes ou démarches de changement, certes de nature plus incrémentale que radicale, mais s'inscrivant peu ou prou dans cette logique globale. La transformation en profondeur des comportements et des modes d'action est au cœur du management public.

Ces constats interrogent ainsi la place et l'évolution des managers publics, acteurs principaux mais aussi objets des changements escomptés: leurs modes de management, leurs relations avec l'intérieur et l'extérieur des organisations publiques, leurs définitions de la performance, leurs fonctions et même leurs identités professionnelles sont mises en cause, bouleversées, réinterprétées. Dans les organisations publiques, comme dans les entreprises, la généralisation de la pensée managériale place la fonction d'encadrement en première ligne. Ainsi, de même que la notion de cadre est née dans les entreprises françaises, parallèlement à l'importation du modèle managérial américain, l'amplification des préoccupations managériales dans les organisations publiques est-elle concomitante à la reconnaissance plus ou moins formelle d'une fonction d'encadrement.

### **L'ÉMERGENCE D'UNE FONCTION D'ENCADREMENT PUBLIC**

L'encadrement intermédiaire est longtemps demeuré une catégorie impensée du management public. La

haute fonction publique focalisait l'attention, notamment à travers des interrogations sur la réalité de sa subordination au pouvoir politique ou sur la politisation de la haute administration. En revanche, les managers intermédiaires demeuraient une « élite modeste » faisant l'objet de peu d'intérêt de la part des chercheurs et se définissant moins à travers la catégorie globale d'encadrement qu'à travers une nébuleuse de métiers spécifiques, selon les segmentations statutaires et fonctionnelles. Ainsi, l'encadrant public est-il souvent masqué derrière l'infirmière chef, le secrétaire de mairie, l'attaché d'éducation, le chef de bureau à la préfecture, le chef de chantier de la direction départementale de l'équipement, la directrice de crèche ...

Dans le secteur public, plus encore que dans le secteur privé, la fonction d'encadrement souffre ainsi d'un déficit de représentations. Réciproquement, dans la plupart des cas, les cadres ou les managers ne sont pas une catégorie pertinente pour le management des ressources humaines. En effet, alors que dans les entreprises, la notion de cadre correspond à un statut identifié et à des classements hiérarchiques et que la position du manager est assez clairement repérée malgré l'éclatement croissant des rôles dévolus et des missions assumées, dans les organisations publiques la notion de cadre ou de manager n'a que peu d'existence légale. Le corps d'appartenance (ou la catégorie pour la fonction publique territoriale) et le grade sont des critères de gestion centraux. On considère souvent que l'encadrement et la catégorie A de la fonction publique se recourent. Or, la catégorie A comprend aussi, entre autre, les enseignants, les membres des grands corps de l'Etat chargés de l'expertise et du contrôle. Inversement, les fonctions d'encadrement sont fréquemment assumées par les agents de catégorie B : assistants, contrôleurs, rédacteurs et certains agents

de catégories C, notamment les agents de maîtrise. La notion de cadre ou de manager public n'a pas de valeur juridique, elle n'a guère non plus de valeur institutionnelle ou sociale.

Pourtant de manière informelle parfois, plus formalisée dans d'autres cas, la catégorie des cadres et des managers publics émerge non seulement dans les préoccupations mais aussi dans les pratiques des gestionnaires publics. En ce qui concerne la recherche, le présent dossier témoigne d'un intérêt croissant pour ces acteurs-clé. Les sciences de gestion, la sociologie, les sciences politiques, l'ergonomie, les sciences de l'éducation se penchent désormais sur le contenu du travail des managers publics, leurs conditions de travail, leur position et l'évolution de leurs identités, les relations complexes qu'ils entretiennent avec le management et au final, les caractéristiques spécifiques des modes de gestion de la catégorie.

## **LE CONTENU DE LA FONCTION D'ENCADREMENT PUBLIC**

Au cœur des interrogations sur l'évolution de la catégorie des managers publics se trouve la question de la nature du travail d'encadrement dans les organisations publiques, de ses spécificités et ses évolutions. Réduits au rôle de courroie de transmission dans les organisations bureaucratiques, ils sont amenés à jouer un rôle de plus en plus actif dans les nouvelles organisations. Il existe un ensemble de prescriptions relativement convergentes qui supposent la transformation de la fonction d'encadrement public et l'émergence d'un « nouveau modèle d'encadrement ». Ce modèle, ensemble articulé de discours, pratiques et méthodes se compose d'un mélange de prescriptions hétérogènes empruntées à différents courants théoriques (management de la qualité, modèle de la compétence, management stratégique, entreprise apprenante, qualifiante, en réseau, nouvelle gestion publique ...), prescriptions qui se

recourent largement avec les attentes exprimées vis-à-vis de l'encadrement des entreprises du secteur privé. Cette représentation idéale du travail d'encadrement, présente dans les prescriptions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sous-tend la plupart des nouveaux outils de gestion diffusés dans le secteur public: rémunération des performances, évaluation professionnelle, gestion des compétences, contrôle de gestion ...

Les principales tendances de ce modèle consistent ainsi en une décentralisation de la gestion (le manager public serait à la tête d'une unité autonome fonctionnant en centre de profit), l'accent sur les processus transversaux et les rôles de pilotage, à travers la fixation et le suivi d'objectifs, dans un état d'esprit participatif, l'affaiblissement du rôle d'expertise, au profit d'une gestion managériale des connaissances.

Pour autant, malgré l'existence de discours convergents et unifiés sur les transformations de la fonction d'encadrement et de son environnement, les réalités observables sont multiples et complexes. Les voix qui s'élèvent pour contester l'évidence et la signification de ces grandes mutations organisationnelles et managériales sont en effet nombreuses. Plus que des transformations radicales, c'est plutôt à l'émergence de bureaucraties « light » que l'on assiste dans la plupart des cas. Au final, les managers publics sont souvent confrontés à une contradiction entre les discours et les attentes formalisées et les fonctionnements réels. Ils se retrouvent ainsi au cœur des contradictions existant entre les modèles managériaux et les fonctionnements bureaucratiques et financiers des organisations, au cœur des tensions entre discours et réalité vécue. Ils sont ainsi censés articuler des réalités peu compatibles les unes avec les autres. C'est à eux qu'il revient d'inventer, dans leurs pratiques quotidiennes, une troisième voie originale qui permet une évolution

réelle des fonctionnements organisationnels.

## **LES MODES DE GESTION DES CADRES PUBLICS**

La difficulté pour délimiter l'existence et les représentations d'une fonction d'encadrement public conduit en retour au fait que les pratiques de gestion des personnels publics sont faiblement segmentées en fonction de cette catégorie qui n'a pas réellement d'existence institutionnelle. En conséquence, les difficultés à gérer les carrières, récompenser l'engagement, donner des perspectives claires et rémunérer les compétences sont souvent considérées comme un des obstacles majeurs aux évolutions des pratiques des cadres publics.

Et pourtant, la gestion des ressources humaines est en train de trouver ses lettres de noblesse dans les organisations publiques. Les administrations et les organisations publiques tentent de remettre en cause les pratiques traditionnelles de gestion administrative des personnels et de développer de nouvelles pratiques contribuant davantage à l'efficacité, à travers notamment l'individualisation de la gestion et l'accent sur la professionnalisation. La plupart du temps, dans un premier moment, ces démarches de gestion des ressources humaines dans les fonctions publiques visent en priorité l'encadrement: évaluation professionnelle, rémunération au mérite, gestion des carrières et des compétences ... Cependant, la plupart des organisations publiques n'ont pas franchi le pas d'intégrer les démarches existantes au sein d'une véritable gestion des cadres, en raison d'un grand nombre d'obstacles, tant statutaires que culturels. Les effets de ces outils restent donc limités, parcellaires, et dépendent du contexte et des individus. Les tentatives pour favoriser davantage de différenciation dans le management des agents publics se heurtent, en France comme dans d'autres

pays, au scepticismisme des acteurs concernés et semble faire preuve d'un impact modéré sur les performances et les motivations. Par ailleurs, la gestion des managers publics cherche sa voie, entre individualisation des parcours et construction de significations collectives visant à donner une identité commune et des représentations collectives aux différentes franges de l'encadrement.

L'ensemble de ces questions est au cœur des articles du présent numéro. Ceux-ci sont issus d'une journée de recherche du « Groupement de recherche sur les cadres », menée en décembre 2007 à l'Université de Savoie, et visant à conduire une réflexion sur l'encadrement public et ses évolutions. Ils sont présentés en deux parties, l'une portant sur l'évolution des identités et des profils des cadres publics, la partie « Figures », l'autre portant sur l'évolution des modes de management, des logiques professionnelles, en un mot des « Pratiques ». La première partie évoque la question de l'émergence de la catégorie des cadres encadrants comme des acteurs-clés dans les organisations publiques.

Celle-ci ne se fait pas sans mal, les logiques managériales et de métier demeurant en concurrence et l'identité des cadres managers étant écartelée entre l'unité et la diversité.

L'article d'Ivan Sain Saulieu, portant sur les cadres hospitaliers s'interroge sur l'impact de la montée des préoccupations gestionnaires sur les représentations du métier et les pratiques de management des cadres hospitaliers. Il met l'accent sur le besoin qu'ont ceux-ci de se penser comme une entité collective, pour faire face aux évolutions de leur métier. Les encadrants, aux prises avec la solitude, sont dans une recherche de socialisation. Cependant ce besoin demeure de son point de vue assez symbolique, car dans les pratiques, c'est plutôt l'absence de coopération qui est mise en exergue.

L'article de Sophie Divay et Charles Gadea

DRNC/ DEJRG/ SD

fait également référence à l'évolution de la place des cadres hospitaliers dans les collectifs de travail, en lien avec la montée de la logique gestionnaire dans les hôpitaux. Les cadres de santé « sortent de l'ombre » pendant que les hôpitaux déploient des démarches visant à en faire des « acteurs » dans la mise en œuvre des changements et cherchent à constituer un groupe homogène, aux préoccupations convergentes. Les cadres demeurent cependant tiraillés entre la logique de profession et celle de l'organisation. Ils forment une catégorie relativement nouvelle, « mal assurée de son identité et peu dotée de référents collectifs spécifiques ».

L'article de Frédéric Kleitz et Olivier Lenay donne quant à lui un éclairage en creux: sur la question de l'émergence du groupe des cadres dans les organisations publiques. A partir de l'analyse d'une démarche de construction d'un répertoire des métiers au ministère de la culture, il révèle que l'encadrement n'apparaît guère dans ce répertoire comme une catégorie de sens. Ce constat illustre à la fois la faible constitution d'une identité commune des cadres encadrants et l'absence d'intégration de cette catégorie dans les processus de management, en contradiction avec les discours proclamant l'encadrement comme acteur pilote de l'innovation.

L'article de Véronique Chanut présente un éclairage sur l'évolution de la représentation de l'encadrement, dans une administration qui a un historique important d'accent mis sur l'importance de la catégorie dans le management. Elle présente une analyse approfondie du fonctionnement et des enjeux d'une instance de gestion des carrières des experts: « le comité de domaine ressources humaines, organisation, fonctions juridiques », au ministère de l'équipement. Elle montre qu'à l'idéologie managériale des années quatre-vingts, qui a présidé à la construction de parcours de carrière des cadres, a succédé l'affirmation

Repères N°22-23 / NTIC - GRH

d'une gestion des carrières par l'individu lui-même. En retour, les experts reçus par le comité tendent à s'impliquer dans une pluralité de sphères, ce qui les affranchit d'une partie des liens avec leur hiérarchie.

La seconde partie de ce dossier, intitulée « pratiques », évoque les logiques d'action développées par les encadrants publics face aux nouvelles politiques publiques, aux dispositifs managériaux et aux changements organisationnels qui remettent en cause leurs activités, la définition de leurs rôles et les conceptions de la performance publique dont ils sont les porteurs et les vecteurs. Confrontés à la complexité irréductible de la performance publique, ceux-ci inventent de nouveaux modes d'action, construisent de nouvelles représentations et adaptent leurs pratiques.

L'article de Marc Lorient et Valérie Bousard s'intéresse à la perception des démarches de pilotage instaurées dans le cadre de l'application de la loi organique relative aux lois de finances, au ministère des affaires étrangères. Il évoque les enjeux et débats qui animent les cadres de ce ministère autour des conceptions de la performance.

Alors qu'il existe un sentiment partagé d'urgence de la réforme, la mise en place des indicateurs de performance fait l'objet de fortes critiques. Celles-ci sont émises au nom du caractère qualitatif, éminemment politique et complexe, d'une activité dont certaines dimensions sont considérées comme « irréductibles aux chiffres ». L'impossibilité de penser l'activité diplomatique autour d'objectifs clairs et partagés, dans un contexte où l'ambiguïté et la multiplicité des parties prenantes sont centrales, conduit alors les auteurs, à la suite des cadres qu'ils ont interrogés, à supposer que les vertus de la diplomatie traditionnelle sont, dans une certaine mesure, indépassables.

Article de Paule Bouret présente une description fine de l'activité des cadres de santé issue d'une démarche

ethnographique, ayant consisté à suivre deux d'entre eux pas à pas. L'auteur montre que le travail d'articulation du cadre, certes traditionnel, se déploie désormais différemment en raison des transformations du contexte organisationnel. Les cadres sont soumis à la gestion de contradictions de plus en plus paradoxales, dans une organisation de plus en plus réticulaire. Le travail de lien du cadre, faisant face à une complexité croissante, se traduit par des bricolages multiples. Il devient partiellement clandestin, car puisant son efficacité dans d'autres sources que la programmation managériale.

L'article d'Hervé Chomienne présente l'impact des évolutions de la politique de sécurité routière sur le rôle d'un certain nombre d'acteurs publics et notamment le délégué interministériel à la sécurité routière, le préfet et le coordinateur sécurité routière. La mise en place d'une politique transversale suppose en effet des processus de coordination verticale (entre niveau national et niveau local) et horizontale (entre services de l'État, collectivités territoriales et les dispositifs transversaux). Les acteurs de ces politiques, cadres hiérarchiques ou non, déploient des compétences spécifiques et des rôles transversaux marqués par le relationnel, la négociation et la communication, y compris médiatique, qui reconfigurent profondément leurs pratiques et leur identité.

L'article de Rémy Le Saout porte sur les relations entretenues entre les directeurs généraux des services des villes et les maires, et analyse l'impact de l'intercommunalité sur cette relation. Il observe que l'accroissement exponentiel de l'intercommunalité recompose et révèle les rôles réciproques et relations des directeurs généraux des services et des maires. Ainsi, alors que la relation élu territorial/directeur général est souvent présentée comme une alchimie mystérieuse entre deux individus, le texte de Rémy Le Saout démystifie-t-il ce lien en

montrant à quel point il est contingent aux configurations politiques et stratégiques locales. En dernier ressort, les rôles des dirigeants territoriaux demeurent subordonnés aux intérêts stratégiques du maire, qui semble bien rester l'élément dominant du tandem maire/DGS.

L'article de Céline Desmarais et Emmanuel Abord de Chatillon interroge l'évolution des rôles des cadres du secteur public, à travers une comparaison public/privé. Ce travail, reposant sur un échantillon de 958 cadres, appariés de manière à réduire l'effet des différences structurelles entre les deux univers, conduit à valider l'hypothèse d'un rapprochement relatif des pratiques et d'une grande diversité interne du secteur public. Il observe qu'en l'absence d'une grande réforme de la gestion des personnels publics en France, les pratiques ont malgré tout évolué significativement, étant proches à la fois des pratiques du secteur privé et des observations de l'encadrement public dans les pays anglo-saxons.



## Peut-on se passer du dollar ?

**Antoine Reverchon et Cécile Prudhomme**  
**Le Monde économie, 10 Novembre 2009**

Chacun se souvient de la façon dont John Connally, le secrétaire américain du Trésor sous la présidence Nixon, résumait la situation d'hégémonie du billet vert : "Le dollar est notre monnaie, et votre problème." En effet, première monnaie dans les échanges financiers, la devise américaine est aussi la monnaie dominante des réserves de change des banques centrales de la planète.

Selon la dernière enquête triennale de la Banque des règlements internationaux (BRI), datant de 2007, le dollar représentait ainsi 86,3 % des transactions sur le marché des changes, où se négocient chaque jour 3 200 milliards de dollars. 37 % pour l'euro, 16,5 % pour le yen et 15 % pour la livre sterling.

Dans les réserves de change des banques centrales, la part du dollar est aussi dominante. Elle s'élevait à 65 % au premier trimestre 2009 (contre 64,1 % au trimestre précédent), celle de l'euro à 25,9 %, (contre 26,5 %), selon le Fonds monétaire international (FMI).

Mais la chute de la devise américaine a remis en cause cette dépendance du monde au dollar. Les fluctuations du billet vert inquiètent en premier lieu la Chine. Avec des réserves de change qui atteignaient 2 272,6 milliards de dollars

à la fin septembre, elle est le premier créancier des Etats-Unis, possédant pour 800,5 milliards de Bons du trésor américains, selon les dernières données, fin juillet.

Les Chinois avaient lancé l'idée en avril, avant le sommet des pays du G20, de faire émerger une "monnaie de réserve supra-souveraine" qui serait "déconnectée des nations individuelles" et de leurs enjeux intérieurs, suggérant que les droits de tirages spéciaux (DTS), l'unité de compte du FMI, pouvaient jouer ce rôle. Les Chinois ont été rejoints en juin par le président russe, Dimitri Medvedev, qui a tenté de mener une fronde anti-dollar avec ses homologues brésilien, indien et chinois.

Depuis, de nombreuses autres voix les ont rejoints. L'Organisation des Nations unies (ONU) a plaidé le 6 octobre pour "une monnaie de réserve véritablement mondiale, telle que les droits de tirage spéciaux du FMI", qui supprimerait le "privilège" que tirent les Etats-Unis de la suprématie du dollar. " Des progrès importants pour gérer les déséquilibres (de l'économie mondiale) peuvent être faits en réduisant le "privilège" du pays ayant la monnaie de réserve de maintenir des déficits extérieurs", a expliqué le sous-secrétaire général pour les

affaires économiques et sociales à l'ONU, Sha Zukang. Même le président de la banque centrale américaine, Ben Bernanke, a estimé, le 1er octobre devant des parlementaires américains, que le statut du dollar comme monnaie de réserve pourrait être menacé à long terme, en cas de maintien de déficits budgétaires élevés. "Il n'y a pas de risque immédiat pour le dollar", mais la question du maintien du statut du billet vert se pose à "relativement long terme", a déclaré M. Bernanke devant la Commission des services financiers de la Chambre des représentants. " Si nous ne remettons pas de l'ordre (chez nous), cela mettra le dollar en danger et le point le plus critique en la matière est la stabilité budgétaire à long terme", a ajouté M. Bernanke.

Le ministre des finances japonais, Hirohisa Fujii, a déclaré le 27 octobre que le dollar demeurerait une devise solide et qu'il était de ce fait naturel que le billet vert reste pour le Japon une monnaie de réserve. "Il est clair que le dollar est encore la plus forte monnaie du monde", a déclaré M. Fujii. Le Japon détient, majoritairement en dollars, les deuxièmes plus importantes réserves de change du monde après la Chine.

Aucune initiative visant à détrôner le dollar à l'échelle mondiale n'est pour le moment suffisamment engagée. Mais les tentatives d'unions monétaires régionales, réalisées dans des pays qui commercent en dollars, pourraient, si elles arrivent à leur terme, attenter à la suprématie du billet vert.

Les pays latino-américains membres de l'Alternative bolivarienne pour les Amériques (ALBA) et l'Equateur ont

adopté en avril à l'unanimité le Système unique de compensation régionale de paiement ("sucre"), une monnaie unique dédiée dans un premier temps aux échanges commerciaux entre ces pays. L'intégration du sucre qui devrait entrer en vigueur en 2010 vise, selon le président vénézuélien, Hugo Chavez, à éliminer la "dictature" du dollar dans la région.

De leur côté, il y a huit ans, six Etats du Golfe ont décidé de former une union monétaire. Le lancement d'une monnaie commune, le khaleeji, était fixé au 1er janvier 2010. En juin 2009, quatre d'entre eux ont signé un accord sur la création d'une union monétaire : l'Arabie saoudite, Bahreïn, le Koweït et le Qatar. Deux autres membres se sont retirés du projet : Oman dès 2007, et les Emirats arabes unis en mai. La monnaie unique européenne peut-elle, de son côté, déjà jouer un rôle de monnaie de réserve internationale ? Dans une étude publiée en avril 2008, les économistes du NBER, le Bureau national de la recherche économique américain, estimaient que l'euro pourrait d'ici aux quinze prochaines années surpasser le dollar comme "principale devise internationale".

Mais l'Europe ne le souhaite absolument pas ! La Banque centrale européenne (BCE) ne veut pas perdre le contrôle de sa masse monétaire en l'internationalisant. " Mon prédécesseur et moi-même avons toujours dit que nous ne faisons pas campagne pour une utilisation internationale de l'euro", a rappelé le président de la BCE, Jean-Claude Trichet, le 8 octobre. De plus, l'euro,

déjà fort, se renforcerait davantage, grevant la compétitivité des entreprises exportatrices.

Quant au yuan, souvent cité comme alternative, il n'est pas convertible. Il faudrait d'abord passer par une libéralisation du modèle des changes chinois et par un développement des marchés financiers dans ce pays, pour pouvoir prétendre à un tel statut. La revalorisation du yuan qui en découlerait nuirait d'ailleurs elle aussi aux exportations, vitales pour l'économie chinoise...

En définitive, faute de véritable concurrent, l'idée des droits de tirages spéciaux fait son chemin dans la communauté internationale. Mais le DTS n'est qu'une unité de compte, établie sur un panier de plusieurs monnaies, dont le dollar. Les DTS du FMI ne peuvent remplacer le dollar, a d'ailleurs déclaré, le 13 octobre, Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France. Saluant l'idée d'un système plus équilibré entre plusieurs devises, il a cependant jugé que "le DTS est une monnaie qui s'utilise uniquement entre banques centrales. Ce n'est quand même pas très commode".

Selon l'économiste Richard Cooper, de l'université Harvard, "le dollar devrait probablement rester la monnaie internationale dominante pour de nombreuses années, certainement durant les dix prochaines années, et peut-être plus encore. Aucune autre devise ne semble pouvoir la surpasser. L'utilisation internationale de l'euro devrait se développer, mais à cause du nombre limité d'émetteurs et de marchés financiers, il ne devrait pas

supplanter le dollar. Dans une économie mondiale en plein développement, il y a de la place pour les deux". Le dollar n'est donc pas menacé, tout juste contesté.

# A LA UNE DES PERIODIQUES

- **Le pôle national commande publique au service du réseau des acheteurs publics**  
Gestion et Finances Publiques/mai 2009
- **Deux siècles de comptabilité publique**  
Gestion et Finances Publiques/mai 2009
- **Les PPP vus de la Cour des comptes**  
Gestion et Finances Publiques/juin 2009
- **Chorus, un outil comptable ? Oui, mais pas seulement**  
Gestion et Finances Publiques/Septembre 2009
- **Les enjeux des nouvelles normes comptables**  
Revue Française de Comptabilité / mai 2009
- **L'audit dans le monde**  
Revue Française de Comptabilité / mai 2009
- **Expert comptable et gestion du patrimoine**  
Revue Française de Comptabilité / juin 2009
- **Les retraites chapeau, un dispositif à supprimer**  
Revue Française de Comptabilité / juin 2009
- **Enjeux des nouvelles normes comptables**  
Revue Française de Comptabilité / juillet – août 2009
- **Finance islamique et intermédiation financière**  
Revue Banque / mai 2009
- **Paradis fiscaux : les propositions des banques françaises**  
Revue Banque / juin 2009
- **Une crise version 1873 plutôt que 1929**  
Revue Banque / juin 2009
- **Les effets de la crise : de la pertinence d'une autre finance**  
Revue Banque / juin 2009
- **Quel développement pour le secteur financier au Maghreb ?**  
Revue Banque Stratégie / juin 2009
- **L'Afrique et le Maghreb face à la crise**  
Revue Banque Stratégie / juin 2009
- **De l'évolution des infrastructures des moyens de paiement au Maroc**  
Revue Banque Stratégie / juin 2009
- **Les étapes clé d'un projet de dématérialisation**  
Archimag/mai 2009
- **Accès aux données informatiques des entreprises par l'administration**  
Archimag/mai 2009
- **La LOLF et les collectivités locales**  
RFFP/juin 2009-11-23
- **A quoi ressemblera le monde numérique en 2010 ?**  
Problèmes Economiques / septembre 2009
- **La politique monétaire à taux zéro**  
Alternatives Economiques / juin 2009
- **Crise financière internationale : que fait la Banque Mondiale ?**  
Revue Administrative / juillet 2009