

EDITORIAL2

FOCUS :

- Maroc - FMI : D. Strauss-Kahn salue les résultats satisfaisants de l'économie marocaine.....3

TRESOR PUBLIC

- L'agent comptable : expert, garant et allié pour les managers publics.....5
- La convergence de la comptabilité publique locale vers la comptabilité privée19
- Le code de normalisation comptable n'est pas aussi négatif.....28
- La neutralité : une qualité nécessaire, mais méconnue des normes comptables.....31

FINANCES PUBLIQUES :

- Les grands enjeux de la réforme budgétaire.....34
- La réforme du contrôle administratif des dépenses de l'Etat.....39
- Dépenses publiques : Toujours plus ?43
- La réingénierie des procédures d'exécution des dépenses et des recettes publiques locales.....47

POLITIQUE ECONOMIQUE

- Rapport de Bank -Al - Maghrib de l'exercice 2007.....55
- Les agences de notation financière sont-elles indispensables ?61
- CNME : Un secteur financier relativement solide, mais perfectible.....69

BANQUE

- Banque de demain : des dynamiques nouvelles et des missions revisitées.....72
- Arrivée des places électroniques : la nouvelle donne75
- L'agence bancaire virtuelle existera - t- elle ?78
- Centrale des risques : Bank -Al-Maghrib confie la gestion déléguée à « Experian »81

NTIC ET GRH

- Norme ISO 9000 et profil du responsable qualité.....83
- Comment les économistes mesurent-ils le bonheur : des indicateurs pertinents pour la France ?91
- La dématérialisation sous les fourches caudines du droit97
- Quarante propositions pour transformer la fonction publique100

CHRONIQUE

- Qu'est-ce que 2007 nous aura appris ?102

A LA UNE DES PERIODIQUES105

EDITORIAL

Le dernier rapport de Bank- Al-Maghrib estime que l'année 2007 a connu, pour les pays développés, d'importantes turbulences sur les marchés des crédits ce qui a engendré des répercussions sur les marchés financiers dont la liquidité s'est brutalement contractée. L'activité économique de ces pays ainsi que celle des PVD a été affectée.

Sur le plan de la croissance monétaire au Maroc, le rapport montre qu'elle continue de s'accélérer depuis l'exercice 2005, avec une progression de 23,3% due à une expansion du crédit bancaire de l'ordre de 29,5% ; les créances nettes sur l'Etat et les avoirs extérieurs nets, eux, n'ont augmenté, respectivement, que de 3 et 9,3 %. Ces indicateurs, en sus de l'encours du crédit immobilier qui reste sensiblement faible, montrent que le climat bancaire est tempéré ; néanmoins, les experts de Bank -Al-Maghrib incitent à la vigilance pour éviter de tomber dans le piège des subprimes.

Du côté des marchés des capitaux, le rapport souligne que l'état des cours boursiers – dont l'appréciation est demeurée soutenue en 2007- montre que tous les outils (canaux de diffusion de l'information, transparence,...) sont mobilisés pour éviter des bulles spéculatives. S'il est vrai, rappelle le rapport, que la stabilité des prix a été maintenue et qu'il est question de procéder à des ajustements des instruments d'intervention, le taux directeur de Bank -Al-Maghrib est resté inchangé. En revanche, le déficit persistant de liquidité, par rapport aux exercices précédents ayant connu un surplus en la matière, a amené le Conseil de l'Institut d'Emission à procéder à des injections pour soulager le resserrement des trésoreries bancaires. En ce sens, l'inflation a été contenue dans des limites respectables enregistrant ainsi un taux de 1,7 % ; l'indice du coût de la vie, lui, a reculé de 1,3 % par rapport à 2006, soit 2 %.

Les experts de Bank -Al-Maghrib rapportent que l'année 2007 a connu la généralisation de l'échange dématérialisé des chèques qui réduira le délai des règlements à j+2. Les échanges interbancaires sont outillés, via le système de règlement brut du Maroc et le nouveau dispositif légal anti -blanchiment, de moyens qui permettraient de lutter efficacement contre le faux monnayage et le blanchiment de capitaux.

D'après le rapport, l'adhésion de la Banque centrale aux conventions internationales bancaires est une occasion pour cette institution de s'impliquer dans la culture de la bonne gouvernance. Ceci a eu un bon écho auprès des institutions de Bretton-Woods qui ont jugé, dans un rapport évaluatif, que le secteur bancaire national est marqué par la stabilité et l'efficience.

Le Service de la Documentation

Maroc - FMI : D. Strauss-Kahn salue les résultats satisfaisants de l'économie marocaine

Finance News, la Nouvelle Tribune – juillet 2008



- **Le nouveau patron du FMI vient d'opérer sa première visite au Maroc pour s'exprimer sur la situation économique du Royaume.**
- **DSK n'a pas manqué d'éloges envers le Maroc et a fait un grand pont sur les vraies problématiques du pays.**

Pour sa première visite au Maroc, en tant que nouveau Directeur général du FMI, Dominique Strauss Kahn (DSK) n'a pas manqué d'éloges envers les «progrès» réalisés par l'économie marocaine ces dernières années, alors que toute l'assistance s'attendait à une intervention plus pragmatique qui pointe surtout du doigt les insuffisances et les pistes de réforme.

Dominique Strauss-Kahn : «Il faut bannir la subvention générale»

Pour la première fois au Maroc, en tant que directeur général du Fonds monétaire international (FMI), Dominique Strauss-Kahn a mis l'accent, lors de son entretien avec Salaheddine Mezouar, Ministre de l'Economie et des Finances, le 29 juillet, sur le système marocain des subventions. «Il sera essentiel, à moyen terme, de réduire le poids des subventions en veillant notamment à mieux les cibler sur les plus démunis ». Cela permettra aussi de dégager une marge de manœuvre pour accroître les dépenses d'investissement et les dépenses sociales et aidera également à réduire davantage la dette

publique», a ajouté le directeur général du FMI lors d'une conférence de presse. Ils ont débattu de la question du ciblage des subventions et surtout comment attribuer ces ressources vers ceux qui en ont le plus besoin. Le FMI avait mis l'accent sur ce point dans son rapport sur la situation économique au Maroc publié le 23 juillet dernier, en qualifiant le système de subvention au Maroc comme étant «la question la plus importante à laquelle les autorités devraient faire face». Le FMI avait également mis en avant, dans son rapport, les coûts d'opportunités considérables, sous forme d'investissements publics et dépenses d'éducation, auxquels le Maroc renonce en poursuivant sa politique de compensation généralisée.

Côté inflation, autre problématique à laquelle le Royaume doit faire face, au vu notamment de l'envolée des prix des produits alimentaires et énergétiques, DSK s'est, tout bonnement, «réjoui de la gestion efficace de la politique monétaire menée par la Banque centrale», tout en reconnaissant que «la conjoncture internationale actuelle

rendra la maîtrise de l'inflation plus difficile».

Pour cet exercice, le gouvernement marocain table sur un taux de croissance de 6,8 % et une inflation qui ne doit pas dépasser les 2,8 %. Généralement, le FMI est réservé dans ses prévisions. Mais, l'écart de croissance reste faible», a souligné M. Strauss-Kahn. «La difficulté principale pour le Maroc concerne le caractère soutenable de son économie. La soutenabilité concerne le déficit budgétaire, la dette, l'inflation, l'infrastructure, les projets structurels ainsi que le développement régional», a conclu le directeur général du FMI.

M. Strauss-Kahn, a indiqué que les programmes de réformes et les politiques menés par le Royaume dans plusieurs domaines "vont dans le bon sens" et commencent à donner leurs fruits, en témoigne la capacité de résistance face aux chocs externes développée par l'économie nationale.

La position du Maroc est un bon exemple pour les autres pays.

« Cette exemplarité doit servir de guide pour les autres pays, sans l'appliquer à l'identique», a indiqué DSK. D'ailleurs, il s'est félicité que Mezouar ait accepté de participer en novembre prochain à une grande conférence sur la croissance que le FMI organise en Tanzanie — pays qui préside l'Unité africaine — en association avec le secteur privé. Il parlera du cas de l'économie marocaine. Dans une déclaration distribuée par ses services en marge de la conférence, Dominique Strauss-Kahn est on ne peut plus clair: « J'ai félicité le gouvernement du Maroc pour les progrès économiques

solides enregistrés ces dernières années, qui ont fait de ce pays un pilier de développement dans la région. Il a aussi rappelé que le conseil d'administration du FMI, qui représente 185 Etats membres, a salué ces performances au cours de son examen annuel de l'économie marocaine à l'issue des consultations au titre de l'article VI des statuts du FMI.

L'agent comptable : expert, garant et allié pour les managers publics

Jean-Jacques François, Trésorier payeur général, Agent comptable des offices agricoles
La Revue du Trésor / Mars - Avril 2008

« L'administration manque de patrons » a répété sur tous les tons Michel Crozier, observateur lucide du monde public. Il aurait pu ajouter, sauf dans les établissements publics.

Pourquoi ? Parce qu'un établissement public, c'est un acteur qui réunit, si on s'y prend bien, toutes les conditions de l'efficacité : un domaine d'action défini (la spécialité), la responsabilité de décider, de mettre en œuvre et d'assumer (l'autonomie financière et la personnalité morale), tous les leviers pour agir (RH, SI, finances et métiers).

Placés à la tête de ces opérateurs, les hauts fonctionnaires (présidents, PDG, DG, DGA ou secrétaires généraux) ont démontré le plus souvent leur capacité à être stratèges, managers, gestionnaires avisés, loyaux avec leurs ministères et au service du public. Ils ont le goût de l'action, la capacité à mettre en place les solutions qui marchent, savent concilier la culture publique et la culture d'entreprise, se sentent responsables de leurs réussites et de leurs échecs. Ne citons pas de noms car on risquerait d'en oublier (il y en a plus de 1000) ou de faire des jaloux et passons sur quelques exceptions malheureuses et peu nombreuses.

Depuis 1962, le patron d'un EP s'appuie sur l'expertise, la compétence et la collaboration d'un acteur bien connu : l'agent comptable, « notre agent comptable » selon la formule usitée qui traduit bien la relation de confiance, de collaboration opérationnelle et d'appartenance avec à l'occasion juste ce qu'il faut de condescendance, d'ambiance picrocholine ou ringardisante (les fameuses règles de la comptabilité publique dont on parle toujours, mais qui ne sont jamais celles qu'on croit). Qu'en

est-il vraiment ?

- agent comptable : c'est une fonction clé;
- agent comptable : c'est un défi, car ça bouge vite;
- agent comptable : c'est un avenir très open.

Trois questions à M. Eric Woerth, Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

Jean-Jacques François. - Monsieur le Ministre, vous avez décidé la fusion de la DGI et de la DGCP. Comment s'inscrit-elle dans la modernisation de l'Etat ? Quelle sera son incidence pour les établissements publics nationaux ?

Eric Woerth. - Son principe a été annoncé par le président de la République, puis confirmé par le Conseil des ministres du 20 juin 2007, comme une réforme pilote dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Comme ministre du Budget je veux que cette réforme soit exemplaire de la modernisation de l'Etat qu'elle permette d'améliorer la performance et l'efficacité de l'Etat.

Cette efficacité doit permettre de mieux répondre aux attentes des usagers, des agents, des collectivités locales, mais aussi de nos partenaires. Les établissements publics en font partie.

Nous allons travailler à développer les synergies créées entre les services afin d'enrichir les prestations apportées aux autres administrations et partenaires. Les établissements publics à cet égard ont souvent des attentes en matière de conseil financier.

J.-J. F. - L'agent comptable est un acteur reconnu dans les établissements publics. Qu'attendez-vous d'eux ? Comment voyez-vous leur avenir dans le cadre de la nouvelle direction générale unique ?

Eric Woerth. - La présence des agents comptables dans les établissements publics doit être un gage de professionnalisme et donc de sécurité pour l'organisme. Cela constitue en effet pour les opérateurs de l'Etat que sont les établissements publics, ainsi que pour leurs administrations tutelles, une garantie de qualité de la gestion comptable et financière. Les agents comptables doivent donc continuer à s'impliquer dans leurs missions auprès des établissements publics. Ils doivent être force de proposition pour faire évoluer les règles et les procédures lorsque cela est nécessaire. C'est le cas par exemple des actions engagées par la DGCP avec la mise en place des services facturiers et d'un dispositif de contrôle interne qui contribuent à la qualité comptable.

Ils ont pleinement leur place dans la nouvelle direction générale. Je rappelle que la fusion a également pour objectif de donner des perspectives professionnelles plus riches aux cadres et aux agents des deux directions. Les agents comptables en font partie. Ceux qui choisiront à un moment de leur carrière de réintégrer la direction générale auront un choix de postes plus riche.

J.-J. F - Les agents comptables des offices ont mis en place un II club des meilleures pratiques)) avec le soutien du MAP et de la DGCP. Qu'en pensez-vous ?

Eric Woerth. - Je soutiens cette excellente initiative. La mutualisation des bonnes pratiques et des réflexions va dans le bon sens. Je trouve vraiment intéressant que les gestionnaires et comptables, opérationnels et administrations centrales, coopèrent activement dans ce cadre.

Par exemple, avec l'infocentre mis en place par la DGCP, nous avons déjà fait des progrès dans la diffusion de l'information comptable et financière. Nous devons continuer dans ce sens.

De façon plus générale, il est important que sur le terrain, agents comptables, contrôleurs généraux économiques et financiers et CBCM collaborent très étroitement pour garantir la qualité de la gestion financière mais aussi pour accompagner les établissements dans leurs projets en leur apportant un conseil financier de qualité.

AGENT COMPTABLE : UN ACTEUR RECONNU

Le décret de 1962 prévoit que les établissements publics seront dotés d'un agent comptable selon le langage de l'époque devenu aujourd'hui doublement obsolète: vous avez dit agent ? C'est petit. Vous avez dit comptable ? C'est réducteur, Nous en reparlerons.

Des fondamentaux de bon sens : tenir la caisse et les comptes

L'agent comptable exécute les opérations financières (budgétaires et de trésorerie) et patrimoniales de l'EP, après avoir procédé à quelques contrôles ciblés et prépare les comptes (voir encadré).

Rôle et contrôles du comptable public

Deux acteurs principaux assurent l'exécution des opérations des organismes publics : les ordonnateurs et les comptables publics. Ces deux fonctions sont incompatibles en vertu du principe ancien de séparation contenu dans **l'ordonnance du 14 septembre 1822** qui précise que : « les fonctions d'administrateur et d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable ».

Le **décret du 29 décembre 1962** portant règlement général sur la comptabilité publique, reprenant ce principe, définit les fonctions de chacun et plus particulièrement les attributions dévolues aux comptables publics nommés par le ministre du Budget des Comptes publics et de la Fonction publique ou avec son agrément.

Art. 11. - Prise en charge et recouvrement des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à recevoir :

- paiement des dépenses;
- conservation des fonds et valeurs;
- maniement des fonds, mouvements des comptes de disponibilité;
- conservation des pièces justificatives des opérations et des documents comptables;
- tenue de la comptabilité

Les comptables qui peuvent en outre être principaux ou secondaires (selon qu'ils rendent directement leurs comptes au juge des comptes ou non), sont tenus de mettre en oeuvre plusieurs contrôles.

Art. 12 et 13. - En matière de recettes, vérifier que :

- l'organisme est bien autorisé à percevoir les recettes qu'il doit prendre en charge;
- toutes les recettes dont il a connaissance

sont bien mises en recouvrement;
- toutes les annulations/réductions d'ordres de recettes sont régulières.

En matière de dépenses, s'assurer de :

- la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué qui lui donne ordre de payer;
- la disponibilité des crédits;
- l'exacte imputation des dépenses (en terme budgétaire et comptable) ;

- la validité de la créance, c'est-à-dire l'existence du service fait, l'exactitude des calculs de liquidation, la présence de toutes les pièces justificatives, l'intervention de tous les contrôles réglementaires préalables à l'émission de l'ordre de payer, le respect des règles de prescription et de déchéance, du caractère libératoire du règlement (paiement au bon créancier).

En matière de patrimoine, veiller à :

- la conservation des droits, privilèges et hypothèques;

- la conservation des biens, dont les comptables tiennent la comptabilité matière.

L'ensemble de ces contrôles a pour but de vérifier la régularité des opérations qui passent entre les mains du comptable et ainsi préserver les intérêts des organismes publics et prévenir tout détournement.

Le comptable est personnellement et pécuniairement responsable de l'exécution de tous ces contrôles.

Une réglementation édictée par la DGCP précise les conditions dans lesquelles il intervient (les instructions en M - 9) afin de garantir l'uniformité dans l'application des référentiels comptables et financiers et de prévenir les tendances centrifuges ou spécifiques si naturelles en cas d'autonomie.

Sa nomination intervient par décision conjointe des deux ministres (Finances et Techniques) parmi les agents du Trésor Public, ce qui garantit un maximum de compétence et de déontologie et un minimum d'indépendance d'esprit.

La Cour des comptes vérifie la gestion des différents agents comptables (comptables principaux) au titre de son contrôle juridictionnel et interprète selon sa propre doctrine le principe de la responsabilité personnelle, avant la décision ultime du ministre des Finances qui tient compte des circonstances de fait.

Le grade de l'agent comptable varie selon la taille, les enjeux, les risques, le

périmètre et le positionnement de l'Agence comptable, et va donc de contrôleur du Trésor (cadre B) à TPG. Il est détaché auprès de l'organisme et ses équipes sont composées pour partie d'agents du Trésor détachés ou d'agents de l'établissement fonctionnaires ou contractuels,

Une capacité d'adaptation éprouvée

« Tous terrains, toutes neiges », comme dirait un moniteur de ski. Sur les cinquante dernières années, la multiplication des EP répond à la nécessité constamment renouvelée de confier à un opérateur une activité de gestion, soit pour permettre au ministère de se consacrer à la définition des politiques, à leur pilotage et à leur évaluation, soit pour faire face à un besoin nouveau et associer des financements d'origine divers (externalisation des infrastructures pour RFF, gestion d'un service comme pour les chèques vacances, création d'un guichet unique comme pour l'ANRU financement de projets innovant comme pour Ali, gestion industrielle comme pour le CNES ou l'ONERA gestion culturelle comme pour le Louvre ou l'Opéra, gestion patrimoniale à l'ONF, gestion sanitaire à l'Agence du sang, etc.).

Le compte 26 des participations de l'Etat recense à ce jour 952 entités dont 743 sont dotées d'un agent comptable, 823 sont opérateurs des politiques publiques, et 129 non opérateurs.

Les immobilisations financières représentant les participations de l'Etat (compte 26) s'élèvent pour les entités dotées d'un agent comptable public à 56,258 milliards en 2006.

Les agents comptables ont accompagné dans leurs métiers (la finance et la comptabilité) l'évolution des ces établissements qui sont devenus les agences à la française, allant du public pur et dur à la quasi-entreprise, de la PME au groupe international, de l'industrie à la prestation de service, de l'innovation à la culture.

J'ai personnellement mis en place, en 1996, deux types d'agences comptables innovantes, dans des domaines jusqu'ici

inexplorés par l'Administration :

- la gestion active de la dette transférée par la Sécurité sociale à la CADES, qui, avec un statut d'EPA exerce les métiers d'un établissement financier spécialisé;

- la gestion des défaisances avec l'EPFR (Crédit Lyonnais) et l'EPRD (comptoir des entrepreneurs). Ces deux établissements chargés de défendre les intérêts financiers de l'Etat ont suivi, financé et reporté sur les cessions d'actifs et la gestion des passifs.

Contre l'opinion des « sceptiques par vocation », nous avons, avec le soutien de la DGCP et celui de la Direction du Trésor, et moyennant quelques dérogations ciblées à la M 9 - 1 et surtout une réflexion de fonds sur les meilleures pratiques de la profession, organisé les circuits comptables et financiers sécurisés, les reporting correspondant et les comptes.

Quel bon souvenir que la production des états financiers de la CADES, établis selon le PCEC (plan comptable des établissements de crédits), à partir d'une organisation « bancaire » : front office, middle office, back office, comptabilité, cahier des limites progiciel intégré, comptes certifiés dès l'origine par un big, visés par la COB, produits en français et en anglais. Exploités par les agences de rating, ils ont servi de support de communication (dans les road show) et de contrôle (Commission de surveillance, tutelle de Bercy, contrôle de la rue Cambon).

Cela a été possible parce que l'opération a été gérée comme un projet, focalisé sur les attentes du donneur d'ordre, les délais et les résultats en dépit de quelques combats d'arrière garde des anciens et des tentatives d'improvisation comptable de quelques jeunes gens impatientes (un fait générateur de recette ingérable, une nouvelle catégorie d'actif fiscal, des provisions au feeling, etc.). La Cour des comptes, informée régulièrement a procédé aux contrôles sans formuler de critique majeure.

Une vraie modernité

C'est la force d'une notion ancienne (les années 1960) mais très en avance sur son temps. La présence d'un agent

comptable apporte en effet à l'organisme :

- **La professionnalisation** (expertise et savoir-faire), la finance ou la comptabilité, c'est un métier. Qui peut prétendre la confier à des généralistes au moment où on découvre que la fonction achat, la fonction immobilière, la fonction RH, le contrôle de gestion, l'audit, la qualité, etc." sont affaires de pros sauf à courir sinon à la catastrophe, du moins à une forme latente d'incurie.

- **La proximité** : elle favorise le travail d'équipe, l'écoute, la compréhension des problèmes la rapidité dans l'action et la recherche de solutions pertinentes.

C'est par cette idée de proximité que j'avais convaincu, à l'époque (2002), le directeur des affaires financières à l'Intérieur, d'expérimenter le DCM qui deviendra après réunion avec le contrôle financier, CBCM (le nom a été inventé par d'autres ...);

▪ **La déontologie** : ce n'est pas un luxe quand on sait les dérives d'une fonction comptable « aux ordres ». Merci à Enron, Vivendi, l'ARC de nous avoir rappelé qu'il n'y a pas de bonne gouvernance sans une claire séparation des fonctions et des responsabilités, afin de prévenir les tentatives d'ignorer les règles du jeu, de tourner les référentiels, de travestir l'image fidèle. J'ai eu plaisir à expliquer aux auditeurs du FEOGA que les référentiels européens étaient parfaitement intégrés et que la présence d'un agent comptable apporterait le supplément de sécurité et de transparence attendu par la Commission européenne.

Qu'aujourd'hui, on constate ici ou là que la sanction qui s'applique au comptable (la responsabilité personnelle) est parfois disproportionnée, parfois mal évaluée, parfois bloquante, toujours tardive, C'est une autre et vraie question. N'en faisons pas un de ces débats idéologiques stériles. La rue Cambon, aussi, a su évoluer et adopte progressivement les meilleures pratiques. Elle vient de le démontrer brillamment dans la conduite des travaux de certification.

▪ **L'application des normes reconnues.** Après des années d'ésotérisme (règles spécifiques connues des seuls initiés) et d'opacité (les tiers ne comprennent pas), l'Etat s'est décidé à appliquer les normes internationalement reconnues (IFRS, IAS) grâce à la LOLF qui par facilité, parle de comptabilité d'entreprise.

Pour les établissements publics, les instructions M - 9 sont totalement inspirées du PCG avec les adaptations qui sont rendues nécessaires par les vraies spécificités publiques (recettes parafiscales, subventions, cofinancements publics et européens, interventions, etc.). Aujourd'hui nous devons apporter les bonnes solutions pour que les comptes de l'Etat et ceux des opérateurs soient au diapason, concernant leurs opérations réciproques (CAP, provisions, hors bilan) sans redondance ni oubli.

▪ **La séparation des fonctions** : cette trop fameuse règle de séparation de l'ordonnateur et du comptable, trop souvent exploitée comme un alibi à l'immobilisme ou au secret correspond aux principes très actuels de précaution (pour les écolos) de séparation des fonctions (pour la Commission européenne), de contrôle interne (pour l'entreprise).

▪ **Le travail en mode matriciel** : l'agent comptable dépend du MINÉFI pour ses référentiels métiers et sa déontologie. Il est à la disposition du patron d'établissement pour les orientations stratégiques, les priorités opérationnelles, la mesure des résultats, la communication financière, la recherche des meilleures pratiques, la mise en place des SI, l'application intelligente d'une réglementation surabondante et parfois contradictoire, l'élaboration des reporting conformes aux besoins des institutionnels ou des opérationnels.

C'est exactement ce qui se passe aujourd'hui dans les groupes mondiaux, où les fonctions comptables et financières

(quel que soit leur nom) ont le double rattachement à l'opérationnel sur le terrain, au siège pour les référentiels et la déontologie. Comment gérer les reporting, ou consolider si chaque établissement réinvente ses règles ? Le double rattachement, c'est la seule solution qu'on ait trouvée pour garantir l'uniformité des pratiques (et donc la consolidation et le benchmark) sans compromettre l'efficacité du terrain et que les comptes des opérateurs (qui maintenant intéressent le management) donnent la juste image de la situation financière et patrimoniale de l'opérateur.

Y aurait-il pourtant un ou des problèmes ? Pour qui ? Pourquoi ? Les deux objections qui ont cours aujourd'hui sont :

• **La présence de l'agent comptable ralentirait, compliquerait et pourrait déresponsabiliser les gestionnaires.**

Pourtant, quand j'interviewe quinze patrons d'EP, leurs réponses convergent sur les sept malheurs du gestionnaire public :

- faire prendre une décision par les tutelles (jusqu' à cinq et rarement d'accord entre elles) ;

- manager malgré des règles ou des principes de gestion du personnel inadaptés (80 % de l'énergie passe au statutaire);

- décider rapidement avec des visas ou des accords préalables obligatoires et sans contrainte de délai;

- gérer les achats avec un Code des marchés complexe et évolutif et qui place si souvent l'acheteur en situation *border line* :

- organiser une gouvernance à l'état de l'art lorsque le CA n'est pas en phase avec la stratégie de l'EP;

- gérer dans la durée, c'est-à-dire au delà de trois mois;

- alimenter des contrôles externes surabondants;

- agir avec une informatique qui promet la lune, coûte cher et donne le minimum.

Or, l'agent comptable connaît ces difficultés comme le manager public. Il a appris à faire avec sans se décourager et

considère que son rôle sera de conseiller la bonne solution.

• **La présence d'un agent comptable ne correspondant pas exactement au modèle de l'entreprise.**

Est-ce bien raisonnable de parler ainsi quand on dirige une entité publique qui n'a pas d'actionnaires (mais des tutelles), n'a pas de clients (car ils sont captifs), n'a pas de vrai compte d'exploitation (de 80 à 100 % alimenté par des subventions), ne gère pas activement sa trésorerie (l'AFT reprend la main sur les fonds publics), pratique la gouvernance (à l'ancienne) et définit elle-même ses critères de performance. L'agent comptable est un acteur bien modeste et ce serait lui faire trop d'honneur de le compter parmi les obstacles sérieux à une gestion performante. C'est le plus souvent le contraire, car il a su s'adapter.

Point de vue de Dominique Lamiot, Directeur Général de la Comptabilité publique

Jean-Jacques François. - Certaines agences comptables naissent, d'autres disparaissent. Est-ce un problème pour la DGCP?

Dominique Lamiot. - Je ne raisonne jamais en termes de territoire. Pour Bercy, la présence d'un agent comptable est une garantie et une offre de service. C'est aux patrons d'EP et aux ministères de prendre leurs décisions. De mon côté, je veille à proposer les bons candidats. Peut-être faut-il aller plus loin et intégrer à la communauté des agents comptables, ceux qui dans tel EPA ou EPIC tiennent les comptes et exécutent les opérations financières et qui ne sont pas du Trésor Public.

J.-J.F. - Vous avez réussi la première certification des comptes de l'Etat. La Cour formule des réserves sur le compte des participations (dit compte 26). Comment réagissez-vous?

Dominique Lamiot. - Ces réserves sont logiques. Les travaux de l'ACCT et de la FCE avaient clairement identifié les faiblesses de certains comptes primaires :

- la mise à niveau des comptes des opérateurs des politiques publiques (terminologie LOLF) se fera par étape, mais le mouvement est lancé et les agents comptables ont un rôle essentiel à jouer;

- la DGCP a créé l'infocentre EPN qui facilite la centralisation des états financiers et

plus tard leur consolidation.

J.-J. F. - La Comptabilité publique s'applique à l'Etat aux EPN, au secteur local. Peut-on parler aujourd'hui de convergence ?

Dominique Lamiot. - Tout à fait. Après l'énorme travail réalisé pour la certification des comptes de l'Etat (cadre conceptuel, référentiel inspiré des IFRS, politique de qualité comptable), mon intuition est qu'il faut aller vers une seule comptabilité publique reposant sur quelques principes simples :

- l'application des normes reconnues;
- des spécificités limitées et clairement identifiées;
- des états financiers à l'état de l'art;
- la qualité comptable.

J'ajoute que le référentiel comptable des opérateurs devra évoluer pour être en phase avec le référentiel comptable de l'Etat.

J.-J. F. - Vous avez un réseau de 1500 agents comptables. Comment les piloter ?

Dominique Lamiot. - De deux manières :

- gérer les hommes et les femmes. C'est la deuxième sous-direction de la CP qui s'y emploie. Son rôle est de me proposer les bonnes options afin de « mettre la bonne personne à la bonne place » en privilégiant l'écoute de l'établissement et la recherche du profil adéquat. Notre réseau, qui va fusionner avec celui de la DGL est une réserve exceptionnelle de compétences et d'expertises;

- gérer les référentiels et améliorer les pratiques. C'est le rôle de la septième sous-direction. Elle organise des journées d'études, fait circuler l'information, prend position sur les problèmes de doctrine.

Le bureau des établissements publics vient d'être confié au directeur financier d'un établissement public. C'est plus qu'un symbole, c'est le point de départ d'une approche construite sur la collaboration confiante entre les managers publics et les comptables.

J'ai enfin décidé de mettre en place un pôle national de soutien pour les agents comptables des EPN. Ce sera le help-Oesk des équipes de terrain. Elle sera animée par un ancien agent comptable et rattachée à un agent comptable de niveau TPG.

J.-J. F. - Que représentent les AC pour Bercy ?

Dominique Lamiot. - C'est une garantie d'objectivité et de professionnalisme dans le traitement des opérations financières et dans l'établissement des états financiers. Mes collègues de la DB et de la DGTPPE en sont convaincus. Le cabinet également.

J.-J.F. - Les Universités vont gagner en autonomie et en « bonne gouvernance » (loi Péresse). Comment la DGCP accompagne-t-elle ce mouvement ?

Dominique Lamiot. - Très positivement. Nous participons activement aux travaux de mise en œuvre de la loi, à la préparation des dispositions d'accompagnement et les agents comptables se sentent particulièrement impliqués.

**Point de vue de François Tanguy,
Sous-directeur de la 7^e sous-direction à la
DGCP**

Jean-Jacques François. - Vous avez organisé plusieurs journées d'études pour les agents comptables. Pourquoi ?

François Tanguy. - Pour les informer (fusion DGI-CP, gestion de la trésorerie des EP, etc.); pour les former (qualité comptable, recensement des immos); pour les inciter à travailler en réseau; pour que la DGCP recueille leurs réactions.

Le directeur général a été présent et s'est exprimé, ce qui montre l'intérêt qu'il porte à ce « réseau spécialisé ».

J.-J. F. - Quelles difficultés rencontrez-vous dans la gestion de ce « réseau spécialisé) ?

François Tanguy. - Le nombre d'organismes différents, il y a plus de 9000 opérateurs des politiques publiques; la diversité de leur mission, de leur problème, de leur mode de fonctionnement, de leur maturité de leur culture, etc.

J.-J. F. - Quelle est la politique de la OGCP à l'égard de ses agents comptables ?

François Tanguy. - Normaliser les pratiques comptables et financières (recouvrement des créances, charges à payer, provisions, hors bilan); généraliser la qualité comptable (contrôle interne, image fidèle); développer l'offre de service (carte d'achat, fiscalité, reporting, comptabilité des coûts, service facturier); optimiser les contrôles pour sécuriser sans alourdir (CHD) a priori, a posteriori être les « ambassadeurs » de l'esprit LOLF; enfin et surtout être à l'écoute des managers publics.

J.J. F. - Quelles sont les plus récentes créations d'agence comptable ?

François Tanguy. - L'Agence nationale des titres sécurisés : l'objectif recherché est de lutter contre la fraude des documents identitaires. Ainsi, l'ANTS coordonnera et exploitera les recherches menées sur les

nouveaux dispositifs d'identification comme la biométrie. Elle gèrera également l'achat du matériel nécessaire à la production des documents. L'Etablissement public Le grand Palais des Champs-Élysées : la création de cet établissement public résulte de la volonté du chef de l'Etat et du Gouvernement de donner à ce monument emblématique un statut correspondant à sa vocation d'intérêt général. L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques : L'ONEMA est l'organisme technique français de référence sur la connaissance et la surveillance de l'état des eaux et sur le fonctionnement écologique des milieux aquatiques. Le Médiateur national de l'énergie : nommé pour six ans, il peut être saisi par un consommateur en cas de litige avec son fournisseur de gaz ou d'électricité. Il peut alors entendre les parties et formuler des recommandations.

J.J.F. Etes-vous ouvert aux expérimentations ?

François Tanguy. - Bien entendu. L'Agence comptable à la française est un modèle très ouvert, très adaptable, à géométrie variable. C'est son originalité et sa force.

Mais nous sommes attachés à quelques fondamentaux qui doivent s'appliquer à tous les organismes travaillant sur fonds publics, qu'ils aient ou non un agent comptable.

J.-J. F. - Quels sont vos projets pour 2008 ?

François Tanguy. - Renforcer le soutien aux agents comptables : ouverture d'un pôle soutien aux agents comptables, renforcement du dispositif de formation, diffusion de guides, soutien informatique, etc.; progresser en matière de qualité comptable avec le développement du contrôle interne comptable, la fiabilisation du bilan des établissements et la certification des comptes; développer l'offre de service du Trésor Public, à travers la promotion de protocoles de modernisation, l'élargissement de l'accès à l'infocentre EPN, la dualité de fonctions (agent comptable/chef des services financiers), etc.

Les établissements publics sont en première ligne, au contact des usagers, des fournisseurs, des bénéficiaires, des partenaires. Ils ont souvent été les premiers à évoluer, interpellés par leur environnement, leurs tutelles, les organes de contrôle et d'évaluation et surtout par l'envie de réussir et de performer.

Les agents comptables ont donc été mis au défi de trouver les bonnes réponses en

liaison étroite avec le management des EP et avec le soutien de la DGCP, parfois un peu lent ou très prudent.

Les facteurs d'évolution, de remise en cause, de stimulation de nos opérateurs, je les énumère sans les qualifier (bonne ou mauvaise raison) ni les hiérarchiser (mineur ou majeur) ni les dater (chacun s'y retrouvera dans sa propre chronologie).

La crise des finances publiques

Rampante depuis les années 1980, elle ne fait que s'aggraver malgré les efforts de Bercy et les alertes sur les indicateurs du périmètre maastrichien passés au rouge foncé (prélèvements obligatoires, déficits, endettement). Or, les établissements publics affublés pour l'occasion du doux nom d'ODAC en sont la composante la moins importante, derrière l'Etat, les collectivités locales, et le social. Leur poids financier n'est cependant pas négligeable. Les questions aujourd'hui posées sont donc : nos opérateurs respectent-ils la ligne financière de l'Etat ? Leurs états financiers sont-ils en cohérence avec ceux de leurs ministères ? Ces opérateurs sont-ils transparents ? Sont-ils financièrement performants ?

En 1997, dans le rapport MCP, je proposais d'améliorer en urgence les reporting comptables et financiers de ce que j'appelais les filiales de l'Etat. Où en sommes-nous aujourd'hui ? La situation est très hétérogène, mais on progresse.

La LOLF

Elle concerne l'Etat, mais comporte des implications pour les EP qui sont répartis entre :

- opérateurs des politiques publiques;
- non opérateurs.

Les données financières sont reprises par l'Etat au niveau du compte 26 avant une vraisemblable, mais lointaine consolidation.

Après l'ACCT qui a mis en place un premier contrôle qualité des comptes primaires, et la DGCP qui a créé l'infocentre EPN et réduit les délais de centralisation des données, la Cour des comptes constate aujourd'hui, qu'il n'y a pas de centralisation utile si la qualité des

comptes primaires n'est pas garantie. En certifiant les comptes 2006 de l'Etat, la Cour confirme cette analyse. Elle formule en effet une réserve majeure et demande aux opérateurs de retracer de manière fiable (exhaustive et auditable) les engagements donnés et reçus, les risques et les charges, en cohérence avec les comptes des ministères, afin que les opérations réciproques soient clairement décrites, et mettent l'Etat, solidaire financièrement de ses filiales, à l'abri de mauvaises surprises. Ce n'est pas un luxe si j'en crois les exemples de l'ONIEP ou de VINIFLHOR après le passage d'un audit conjoint MAEC MIGA portant sur les charges à payer et les provisions.

Chacun sait que ce n'est pas un cas isolé et que la doctrine mérite d'être affinée par Bercy.

La loi sur la sécurité financière (LSF)

Votée en urgence, en transposant la législation américaine élaborée à la suite des scandales financiers bien connus. Elle vise à :

- responsabiliser les dirigeants;
- améliorer le contrôle interne;
- réduire les conflits d'intérêt.

Les établissements publics sont tenus de faire certifier leur compte si deux critères sont réunis : les enjeux financiers et la présence de filiales, dont les critères de consolidation sont précisés et élargis.

Sur 1200 opérateurs soumis aux règles de la comptabilité publique, une centaine serait concernée. A ce jour, 15 ont répondu à leurs obligations qui à l'expérience, se révèlent plutôt lourdes, plutôt chères, plutôt compliquées, plutôt plaquées, même si la démarche de certification est un levier très efficace de la sécurisation des transactions et de la transparence (voir encadré).

Je le dis avec d'autant plus de conviction que j'ai été le premier AC à soumettre ses comptes à un audit externe en 1997 avec la CADES puis dans les années 2000 avec l'AFT, mais les enjeux et les risques le méritaient.

Un groupe de travail DGCP - CNCC vise à préciser des modalités d'application pour faciliter le processus qui s'étendra aux uni-

versités ayant opté pour l'autonomie. Et pour les opérateurs qui ne relèvent pas de la LSF ? Nous en reparlerons.

La loi sur les universités

Dite loi Pécresse, ces dispositions ont été adoptées par le Parlement le 10 août 2007 pour permettre à nos universités :

- d'être réellement autonomes;
- de disposer d'une gouvernance efficace;
- de disposer de modalités de contrôle internes et externes, mieux ciblées;
- de créer des fondations pour s'associer au monde de l'entreprise.

Les modalités comptables sont en préparation et nos agents comptables auront à cœur de réussir leur mise en œuvre, Les présidents savent qu'ils peuvent compter sur eux.

Les nouvelles technologies

La mode est depuis vingt ans aux solutions vendues sur étagère. C'est normal, c'est la solution du marché, c'est économique car cela évite de réinventer x fois le même produit.

Les éditeurs de logiciels comptables, comptables et financiers, voire de progiciels de gestion intégrés (PGI) proposent des solutions clés en mains : en workflow, outil partagé par tous les acteurs du processus, ayant recours aux technologies de pointe (architecture n-tiers, full Internet, infocentre, etc.).

Leur rencontre avec le monde des EP est ancienne et parfois ambiguë (faut-il faire du spécifique ?). Nos prestataires découvrent avec une stupeur feinte quelques particularités (le juge des comptes n'était pas très porté sur les supports dématérialisés, où va-t-on insérer le contrôleur financier, un laboratoire est-il un centre de profit?) ou réelle (la comptabilité budgétaire, la notion d'ordonnateur et le Code des marchés publics n'existent pas dans l'entreprise).

Les établissements publics ont donc été conduits à trouver avec plus ou moins de bonheur les solutions pragmatiques qui leur permettent de tirer le meilleur parti

des technologies contemporaines en anticipant sur les évolutions réglementaires nécessaires. La route est longue et escarpée, les déceptions fréquentes et les retours sur investissement promis s'éloignent comme la ligne d'horizon à mesure qu'on avance mais les agents comptables se sont adaptés et ont su trouver leur place.

Point de vue de Sabrina Puente, adjointe à l'Agence comptable du CSTB

Les exigences accrues en matière de transparence financière mettent le contrôle interne au centre des enjeux du secteur public. Dans ce schéma, l'agent comptable apparaît aujourd'hui au sein des établissements publics comme un véritable promoteur de cette démarche.

L'agent comptable, en tant que garant de la sincérité et de la fiabilité des comptes, comme cela est défini dans le décret du 29 décembre 1962 et confirmé par la LOLF, se transforme actuellement en vrai manager des risques,

Ainsi pour piloter au mieux ses activités, l'agent comptable met progressivement en place dans les établissements publics une politique de gestion par les risques au travers du contrôle interne comptable.

Cette politique lui permet de mettre à disposition de ses équipes de nouvelles méthodes de travail assurant une meilleure qualité comptable, mais également d'enrichir la fonction même d'agent comptable,

En effet, tout acte de gestion trouvant sa traduction dans la comptabilité, le contrôle interne doit s'appliquer à tous les processus de l'établissement.

Dans ce contexte, l'agent comptable se positionne comme le moteur du développement au sein des établissements publics de la culture du contrôle interne, afin d'impliquer et de responsabiliser l'ensemble des acteurs.

Véritable dépositaire de la démarche de contrôle interne dans les établissements publics et de sa mise en œuvre, l'agent comptable pourrait devenir le responsable du contrôle permanent au travers de conventions de partenariat renouvelées avec l'ordonnateur.

La nouvelle gestion publique

Trop longtemps fondée sur quelques principes simples, mais réducteurs (ne pas contrarier la tutelle, assurer la paix sociale, respecter l'enveloppe budgétaire et faire face en continu aux difficultés du terrain) la gestion des établissements; a évolué et, pour certains, bien avant les services de l'Etat, locaux au centraux.

Les EP ont eu un rôle de pionnier sous l'impulsion de leurs patrons (une nouvelle génération de managers publics) ou après un diagnostic saignant venant d'un contrôle externe (IGF, Cour, Parlement, audit DGME, etc.) et se sont mis avant la lettre à l'esprit LOLF = efficience, qualité de service, impact. Ils se sont approprié les méthodes modernes de gestion (contrat pluriannuel avec les tutelles, PAP, RAP, dialogue et contrôle de gestion, dialogue social modernisé, politique de réduction des coûts, GPEC, etc.).

C'est ainsi également que de nouveaux modes de financement ont été mis en œuvre (internationaux, publics privés, publics innovants) et de nouveaux champs d'activités pris en charge (solidarité, rénovation urbaine, soutien de la recherche, nouveaux services, etc.).

La vision d'ensemble manque, mais on oubliera ceux qui sont restés en rade, voire qui ont failli couler (UGAP, Monnaies et Médailles) pour ne retenir qu'une tendance forte: les EP sont à l'avant-garde de la gestion publique (Louvre, CNES, CNRS, et INRIA, CNASEA, ANRU, etc.) et les agents comptables ont répondu présents face aux évolutions profondes, rapides et stimulantes des établissements auprès desquels ils étaient détaché:j

La nouvelle doctrine de la DGCP devenue DGFP

Soyons conscient (bis) que lorsqu'un manager public (j'en connais beaucoup) parle des règles de la comptabilité publique, il parle de règles budgétaires (les frais de mission) de contrôle financier ou d'Etat (le visa que l'on attend) et de règle de marché public (il faut bac + 15 pour connaître les règles et on court toujours le risque d'être à côté).

Le groupe de travail créé à l'initiative de Matignon pour faciliter la vie des gestionnaires confirme dans ses conclusions le constat que je fais avec de nombreux collègues.

Or, les règles de la comptabilité publique (décret de 1962 et instruction M) ont très fortement évolué pour garder la sécurité sans nuire à l'efficacité.

Cette nouvelle doctrine de la DGCP existe, je l'ai rencontrée (voir encadrés) :

- des outils communs à tous les acteurs;
- une politique d'objectifs en matière de recette;
- le contrôle hiérarchisé et partenarial de la dépense;
- le service facturier;
- la dématérialisation des procédures;
- la qualité comptable ;
- les audits conjoints;
- la mesure et la maîtrise des délais de paiement;
- la formation continue des cadres et des agents;
- l'adoption des IFRS;
- l'approche managériale et déontologique de la responsabilité du comptable;
- la contractualisation, l'offre de service, la carte d'achat, le travail d'équipe;
- l'agent comptable chef des services financiers;
- les reporting, etc.

La RGPP devrait accélérer le mouvement. Sur sa centaine de propositions, j'en ai recensé de nombreuses qui impacteront directement (des fusions, disparitions) ou indirectement (centre d'appel) les établissements publics.

Pour donner toute son ampleur ou mouvement en cours, je propose d'ouvrir les chantiers qui permettront à l'agent comptable d'être un acteur efficace, engagé, soutenu et valorisé des nouvelles politiques publiques.

Rôle respectif de l'agent comptable et du contrôleur général économique et financier au sein des organismes et entreprises publiques de l'Etat Charles Coppelani, chef du service du DGEFI

Le contrôle général économique et financier a pour mission de contrôler les entreprises et organismes publics liés à l'Etat, pour évaluer leur performance et identifier les risques qu'ils peuvent présenter pour les finances publiques ou la mise en œuvre des politiques publiques.

Le contrôleur a vocation à procéder dans ce cadre à une évaluation du contrôle interne et des processus mis en place au sein de l'organisme dont il a la responsabilité, qu'il s'agisse du pilotage, de l'organisation, des ressources humaines, des finances, de la comptabilité, ou de la gouvernance.

Dans les organismes dotés d'un agent comptable, la tenue des comptes et le contrôle interne comptable relèvent de ce dernier, le pilotage du dispositif de contrôle interne, ainsi que son évaluation, de la Direction générale de la Comptabilité publique,

Il revient aux contrôleurs, dans le domaine budgétaire et financier, de vérifier la bonne articulation entre les processus de l'ordonnateur et ceux du comptable, ainsi que l'existence de procédures sécurisées permettant de s'assurer de la maîtrise des engagements,

L'intervention des contrôleurs et des agents comptables, dans leurs domaines respectifs de responsabilité, repose de longue date sur une complémentarité étroite : en a été emblématique la procédure du visa ou de l'avis préalable, par laquelle le contrôleur prend position sur certains actes de l'ordonnateur, qui conditionne le paiement par l'agent comptable lorsque l'acte la requiert. La modernisation de cette procédure à l'initiative des contrôleurs (globalisation des visas ou avis, suppression de ces dispositifs en contrepartie de contrôles de 28 niveaux et de vérifications a posteriori) rend plus déterminante encore leur coopération.

UN AVENIR A CONSTRUIRE ENSEMBLE

A partir des quatre piliers : efficacité, sécurité, transparence, service :

■ L'agent comptable chef des services financiers. C'est une évolution possible, recommandée par la DGCP, appelée de ses vœux responsables qui

souhaitent ne voir qu'une seule tête pour traiter des sujets comptables et financiers. Mon sentiment est qu'on aurait tort d'imposer un modèle et qu'il y a beaucoup à chercher en confiant à l'agent comptable une partie des fonctions financières : la gestion des créances, la trésorerie par exemple.

■ L'agent comptable pilote du contrôle interne. Le concept de contrôle interne s'est imposé dans les entreprises (voir encadré). Il chemine doucement dans le monde public et trouve une vraie légitimité pour répondre aux recommandations des audits externes, notamment de la Cour, des audits de modernisation, des audits européens ou des certificateurs.

Mon sentiment est qu'il faut d'abord bien intégrer la notion de contrôle interne et conférer à l'agent comptable un rôle de chef de file du contrôle interne comptable et financier. Son rôle de garant, si précieux pour le directeur général en sera renforcé.

■ L'agent comptable prestataire de service. C'est sur ce concept que j'ai durant plus de dix ans développé les fonctions de l'ACCT, qui était avant l'heure agent comptable de l'Etat et du MINÉFI.

La forte intégration du comptable dans la vie de l'établissement lui permet de prendre en charge des missions qui sortent de son pré carré traditionnel, avec les gages de méthode et de rigueur qui sont légitimement accordés aux agents du Trésor Public. De fait les questions fiscales, la préparation des conventions, la gestion des cartes d'achat, les questions domaniales, les montages budgétaires lui sont naturellement confiés par l'ordonnateur.

■ L'AC conseil : préconisé de tout temps par Bercy (6), ce rôle peut prendre trois formes :

- une alerte s'il y a lieu (pour préserver les intérêts financiers de l'établissement compte tenu des éléments dont l'agent comptable dispose) ;

- une expertise pointue (un crédit revolving : quelles conditions préférer parmi les quinze options proposées par les banques ? quelle intégration au bilan ou hors bilan ?)

- un rôle de référent : dans le paramétrage du PGL dans les négociations budgétaires avec le ministère, la mise en place d'une comptabilité des coûts, etc.

■ l'AC acteur de la réingénierie des processus. Souvent abordée par l'outil, il suppose pour porter tous ses fruits (meilleur service avec moins de ressource) de maîtriser en même temps les trois paramètres que sont l'informatique, la réglementation et l'organisation.

Deux expériences sont en cours à l'Agriculture :

- une gestion dynamique des créances;
- un contrôle qualité (comptable et financière) des aides directes. Il y en a bien d'autres ailleurs.

Point de vue de Dominique pageaud, Ernst & Young, commissaire aux comptes, associé responsable du secteur public France

Jean-Jacques François. - Vous avez organisé une journée d'études pour l'EP sur le thème : premier bilan de la certification des comptes. Pourquoi ?

Dominique Pageaud. - Nous avons souhaité organiser cette conférence qui fait suite à un premier évènement l'an dernier pour deux raisons :

- notre cabinet estime qu'il est dans son rôle de contribuer régulièrement à l'amélioration des pratiques, à la synthèse des débats sur les thèmes qui sont dans son coeur de savoir faire comme celui de la performance financière et de la certification;
- nous sommes tout particulièrement partenaires des établissements publics que nous accompagnons sur de nombreux thèmes liés aux impacts de la LSF.

J.-J. F. - Quelles sont vos premiers constats ?

Dominique Pageaud. - Nos premiers constats sur ce projet :

- dans la plupart des cas, une grande mobilisation des acteurs, qui a permis de prendre conscience des enjeux liés à la certification (principes comptables, contrôle interne, système d'information, patrimoine ...);
- la collaboration ordonnateur-

comptable sur ce projet est un facteur essentiel de réussite notamment pour les processus de clôture des comptes;

- nous sommes indéniablement dans la voie de la certification progressive pour tous les établissements publics qui n'ont pas anticipé les chantiers de précertification. En effet, les thématiques de contrôle interne, de suivi patrimonial, voire de suivi des pistes d'audit, sont parfois insuffisamment traitées, ce qui nécessite la mise en œuvre de plans d'actions.

Au-delà de ces premiers constats, on peut se féliciter que ce chantier de certification permette à l'ensemble des acteurs, de l'agent comptable à l'ordonnateur, de s'interroger sur les enjeux liés à l'information financière et à une fiabilité accrue des agrégats comptables, et ce afin d'améliorer la prise de décision, de rationaliser le fonctionnement interne et aussi l'efficacité de l'action.

J.-J. F. - Etes-vous sûr que tous les cabinets ont l'expertise requise pour s'adapter aux attentes de leurs clients publics ?

Dominique Pageaud : Je ne porterai pas de jugement sur mes confrères, par contre je peux vous parler de ce qui fait notre force sur ce marché :

- nous avons souhaité dès l'origine disposer d'experts dédiés au secteur publics intimes avec les normes comptables mais également proches culturellement de vous;

- nous investissons beaucoup de temps et d'argent sur l'adaptation de nos méthodologies issues du secteur privé au secteur public;

- nous disposons d'un réseau international organisé où chaque pays dispose d'une équipe secteur public et/ou en organisation publique.

J.-J. F. - J'ai entendu le président de la CNCC à Dijon (où j'intervenais devant la CRCC) indiquer clairement son objectif d'élargir la certification publique. Démarche d'intérêt général ou business ?

Dominique Pageaud. - La certification des comptes est indéniablement un facteur d'amélioration de l'efficacité des organisations. En effet, la recherche de fiabilité des comptes permet de s'interroger sur le bon fonctionnement des processus et surtout sur la sincérité (au sens économique du terme) de la représentation comptable du patrimoine et de l'activité de l'organisation.

Je pense que c'est dans ce sens que le président s'est exprimé.

■ L'AC expert dans l'ingénierie financière publique. C'est un domaine d'avenir car le monde de demain est fait de collaboration et de travail en réseau qui supposent une adaptation permanente des modes de financement.

Il est trop tôt pour trancher entre ces options car les EP doivent pouvoir négocier avec leur AC et parallèlement deux séries de questions méritent d'être traitées. Quel avenir pour les EP ? Quels atouts nouveaux pour les AC ?

Des établissements publics aux opérateurs publics

Quelles missions, quel périmètre, pour les EP? La RGPP pose le problème et suggère des solutions soit de suppression, soit de regroupement (à l'Agriculture de cinq à deux offices) soit de réorganisation.

Quelle gouvernance pour les EP ? La loi Pécresse apporte une vraie réponse pour les universités et ses dispositions prometteuses seront évaluées sur le terrain.

Comment sont réparties les responsabilités entre les tutelles (métiers et finances), le management, le conseil d'administration, les lobbies. Quelle est sa composition, son rôle réel ? Où sont les pouvoirs ? Y a-t-il des contrepouvoirs ?

Comment est évaluée la performance des EP ? Sur la base de quels critères explicites ou implicites ?

L'esprit LOLF dans les EP? C'est le moment de s'y mettre, indépendamment des considérations technico-budgétaires. Certains ont devancé l'appel et pratiquent résolument la recherche de la performance, en mettant en avant la mesure des résultats, la programmation des gains de productivité et l'évaluation de la qualité de service. Combien sont encore à convaincre ?

Comment se comporte l'Etat tuteur ? Pour les entreprises publiques concurrentielles, la révolution est en marche depuis la

création de l'Agence des participations de l'Etat. Quelle est la démarche retenue par les ministères, à l'égard de leurs opérateurs ? Qui assure la tutelle et comment ? Définition de stratégie ou décision au coup par coup, soutien ou contrôle tatillon ? Tutelle ou évaluation ? Telles sont les questions que se posent tous les patrons d'opérateur.

Et la salsa des audits externes ? Longtemps laissés à eux-mêmes, les opérateurs doivent aujourd'hui faire face à un feu croisé d'audits externes, tous légitimes, chacun avec ses objectifs, sa méthode, sa culture. En 2007, dans le monde des offices agricoles, j'ai compté quatorze types d'audits différents, plus ou moins complémentaires, plus ou moins redondants et très consommateurs de ressources. Est-ce bien raisonnable ?

Pourquoi autant de régimes juridiques comptables et financiers différents ? Parlons d'opérateurs ou d'entreprises, il faut savoir choisir. Et pour les opérateurs, un seul régime cadre suffira: il y a beaucoup de simplification à attendre et donc des gains de productivité. A l'occasion, on pourra clarifier les périmètres (opérateurs, non opérateurs, avec comptable public, sans, etc.).

De l'agent comptable au partenaire comptable et financier

Nous avons dit efficace, soutenu, engagé et valorisé, faisons donc des propositions concrètes.

■ Plus efficace :

- revisiter périodiquement la règle de séparation ordonnateur comptable. Cette règle est si souvent invoquée pour de mauvais motifs. C'est un principe prudentiel conforme aux canons du contrôle interne. Elle ne s'oppose ni au travail d'équipe, ni à la performance, ni à la productivité, ni au pilotage. Peut-être faut-il revoir les textes, s'il est prouvé qu'ils sont bloquants;

- préférer la bonne décision financière à la décision conforme. Les réglementations sont tellement sédimentées,

enchevêtrées, complexes que même en multipliant les bases de données ou les centres d'appel, les managers publics et les agents comptables hésitent parfois (souvent) à savoir si leur décision est régulière. En cas de doute, avant d'envisager la réquisition, qui s'inspire du marteau-pilon, il faut permettre aux décideurs de trancher avec l'accord de leur agent comptable, par une décision écrite et motivée, qui lèvera clairement les doutes inutiles ou les solutions en trompe-l'œil (problème de forme, de date, contradictions, réglementaires, effets pervers, urgence, etc.). Est-ce dangereux ? Expérimentons et nous verrons;

- une GPEC pour les agents comptables. L'agent comptable est entouré de collaborateurs fournis par l'établissement : fonctionnaires détachés, COL COD, vacataires, etc. Or, les métiers relèvent aujourd'hui d'expertises pointues. Mettre la bonne personne à la bonne place, voilà l'impératif en travaillant à partir des expertises requises, des profils, des potentiels, des formations nécessaires;

- un renforcement des synergies avec le contrôle d'Etat. La collaboration est réelle, mais on peut aller plus loin, un texte récent y inciterait alors faisons-le.

▪ Mieux soutenu

▪ Mieux valorisé et plus engagé :

Cinq thèmes sont à approfondir :

- l'évaluation du « poids des agences comptables », l'adéquation du profil et la mesure de la performance des agents comptables et de leurs collaborateurs;

- la modernisation du langage : tutelle, ordonnateur, agent comptable, règles de la comptabilité publique, cela date, les retours positifs sur le premier numéro d'agent comptable contact traduisent une attente d'un langage clair, coopératif et pédagogique ;

- l'intégration à la fonction financière : au-dessus, en dessous ou sur le côté ?

- l'accélération et la modernisation du contrôle juridictionnel pour être en phase avec la vie des établissements;

- la prise en compte dans le giron de Bercy des comptables d'EP qui n'ont pas le

statut de comptable public.

CONCLUSION

Nous sommes en 2008 face à un sujet passionnant sur lequel le consensus peut s'établir progressivement surtout si l'on part des trois constats que je suggère :

- Un métier aux fondements sains;
- Un périmètre à géométrie variable;
- Une évolution à négocier.

D'autres contributions viendront car il reste beaucoup à faire, mais je sais, pour les avoir beaucoup pratiqués, que les femmes et les hommes dont nous avons besoin sont là et prêts à relever les défis d'une gestion performante.

La convergence de la comptabilité publique locale vers la comptabilité privée

Sébastien ROCHER, Maître de conférences en Sciences de Gestion à l'IAE de Poitiers
Revue Française de Comptabilité, février et mars 2008

Première partie : un processus en cours

Un mouvement de convergence de l'information comptable publique vers les règles du secteur privé est en marche dans les pays de l'OCDE (Lüder et Jones, 2003; Brusca et Condor, 2002). Dans l'ensemble de ces pays, on observe l'introduction, dans le secteur public local, d'une comptabilité d'engagement, d'une approche patrimoniale et du principe de rattachement des charges et des produits à l'exercice, à l'instar des pratiques en vigueur dans le secteur privé. Ce mouvement s'insère dans une tendance d'adoption de règles de plus en plus proches des normes internationales, dans un contexte marqué par la mise en place des normes IFRS et la production d'un cadre conceptuel et la diffusion des normes IPSAS dans le secteur public local, sous l'impulsion de l'International Public Sector Accounting Standard Board (IPSASB) (Benito et al., 2007).

La France ne fait pas exception à ce mouvement de convergence. La réforme des institutions comptables françaises et l'émergence de l'Autorité des normes comptables (ANC) en donnent un exemple récent. L'ANC, créée en remplacement du Conseil national de la comptabilité (CNC) et du Comité de la réglementation comptable (CRC), a notamment pour mission « d'établir toutes les synergies utiles entre les processus de normalisation de la comptabilité publique et privée ». De plus, la présence d'un pôle "normes publiques" au sein de l'ANC renforce la volonté de « réunir au sein des mêmes services toutes les compétences afin de favoriser la démarche de convergence des normes publiques et privées » (Lepetit, 2007, p. 6).

En France, la convergence de la comptabilité publique vers la comptabilité privée recouvre deux objectifs complémentaires, qui se rapprochent des deux acceptions de ce terme. D'une part, la convergence se définit comme le fait de présenter des analogies, des points communs. Si cette définition s'applique aux multiples tentatives de rapprochement des règles des comptabilités publique et privée, dans le respect de l'article 52 de la loi du 29 décembre 1962 qui dispose que la comptabilité des organismes publics s'inspire du Plan comptable général (PCG), elle s'applique également à la volonté d'harmonisation des cadres comptables publics, face à la multitude d'instructions budgétaires en vigueur actuellement dans le secteur public local.

D'autre part, la convergence est le fait de tendre vers un même résultat ou un même but. Cette définition se retrouve dans la volonté d'améliorer la qualité et la sincérité des comptes et l'image fidèle des organisations publiques au travers de la convergence de la comptabilité publique locale vers la comptabilité privée.

En s'appuyant sur ces deux définitions de la convergence et sur les objectifs qu'elles comportent, la réflexion menée ici, restituée en deux parties, présente dans un premier temps le processus de convergence de la comptabilité publique locale vers la comptabilité privée en France. Ce mouvement, débuté dès le XIX^e siècle, se poursuit et s'accélère aujourd'hui grâce aux multiples réformes des instructions budgétaires et comptables appliquées par les collectivités territoriales et les organismes publics.

1. UNE CONVERGENCE DES RÈGLES COMPTABLES RECHERCHÉE DÈS LE XIX^e SIÈCLE

La volonté d'une convergence de l'information financière des collectivités locales n'est pas nouvelle en France. Elle apparaît dès le XIX^e siècle, en réponse aux limites d'un cadre comptable archaïque et dépassé face au développement des compétences des collectivités locales (Guerrier, 1988). Deux directions sont alors recherchées.

- La première vise à l'harmonisation des règles comptables au sein du secteur public local. Une étape importante vers la convergence des différentes comptabilités publiques est franchie suite à l'adoption du décret du 12 juillet 1893 portant règlement général sur la comptabilité départementale, puisqu'une application uniforme de ce texte est prévue pour tous les départements, quelles que soient leur importance ou leurs activités. Cette évolution est considérable puisqu'elle marque l'émergence d'un schéma comptable unique pour une catégorie de collectivités locales donnée.

- La seconde s'appuie sur le rapprochement de la comptabilité publique vers la comptabilité privée. Comme le rappelle Guerrier (1988), « une commission interministérielle fut instituée par un décret du 21 janvier 1930. Ces réflexions furent consignées dans un rapport qui orienta de façon irréversible tous les travaux ultérieurs en spécifiant que les réformes à entreprendre devaient conduire à présenter, par organisme, des situations qui prendraient la forme du bilan (instruction du 20 novembre 1933, pages 31 et 32) ». Guerrier (1988) souligne que cette convergence des règles de la comptabilité publique vers celles de la comptabilité privée a constitué le leitmotiv des différentes commissions suivantes, telles que la commission de normalisation des comptabilités qui, le 18 septembre 1947, « souhaitait une réforme positive de la comptabilité publique » et le Conseil économique qui demandait, le 13 mars 1949, que « soit établie une comptabilité publique ajustée au plan comptable général ».

C'est à partir de cette double évolution (l'harmonisation du cadre comptable des organismes publics et le rapprochement avec les règles de la comptabilité privée) que le mouvement de convergence a été engagé et se poursuit encore aujourd'hui.

2. LE DÉVELOPPEMENT DES INSTRUCTIONS BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES

Plusieurs instructions budgétaires et comptables voient le jour dès 1955 telles les instructions M21, M31 et M51, applicables respectivement aux établissements hospitaliers, aux offices d'habitations à loyer modéré et offices publics d'aménagement concerté, et aux départements et régions.

Au niveau communal, sont mises en place l'instruction comptable M11, publiée le 10 novembre 1954, applicable à partir de 1957 aux communes de moins de 5000 habitants puis, à partir de 1960, aux communes de moins de 10000 habitants, et l'instruction comptable M12 applicable par les communes de plus de 10000 habitants le 1er janvier 1965. Le premier apport de ces textes à la convergence de l'information est lié à leur statut d'instruction puisque, par le passé, le cadre comptable du secteur public local était défini au travers de nombreuses circulaires dispersées.

Ces instructions marquent également une transposition des règles et principes de la comptabilité privée dans le secteur public local. Elles prévoient ainsi l'alignement de la nomenclature comptable sur celle du PCG de 1947 puis de 1957, afin de répondre à la nécessité d'intégrer les comptes du secteur public local dans la comptabilité économique nationale. De plus, ces instructions développent l'approche patrimoniale, en introduisant notamment la pratique de l'amortissement, l'adoption du principe des droits constatés et l'instauration de la partie double en lieu et place d'une comptabilité en partie simple pour les percepteurs, receveurs des communes et établissements de bienfaisance.

En outre, ces instructions s'inspirent des principes de continuité de l'exploitation et de

séparation des exercices.

Cependant, des différences avec la comptabilité privée subsistent, dues principalement au maintien de l'organisation budgétaire du secteur public local. Le budget est présenté en deux sections relatives au fonctionnement et à l'investissement. Par ailleurs, à l'hypothèse d'un compte financier unique a été préférée la production d'un compte administratif par l'ordonnateur et d'un compte de gestion par le comptable public. De plus, le principe des droits constatés, prévu par l'application de la M11 et de la M12, n'implique pas le rattachement des charges et des produits à l'exercice, tels les intérêts courus non échus.

Des ajustements sont nécessaires en fonction de la taille, de l'activité ou du type d'organisme. Enfin, certaines procédures comptables telles que les dotations aux amortissements et aux provisions ou la production d'un bilan ne sont pas ou peu appliquées (Demeestère, 1994).

3 - LA RÉFORME DES INSTRUCTIONS BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES

La publication d'un nouveau plan comptable en avril 1982, intégrant les principes de normalisation fixés par la 4ème directive du conseil de la CEE du 25 juillet 1978, est à la base d'un vaste mouvement de rénovation des cadres comptables des entités publiques.

Une deuxième vague de modernisation de la comptabilité publique est donc engagée au début des années 1980 avec la rénovation des cadres comptables des établissements publics nationaux (1983), de l'Etat (1988), des établissements publics locaux du secteur hospitalier (M21) en 1988, du secteur HLM (M31) en 1989, des services publics locaux à caractère industriel et commercial (M4) à partir de 1990, des communes et de leurs groupements en 1994 (M14).

Deux raisons supplémentaires justifient ces réformes. D'une part, les lois de décentralisation de 1982-1983 ont entraîné de nouvelles responsabilités pour les collectivités locales. Sous l'action combinée de l'accroissement des compétences confiées aux

collectivités territoriales et de la libéralisation des moyens de financement, l'utilisation d'outils de gestion plus élaborés est apparue incontournable. De plus, les situations dégradées de nombreuses collectivités locales françaises, que le cadre comptable de l'époque ne permettait pas de mettre en perspective, ont mis en évidence la nécessité d'un cadre comptable rénové et plus adapté à la réalité locale. En outre, au niveau communal, la réforme de l'instruction M14 s'inscrit dans la suite logique de la loi d'orientation du 6 février 1992, dite ATR (Administration Territoriale de la République), qui prévoit notamment une transparence accrue de l'information financière des collectivités locales (Bricard et Scheid, 2006).

L'instruction comptable M14, instituée par la loi n° 94-504 du 22 juin 1994 et appliquée depuis le 1er janvier 1997 par les communes et leurs groupements, introduit un nouveau cadre comptable qui comprend notamment un plan de comptes par nature inspiré du PCG 82, qui s'appuie sur la même nomenclature que le PCG 82 (à la différence de quelques spécificités du secteur public local. Exemple : retracer l'ensemble des impôts et taxes perçus par les communes).

Au-delà du rapprochement des nomenclatures, comme le souligne Lande (1996, p. 41), les principaux apports de cette réforme résident dans les changements de mentalité puisque sont introduits :

- le concept de patrimoine, car l'article de la loi du 22 juin 1994 a rendu obligatoires les dotations aux amortissements (facultatives en M12). Cependant, ce mécanisme reste limité puisque l'amortissement est facultatif pour les communes de moins de 3 500 habitants, les biens acquis avant 1996 et les bâtiments (sauf s'ils sont utilisés pour des services payants) et la voirie;
- le concept d'engagement, avec l'obligation pour les communes de comptabiliser les opérations dès leur engagement et non plus lors du mouvement de caisse correspondant à l'opération. Ce mécanisme entraîne notamment le rattachement à l'exercice concerné des charges

et produits comptabilisés d'avance, des charges et produits à recevoir et des intérêts courus non échus;

- le concept de résultat comptable (article 4 de la loi du 22 juin 1994) car l'instruction M14 a transformé les méthodes d'affectation des résultats pour les communes et leurs groupements, en introduisant la notion de "résultat prévisionnel".

De plus, les annexes ont été développées pour compléter l'information donnée dans les comptes. Toutefois, l'instruction M14 présentait, en 1997, des différences avec le PCG parmi lesquelles la vente d'éléments du patrimoine, l'imputation des subventions d'équipement versées par la collectivité locale en section de fonctionnement, l'imputation des reports de résultat en section d'investissement ou encore un régime de provisionnement propre aux communes et à leurs groupements.

4. L'HARMONISATION DES INSTRUCTIONS BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES

La poursuite de la réforme des instructions budgétaires et comptables a concerné l'harmonisation des instructions entre elles, qu'il s'agisse d'organismes marchands et non marchands (une harmonisation de l'instruction M14 et des instructions M4 applicables aux services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) est entrée en vigueur le 1er janvier 2003. Elle concernait principalement l'harmonisation des plans de compte, des chapitres budgétaires, de la procédure de rattachement des charges et produits à l'exercice, du traitement budgétaire des stocks et la détermination et l'affectation des résultats dans les régies SPIC), ou des collectivités locales entre elles.

L'instruction budgétaire et comptable M51, appliquée par les départements et les régions, a été remplacée par l'instruction M52 applicable aux départements et par l'instruction M71 applicable aux régions. L'objectif du passage de la M51 à la M52 et à la M71 était d'améliorer la patrimonialité des comptes des départements et des régions. Dès lors, certains dispositifs budgétaires et comptables tels le provisionnement,

REPERES 19/ TRESOR PUBLIC

l'amortissement et le rattachement des charges et des produits ont été introduits.

Ces innovations ont ensuite été appliquées à l'échelon communal dans le cadre de la réforme de la M14. Cette réforme, entrée en vigueur le 1er janvier 2006, fait suite aux propositions du Comité des finances locales, motivées par un double constat. D'une part, il réside une trop grande hétérogénéité des règles et de leurs modalités d'application dans le secteur public local puisque certaines innovations juridiques introduites pour les départements ou les régions suite au passage à la M52 et à la M71 ne sont pas applicables aux communes et à leurs établissements. D'autre part, cette hétérogénéité est accrue par une application différente de certaines procédures budgétaires et comptables suivant les collectivités.

Ainsi, à l'inverse des départements ou de l'Etat, les communes ne bénéficiaient pas, avant cette réforme, de l'extension du recours à la pluriannualité pour les dépenses de fonctionnement. En outre, la simplification introduite par l'inscription directe des subventions d'équipement versées en section d'investissement pour les départements et les régions n'était pas applicable aux communes et à leurs établissements.

De plus, certaines procédures budgétaires et comptables étaient appliquées différemment suivant les collectivités. Il a semblé ainsi nécessaire d'étendre les règles relatives aux autorisations de programmes (AP) et crédits de paiement (CP) (réservées aux communes de plus de 3 500 habitants) à l'ensemble des communes qui souhaiteraient avoir une gestion prospective. Par ailleurs, des règles de provisionnement différentes existaient pour les communes et les autres niveaux de collectivités.

La réforme de la M14 a donc permis une harmonisation de ces divergences avec les règles appliquées par les régions et les départements et une convergence des pratiques des communes en matière de provisions ou de pluriannualité. Par ailleurs, suite à cette réforme, plusieurs règles initiales de la M14 ont été modifiées, telles que

l'interdiction stricte de reversement des excédents d'investissement en section de fonctionnement et la budgétisation de certaines opérations d'ordre à caractère patrimonial.

Ces évolutions réglementaires, justifiées par une amélioration souhaitée de la gestion locale, l'amélioration de la qualité des comptes et par la simplification des pratiques budgétaires et des documents financiers, ont été étendues, dans un premier temps, aux instructions M52 et M61 et, dans un deuxième temps, aux régions avec la réforme de la M71 et aux SPIC avec la réforme de la M4, applicables à compter du 1^{er} janvier 2008.

La logique de convergence de la comptabilité publique vers la comptabilité privée se retrouve aussi dans la mise en œuvre des règlements CRC 2002-10 du 12 décembre 2002 et CRC 2004-06 du 23 novembre 2004 relatifs à la définition, la comptabilisation et l'évaluation des actifs, par les offices de logement (instruction budgétaire et comptable M31) depuis le 1^{er} janvier 2006, et par les SPIC depuis le 1^{er} janvier 2008. Ainsi, à l'instar des pratiques applicables par les sociétés commerciales, le calcul des amortissements est effectué sur la durée réelle d'utilisation et non plus sur des durées d'usage indicatives, l'enregistrement et l'amortissement des immobilisations par composants sont souhaités et les immobilisations font l'objet, si nécessaire, de dépréciations.

De plus, la DGCP et la DGCL précisent que les nouvelles normes introduites dans le PCG afférentes à la détermination du coût d'entrée des immobilisations, c'est-à-dire l'étendue des dépenses qui doivent être imputées au compte d'immobilisation lorsqu'un bien immobilisé est acquis ou créé, seront prises en compte dans le cadre d'une refonte des règles d'imputation des dépenses du secteur public local, actuellement fixés par la circulaire interministérielle du 26 février 2002.

CONCLUSION

Au niveau français, la convergence de

REPERES 19/ TRESOR PUBLIC

l'information comptable entre secteur public et secteur privé est au cœur des réformes actuelles. Une base commune de règles et principes comptables partagée par l'ensemble des organismes publics se dessine progressivement, soumise à quelques ajustements face aux spécificités des organismes concernés. L'évolution des règles relatives aux actifs et aux passifs issues des dispositions prévues par les normes IFRS et appliquées dans le secteur privé puis dans le secteur public, en donne un bon exemple.

Deuxième partie : perspectives et limites

La première partie de cet article a mis en évidence le mouvement de convergence des règles de la comptabilité publique locale vers celles de la comptabilité privée en France.

Cette deuxième partie pose la question, dans un premier temps, du degré de convergence souhaitable face aux différences incontournables entre secteur public et secteur privé. En effet, ces différences ne permettent qu'une convergence partielle de la comptabilité publique locale vers la comptabilité privée. Quelques éléments de réponse sont apportés par l'expérience d'harmonisation engagée par l'Australie. Ce pays s'est doté, depuis le 1^{er} janvier 2000, d'une normalisation unique appliquée par les organisations privées et publiques.

Dans un deuxième temps, l'accent est mis sur les perspectives de développement de la convergence, principalement autour de la question de l'harmonisation des règles de la comptabilité publique locale avec les règles et les pratiques de l'Etat. En effet, l'introduction d'un nouveau cadre comptable pour l'Etat français est fondée sur une transposition et une adaptation des règles de la comptabilité privée.

1. DES DIVERGENCES INÉVITABLES ENTRE COMPTABILITÉS PRIVÉE ET PUBLIQUE

▪ Des limites à la convergence

La convergence de la comptabilité publique locale vers la comptabilité privée se heurte inévitablement à des limites, tant dans l'application des règles que dans la forme et le

contenu de l'information financière. Des caractéristiques du secteur public local nécessitent des règles comptables spécifiques. Ainsi, à l'inverse du secteur privé où la comptabilité est avant tout liée à la fiscalité (imposition des bénéficiaires), la fiscalité a un impact sur l'équilibre des financements budgétaires des collectivités locales (collecte de l'impôt). La préservation des deniers publics nécessite donc des comptes particuliers et des règles spécifiques de prudence (produits de cession des actifs en recettes d'investissement, impossibilité d'emprunter pour les charges courantes ...) (Laurent, 2006). De plus, la diversité de l'ensemble des organismes publics (collectivités locales, hôpitaux, centres communaux d'actions sociales, établissements publics, petites communes ou grandes agglomérations ...) et de leurs cadres juridiques entraîne des ajustements des nomenclatures et des règles comptables.

A une logique de profit fondée notamment sur les flux de trésorerie futurs dans le secteur privé, le secteur public se caractérise par le bien commun et par la nécessité de rendre des comptes. Les notions de cycle normal d'exploitation (du fait que la plupart des immobilisations représente une capacité de services publics et non des flux de trésorerie futurs dans le secteur public), de capital, de contrôle, de dépréciation des immobilisations ne s'appliquent pas de la même manière dans le secteur public où la continuité du service public prédomine. De même, l'importance du budget ou l'existence de nombreuses transactions non financières ou sans contrepartie dans le secteur public local ne se retrouvent pas (ou peu) dans le secteur privé.

Des divergences entre comptabilités privée et publique existent également dans la présentation de l'information comptable. La principale difficulté se situe dans la prise en compte des intérêts des différents utilisateurs des états financiers. Dans le secteur privé, les utilisateurs de l'information comptable s'entendent principalement des investisseurs actuels et futurs, des employés, des dirigeants, des fournisseurs, des établissements de crédit, des clients, du public et de l'Etat (IASB Framework for the Preparation and the Presentation of Financial Statements). Dans le secteur public, l'information financière concerne également les citoyens, les électeurs et les usagers des services publics.

De plus, dans le cas français, face à la lourdeur des documents budgétaires des collectivités locales, avec l'objectif de rendre les budgets

plus accessibles, la réforme de la M14 prévoit des mesures de simplification: regroupement d'opérations d'ordre, simplification et allègement des rubriques, notamment pour les intérêts courus non échus et les cessions de biens, débudgétisation ou non budgétisation des opérations patrimoniales sans flux financiers ... Ces mesures atténuent la ressemblance avec les nomenclatures comptables et accentuent la spécificité de la nomenclature budgétaire.

La question de la traduction de la performance de l'organisation est aussi une source de divergence. Rendre compte de la performance d'une collectivité locale nécessite des informations relatives au coût des services, à l'efficacité de la gestion, aux réalisations ... De plus, la performance financière (exprimée au regard d'un niveau de bénéfice ou de perte dans le secteur privé) n'est pas un bon indicateur dans le secteur public où cette information constitue plutôt le point de départ de l'analyse.

L'ensemble de ces différences conduit à maintenir irrémédiablement une distinction entre des comptabilités publiques d'une part, et entre comptabilité publique et privée d'autre part. Comme l'écrit Girardi (2007, p. 125), « il serait certainement irréaliste d'exiger que les nomenclatures budgétaires et comptables des collectivités territoriales soient totalement unifiées. On pourrait néanmoins imaginer, à l'instar de ce qui est fait pour les établissements publics locaux à caractère industriel et commercial (EPIC), qu'il existe une nomenclature commune et des nomenclatures particulières réduites aux adaptations strictement nécessaires. (...). Il est vrai, cependant, que, selon la contrainte formulée par l'article 52 du règlement général sur la comptabilité publique, les nomenclatures des EPIC doivent être conformes au plan comptable général, ce qui en facilite l'unification, alors que celles des collectivités territoriales doivent simplement s'en inspirer, ce qui autorise des divergences ».

■ Une tentative de fusion

Il semble dès lors nécessaire de s'interroger sur le degré de convergence souhaitable. L'exemple de l'Australie apporte quelques éléments de réponse. En effet, depuis le 1er janvier 2000, l'une des directions privilégiée par

l'Australian Accounting Standards Board (AASB) en matière de développement de l'information financière comptable en Australie repose sur des normes comptables applicables aussi bien par les organisations du secteur privé (profit Sector) que du secteur public (not-for profit sector). Cette approche globale (sector-neutral approach ou transaction-neutrality) repose sur un cadre conceptuel et des règles applicables à l'ensemble des transactions et des événements qui jalonnent la vie d'une organisation, quel que soit son objet.

Un regard sur l'expérience australienne d'une normalisation unique est intéressant en cela qu'à l'instar du mouvement engagé en France, cette convergence est principalement en « sens unique » puisque l'on se situe dans le cadre de l'extension et de l'adaptation des règles du secteur privé (les normes IFRS, le cadre conceptuel de l'IASB) au secteur public, non visé initialement par ces documents. Dès lors, les difficultés rencontrées par l'AASB témoignent des limites d'une convergence totale.

Il est à noter que la démarche de l'AASB est une démarche volontaire, face au manque d'une convergence naturelle des normes comptables des secteurs privés et publics.

Sur l'expérience de l'Australie, Simpkins (2006) note que l'existence de normes similaires pour l'ensemble des entités offre de meilleures possibilités de comparaisons (en offrant notamment un éclairage, bien qu'incomplet, à la lancinante question de la prédominance de la gestion privée sur la gestion publique). Cela permet également une plus grande mobilité des professionnels de la comptabilité entre secteur public et privé et de meilleurs échanges de compétences.

Cependant, cette approche unique présente également certaines limites : des normes générales rendent difficile la compréhension par les normalisateurs des attentes de chaque secteur, ce qui entraîne une durée de normalisation plus grande afin de prendre en compte l'ensemble des applications possibles; l'orientation autour d'aspects financiers conduit à ne pas donner un éclairage suffisant à des considérations autres en matière de performance, notamment dans le secteur public ; enfin, la production d'informations financières sur le modèle du secteur privé ne garantit pas une meilleure compréhension de l'information par les utilisateurs néophytes (citoyens, usagers, électeurs, élus notamment).

Il semble donc que la poursuite de la

convergence de la comptabilité publique vers la comptabilité privée nécessite de mettre l'accent sur la convergence de la finalité de l'information comptable et sur la production d'une information pertinente plutôt que sur l'harmonisation "à outrance" des règles. En d'autres termes, alors que le mouvement actuel de convergence engagé en France rejoint la première acception de la notion de convergence, à savoir la recherche d'analogies, de points communs, il semble que l'un des principaux axes de la convergence s'appuie sur un deuxième sens de ce terme : la volonté d'atteindre un même but, un même résultat.

2. POURSUIVRE LA CONVERGENCE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE LOCALE VERS LA COMPTABILITÉ PRIVÉE : QUELLES PERSPECTIVES ?

▪ La Convergence de La comptabilité publique locale par l'intermédiaire de La comptabilité publique de l'Etat

La transposition au secteur public local de la comptabilité de l'Etat est une des perspectives possibles d'évolution de la comptabilité publique locale en France. Appliquer les dispositions de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) au secteur public local ? Cette question, déjà posée à de nombreuses reprises (Colloque MINEFI, 21 septembre 2006, « La comptabilité des collectivités locales : Etat des lieux et perspectives » ; Saïdj, 2004, 2006 ; Fievet et Laurent, 2006), est reprise ici car la mise en place de la LOLF a nécessité une convergence accrue des règles de la comptabilité de l'Etat vers celles du secteur privé.

La LOLF prévoit dans son article 27 que, d'une part, « les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière », ce qui traduit la volonté de développer une approche patrimoniale dans le secteur public et, d'autre part, que « l'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations ». Cette séparation des aspects budgétaires et comptables permet d'obtenir une comptabilité générale proche de celle d'une entreprise puisque la production d'un résultat comptable n'est pas conditionnée par l'existence de

crédits budgétaires.

Cette convergence des règles comptables de l'Etat avec celles du secteur privé s'accompagne d'une convergence des normes comptables. Treize normes comptables de l'Etat ont été établies par le Comité des normes de comptabilité publique, inspirées principalement du plan comptable général et des normes comptables internationales élaborées pour le secteur public par l'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), elles-mêmes inspirées des normes IFRS.

Dès lors, l'adaptation au secteur public local des principes et orientations posés par la LOLF offre une voie supplémentaire d'accroître l'harmonisation de la comptabilité publique locale et de la comptabilité privée.

La mise en place d'une série de normes comptables et budgétaires applicables par l'ensemble des collectivités locales pourrait être une première voie à suivre, les différentes instructions budgétaires ne reprenant alors que les spécificités de chaque type de collectivités auquel elles s'appliquent.

▪ **Les obstacles à une adaptation locale de la LOLF**

Néanmoins, plusieurs limites contraignent à n'envisager qu'une adaptation partielle de la LOLF au secteur public local, parmi lesquelles :

- la multiplicité d'organisations publiques aux caractéristiques spécifiques, situation qui nécessite obligatoirement des adaptations d'une loi prévue uniquement pour l'Etat;

- la remise en cause d'une présentation par nature sur laquelle repose toute l'information financière du secteur public local, mode de présentation dont la prépondérance a été accentuée par l'ordonnance n° 2005-1 027 du 26 août 2005 puisque la présentation par fonction est allégée pour les communes de moins de 10000 habitants;

- pour les collectivités territoriales qui votent leur budget par fonction (la majorité des régions, départements et quelques grandes agglomérations françaises), l'organisation actuelle des fonctions ne permet pas de les apparenter aux programmes prévus par la LOLF car, bien qu'à l'instar des programmes, les fonctions regroupent des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions dans le cadre d'une politique publique, elles ne traduisent

qu'imparfaitement les politiques publiques locales visées;

- la fongibilité des crédits dans le secteur public local car si la LOLF prévoit de donner aux gestionnaires une plus grande liberté en matière de redéploiement des crédits au sein des programmes, des divergences existent avec l'organisation actuelle en chapitres et en articles du budget des collectivités locales (notamment concernant un vote du budget par article ou la spécialisation des crédits d'un ou plusieurs articles);

- la transposition d'une logique de performance est aussi limitée par le découpage territorial actuel et le maintien de nombreuses communes de petite taille pour lesquelles la définition d'indicateurs de performance et le développement du système comptable ne semblent pas pertinents.

En outre, anticiper l'application de la LOLF au secteur public local conduit à mettre en place une réforme dans un contexte où la réforme des instructions budgétaires et comptables n'est pas encore achevée.

Pourtant, l'adaptation de la LOLF au secteur public local pourrait entraîner, d'une part, la convergence de la finalité de l'information comptable des organismes publics, orientée vers la performance et, d'autre part, une convergence organisationnelle au travers de la redéfinition du rôle des acteurs du secteur public local.

▪ **Une convergence possible liée à la redéfinition des acteurs locaux**

En effet, au-delà d'une convergence des règles et des principes comptables ou de la finalité de l'information budgétaire et comptable, Saïdj (2004) pose la question de la transformation des acteurs du secteur public local. Ce point rejoint la question de la convergence éventuelle de l'organisation des acteurs impliqués dans la comptabilité publique locale avec l'organisation actuelle du secteur privé.

Comme il le note (2004, p. 43), d'une part, « la tendance actuelle est, on le sait, au déclin du rôle de "payeur" du comptable (contrôle de la régularité budgétaire et comptable des ordres de paiement) » et, d'autre part, « la transposition des principes posés par la loi organique permettrait cependant de maintenir, voire d'amplifier, un rôle important du comptable, qui demeurerait ou deviendrait le "garant" de la sincérité et de la rectitude des opérations ». De plus, l'hypothèse de

l'instauration d'une logique de performance dans le secteur public local conduirait inexorablement à une responsabilisation accrue de l'ordonnateur et minimiserait de fait le rôle du comptable. Enfin, la logique de certification, inspirée des pratiques en vigueur dans le secteur privé et prévue par le Code de commerce, pose également la question de l'évolution de la production et du contrôle de l'information comptable.

Cette question est à nouveau au cœur de l'actualité comptable du secteur public puisque une nouvelle proposition de loi visant à instituer une procédure de certification des comptes des collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants a été présentée à l'Assemblée nationale le 6 février 2008. Cette proposition de loi prévoit que la certification des comptes soit effectuée soit par un commissaire aux comptes agréé figurant sur une liste régionale arrêtée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, soit par un corps de fonctionnaires, dénommé "inspection générale des comptes des collectivités territoriales" dans la proposition de loi.

Une telle proposition, déjà formulée par le passé, s'inscrit en parallèle de réflexions menées au sein de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes sur le sujet de la certification prochaine des informations comptables des collectivités territoriales et de leurs groupements. Le pendant de cette évolution se situe dans l'évolution probable du rôle du Trésor public, dont le développement de la mission de conseil laisse présager, à moyen terme, un positionnement assez similaire à celui de l'expert-comptable auprès des entreprises privées.

CONCLUSION

La deuxième partie de cet article clôt un panorama du mouvement de convergence de la comptabilité publique locale vers la comptabilité privée en France. Cet article met en évidence que la convergence doit être évaluée à différents niveaux, en considérant les règles et principes comptables mais également les pratiques, les acteurs ou encore l'organisation comptable.

Ce mouvement de convergence s'inscrit dans un processus d'harmonisation internationale, caractérisé notamment par la généralisation de la comptabilité d'engagement dans la majorité des pays européens. Cependant, l'harmonisation européenne, voire internationale, propose de nombreux défis : comme le rappellent Ricard et Scheid (2006, p. 9), si en France la production des normes comptables est centralisée, « dans certains pays européens, la comptabilité fait partie des compétences transférées, ce qui peut donner des normes comptables différentes d'une ville à une autre dans un même pays, par exemple en Allemagne, en Italie, en Espagne ». De plus, comme le souligne Demeestère (1994), il en est de même pour l'organisation des responsabilités (l'existence d'un réseau national de comptables publics est une spécificité française), de l'articulation entre comptabilité et budget, des modes d'évaluation retenus (évaluation des amortissements sur une valeur de remplacement des immobilisations et calcul d'un coût du capital en Grande-Bretagne, là où la plupart des autres pays raisonnent en coûts historiques), du développement plus ou moins important des comptabilités patrimoniales ...

Il semble donc que, malgré un mouvement débuté dès le 19^{ème} siècle en France, la convergence de la comptabilité publique et de la comptabilité privée n'en soit qu'à ses débuts.

Le code de normalisation comptable n'est pas aussi négatif

Entretien avec Fessal Kohen, Président de l'Ordre du Conseil National des Experts-Comptables

Finances News Hebdo / 29 novembre 2007

Il est aujourd'hui opportun de remodeler et de rendre harmonieux le code général de normalisation comptable avec les nouvelles normes IFRS. La profession préconise de baisser réellement le seuil du chiffre d'affaires pour les SARL et les sociétés de personnes qui sont soumises obligatoirement aux commissariats aux comptes de 50 MDH aujourd'hui, à 15 MDH. Une telle mesure va permettre à certaines sociétés à responsabilité limitée de type familial de rentrer par la grande porte dans la transparence financière et, pourquoi pas, de la BVC.

Finances News Hebdo: Le Congrès de l'Ordre des experts-comptables en est aujourd'hui à sa 5ème édition. Les précédentes se sont certainement soldées par des recommandations. Est-ce que vous pouvez nous dire comment procède l'Ordre des experts-comptables par la suite pour s'assurer de la réalisation desdites recommandations ?

Fessal Kohen: Notre objectif du débat de ces deux jours est de sortir avec des recommandations, des propositions et des réflexions destinées évidemment aux pouvoirs publics, mais aussi au Patronat marocain et aux institutions nationales de la régulation à savoir le CDVM, BAM, FMSAR, Cour des Comptes et donc tous les acteurs qui interviennent dans le cadre du contrôle de l'information financière en général au Maroc. Les recommandations que nous allons présenter cette fois-ci vont être organisées par catégorie d'intervenants. En ce qui concerne notre profession, elle touche à des domaines où il va falloir faire un peu plus. Sachant que moi, en tant que Président de l'Ordre, je suis assez sensibilisé et j'essaie de sensibiliser tous mes confrères sur la norme obligation de la formation et j'insiste beaucoup sur la formation pour nous mettre au même niveau que nos confrères internationaux parce que

nous sommes membres à part entière de l'IFAC. Et en tant que IFAC, nous sommes tenus de respecter les standards en termes de normes d'audit, de contrôle tel que cela est prévu au niveau de l'IFAC.

Mais il y aura aussi des recommandations qui seront destinées aux autres acteurs économiques comme le CDVM, avec les réglages qu'il faut mettre en place pour avoir une meilleure transparence. Je ne dirais pas qu'aujourd'hui il n'y a pas de transparence; elle existe, mais il va falloir l'affiner et l'ajuster de telle sorte qu'on ait les mêmes standards de contrôle que ce qui se passe sur le plan international.

Maintenant, pour les autres acteurs tels que BAM, je crois que la Banque centrale est bien lancée en matière de réglementation avec la nouvelle loi bancaire, le nouveau statut, et avec les dispositions de contrôle et de commissaires aux comptes des établissements publics.

J'arrive, et cela est le plus important, à l'entreprise. Cette dernière est représentée par le Patronat marocain et j'exhorte le Patronat, l'OEC, le CNC et la Direction générale des Impôts à permettre aux PME qui aujourd'hui travaillent dans l'informel, de passer au formel. Et pour que cela se réalise,

je les invite à réfléchir sur les moyens et les textes qui régiraient ce type d'entreprises sur le plan comptable et fiscal.

F. N. H.: En parlant de PME, quelle évaluation pouvons-nous faire de la transparence financière dans un pays comme le nôtre où le tissu économique est composé majoritairement de PME ?

F. K. : Effectivement, le tissu économique marocain est représenté à 95% par des PME-PMI. Seules 70 entreprises sont cotées à la BVC. Cela pour dire que notre marge de manœuvre est encore très grande. Pour pouvoir effectivement faire aller de pair en baissant l'IS, mais aussi en augmentant l'assiette, il va falloir ouvrir une brèche vis-à-vis de la PME pour qu'il y ait, d'une part, un taux progressif d'impôt réalisé en fonction du chiffre d'affaires de chacune des entreprises de telle sorte que l'on n'impose pas celle qui réalise un CA de 15 MDH de la même manière que celle qui réalise 50 MDH ou 100 MDH, d'autre part.

Ceci étant, si on veut plus de transparence et plus de contrôle, nous préconisons de baisser réellement le seuil du chiffre d'affaires pour les SARL et les sociétés de personnes qui sont soumises obligatoirement aux commissariats aux comptes, de 50 MDH aujourd'hui à 15 MDH. Je pense que cet élément va permettre à certaines sociétés à responsabilité limitée de type familial de rentrer par la grande porte dans la transparence financière et de les encourager à nouer des partenariats internationaux et, pourquoi pas, de la BVC. Ce sont là des mesures concrètes qui peuvent être réalisées rapidement. Nous pensons aussi à ce que les secteurs publics et les administrations de type commercial, ainsi que les collectivités locales puissent se faire auditer annuellement par un auditeur externe sur les comptes, sur la finance et la

gestion de ces établissements. Il faut que le contribuable sache que les impôts qu'il paie pour le fonctionnement de ces établissements est géré de manière optimale. Il serait opportun que les entreprises qui bénéficient des contrats de concession soient aussi soumises à un audit financier régulier, comptable et de gestion et que les résultats de ces missions soient également rendus publics.

F.N.H. : Justement, est-ce qu'on peut parler aujourd'hui d'une transparence financière à deux vitesses. Il y a d'un côté le privé et le public qui ont déjà mis la main à la pâte et, de l'autre côté, les associations, les partis politiques qui continuent à traîner ?

F. K.: Oui en effet, mais je ne sais pas si on peut parler de deux vitesses. Tout ce qu'on peut faire, ce sont constats de faits réels que nous vivons. Je dirais que la dernière loi qui a imposé aux partis politiques de faire certifier leurs comptes par des experts-comptables est une très bonne initiative qui permet, d'une part, d'avoir une visibilité sur la gestion financière des partis politiques et permet, d'autre part, aux experts-comptables d'intervenir dans un domaine qui leur échappait jusqu'à présent. Maintenant quel est le degré de transparence financière chez ces associations et partis politiques ? Je dirais qu'aujourd'hui il est prématuré de tirer un bilan puisque la loi vient juste d'être instaurée. Concernant les associations, je dirais qu'il n'y a que les associations d'utilité publique qui bénéficient de fonds de l'Etat qui se font auditer de manière régulière, alors que les textes de loi prévoient que toutes les associations, qu'elles reçoivent ou non des fonds, sont tenues de se faire auditer par des commissaires aux comptes. Il y a toute une culture qu'il va falloir mettre en place. On peut citer aussi les coopératives qui échappent directement ou indirectement à des

missions de commissariat aux comptes. Je dirais qu'il ne suffit pas de mettre en place des textes, mais que leur mise en application soit réelle et que les responsables puissent mettre en œuvre de manière harmonieuse et optimale la mission d'audit et de commissariat aux comptes.

F. N. H. : La plupart des normes qui prônent la transparence sont importées. Est-ce que vous pensez que l'application de ces normes se fera sans problèmes dans un pays comme le Maroc qui a sa propre culture ?

F. K. : Pour les normes IFRS, je peux vous dire que le Conseil national de la comptabilité, qui est le normalisateur comptable chez nous, a émis un avis pour les sociétés qui ont des filiales et qui présentent des comptes consolidés. Il leur propose soit de faire la consolidation selon le code général de la normalisation comptable, soit de le faire selon le référentiel IFRS. C'est la Banque centrale qui a imposé, à partir de 2008, la mise en application des normes IFRS aux banques. Pour ce qui est du cas de figure de notre pays, faut-il appliquer les IFRS à tout le monde ou à une partie du tissu économique ? Certainement, en discutant avec nos partenaires, nous considérons que les IFRS sont une obligation à court et à moyen termes pour toutes les entreprises. Mais nous sommes pour la mise en place des normes IFRS pour ce que l'on appelle les institutions d'intérêt public (EIP)

dans lesquelles on trouve les sociétés cotées, les sociétés qui font un appel public à l'épargne, les coopératives... Pour ces cas de figure, nous pensons qu'il est important d'instaurer la normalisation selon les normes IFRS. L'objectif des IFRS est de pouvoir disposer des mêmes informations financières et comptables que l'on soit au Maroc, en France, aux USA ou ailleurs.

F. N. H. : Est-ce qu'il n'est pas opportun, dans ce contexte de transparence, de revoir le Code général de normalisation comptable qui n'a pas connu de modification depuis son entrée en vigueur en 1993 ?

F. K. : A mon avis, le Code général de normalisation comptable n'est pas aussi négatif qu'on peut le présenter. C'est un très bon code qui s'inspire de deux écoles anglo-saxonne et franco-germanique, mais je dirais qu'aujourd'hui nous constatons qu'un certain nombre d'informations prévues dans ce code sont très mal exploitées. Je prends pour exemple l'état d'informations complémentaires (ETIC) qui est réellement l'annexe. Cet ETIC doit être alimenté par des notes assez explicatives pour permettre au lecteur de ces états de savoir dans quel contexte le bilan et le compte d'exploitation ont été arrêtés. Donc, il faut à mon avis, le remodeler et le rendre harmonieux avec les nouvelles normes IFRS.

La neutralité : une qualité nécessaire, mais méconnue des normes comptables

Gilbert GÉLARD Membre de l'IASB,
Revue Française de Comptabilité, Avril 2008

Parmi les caractéristiques qualitatives que le cadre conceptuel de l'IASB demande à l'information financière, figure en bonne place la neutralité. Elle est définie comme une absence de parti pris ("freedom from bias"), et peu de concepts ont donné lieu dans le public, même éclairé, à d'aussi nombreuses et graves incompréhensions que celui-là. Il est sans doute utile, alors que le cadre conceptuel qui sous-tend les normes est en cours de révision et que ce concept vient d'y être réaffirmé, de tenter, au delà de la brève définition, d'en éclairer les contours. Cela peut se faire par des exemples, aussi bien de ce que n'est pas la neutralité que de ce qu'elle est ou devrait être. Il est aussi utile d'étudier comment le normalisateur s'en sert pour établir les normes, puisque telle est l'utilité essentielle du cadre conceptuel.

La neutralité ne peut être étudiée hors du contexte des autres qualités qui sont demandées aux états financiers. En amont, elle touche à la qualité de la gouvernance de l'organisme normalisateur et au degré d'indépendance que lui garantit celle-ci. En effet, on n'attend pas de neutralité d'un organisme assujéti à une puissance tutélaire interventionniste. En aval, un produit essentiel de la neutralité est la comparabilité, autre qualité demandée aux états financiers.

Il est difficile d'être contre l'idéal de neutralité. Les normes comptables sont un ensemble d'instruments de description et de mesure d'une entité. On ne conçoit pas la légitimité d'un instrument biaisé. S'il l'est, le producteur de l'instrument doit s'efforcer de le rendre moins biaisé, c'est-à-dire plus neutre. La neutralité n'est dès lors plus un absolu mais une qualité relative. Dès qu'on dit qu'un élément est neutre, on ne peut que se demander dans quel domaine doit s'exercer cette neutralité.

■ Neutralité par rapport aux parties prenantes

Certains pensent qu'il devrait s'agir d'une neutralité par rapport aux parties prenantes de l'information financière. Dès lors, il y a un risque que le débat se déplace vers le domaine sociétal, la norme devenant alors une sorte d'instrument d'arbitrage entre les diverses parties en présence. Elle devrait s'efforcer de n'en favoriser aucune au détriment des intérêts légitimes des autres. Mais le normalisateur n'est pas là pour orienter les dispositions comptables dans un sens politique, au demeurant fluctuant.

Or, beaucoup de décisions comptables ont un impact sociétal indirect considérable. Lorsqu'une norme comptable américaine dans la décennie 1980-1990 a rendu obligatoire le provisionnement des coûts médicaux remboursés aux retraités par de grandes sociétés, l'énormité jusqu'alors ignorée de ces coûts a eu pour conséquence rapide une renégociation et la suppression de ces avantages.

Certains en ont conclu que la mesure n'était pas neutre, puisqu'elle modifiait le comportement des acteurs, et ce dans un sens défavorable à l'une des parties. Cette analyse, pour le coup, manque de ... neutralité.

Une meilleure analyse consiste à dire que si l'entreprise avait mesuré les coûts impliqués par les avantages accordés, elle ne les aurait pas consentis. Donc la précédente méthode de non-provisionnement manquait de neutralité. La nouvelle, certes imparfaite, est plus neutre, donc meilleure.

Plus près de nous, le débat sur la comptabilisation des stock-options relève de la même problématique; il en va de même de la crainte qu'une modification d'IAS 19 ne conduise à la disparition des plans de retraite fondés sur le salaire final.

Ces exemples et bien d'autres montrent que la conception de la neutralité qui a prévalu chez les normalisateurs, tant FASB qu'IASB, n'a pas été de chercher des compromis ni de se poser en arbitre des conflits existants ou potentiels entre différents types de "stakeholders". C'est pourquoi la tendance à vouloir légitimer les normes, voire à en conditionner l'acceptation, par une étude d'impact préalable pourrait poser problème. Jusqu'à présent, le normalisateur a présumé qu'une norme améliorant pour un coût raisonnable la marche vers l'objectif d'image fidèle justifiait suffisamment l'abandon de la norme antérieure.

On retiendra donc qu'une norme n'est pas neutre si elle est préconçue pour servir à arbitrer des conflits entre diverses parties prenantes à l'information financière. Dès qu'une norme plus neutre que la précédente modifie une méthode comptable ou même le comportement des acteurs, il y a des gagnants et des perdants mais ce n'est pas ce qui importe. Ce qui compte, c'est que le marché soit mieux informé.

L'objectif de neutralité sera plus facilement atteint si le normalisateur est doté d'un statut lui permettant de résister aux pressions qui sont à la mesure des enjeux de l'information financière.

■ NEUTRALITÉ ENTRE PRÉPARATEURS

L'investisseur ou le prêteur doit pouvoir comparer entre elles les entités présentant leurs comptes afin d'effectuer en connaissance de cause les choix qui lui incombent.

Cela impose une comparabilité qui demande une approche sectoriellement neutre.

■ NEUTRALITÉ SECTORIELLE

La neutralité sectorielle consiste à limiter au maximum le traitement comptable spécifique à des secteurs ou à des industries et à se contenter de normes applicables à toutes les entités de tous les secteurs.

C'est ainsi qu'on se gardera de segmenter la normalisation par type d'industrie. Il y aura donc des normes sur les instruments financiers, qui seront applicables à toutes les entités détentrices de ces instruments, mais il n'y aura pas d'IAS 39 spécifiques pour les Banques ni pour les Assurances, bien qu'elles soient les utilisateurs les plus fréquents et les plus sophistiqués de ces instruments. Cependant, si certaines caractéristiques apparaissent uniques à un secteur et essentiellement différentes de ce qui existe ailleurs, une exception au principe pourra être faite; c'est ainsi que les "contrats d'assurance", mais pas l'assurance en tant qu'industrie, bénéficient d'une norme (IFRS 4). Il en va de même pour "l'exploration et l'évaluation des ressources minières" (IFRS 6) où seules ces activités vraiment spécifiques relèvent d'une norme particulière.

Le principe de neutralité sectorielle se justifie par le fait que les entreprises de tous secteurs sont en concurrence sur les marchés financiers et que cette concurrence doit se dérouler sur un terrain de jeu bien nivelé ("Level playing field"). Il est cependant critiqué par certaines parties prenantes pour divers motifs. Il existe une croyance bien enracinée chez beaucoup d'intervenants que la différence entre les business models de divers types d'activité doit se traduire par des différences de traitements comptable. Le temps n'est pas très éloigné où les banques et les assurances bénéficiaient de normalisateurs particuliers, distincts de celui des entreprises industrielles et commerciales. Cela introduisait une confusion entre le prudentiel et le comptable préjudiciable à la neutralité de l'information. Pourtant, s'il est clair que les dispositions prudentielles sont de nature sectorielle, l'information financière doit respecter la neutralité entre secteurs.

■ BUSINESS MODELS ET INTENTIONS DES DIRIGEANTS

Deux motifs liés sont souvent invoqués pour tenter de justifier des traitements sectoriels spécifiques : le business model et l'intention des

dirigeants. Au nom de leur modèle et de la nature de leur activité, les assureurs voudraient que les instruments financiers qu'ils détiennent en couverture de leurs passifs soient mesurés selon le même attribut que ces passifs de façon que la couverture économique ne soit pas obscurcie par un "mismatch" comptable. Ils auraient souhaité qu'IAS 39 ne soit pas applicable aux actifs financiers qu'ils détiennent, ce qu'ils n'ont pas obtenu. Au contraire, une certaine conception de la neutralité demande que la mesure d'un instrument soit indépendante de l'activité exercée par son détenteur et de l'utilisation qu'il entend en faire.

Dans IAS 39, la disposition qui prévoit que les actifs cotés détenus jusqu'à leur échéance sont maintenus au coût historique au lieu de la juste valeur est un traitement basé sur l'intention qui déroge au principe de neutralité. De même pour la distinction entre "titres disponibles à la vente" et "titres à la juste valeur par le biais du compte de résultat".

Ces contre-exemples montrent que le souhait de maintenir la neutralité en ne tenant pas compte de l'intention des dirigeants de l'entreprise ne s'est pas toujours traduit dans les normes. Ceci illustre que si le cadre conceptuel est toujours pris en considération par le normalisateur, ce sont finalement les normes qui s'imposent, parfois à la suite de compromis. Les exceptions aux principes sont une source de complexité que, paradoxalement, certains préparateurs apprécient, surtout si elles leur permettent de conserver leurs pratiques existantes. Ils aiment la complexité qui leur est favorable et ne la trouvent pas pesante. On ne saurait expliquer autrement le succès des comptabilités de couverture. Elles sont optionnelles et complexes, mais cela ne rebute pas les préparateurs. Cette complexité n'éclaire pas forcément l'utilisateur des états financiers.

Il y a chez tout préparateur la conviction que son secteur est différent des autres et que son modèle est différent de celui de ses concurrents. Pour cette raison, l'objectif de neutralité de l'information financière externe à destination du marché ne s'impose pas comme une évidence aux yeux des dirigeants. Leur souhait est d'obtenir une congruence entre les paramètres et critères internes de gestion de leur groupe et la présentation des comptes aux tiers externes. Dans une large mesure et surtout dans les groupes multinationaux naguère englués dans la Babel comptable, les IFRS, également utilisées comme langage interne de gestion, ont permis de franchir un grand pas vers cet objectif. Mais voilà que les mêmes IFRS leur demandent, au nom de la neutralité et de la comparabilité, une information externe en décalage par rapport à la façon dont ils dirigent. Ils sont alors tentés de communiquer en ayant recours à des mesures ou des présentations extra comptables ("non-GAAP") que les autorités de marché sont ensuite contraintes d'encadrer strictement.

Il est difficile de savoir dans quelle mesure le divorce entre les paramètres de gestion interne et

l'image normée présentée à l'extérieur est répandue et surtout durable. Un excellent test en grandeur réelle sera l'application future d'IFRS 8 (Segments opérationnels) qui exige pour la présentation de chaque segment l'usage du reporting interne utilisé par le plus haut dirigeant. Il y a une réelle difficulté à concilier l'idéal de neutralité avec la demande des utilisateurs de voir l'entreprise à travers les yeux du management et de comprendre la façon dont elle fonctionne; peut-être l'entreprise n'a-t-elle pas d'ailleurs toujours intérêt ni envie d'extérioriser excessivement son modèle et la façon dont elle se gère, car cela pourrait nuire à sa position concurrentielle. En tout état de cause, dans les états financiers destinés aux tiers la neutralité doit l'emporter. La communication financière est là pour compléter, éclairer, mais non pour infirmer le contenu des états financiers

CONCLUSION

La neutralité est un excellent principe pour les états financiers à caractère général (general purpose (inondai statements) à destination des tiers et en particulier des marchés. Le normalisateur doit donc s'efforcer de le respecter dans toutes les normes. Il doit résister aux sirènes des particularités sectorielles, des business models et des intentions des dirigeants. C'est à ce prix que l'on obtiendra le terrain de jeu bien nivelé sur lequel peut se dérouler le marché.

Pour autant, comme tous les principes du cadre conceptuel, la neutralité peut elle-même entrer en conflit avec d'autres caractéristiques qualitatives. Elle est plus proche par exemple de la comparabilité que de la pertinence. Surtout, le cadre conceptuel est là pour guider le normalisateur qui finalement garde sa liberté d'appréciation au niveau des normes. Il est parfois difficile de concilier l'exigence de neutralité avec le souhait de comprendre l'entreprise en la voyant "à travers les yeux de ses dirigeants". Cette question se situe à la frontière parfois un peu floue entre l'information financière et la communication financière et mérite d'être étudiée plus avant.

Les grands enjeux de la réforme budgétaire

Abdelatif BENNANI

Directeur du Budget, ministère de l'Économie et des Finances du Maroc.

Revue Française de Finances Publiques, Juin 2008

À l'instar des pays de l'OCDE qui, dès les années 1980 et 1990, ont mis en place selon des rythmes différenciés, une ampleur plus ou moins grande et des voies diverses, un système de gestion de la performance dans le secteur public, le gouvernement marocain s'est engagé depuis quelques années dans une démarche globale. Celle-ci s'inscrit dans une réforme en profondeur de l'État, impulsée autour de la modernisation de l'administration et en particulier de la gestion publique ainsi que de la réforme de la procédure budgétaire.

Dans ce cadre, la réforme de l'administration lancée par le gouvernement répond à une double exigence. Une exigence interne liée à la nécessité de satisfaire dans de bonnes conditions les attentes croissantes des citoyens de plus en plus conscients de leurs droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre d'un État moderne et démocratique et à la nécessité de promouvoir l'entreprise et, par conséquent, l'investissement et l'emploi. La seconde exigence est d'ordre externe. Elle est liée à la nécessité pour l'économie nationale de s'intégrer dans un contexte international marqué par l'accélération du processus de mondialisation des échanges avec ses implications sur la compétitivité des économies pour la préservation et l'extension de leurs parts des marchés et par l'expansion des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

C'est dans cette perspective que le ministère des Finances et de la Privatisation du Maroc s'est attaché,

depuis 2001, à introduire une nouvelle approche budgétaire visant l'amélioration de la gouvernance des finances publiques basée sur la consolidation des fondamentaux de l'économie et le renforcement de l'efficacité de la dépense publique. Cette réforme budgétaire tend à répondre à quatre objectifs primordiaux.

⇒ Le premier vise à renforcer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique. Dans ce but, des efforts sont déployés pour la mise en place d'un nouvel outil de programmation budgétaire pluriannuelle glissante sous forme d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CD MT) permettant d'assurer une meilleure visibilité des politiques publiques, une meilleure articulation des programmes sectoriels dans le temps et l'espace à travers une programmation appropriée des crédits et une allocation des ressources tenant compte d'une hiérarchie des priorités et des impératifs de la qualité de la prestation au profit de l'utilisateur du service public, au moindre coût.

⇒ Le second vise à substituer une logique de résultats à la logique de moyens dans la conception et la mise en œuvre des choix budgétaires. Entrent dans ce cadre, notamment, la globalisation des crédits et la contractualisation des relations entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés. Cette démarche consiste à déléguer davantage de prérogatives aux gestionnaires notamment au niveau local et à assouplir les procédures budgétaires.

En contrepartie, les responsables concernés doivent s'engager à réaliser des objectifs fixés au préalable, mesurés par des indicateurs chiffrés, notamment sensibles au genre, pour permettre d'évaluer les progrès accomplis et rendre compte des résultats obtenus au regard des moyens utilisés.

⇒ Le troisième objectif s'inscrit dans un souci de meilleure transparence des comptes publics et de renforcement de la lisibilité de la loi de finances. À cet effet, diverses initiatives ont été prises, notamment l'harmonisation de la nomenclature des rubriques de recettes et de dépenses, l'introduction de la dimension régionale dans la présentation du budget de l'État et le développement des systèmes d'information budgétaires intégrés. Ces initiatives devraient permettre de favoriser la fluidité des procédures, de renforcer les capacités de contrôle de gestion interne des départements ministériels, de dématérialiser les échanges d'informations et de mutualiser l'information budgétaire et comptable disponible.

⇒ Le quatrième et dernier objectif est relatif à l'assouplissement du contrôle de la dépense publique et à son adaptation à la logique des résultats. C'est dans cette perspective qu'il a été procédé à l'institution d'un contrôle modulé de la dépense se traduisant par la simplification du contrôle a priori, l'internalisation progressive au sein des ordonnateurs du contrôle de régularité et son orientation vers la gestion des risques. En outre, le ministère de l'Économie et des Finances œuvre à travers l'Inspection générale des finances et les inspections générales des ministères à la mise en place et au renforcement de l'audit de performance axé sur l'appréciation du niveau de réalisation des objectifs et de l'efficacité socio-économique de la dépense publique.

Au regard des dispositifs budgétaires mis en place, la réforme de la budgétisation des actions de l'État au Maroc présente une certaine convergence avec les expériences conduites dans les principaux pays développés. Ainsi, cette réforme s'inscrit dans une communauté de finalités, à savoir le souci de maîtriser les dépenses et les déficits publics, la détermination à améliorer l'efficacité des politiques publiques et la qualité du service rendu aux usagers. Dans la même logique, elle traduit la volonté de renforcer la transparence de l'action publique pour le Parlement et le citoyen.

D'autre part, cette convergence s'appréhende autour de l'articulation entre la réforme des processus budgétaires et la réorganisation des modes de gestion de l'administration. On le constate s'agissant du renforcement de la décentralisation à travers le transfert de compétences accrues aux collectivités locales, l'approfondissement de la déconcentration des décisions au sein de l'État et la délégation de gestion aux opérateurs et la privatisation. Cette convergence se vérifie également dans le cadre de l'autonomisation et la responsabilisation des gestionnaires de politiques publiques, en particulier au niveau territorial, ainsi que dans l'assouplissement des règles de gestion des crédits comme des ressources humaines. D'une manière générale, la redéfinition du cadre et des procédures budgétaires et comptables au service de la démarche de performance s'intègre parfaitement dans ce mouvement global.

À cet égard, l'originalité de la réforme budgétaire engagée au Maroc ne réside pas dans son contenu inspiré des meilleures pratiques internationales, mais plutôt dans la démarche adoptée pour sa conception et sa mise en œuvre. En effet, pour la mise en œuvre de cette nouvelle approche budgétaire, la démarche choisie s'appuie sur trois principes fondamentaux qui sont autant de facteurs clés de succès

à savoir: la participation, le pragmatisme et la progressivité.

Compte tenu de la forte dimension interministérielle de la réforme, le ministère de l'Économie et des Finances, en charge du pilotage de ce vaste chantier, a veillé à l'implication des départements ministériels dans sa conception et sa mise en œuvre. La première étape a été marquée par l'institution, par le Premier ministre, d'une commission interministérielle chargée de définir la démarche méthodologique d'élaboration. La seconde étape se caractérise par l'expérimentation des différents instruments dans certains départements ministériels pilotes. Ce mode de conduite de la réforme, marquée par une forte ouverture vers les autres ministères, a permis l'appropriation des finalités et objectifs de la réforme, la

conception en commun des dispositifs la composant en tenant compte des attentes et des spécificités du système budgétaire marocain et en adaptant aux réalités du terrain les meilleures pratiques internationales.

Au regard du principe de pragmatisme, les concepts et les orientations de la réforme étant posés, il fallait tenir compte de la diversité de la situation des administrations quant à l'appropriation de ses outils et de sa méthodologie et de l'aptitude des différents acteurs au niveau des administrations de tutelle comme au niveau territorial à s'approprier les nouveaux instruments de management public et à les mettre en œuvre dans leur travail au quotidien. Ce pragmatisme a prévalu dans la conception des domaines et programmes découlant des stratégies sectorielles et devant constituer la toile de fond pour l'élaboration des CDMT sectoriels. Il a prévalu ensuite dans l'identification et la qualité des indicateurs de performance retenus au regard des programmes : même si le choix ne s'est pas toujours porté sur des indicateurs

d'impact, il fallait, en tout état de cause, retenir des indicateurs disponibles, mesurables et susceptibles d'évaluation. Enfin, ce pragmatisme a prévalu dans la généralisation des composantes de la réforme à travers une extension en cercles concentriques tenant compte du rythme des différents départements ministériels et au sein de chacun des départements de la capacité à décliner sur le terrain la culture de résultats à travers la déconcentration et la contractualisation, à titre d'illustration. Cette approche s'est avérée fructueuse en termes d'expériences et a permis d'assurer un véritable ancrage de la réforme tant au niveau institutionnel que territorial.

Enfin, s'agissant du principe de progressivité, la mise en œuvre de la réforme budgétaire ainsi que l'introduction du concept de la performance dans la gestion publique a nécessité le développement d'un nombre important d'outils et a impulsé une modification en profondeur mais graduelle des mécanismes de responsabilité au sein de l'administration en ajoutant, aux côtés de la responsabilité juridique, une responsabilité managériale. La mise en œuvre de la réforme budgétaire a, en outre, suscité une adaptation des modes de gestion au niveau des ministères, leur orientation vers les résultats, et a rendu indispensable le renforcement de leurs capacités. Aussi, et afin d'assurer sa réussite et de garantir son appropriation par les administrations, la mise en place de cette réforme a été inscrite dans le cadre d'une démarche progressive et volontaire tenant compte des capacités des services concernés et permettant d'accumuler et de capitaliser sur les expériences réussies pour le bénéfice de l'ensemble des départements dans la perspective d'une généralisation des différents chantiers de la réforme à l'horizon 2008.

En fait, l'idée générale qui sous-tend la démarche retenue était que le succès de cette réforme globale reposant sur les

gestionnaires fonctionnels et opérationnels des ministères, il était indispensable de s'assurer du consensus sur les nouveaux concepts, de l'appropriation des nouveaux modes de gestion et de leur fonctionnalité technique.

À cet égard, la démarche progressive, participative et volontariste adoptée, associée à l'expertise extérieure sur les meilleures pratiques internationales, a permis la conception d'une réforme budgétaire adaptée à la réalité et aux spécificités du système budgétaire marocain enrichie des enseignements tirés de l'expérimentation au niveau des départements ministériels pilotes.

À ce titre, la mise en œuvre de cette réforme budgétaire s'inscrit dans le cadre d'une véritable refondation de l'action publique et représente un choix majeur, éminemment politique. Elle conforte la volonté du Maroc de maîtriser son évolution démocratique et de réussir sa modernisation institutionnelle. D'une manière plus générale, cette réforme s'inscrit dans l'objectif de garantir les conditions d'un développement durable en phase avec l'évolution du monde et les exigences de la bonne gouvernance. Sur le plan budgétaire, elle contribue à assurer les possibilités de financement adéquat des réformes sectorielles et structurelles entreprises par le gouvernement dans divers domaines économique, institutionnel, juridique et administratif nécessaires pour faire face aux besoins de plus en plus pressants du développement. À cet égard, les enjeux sous-jacents à cette réforme budgétaire sont importants dans le sens où elle place le budget au service du développement économique et social et partant, apporte une réforme substantielle à la gouvernance des politiques publiques et in fine un rééquilibrage des rapports entre l'exécutif et le législatif et des relations entre le ministère en charge des Finances et les ministères gestionnaires.

Ce rééquilibrage des rapports et des relations répond à une double nécessité. La première est d'améliorer les conditions d'exercice des pouvoirs de contrôle du Parlement sur le gouvernement. Il s'agit de lui procurer les moyens nécessaires, à travers une information améliorée, plus transparente et accrue (notamment sur la stratégie économique et budgétaire), de se repositionner sur une fonction de contrôle des actions de l'exécutif dans le cadre d'une approche qualitative d'analyse et de vote des budgets qui ne repose pas uniquement sur le seul volume des crédits et sur leur taux d'évolution. Cette exigence de contrôle est d'autant plus forte que l'organisation de l'État est de plus en plus décentralisée et complexe.

La seconde nécessité répond au besoin de responsabiliser les ministères gestionnaires de politiques publiques sur des objectifs explicités, des moyens mobilisés et des résultats attendus dans le cadre d'une démarche de performance et de reddition des comptes au regard d'indicateurs pertinents et en définitive d'une logique de contractualisation entre le gouvernement et le Parlement.

Dès lors, la réussite de la mise en œuvre de cette réforme budgétaire, globale, intégrée et porteuse de modifications importantes dans les pratiques et les modes de gestion publique, implique une généralisation à l'ensemble des départements ministériels, dès 2008, de la mise en œuvre des différents volets de la réforme budgétaire axée sur les résultats, la diffusion de la culture et des pratiques de performance et l'extension de la logique de performance à l'ensemble du champ des politiques publiques et des opérateurs qui concourent de façon active à leur réalisation sur le terrain.

Cette réussite est également conditionnée par la mise en place d'un accompagnement spécifique et adapté au regard des impératifs de conduite du changement au sein des organisations en matière de renforcement des capacités de

gestion, de communication et de gestion des ressources humaines pour permettre la mobilisation indispensable de l'ensemble des personnels au sein de l'administration et l'appropriation de la réforme budgétaire à la fois par les hommes politiques que par les agents publics. En outre, elle implique la mise en place de mécanismes d'évaluation ex-post systématique des politiques publiques permettant de renseigner sur l'efficacité des choix politiques et l'efficience des choix de gestion et partant de mesurer la performance de l'action publique. Dans ce dessein, elle impose une territorialisation des politiques publiques et leur inscription dans le cadre d'un véritable projet de développement ciblant les populations vulnérables et propices à l'instauration d'un maillage qualitatif dans l'espace local et à une meilleure efficacité des dépenses publiques.

Plus spécifiquement, cette réforme nécessite le développement de systèmes d'information performants et intégrés, à la fois budgétaire, comptable et sectoriel, permettant un meilleur suivi des réalisations. Aussi, l'on peut considérer qu'une refonte de la loi organique des finances permettrait de consacrer la démarche de la performance et d'intégrer les nouveaux concepts et outils y afférents au corpus légal de façon à assurer l'irréversibilité d'une réforme certes fortement documentée mais qui reste faiblement inscrite dans la norme juridique. L'expérience marocaine aura ainsi privilégié une démarche pragmatique permettant d'abord de capitaliser les acquis avant de modifier les textes fondamentaux des finances publiques, à l'inverse du cas français.

La réforme du contrôle administratif des dépenses de l'Etat

Mimoun LMIMOUNI

Directeur de la Comptabilité Publique et de la Centralisation, Trésorerie Générale du Royaume
Revue Française de Finances Publiques, Juin 2008

La réforme du système de contrôle des dépenses de l'État au Maroc s'inscrit dans le cadre de la démarche de modernisation de l'administration publique et répond à la préoccupation de bonne gouvernance de la gestion publique qui se dessine progressivement dans le paysage administratif de nombreux pays de par le monde. Visant essentiellement à améliorer la performance de l'administration, elle est dictée par la nécessité de mettre en place une gestion axée sur les résultats et la contrainte budgétaire qui implique l'amélioration du processus d'allocation des ressources. D'une manière générale, cette réforme répond aux attentes des citoyens en matière de qualité du service rendu par l'administration et aux exigences accrues en matière de transparence dans la gestion publique et de reddition des comptes. La concurrence accrue exige des États plus d'efficacité pour améliorer la compétitivité de leur économie et l'environnement des affaires.

Au Maroc, la réforme du système de contrôle des dépenses constitue en outre la suite logique de réformes déjà engagées, s'agissant du renforcement du contrôle a posteriori ou encore du développement des technologies de l'information et de la communication dans le processus d'exécution des dépenses de l'État.

Avant d'évoquer le contenu et les modalités de mise en œuvre de la réforme, il convient, au préalable, de présenter le cadre général du contrôle

administratif des dépenses de l'État et de souligner le diagnostic qui en a été fait.

I - DIAGNOSTIC DU CADRE GÉNÉRAL DU CONTRÔLE ADMINISTRATIF DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

L'organisation du système marocain de contrôle des dépenses de l'État est basée sur trois intervenants que sont l'ordonnateur, le contrôleur des engagements de dépenses qui assure le contrôle de la régularité budgétaire des propositions d'engagement des dépenses et de leur régularité au regard des lois et règlements en vigueur, ainsi que le comptable payeur qui assure le contrôle de la validité de la dépense avant paiement. Les actes d'engagement sont donc soumis au visa préalable du contrôleur des engagements de dépenses, contrôle sanctionné soit par un visa donné sur la proposition d'engagement, soit par un visa avec observations, soit par le refus de visa dûment motivé. Ce contrôle est assuré par le contrôleur général des engagements de dépenses et par les contrôleurs centraux, régionaux, préfectoraux ou provinciaux. Jusqu'en 2005, les services de contrôle des engagements de dépenses de l'État étaient dirigés par un contrôleur général qui coordonnait leur activité et veillait à l'unité d'application et d'interprétation des textes par les contrôleurs centraux, régionaux, préfectoraux ou provinciaux. En outre, les dépenses de l'État sont soumises, avant paiement, à un contrôle de validité des créances exercé par les comptables publics, sanctionné lui aussi

par un visa pour paiement ou un refus de visa mettant ainsi obstacle au paiement des dépenses jugées irrégulières. Les comptables publics quant à eux assurent leurs fonctions sous la direction du Trésorier Général du Royaume.

Cette dualité de contrôle des dépenses de l'État par des organes distincts et indépendants, bien que relevant du même ministère a toutefois généré, avec le temps, non seulement des redondances mais aussi des divergences d'interprétation qui ont souvent amené les gestionnaires à rejeter l'inefficacité de l'action publique sur la lourdeur des procédures de contrôle et leur caractère contraignant. C'est dans ce cadre que le ministère des Finances et de la Privatisation a décidé, en 2005, d'engager la réforme du système de contrôle des dépenses publiques.

Trois séries de critiques ont été révélées par le diagnostic établi.

En premier lieu, les contrôles administratifs privilégient principalement une approche formaliste qui ne garantit pas forcément une exécution efficace et efficiente des opérations de dépenses et encore moins la réalisation des objectifs fixés. De graves carences de gestion peuvent ainsi demeurer sans suite, alors même que la réglementation aura été respectée.

En second lieu, le contrôle des dépenses de l'État est exercé en application d'un dispositif juridique complexe, mettant à contribution deux intervenants, agissant séparément à diverses étapes d'exécution de la dépense et de manière indifférenciée sur l'ensemble des dépenses, quels qu'en soient la nature, l'importance et l'enjeu budgétaire.

Enfin, le système de contrôle de la dépense, tel qu'il est exercé, déresponsabilise les ordonnateurs, en ce sens qu'ils considèrent le visa du

contrôleur comme étant un quitus qui les dédouane de toute responsabilité et, partant, diminue leur vigilance pour la suite du processus d'exécution de la dépense.

Pour faire évoluer ces contrôles caractérisés par la dualité des organes qui en ont la charge, il a été décidé de créer un seul « pôle de contrôle » susceptible de favoriser davantage de fluidité dans le processus d'exécution de la dépense. Ce processus a été enclenché à travers l'adoption du décret du 12 février 2006 transférant les attributions dévolues à l'ex-trôle des engagements de dépenses de l'État à la Trésorerie Générale du Royaume qui s'est trouvée au cœur de la mise en œuvre de cette réforme.

II. - CONTENU ET MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME

Les principaux axes de la réforme reposent sur les postulats suivants.

D'une part, il convient de rapprocher les structures de la Trésorerie Générale du Royaume et du Contrôle des Engagements de Dépenses de l'État afin de faire converger les métiers exercés par ces deux structures et faire évoluer le contrôle d'exécution de la dépense vers un contrôle modulé. D'autre part, cette réforme doit renforcer la capacité de gestion des ordonnateurs avec pour objectif d'accompagner les services gestionnaires pour leur permettre d'atteindre un niveau de compétence à même de garantir un haut niveau de sécurité financière, condition nécessaire à l'allègement du contrôle a priori tant au stade de l'engagement qu'au stade du paiement. Enfin, ces deux axes reposent sur le développement et la mise en place d'un système d'information plus fiable. La mise en place du dispositif de contrôle modulé des dépenses de l'État vise à donner aux ordonnateurs plus d'autonomie de gestion, marquant ainsi une rupture avec le système actuel du

contrôle administratif des dépenses publiques. Les services ordonnateurs seront ainsi de plus en plus affranchis des contrôles a priori dévolus aux organes de contrôle du ministère des Finances au fur et à mesure de l'augmentation de leur capacité de gestion. La démarche adoptée repose sur une plus grande qualification de ces services, l'introduction d'une méthodologie du contrôle modulé de la dépense ainsi que la mise en place d'un système de veille.

1. La qualification des services ordonnateurs

L'introduction du contrôle modulé de la dépense est subordonnée à la qualification des services ordonnateurs. Cette qualification donnera lieu à une évaluation de la capacité de gestion des services gestionnaires par l'IGF ou tout autre organe de contrôle dûment accrédité par le ministre des Finances.

Le dispositif d'évaluation de la capacité de gestion des services ordonnateurs permet en effet d'effectuer un diagnostic des structures en charge de la gestion budgétaire et financière, d'en déterminer les atouts et les faiblesses afin d'obtenir une assurance objective sur la qualité des procédures permettant la qualification du service gestionnaire à l'un des niveaux de capacité de gestion retenus. Elle repose sur un référentiel unique approuvé par voie réglementaire et devra permettre de classer les services gestionnaires en trois niveaux.

Le premier, « niveau hors contrôle modulé de la dépense », imposera le maintien du contrôle exhaustif sur les dépenses des services ordonnateurs présentant une faiblesse de leur structure organisationnelle ou de leur fonction budgétaire, une gestion comptable ne présentant pas encore toutes les garanties de régularité, ou encore une insuffisance de structure ou moyens informatiques.

Le second niveau correspond à un « niveau de maîtrise » qui permet d'être

éligible à un contrôle partiellement allégé. Il est notamment destiné à des services ordonnateurs qui disposent d'une structure organisationnelle définie, d'une gestion budgétaire assise sur un système d'information fiable et des normes objectives d'allocation de ressources, d'outils de programmation et de prévision. Ces services doivent, en outre, maîtriser les délais, processus et coûts d'exécution de la dépense, avoir développé un contrôle interne basé sur une analyse formalisée des risques et disposer, au préalable, d'un système fiable de gestion intégrée de la dépense.

Le dernier niveau du contrôle modulé, « niveau de performance », reprend les conditions requises du niveau précédent auxquelles s'ajoutent un processus d'évaluation et d'aide à la décision et au pilotage, la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétences, une gestion budgétaire axée sur les résultats et, enfin, une adhésion au système de gestion intégrée des dépenses de l'État.

2. L'introduction du contrôle modulé de la dépense et l'amélioration de la capacité de gestion des ordonnateurs

La responsabilisation des services ordonnateurs étant déjà affirmée par la loi, il ne reste plus qu'à la mettre en œuvre en les assistant à mettre en place de manière progressive des systèmes de contrôle interne à leur niveau; le rôle des contrôleurs-comptables se limitera à s'assurer du respect desdits contrôles. L'introduction du contrôle modulé permettra d'adapter l'étendue du contrôle aux capacités des services ordonnateurs à prendre en charge eux-mêmes les contrôles exercés actuellement par les contrôleurs et les comptables. Les objectifs assignés au contrôle modulé de la dépense ont pour finalité de concilier efficacité et régularité de l'exécution des dépenses publiques à travers des

contrôles plus ciblés et une meilleure complémentarité des contrôles exercés par l'ensemble des intervenants dans le processus d'exécution de la dépense. La prise en charge des points de contrôle au niveau d'un service ordonnateur se traduira par l'abandon des dits contrôles au niveau du comptable public agissant désormais en qualité de contrôleur.

Ce dispositif repose donc sur l'amélioration de l'efficacité du processus d'exécution de la dépense, avec comme corollaire la nécessité de respecter la sécurité et la transparence des opérations financières, qui ne doivent pas pâtir de la recherche d'efficacité ou de l'allègement du contrôle administratif au niveau du comptable/contrôleur. Pour assurer la sécurité de ce dispositif, un système de veille sera mis en place.

3. L'instauration d'un système de veille

L'impératif de sauvegarde de la sécurité et de la transparence des opérations financières sera assuré par la mise en place d'un système de veille permettant de s'assurer que la réforme se développe dans de bonnes conditions de sécurité permettant la sauvegarde des deniers publics. En effet, le système de veille vise à s'assurer que la qualité des procédures d'exécution des dépenses est toujours maintenue à son niveau. Des indicateurs de suivi de la qualité d'exécution de la dépense seront mis en place, ce qui permettra un examen ex-post des dépenses qui n'auront pas été soumises au contrôle préalable.

Cet examen sera effectué sur les actes objet d'allègement du contrôle, au vu d'un échantillon représentatif d'actes de dépenses, en vue de s'assurer que les procédures d'engagement et d'ordonnancement mises en place en interne au niveau du service ordonnateur ont permis d'exécuter les dépenses correspondantes conformément à la

REPERES 19 /FINANCES PUBLIQUES

réglementation en vigueur. La veille opérationnelle sur la pérennité de la qualité des procédures sera assurée par les comptables publics pour les services ordonnateurs dont ils assurent la gestion financière. Ils auront à élaborer périodiquement un rapport de suivi par service ordonnateur sur la base d'indicateurs de veille, qu'ils adresseront à la Trésorerie Générale du Royaume qui aura à assurer le pilotage, le déploiement de la mise en œuvre et l'évaluation du dispositif de veille ainsi que la consolidation des rapports de suivi de la qualité de gestion dont les conclusions seront communiquées aux ordonnateurs concernés et au ministre des Finances.

Les résultats générés par ce dispositif se traduiront soit par une confirmation de la pérennité de la qualité des procédures d'exécution de la dépense, soit par un constat de dégradation de cette qualité, auquel cas il pourra être demandé une rétrogradation du niveau de qualification du service ordonnateur concerné, après un nouvel audit.

La réforme du contrôle des dépenses de l'État, qui procède d'un vaste mouvement de modernisation de l'administration publique, vise une redéfinition des rôles et une nouvelle redistribution des responsabilités entre les gestionnaires et les organes de contrôle de la dépense, de manière à implanter le contrôle de régularité là où il est le plus légitime et où son efficacité est plus avérée, c'est-à-dire au cœur de la gestion des services ordonnateurs. La redéfinition des fonctions de contrôle induit par la réforme permettra d'engager les services gestionnaires dans un processus novateur de renforcement de leur capacité de gestion budgétaire et financière permettant, à terme, de substituer un système de contrôle fondé sur une logique d'audit et d'évaluation des performances au contrôle de régularité qui prévaut aujourd'hui. Cette réforme participe donc

ainsi à l'instauration d'une nouvelle culture laissant une marge de manœuvre conséquente aux gestionnaires, tout en

privilégiant la recherche de résultats en matière de contrôle et de reddition des comptes.

Dépenses publiques : Toujours plus ?

Arnaud Parienty
Alternatives économiques, Juin 2008

Les dépenses publiques représentent aujourd'hui l'équivalent de plus de la moitié des richesses créées en France. Après une forte hausse entre 1975 et 1995, leur poids dans l'économie s'est stabilisé. Mais il reste l'un des plus élevés des pays développés, car les autres gouvernements ont effectué un effort plus important de maîtrise des dépenses. Faut-il s'alarmer ? Les analyses de ce haut niveau de dépense sont contrastées : les uns estiment qu'il s'agit d'une tendance normale reflétant des choix collectifs; d'autres stigmatisent une gestion laxiste des finances publiques.

1- L'INEXORABLE HAUSSE DES DEPENSES

Les dépenses publiques, celles qui sont faites par les administrations publiques, augmentent plus vite que la richesse nationale en France depuis la fin des Trente Glorieuses : elles représentent plus de la moitié du produit intérieur brut (PIE) aujourd'hui, contre 40 % environ entre 1945 et 1974. En moyenne, les dépenses publiques en volume (c'est-à-dire après élimination de l'influence de la hausse des prix) ont augmenté de 2,7 % par an au cours du dernier quart de siècle, ce qui est plus rapide que la croissance économique. L'essentiel de cette augmentation s'est fait entre 1975 et 1985, date à laquelle la barre des 50 % est franchie, avant une hausse moins rapide, puis une stabilisation ces dix dernières années.

Cela ne signifie pas que les administrations réalisent la moitié de la production, car une part de ces dépenses correspond à des transferts de revenu, les impôts et cotisations prélevés étant redistribués sous forme de prestations sociales ou de subventions. Une autre partie correspond à des transferts d'une administration vers une autre (comme le paiement de cotisations sociales par l'Etat à la sécurité sociale pour ses salariés). C'est néanmoins une mesure significative de l'accroissement du poids de l'Etat, au sens

large, dans l'économie nationale au cours des dernières décennies.

La tendance à la hausse cache des évolutions contrastées selon les administrations. La dépense des collectivités locales a logiquement augmenté du fait de la décentralisation, qui met à leur charge des dépenses nouvelles telles que l'entretien des routes nationales, la gestion du RMI ou la construction et la maintenance des établissements scolaires. Mais l'évolution essentielle concerne la protection sociale, dont la part dans les dépenses publiques a doublé depuis 1960, alors que celle de l'Etat au sens strict a baissé. Le poids de la Sécu a ainsi augmenté, puisqu'elle représente 86 % de la hausse des dépenses publiques depuis vingt ans. Cette hausse de la sécurité sociale est venue de la montée en régime de l'assurance maladie (qui couvre une part croissante de la population) et de l'assurance vieillesse (à mesure que les droits à pension augmentent). La progression des prestations sociales traduit la montée en régime progressive de la sécurité sociale : les retraites publiques représentent aujourd'hui environ 12,6 % du PIE, contre 5,4 % il y a un demi siècle, essentiellement parce que les droits à pension ont progressivement augmenté. Le poids des prestations de santé s'élève quant à lui à 9,7 % du PIB (contre 4,7 % en

1959), ce qui résulte à la fois d'une meilleure prise en charge par la collectivité et d'une hausse des dépenses de santé comme il s'en produit dans tous les pays dont le niveau de vie s'élève.

Une distinction selon le type de dépenses fait apparaître une stagnation des investissements publics, une légère progression des dépenses de fonctionnement et une forte augmentation de la charge de la dette et des prestations sociales. Les dépenses de fonctionnement sont d'abord des dépenses de personnel. Le nombre des fonctionnaires a augmenté : l'observatoire de l'emploi public l'évalue à 5,1 millions de personnes en 2005, soit une hausse, considérable, d'un million de personnes en vingt ans. L'emploi public est ainsi passé de 19 % à 21 % de l'emploi total (I) depuis 1984, absorbant le tiers de l'augmentation totale de l'emploi sur cette période. La rémunération de ces fonctionnaires a également augmenté, du fait du vieillissement (qui s'accompagne de salaires plus élevés) et de la forte augmentation de la qualification des fonctionnaires. La décentralisation, souvent présentée comme devant économiser du personnel par une gestion plus proche du terrain, semble avoir eu l'effet inverse, les nombreuses embauches réalisées dans les collectivités locales n'étant pas compensées par une diminution des effectifs au niveau de l'Etat.

Enfin, le service de la dette augmente essentiellement parce que la dette publique (*) a progressé de 20 % du PIB à 64 % du PIB en un quart de siècle. Si bien que la charge de la dette (remboursement du capital et des intérêts) représente aujourd'hui environ 40 milliards d'euros par an, soit une somme supérieure au budget de la Défense nationale. Par contre, les intérêts sur la dette restent stables.

2- UNE EXCEPTION FRANÇAISE ?

REPÈRES 19 / FINANCES PUBLIQUES

Les comparaisons internationales en matière de dépenses publiques sont nombreuses, du fait de la signification politique souvent attachée à cet indicateur, qui symboliserait le degré plus ou moins grand de socialisation de l'économie. La France est l'un des pays développés dans lequel la part des dépenses publiques est la plus élevée : elle est supérieure de 7 points à la moyenne de la zone euro et de 18 points au niveau américain. Seul, parmi les pays développés, la Suède a des dépenses publiques plus élevées. Les postes où les dépenses publiques de la France sont relativement plus élevées qu'ailleurs sont essentiellement le logement, la santé et la protection sociale. Il faut cependant souligner la difficulté des comparaisons internationales dans ce domaine, les chiffres variant parfois substantiellement selon les sources.

Les comparaisons d'emploi public, généralement utilisées par les polémistes pour dénoncer l'inefficacité de l'administration, sont à manier avec encore plus de précautions. Dans la plupart des domaines, il est en effet possible de faire ou de faire faire : en passant contrat avec des entreprises privées, on réduit évidemment le nombre d'emplois publics, pour des effets très variables sur le niveau et l'efficacité de la dépense publique. Les délégations de gestion sont approuvées dans les cas suédois ou néerlandais, mais le recours à des sociétés privées par les Etats-Unis pour assurer la sécurité en Irak est souvent critiqué.

Si les dépenses publiques sont plus élevées en France que dans la plupart des autres pays développés, il s'agit d'une tendance assez récente, la France se situant par le passé dans la moyenne. Dans la plupart des pays, la part des dépenses publiques a augmenté lorsque la croissance économique a ralenti, dans la seconde moitié des années 70. Dans un second temps, une adaptation du rythme des dépenses s'est faite, rapidement au

Royaume-Uni, sous l'influence de gouvernements libéraux, plus tard en Europe continentale. Ainsi, les dépenses publiques ont été nettement freinées dans les années 90 en Allemagne (- 3,9 points) ou même en Italie (- 2,4 points), alors qu'elles n'ont baissé en France que de 1,1 point.

La baisse des dépenses publiques conduite dans certains pays est le résultat d'une politique volontariste visant à rompre avec une tendance à l'augmentation permanente des dépenses et à rétablir l'équilibre des finances publiques. En effet, la dérive des dépenses ne pose guère de problème en période de croissance rapide

car, le PIB augmentant lui aussi rapidement, la part des dépenses publiques dans la richesse nationale demeure stable. Il est par ailleurs possible de la financer par simple élargissement de l'assiette sur laquelle reposent les prélèvements, sans augmenter les taux des prélèvements obligatoires. Avec le ralentissement de la croissance, les choses se compliquent : il faut accepter un alourdissement progressif des impôts, un creusement de la dette publique ou trouver le moyen de freiner les dépenses.

Le cas de la Suède est particulièrement spectaculaire. Au milieu des années 90, les dépenses publiques dépassent les deux tiers du PIB et la dette publique explose. Un plafond de dépenses est alors institué et les dépenses sont vérifiées par un bureau national de l'audit rattaché au Parlement. Des privatisations sont menées, dont le produit est affecté au désendettement. Certaines fonctions sont déléguées à des agences qui font l'objet d'évaluations régulières, d'autres sont décentralisées, notamment la santé. Au final, la part des dépenses publiques dans le PIB a baissé d'environ 10 points, mais certaines prestations sociales ont été réduites. C'est d'ailleurs généralement la baisse des prestations qui a été privilégiée par les pays cherchant à freiner les dépenses publiques.

3- UNE INTERPRÉTATION AMBIGUË

Il est possible de donner de cette tendance lourde à l'augmentation des dépenses publiques des interprétations très différentes. Sur le long terme, la montée des dépenses publiques est souvent résumée par la « loi de Wagner », selon laquelle il s'agirait d'une tendance structurelle liée au degré de développement d'un pays : « Plus la société se civilise, plus l'Etat est dispendieux », écrit Adolph Wagner. Il s'agit d'une exigence liée à la fois au développement de l'économie et au désir de consommations collectives et de protection sociale exprimé par les citoyens. Dans cette perspective, la tendance à la hausse des dépenses publiques serait une simple conséquence inéluctable de l'enrichissement. Cette tendance pourrait d'ailleurs être mise en relation avec une autre tendance statistique au déplacement des besoins du niveau physiologique (l'alimentation, l'habillement, le logement) vers la sécurité, la santé ou le savoir, qui sont souvent des fonctions assumées par l'Etat.

Cependant, la «loi» de Wagner n'est qu'une conjecture et non une loi scientifique. Formulée il y a plus d'un siècle, elle pourrait être complétée pour tenir compte de la tendance à la stagnation ou à la baisse du poids des dépenses publiques enregistrée dans les pays développés depuis dix à vingt ans. Même en France, le point haut a été atteint il y a une dizaine d'années. Audelà de ce point, il est possible que les citoyens manifestent la volonté de retrouver une certaine liberté dans l'affectation de leur revenu, alors que les mécanismes du marché perdent une partie importante de leur efficacité, ce qui incite à un certain retour en arrière. A moins que le retournement constaté ne provienne des contraintes de la concurrence internationale sur les dépenses qui ne favorisent pas,

directement ou indirectement, la compétitivité.

La question est donc de savoir, pour chaque besoin économique, s'il convient d'en confier la satisfaction au marché ou à l'Etat. La production dans un cadre marchand est en général gage d'efficacité, mais peut entraîner des inégalités jugées insupportables, telles que l'impossibilité de se soigner par manque d'argent. Les arbitrages de la société française ont évolué au fil du temps en faveur d'un rôle accru de l'Etat dans le domaine social (création de la couverture maladie universelle ou de l'allocation de rentrée scolaire, par exemple). Dans le même temps, la privatisation des entreprises du secteur concurrentiel et l'ouverture des grands réseaux de service public à la concurrence ont réduit le périmètre de l'Etat.

Pour certains commentateurs, la hausse des dépenses publiques traduit simplement une mauvaise gestion des finances publiques. Il est normal que leur part dans le PIB augmente lors des récessions, à la fois parce que la hausse des dépenses publiques est utilisée pour soutenir la demande, comme ce fut le cas en 1975 et en 1982 et parce que la diminution du PCE provoque mécaniquement une hausse de la part des dépenses publiques, comme en 1993. Mais les phases de hausse des dépenses devraient être suivies de phases de baisse ou, au moins, de hausse moins rapide que celle du PCE, lorsque la croissance repart. Ce n'est pas ce qui s'est produit en France, où la part des dépenses publiques stagne dans les périodes de croissance au lieu de reculer. C'est ce que les économistes nomment un effet « de cliquet ». Mais le rapport de Michel Pébereau sur la dette publique a qualifié ce phénomène de « syndrome de la cagnotte », les marges dégagées par la croissance étant souvent utilisées pour accroître les dépenses publiques. Le rapport Pébereau insiste également sur le fait que les dépenses

publiques sont d'autant plus libéralement consenties que leur financement est reporté sur l'avenir par la pratique du déficit systématique.

Ainsi, pour certains, la hausse des dépenses publiques reflète un élargissement des missions que la société confie à la puissance publique. Pour d'autres, le rythme d'évolution des dépenses publiques n'a jamais été adapté au ralentissement de la croissance par manque de rigueur dans la gestion, creusant le déficit public. Il est en tout cas certain que les choix collectifs en faveur de dépenses publiques élevées ne peuvent se faire sans choisir en même temps les recettes qui permettent de les financer.

Repère : des problèmes de mesure

Il existe deux sources de mesure des dépenses publiques - les documents budgétaires et la comptabilité nationale - entre lesquelles apparaissent certaines différences techniques de traitement des dépenses. Mais les problèmes de mesure concernent surtout la répartition des dépenses entre Etat, sécurité sociale et collectivités locales. En effet, les changements de périmètre entre administrations ont été nombreux ces dernières années, notamment avec la décentralisation, qui a entraîné le transfert de nombreuses dépenses de l'Etat vers les collectivités locales. Par ailleurs, certaines dépenses sont des transferts d'une administration à l'autre, transferts en forte progression ces dernières années. Il faut distinguer parmi ces transferts lesquels relèvent du paiement d'une dépense réelle, comme les paiements faits par l'Etat à la sécurité sociale pour l'assurance maladie de ses fonctionnaires, et de simples transferts techniques, l'origine de la dépense n'étant pas modifiée.

Le retraitement des données est compliqué, car les modifications législatives sont incessantes. L'Insee donne l'exemple de la couverture

maladie universelle (CMU). Avant l'instauration de la CMU, la prise en charge des personnes non assurées sociales était compensée par une assurance payée par les collectivités locales à la sécurité sociale, pour laquelle ces collectivités recevaient une aide de l'Etat. La CMU supprime ce mécanisme et l'Etat paye directement la sécurité sociale, tout en accroissant la dépense totale, car la CMU offre une couverture des dépenses plus large que ce qui existait jusqu'alors. Retracer l'évolution de l'affectation de ces dépenses aux diverses administrations n'est donc pas une sinécure.

La mesure de l'emploi public est également incertaine, car il est possible de faire ou de faire faire. Pour permettre des comparaisons significatives, deux chercheuses proposent de mesurer plutôt la part de l'emploi dans les fonctions d'intérêt public (administration, éducation et santé) par rapport à l'emploi total. Elles montrent une grande stabilité de cette part, qui est d'environ 27 % en France (un peu plus qu'en Allemagne et un peu moins qu'au Royaume-Uni) et comprise entre 30 % et 35 % dans les pays scandinaves.

FINANCES PUBLIQUES

La réingénierie des procédures d'exécution des dépenses et des recettes publiques locales

Jean-Luc BRENNER, Administrateur civil / Ministère du Budget des Comptes publics et de la Fonction publique

La Revue du Trésor, Novembre 2007

Dans le contexte de révision générale des politiques publiques au niveau gouvernemental et de réexamen de certaines procédures administratives au niveau ministériel, la réingénierie (traduction du mot anglais reengineering) peut être définie comme une démarche visant à améliorer les performances d'une structure en remettant à plat tout ou partie de ses procédures. Cette reconfiguration vise à supprimer ce qui est le cas échéant superflu et inefficace tout en ayant le double souci de réduire les coûts de traitement et de renforcer ce qui est générateur de valeur ajoutée (qualité, rapidité, niveau de service, etc.).

La réingénierie des procédures d'exécution des dépenses et des recettes publiques locales présente la particularité de concerner à la fois une administration de l'Etat le réseau du Trésor Public et les administrations locales. En effet l'efficacité de la réingénierie suppose de raisonner de bout en bout de la chaîne administrative associant étroitement le comptable et l'ordonnateur d'une collectivité territoriale (commune, département région) ou d'un établissement public local (structure intercommunale, hôpital public, office public d'HLM ...).

Tout en rappelant les conséquences de cette particularité, le présent article vise à synthétiser les acquis concrets de la réingénierie, opérée par la Direction générale de la Comptabilité publique, des procédures relatives tant aux recettes non fiscales (47 Mds€/an) qu'aux dépenses

(330 Mds€/an) exécutées dans le cadre d'environ 170000 comptabilités publiques locales tenues par les comptables directs du Trésor.

LA MÉTHODE RETENUE POUR SIMPLIFIER ET ACCROITRE L'EFFICACITÉ DES PROCEDURES D'EXÉCUTION DES BUDGETS LOCAUX

La stratégie du Trésor Public est formalisée dans son contrat pluriannuel de performance 2006-2008 qui fixe trois orientations : qualité comptable, qualité du service (appréciée au moyen notamment des indicateurs de délai de paiement pour les dépenses et de taux de recouvrement pour les recettes) et qualité du management. Ses prestations de service s'adaptent ainsi aux évolutions du monde local.

Le paragraphe 2.1.1 de ce contrat fixant au réseau du Trésor Public l'objectif d' « optimiser l'exécution des recettes et des dépenses », indique : « Par ailleurs, afin d'apporter des améliorations en profondeur dans l'organisation des services, des audits partenariaux de l'ensemble de la chaîne de la dépense - du mandatement jusqu'au règlement - seront menés par les trésoreries générales avec les collectivités et établissements volontaires, le cas échéant dans le cadre de conventions de services comptable et financier », La réingénierie est ainsi l'un des outils retenus par la Direction générale de la Comptabilité publique.

Une démarche partenariale prenant en compte, ab initio, les besoins spécifiques de chaque acteur de bout en bout de la chaîne administrative

Dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, ces dernières demeurent bien évidemment libres de fixer leur organisation et leurs procédures internes dans le respect des conditions prévues par la loi. Toutefois, elles perçoivent aussi tout l'intérêt de coordonner au mieux leurs processus-amont avec les processus-aval de leur comptable public.

Les audits partenariaux précités de la chaîne de la dépense sont un bon exemple de cette convergence d'intérêts des ordonnateurs et des comptables afin de dégager de nouvelles synergies. La large concertation menée par la Direction générale de la Comptabilité publique avec les représentants des ordonnateurs a également facilité l'actualisation cette année de la liste des pièces justificatives des dépenses qui est désormais applicable à l'ensemble du secteur public local dans un souci de simplicité.

De ce point de vue, la méthode retenue pour favoriser la dématérialisation des documents échangés entre ordonnateurs et comptables est particulièrement exemplaire. Ce partenariat s'appuie sur une charte nationale de dématérialisation des documents sur support papier échangés dans le secteur public local qui a été signée, le 7 décembre 2004, par le directeur général de la Comptabilité publique avec onze associations nationales représentatives des ordonnateurs locaux et la Cour des comptes notamment.

La prise en compte, dans ce domaine, des besoins des chambres régionales des comptes a ainsi permis d'assurer une dématérialisation de bout en bout de la chaîne, sans rupture qui aurait nécessité une dématérialisation en aval de pièces

dématérialisées en amont. De même, sa complémentarité avec le dispositif parallèle de dématérialisation du contrôle de légalité a été acquise grâce à une concertation de longue date avec la Direction générale des Collectivités locales.

Sur la base de cette charte nationale, les partenaires ont arrêté de multiples conventions-cadres nationales fixant les modalités concrètes de dématérialisation des diverses catégories de documents échangés entre ordonnateurs et comptables. Ces derniers peuvent plus aisément conclure un accord local à partir de ces documents types définis au niveau national (normes techniques...).

Une approche conventionnelle respectant les prérogatives de chaque acteur de la chaîne

La démarche partenariale ne se noue pas qu'au niveau national. L'optimisation des procédures d'exécution des dépenses et des recettes publiques locales suppose l'adhésion active de chaque ordonnateur et de chaque comptable pour produire tous ses effets attendus. La conclusion de conventions locales de dématérialisation constitue ainsi un indicateur, régulièrement mesuré, de réalisation des objectifs du contrat pluriannuel de performance 2006 - 2008.

Au-delà de la dématérialisation qui constitue un levier majeur de réingénierie des procédures, les conventions de services comptable et financier (CSCF) permettent de personnaliser les prestations du réseau du Trésor Public en les adaptant aux attentes spécifiques des grandes collectivités territoriales et des établissements publics hospitaliers et de logement social les plus importants. Des audits partenariaux de diverses procédures sont ainsi prévus dans de nombreuses CSCF conclues à ce jour.

Dans le cadre de ces CSCF, des expérimentations innovantes peuvent

aussi être décidées conjointement par l'ordonnateur et le comptable pour reconfigurer une chaîne de dépense (rénover les modes de contrôle, moderniser et dématérialiser les procédures d'exécution) ou de recette (améliorer la qualité des titres émis, optimiser le recouvrement amiable et forcé), Ce faisant, ces réingénierie décidées au plan local viennent utilement compléter celles initiées au niveau national.

Ces CSCF favorisent en tout cas le partage d'une même culture du changement par l'ordonnateur et le comptable. Les indicateurs n°S 10 et 11 du contrat pluriannuel de performance 2006-2008 du Trésor Public (§ 2,1) visent à mesurer non seulement le taux des grands organismes publics locaux ayant conclu une CSCF mais aussi le taux global de réalisation des actions que ces conventions prévoient.

Ainsi, les résultats des démarches de réingénierie sont mesurés sur le terrain dans la durée.

Une adaptation des procédures en fonction des potentialités des nouveaux outils informatiques

Il convient de prendre toute la mesure du lien étroit unissant la réingénierie des procédures administratives à la réingénierie des systèmes d'information. En effet, le déploiement de nouveaux outils informatiques s'accompagne de l'automatisation de certaines tâches opérées manuellement auparavant. En effet, les études préalables de ces projets informatiques s'appuyant sur le réexamen de procédures qui ont été mises en place pour répondre à la logique spécifique d'échanges de documents sur support papier.

Dans ce domaine, l'application Hélios constitue un levier majeur de réingénierie des procédures de dépenses et de recettes. Cette application unique pour le secteur public local se substitue progressivement à la multiplicité de logiciels de gestion des dépenses et des

REPERES 19/ FINANCES PUBLIQUES

recettes publiques locales jusque là utilisés par les comptables directs du Trésor. La normalisation des procédures, qu'entraîne Hélios, se fait sur la base des meilleures fonctionnalités des applications antérieures dans la mesure du possible.

Hélios doit notamment donner la possibilité aux ordonnateurs de consulter, en mode sécurisé via Internet, les informations budgétaires, financières et comptables détenues pour leur compte par leur comptable du Trésor Public. Le décloisonnement de l'information ainsi recherché permet d'optimiser l'exécution conjointe des dépenses et des recettes locales par les deux acteurs, En outre, le protocole d'échange standard d'Hélios (dans sa version n° 2) est la condition nécessaire à l'approfondissement de la dématérialisation des procédures et à l'accélération des traitements résultants des transmissions électroniques d'informations.

La dématérialisation de la facturation des établissements publics de santé (dispositif B2-Noémie (20)) est un autre bon exemple d'évolution informatique impactant significativement les procédures administratives tant des hôpitaux publics, que des trésoreries et des organismes sociaux dans le cadre nouveau de la tarification à l'activité des prestations hospitalières.

Une normalisation des procédures s'appuyant sur le bilan d'expérimentations préalablement menées

Au regard de la complexité de procédures faisant intervenir de multiples acteurs différents dont les pratiques sont parfois divergentes, les conclusions d'une réingénierie gagnent le plus souvent à être confrontées à la réalité du terrain pour en confirmer la faisabilité.

Pour reprendre l'exemple de la dématérialisation, diverses expérimentations ont été menées depuis 2004 avec

différents établissements et collectivités volontaires avant de dégager de nouvelles procédures suffisamment testées et stabilisées. Sur la base du bilan de ces applications concrètes, il est ensuite plus aisé de fixer, comme vient de le faire la Direction générale de la Comptabilité publique, l'encadrement juridique de la dématérialisation des pièces comptables avec le décret n° 2007-450 du 25 mars 2007 (insérant l'art, D, 1617-23 au Code général des collectivités territoriales) et son arrêté d'application du 27 juin 2007 (NOR: BCFR0750735A JO du 11 juillet 2007).

La réingénierie des méthodes de contrôle, par les comptables, de la dépense publique locale, illustre également cette approche pragmatique. On rappellera d'ailleurs que les articles LO 1113-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales encadrent l'exercice par les collectivités territoriales, à titre expérimental, de leurs compétences en dérogation de dispositions législatives.

L'OPTIMISATION DES CHAINES D'EXÉCUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES LOCALES

Il s'agit sans doute ici du domaine dans lequel les résultats de la réingénierie des procédures sont les plus visibles. En effet, elle a modifié très sensiblement les relations traditionnelles entre ordonnateurs et comptables.

Une impulsion exemplaire en faveur de la dématérialisation des pièces échangées entre tous les acteurs de la chambre administrative

L'e-administration figure en bonne place de la feuille de route ministérielle de modernisation 2006-2008. En effet, l'administration électronique est une source majeure de gains de productivité. La dématérialisation des procédures de l'achat public est ainsi l'un des objectifs du Code des marchés publics résultant du **REPERES 19/ FINANCES PUBLIQUES**

décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 à l'élaboration duquel la Direction générale de la Comptabilité publique a participé pour simplifier certaines procédures d'exécution des marchés) et favoriser la diffusion de cette dématérialisation le plus en aval possible de la chaîne administrative .

La dématérialisation d'un document sous forme de papier consiste à le remplacer par son équivalent électronique enregistré dans un fichier informatique lui-même transmis soit au moyen d'un réseau de transmission de données (internet, intranet...) ou d'un support tel que CD-ROM, DVD-ROM, bande magnétique, disquette, etc., La dématérialisation d'une procédure n'équivaut pas simplement à la numérisation des documents papier liés à cette procédure, Une dématérialisation optimale doit en effet, s'accompagner d'une réingénierie de la procédure même. La dématérialisation des pièces justifiant la paye l'illustre parfaitement. La production de justifications dématérialisées des rémunérations payées chaque mois permet désormais des recoupements et vérifications, au moyen du logiciel Xémélios, qu'il n'était matériellement pas possible d'exécuter régulièrement sur la base de justifications sur support papier. En outre, certains contrôles manuels deviennent inutiles compte tenu de leur automatisation ainsi rendue possible dans les nouveaux outils informatiques (contrôles budgétaires...).

Un allègement des formalités pesant sur l'ordonnateur lorsqu'elles ne sont pas indispensables

Pour simplifier l'émission des mandats de dépenses par les ordonnateurs locaux, la liste des pièces justificatives à fournir aux comptables publics a été actualisée et allégée en concertation avec les associations nationales d'ordonnateurs locaux et les juridictions financières. Dans ce même but, la charge de signature des pièces comptables par les ordonnateurs locaux a aussi été significativement

allégée.

Parallèlement, des simplifications touchant les modes de paiement des dépenses sont développées. Le prélèvement bancaire, ne figurant pas parmi les modes de règlement prévus par les décrets n° 62-1587 du 29 décembre 1962 et n° 65-97 du 4 février 1965, est proposé à titre expérimental aux collectivités intéressées. Le dispositif de la carte d'achat a été conçu par la Direction générale de la Comptabilité publique pour répondre au besoin des gestionnaires de simplifier la chaîne des achats de faible montant, depuis la commande jusqu'au paiement, grâce à la dématérialisation des données de facturation et à l'intégration de dispositifs de contrôle et de paiement. Un dernier exemple de simplifications réside dans la possibilité de paiement de dépenses à la commande, lorsqu'elles sont passées sur internet notamment.

Une méthodologie innovante favorisant un contrôle efficace et efficient des opérations comptables

La rénovation des méthodes de contrôle, par les comptables, des dépenses publiques, a été l'un des axes clés de la politique de modernisation de la Direction générale de la Comptabilité publique dans l'esprit de la LOLF (31) et dans le cadre du programme « Bercy en mouvement ». A la suite d'expérimentations de ces nouvelles procédures d'exécution des dépenses engagées en 2002, leur généralisation a pris effet en 2005.

Afin de concilier au mieux l'efficacité des contrôles du comptable et la rapidité de mise en paiement des dépenses publiques locales, une nouvelle méthode de traitement des mandats de dépenses est ainsi désormais mise en œuvre: le contrôle hiérarchisé de la dépense. Elle consiste à proportionner les contrôles aux risques et aux enjeux, ce qui aboutit à les recentrer sur les dépenses qui présentent les risques et les enjeux les plus importants et à les alléger sur les autres dépenses, Sur la base

de ces critères de sélection, le comptable module le moment (avant ou après paiement), le champ (tous les mandats de dépenses ou un échantillon d'entre eux) et l'intensité de ses contrôles (tout ou partie des contrôles prévus par le règlement général sur la comptabilité publique).

Pour coordonner de façon optimale les contrôles des services des ordonnateurs locaux avant mandatement avec ceux des comptables publics après, une démarche de contrôle allégé en partenariat est aussi proposée aux premiers. A la suite d'un audit conjoint faisant le bilan des forces et faiblesses des organisations et procédures existantes de bout en bout de la chaîne administrative, les deux acteurs s'entendent conventionnellement sur des mesures d'optimisation de l'exécution des dépenses.

Le contrôle partenarial (contrôle de la procédure de traitement des dépenses) vient ainsi compléter le contrôle hiérarchisé de la dépense (contrôle des dépenses).

Au regard de l'objectif d'amélioration de la qualité des comptes publics locaux fixé par son contrat pluriannuel de performance (§ 1.2), le Trésor Public aménage également les procédures garantissant la qualité comptable et développe de nouveaux partenariats avec les ordonnateurs (diagnostics comptables partagés, diffusion des bonnes pratiques comptables"). En automatisant certains contrôles comptables, l'application Hélios permet aussi de les exécuter avant et non plus seulement après la clôture annuelle des comptes, ce qui facilite la régularisation des anomalies ainsi détectées. Le dispositif de contrôle interne s'en trouve d'autant renforcé comme l'illustre la réorganisation en cours de la procédure de visa, par les Trésoriers-Payeurs Généraux, des comptes de gestion dits sur chiffres.

L'OPTIMISATION DES CHAÎNES D'EXÉCUTION DES RECETTES PUBLIQUES LOCALES

La réingénierie a débouché ici sur la définition d'un plan d'actions ministériel comportant trois axes :

- l'industrialisation des encaissements de masse par le développement du recours à l'encaissement par titre interbancaire de paiement (TIP) et par prélèvement;
- le développement des régies de recettes pour les paiements de proximité et de faible valeur ;
- l'amélioration de la performance de la chaîne de recouvrement contentieux, notamment par la création de l'opposition à tiers détenteur (OTD) suite à une concertation avec la chancellerie.

Une impulsion, toute aussi forte qu'en dépenses, en faveur de la dématérialisation des pièces échangées

Historiquement l'un des premiers chantiers de dématérialisation a d'ailleurs concerné les titres de recettes. La convention-cadre nationale du 16 décembre 2005 actualise notamment les modalités de dématérialisation de ces derniers en tenant compte des potentialités nouvelles du protocole d'échange standard d'Hélios. Ces conditions informatiques sont normalisées par rapport à celles retenues en matière de dépenses (pièces comptables ou justificatives).

Quelques CD-ROM permettent ainsi de remplacer des tonnes de papier avec toutes les charges de manipulation et de stockage qui s'y attachent (l'indexation des documents dématérialisés facilite ensuite leur recherche lorsqu'ils sont archivés, par exemple). Enfin, la dématérialisation est un vecteur de simplification des démarches des débiteurs (cf. infra).

De nouveaux services facilitant les démarches des débiteurs de produits locaux

REPERES 19/ FINANCES PUBLIQUES

Le programme annuel de performance, joint au projet de loi de finances pour 2007, rappelle, au titre de l'action 07 « Gestion financière du secteur public local hors fiscalité », au sein du programme 156, que la modernisation des processus d'encaissement est l'un des deux axes forts résultant des analyses de réingénierie de processus en matière de produits locaux.

Elle consiste à promouvoir auprès des usagers, en liaison avec les collectivités et établissements publics locaux volontaires, des moyens modernes de règlement (prélèvement bancaire, carte bancaire et TIP) adaptés à la nature des créances. Sous l'impulsion du comité consultatif du secteur financier (CCSF), un plan de développement des moyens de paiement alternatif au chèque a ainsi été mis en place.

Pour faciliter la mobilisation du réseau du Trésor Public sur ce point la Direction générale de la Comptabilité publique a créé un pôle national de spécialistes en moyens de paiement, intervenant en soutien de ses correspondants départementaux. Deux expérimentations de promotion de ces moyens de paiement ont été menées dans la Sarthe et la Seine--Saint-Denis en 2005 avant la généralisation à tout le territoire français en 2006.

Des protocoles d'engagements réciproques pour le développement des moyens modernes de paiement dans les services publics de proximité ont été signés le 30 janvier 2006 avec l'Association des maires de France et l'Assemblée des départements de France. Des plans d'actions ont été ensuite déployés dans les départements. Compte tenu notamment de l'effort important d'équipement des trésoreries en terminaux de paiement par carte bancaire, les paiements dématérialisés (carte bancaire, virement prélèvement et TIP) ont progressé de 18 % en 2006,

Dans la sphère publique locale, le

déploiement du porte-monnaie électronique Moneo concerne notamment le stationnement public (horodateurs) et les paiements de proximité à la caisse d'un régisseur de recettes (piscines, musées, etc.). Ce nouveau moyen de paiement présente, en effet, des avantages à la fois pour l'ordonnateur et pour le comptable (diminution des espèces et du nombre de chèques de petit montant garantie des paiements, réduction du pillage sur les horodateurs, etc.). Enfin, les modes de paiement via internet font actuellement l'objet d'études.

La mutualisation des traitements de masse pour accélérer le recouvrement amiable

La mutualisation des traitements répétitifs n'est pas vraiment une nouveauté dans la mesure où l'informatisation de la gestion publique locale est déjà relativement ancienne au sein du réseau du Trésor Public (automatisation des chaînes de relance des débiteurs n'ayant pas respecté l'échéance de règlement, par exemple). Toutefois, cette mutualisation s'approfondit à la faveur de la dématérialisation des moyens de paiement et de l'évolution des habitudes des usagers délaissant le paiement au guichet puis, progressivement, le recours à l'envoi de chèques.

Un audit de modernisation a été mené en 2006 sur les trois centres d'encaissement du Trésor Public concentrant, afin de l'industrialiser, le traitement des moyens de paiement de masse non dématérialisés, jusqu'alors assuré par les trésoreries et par les départements informatiques du Trésor. Ils sont équipés de machines à haut rendement conçues pour fonctionner en processus continu, de l'ouverture des plis jusqu'à la comptabilisation des opérations et la remise à l'encaissement des moyens de paiement auprès de la Banque de France qui crédite le compte du Trésor.

L'industrialisation des encaissements nécessite le respect de contraintes techniques strictes pour que la chaîne de traitement puisse fonctionner automatiquement. La dématérialisation des pièces échangées entre ordonnateurs et comptables ouvre de nouvelles perspectives à cette fin (notamment avec la normalisation de la forme des avis de sommes à payer, intégrant un TIP, adressés aux débiteurs).

Une efficacité renforcée des outils nécessaires au recouvrement forcé

Le renforcement de l'efficacité des procédures a été recherché sur tous les segments : recouvrement spontané (encaissement), recouvrement précontentieux (relances des débiteurs) et recouvrement forcé (poursuites). Les limites juridiques de la réingénierie tenaient notamment au cadre général des procédures civiles d'exécution et aux spécificités du recouvrement des produits locaux par rapport au recouvrement des créances fiscales à caractère privilégié.

Pour inciter les débiteurs à payer avant l'engagement des poursuites, une phase dite comminatoire par huissier de justice a été mise en oeuvre. De nouvelles relations se sont ainsi nouées entre les comptables publics et les huissiers de justice sachant que leurs interventions respectives se complètent (relance des débiteurs essentiellement par courrier pour les premiers et par déplacement au domicile pour les seconds), d'une part, et que la rémunération des huissiers est conditionnée par les encaissements qu'ils obtiennent, d'autre part. Des études complémentaires portent actuellement sur la dématérialisation des échanges d'informations entre ces deux acteurs afin d'accélérer le recouvrement.

Pour simplifier (pas de notification par voie d'huissier), accélérer (pas d'intervention préalable d'un juge) et rendre plus efficaces (à l'exemple de l'avis à tiers détenteur utilisé pour les impôts)

les retenues opérées sur les rémunérations ou les soldes bancaires des débiteurs, une procédure de saisie simplifiée a été instaurée : l'opposition à tiers détenteur (OTD). Elle ne donne lieu à aucun frais de poursuite facturé au débiteur par le Trésor Public.

Enfin, pour permettre aux comptables publics d'exercer toutes leurs diligences lors du recouvrement forcé, un droit légal de communication leur est désormais reconnu. Il les autorise à « obtenir, sans que le secret professionnel ne puisse leur être opposé, les informations et renseignements nécessaires à l'exercice de cette mission ». Ces derniers « peuvent être sollicités auprès des collectivités territoriales et de leurs établissements publics locaux, des administrations et des entreprises publiques, des établissements et organismes de sécurité sociale, ainsi que des organismes ou particuliers assurant des prestations de services à caractère juridique, financier ou comptable, ou la détention de biens ou de fonds pour le compte de débiteurs ». Pour simplifier et dématérialiser l'exercice de ce droit à l'égard de fichiers fiscaux, des saisines de la Commission nationale informatique et liberté (CNIL) ont été opérées en 2007.

Le Trésor Public contribue depuis plusieurs années à la rénovation des règles budgétaires et comptables des collectivités et établissements publics locaux avec le souci constant de les simplifier et de les adapter aux nouveaux besoins de la gouvernance des finances locales. Cette rénovation en profondeur des référentiels budgétaires et comptables permet de moderniser les procédures (simplification des documents, extension de la gestion budgétaire pluriannuelle, simplification des opérations d'ordre comptables.) et d'intégrer

progressivement les normes comptables internationales (définition des notions d'actifs et de passifs, règles de provisionnement et d'amortissement,,). En conséquence, un rapprochement est constaté avec le référentiel comptable mis en oeuvre par l'Etat dans le cadre de la LOLF.

La réingénierie des procédures d'exécution des dépenses et des recettes publiques locales complète cette évolution comptable et contribue pleinement à l'accroissement recherché des performances du réseau du Trésor Public. Le caractère pragmatique et partenarial de la démarche retenue permet de la mener de bout en bout de la chaîne administrative, en tenant compte des spécificités de chaque collectivité territoriale et de chaque établissement public local.

En définitive, les règles de la comptabilité publique n'ont pas été un obstacle aux divers chantiers de réingénierie terminés ou en cours. Au contraire, celles-ci apparaissent plutôt comme un socle commun à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ce qui facilite le partage des bonnes pratiques. Cette mutualisation s'opère non seulement au sein du secteur public local mais également avec les services de l'Etat comme l'illustrent les nouvelles méthodes de contrôle de la dépense publique qui s'appliquent désormais tant aux dépenses locales qu'à celles de l'Etat. La poursuite de ces travaux de réingénierie pourra ainsi bénéficier de l'équilibre trouvé par la Direction générale de la Comptabilité publique entre sa vision élargie du potentiel de réingénierie des procédures et sa capacité à mettre en oeuvre des changements adaptés à chaque situation locale.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Rapport de Bank -Al- Maghrib de l'année 2007 (Extrait)

L'économie mondiale a été marquée en 2007 par d'importantes turbulences sur les marchés des crédits structurés, entraînant des répercussions dans l'ensemble des compartiments des marchés financiers, y compris les marchés interbancaires des pays développés dont la liquidité s'est brutalement contractée. Dans ce contexte, la Réserve fédérale a rapidement et significativement réduit ses taux et procédé, au même titre que les autres principales banques centrales, à des injections de liquidités d'une ampleur sans précédent. Ces turbulences financières, dont les effets se sont rapidement propagés à partir de juillet 2007, ont conduit à un ralentissement de l'activité économique dans les grands pays développés au cours du quatrième trimestre. Toutefois, sur l'ensemble de l'année la croissance économique mondiale est demeurée relativement soutenue, particulièrement dans les pays émergents et en Europe, principal partenaire économique du Maroc.

Pour les pays émergents, l'année 2007 constitue un point de rupture après une longue phase caractérisée par des conditions financières favorables. Cet environnement avait permis au Trésor marocain d'émettre en juin 2007 un emprunt obligataire sur le marché financier international avec un spread de 55 points de base, au lieu de 215 au titre de l'emprunt levé en 2003. L'émission a fait l'objet d'une notation « Investment Grade » par deux des principales agences internationales de notation. Les tensions apparues en 2007, dont le dénouement est encore incertain,

constitueront une source de fragilité pour les pays émergents en 2008.

La croissance au Maroc n'a toutefois pas été significativement affectée par la détérioration de l'environnement externe. Essentiellement tirée par la demande intérieure, elle a connu un net repli en raison de la forte contraction de la valeur ajoutée du secteur primaire, de l'ordre de 18,5%. La progression soutenue de l'activité dans les autres secteurs a cependant permis d'en atténuer l'ampleur. La croissance du Produit intérieur brut (PIB) s'est ainsi établie à 2,7% au lieu de 7,8 % un an auparavant. Le rythme de progression du PIB non agricole est passé de 4,1 à 6%, impulsé par le dynamisme de l'investissement et la vigueur de la consommation des ménages, la contribution des exportations nettes de biens et services étant négative pour la première fois depuis 2004.

Au niveau sectoriel, la croissance s'est poursuivie à un rythme soutenu dans la quasi-totalité des secteurs, en particulier dans l'industrie et le bâtiment et travaux publics, ainsi que dans les activités du tourisme et des télécommunications.

Dans ce contexte, la situation sur le marché du travail ne s'est pas dégradée. En effet, le taux de chômage au niveau national est passé de 9,7% en 2006 à 9,8% en 2007. Les nouveaux postes, créés principalement dans les secteurs des services, du bâtiment et des travaux publics et de l'industrie, ont permis de compenser les pertes d'emploi dans les zones rurales. Au niveau des transactions avec l'extérieur, le solde des échanges commerciaux a connu une détérioration

consécutivement à l'alourdissement des importations et au ralentissement du rythme d'accroissement des exportations. Ces dernières ont marqué une hausse de 7,1%, qui trouve son origine principalement dans l'augmentation des ventes des phosphates et dérivés. En regard, les importations ont enregistré une augmentation de 22,9%, imputable à la facture énergétique et aux produits alimentaires. Dans ces conditions, le déficit commercial s'est accru de 40,8% et a représenté près de 23% du PIB. Les recettes du tourisme et les transferts effectués par les Marocains résidant à l'étranger qui ont enregistré des progressions respectives de 28,1% et de 17,5% n'ont pas permis de couvrir le déséquilibre des échanges de biens. Compte tenu de ces évolutions, le compte courant a dégagé, pour la première fois depuis six ans, un très léger déficit, de l'ordre de 0,1% du PIB. Confortée par les rentrées de capitaux, notamment au titre des investissements directs étrangers, la balance des paiements s'est soldée par un excédent de près de 18 milliards de dirhams, consolidant ainsi les réserves de change qui ont atteint à fin 2007 l'équivalent de 9 mois d'importations de biens et services.

La consolidation budgétaire s'est poursuivie en 2007 avec la réalisation d'un résultat exceptionnel essentiellement lié à la forte progression des recettes fiscales. En dépit de l'accroissement des charges afférentes à la compensation, le déficit budgétaire hors recettes de privatisation a en effet été contenu à 0,2% du PIB, bien en deçà des prévisions du projet de loi de finances (-3,4% du PIB). Ainsi, la dette du Trésor a été ramenée de 57,6% du PIB à 54,9% du PIB, l'année 2007 ayant été caractérisée par le remboursement du reliquat des avances conventionnelles consenties par BAM, d'un montant de 4,5 milliards de dirhams.

Ces résultats de 2007, reflètent comme en 2006, une double dynamique ; l'une relative aux recettes, marquée par une amélioration substantielle de leur élasticité par rapport à la croissance, l'autre aux dépenses, caractérisée par une forte rigidité que reflètent la masse salariale et les charges de compensation. Ainsi, la consolidation budgétaire s'est donc essentiellement opérée par une augmentation des ressources fiscales qui a plus que compensé la hausse des dépenses. Représentant près de 25% du PIB en 2007, ces recettes ont réalisé un taux de croissance exceptionnel, tiré essentiellement par la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur les sociétés.

Le rythme rapide de croissance monétaire, observé depuis la fin de l'année 2005, s'est poursuivi en 2007 avec une progression de l'agrégat M3 de 16%, après 17% en 2006. Cette évolution recouvre une progression de 23,3% du crédit intérieur, du fait de l'expansion du crédit bancaire de 29,5%, alors que les créances nettes sur l'Etat ont marqué une hausse limitée de 3%. Les avoirs extérieurs nets ont, pour leur part, augmenté de 9,3%, en décélération sensible comparativement au rythme observé durant les quatre dernières années.

Bien que l'encours du crédit à l'habitat reste relativement faible par rapport au PIB, soit 14% à fin 2007, le rythme d'augmentation de cette catégorie de crédit incite à la vigilance. Face à ces développements, Bank Al-Maghrib a renforcé sa surveillance, invité le système bancaire à suivre de près l'évolution de ces crédits et les risques y afférents, et approfondi le suivi des opérations de hors bilan. En outre, la Banque a initié la préparation d'un code d'éthique sur le financement du secteur immobilier. D'autres actions doivent être également envisagées, notamment au niveau de la réglementation et de la gestion du domaine privé et public de l'Etat.

REPERES 19/ POLITIQUE ECONOMIQUE

L'activité sur le marché des capitaux a notamment été caractérisée par le développement des émissions de titres de créances, principalement les certificats de dépôt, et l'accroissement des opérations d'introduction en bourse. L'appréciation des cours boursiers est demeurée soutenue en 2007, s'ajoutant à la très forte progression de 2006, incitant ainsi au renforcement du suivi des développements sur ce compartiment. En ce sens, tous les régulateurs doivent s'assurer que les opérations traitées sont conformes à la réglementation existante et l'information financière doit être largement diffusée, dans la transparence la plus totale, afin de contenir les facteurs pouvant être à l'origine de la formation d'une bulle spéculative.

En dépit de la baisse de l'offre agricole domestique et du renchérissement des produits alimentaires de base et énergétiques sur les marchés internationaux, l'inflation a connu une décélération en 2007. En effet, la hausse de l'indice du coût de la vie qui avait atteint 3,3% en 2006, s'est établie cette année à 2%, tandis que l'inflation sous-jacente, calculée par Bank Al Maghrib, est revenue de 3,1% à 1,7%. Ces taux sont proches de leurs moyennes des cinq dernières années, chiffrées respectivement à 1,9% et 1,6%.

Cette évolution s'explique en partie par les mesures gouvernementales prises au titre de la compensation, et par les réductions des droits d'importation sur les céréales et le lait, qui ont atténué l'impact du renchérissement des prix à l'importation sur le niveau global des prix. De plus, la flambée des cours du pétrole sur les marchés internationaux n'a pas eu de répercussions sur les prix intérieurs des carburants, en raison de la poursuite du gel du mécanisme d'indexation. En outre, la dissipation des effets des hausses, enregistrées en 2006, au

niveau des prix du transport, ainsi que le recul des tarifs des communications et des viandes ont entraîné une forte décélération du rythme de progression de ces prix. Enfin, l'évolution modérée de l'inflation s'explique aussi par l'effet de base lié au réaménagement de la TVA intervenu au début de l'année 2006. La décélération est également perceptible au niveau des prix à la production manufacturière, suite à l'accentuation de la concurrence des produits étrangers.

Conformément à la mission fondamentale qui est conférée à Bank Al-Maghrib par son statut, le Conseil a œuvré en 2007 pour maintenir la stabilité des prix. Les analyses et les prévisions d'inflation réalisées au cours de l'année n'ont pas fait apparaître la nécessité de procéder à un ajustement des instruments d'intervention.

Ainsi, le Conseil, qui a pris acte de la modération des pressions sur les prix, a décidé lors de ses quatre réunions en 2007 de maintenir inchangé le taux directeur de Bank Al-Maghrib. Il a, toutefois, appelé à la vigilance quant à l'évolution des principaux facteurs de risque pesant sur l'inflation, qui concernent essentiellement les incertitudes entourant l'évolution des prix des hydrocarbures et de ceux des matières premières, la croissance rapide du crédit bancaire et les pressions latentes sur les revenus.

Au plan opérationnel, l'année 2007 a été marquée, à partir de la mi-février, par le passage d'une situation de surliquidité à un déficit persistant de liquidité. Ainsi, après avoir régulé le marché interbancaire dans un contexte d'abondance de liquidités depuis 2001, Bank Al-Maghrib a dû procéder à des injections face au resserrement quasi-continu des trésoreries bancaires. Elle a en conséquence ajusté ses interventions afin de maintenir le taux interbancaire à un niveau proche du taux directeur. Aussi, le taux interbancaire au

jour le jour a évolué dans un intervalle relativement proche de 3,25%, s'établissant en moyenne à 3,29% en 2007. Compte tenu du caractère durable du déficit de liquidités des banques, le Conseil a décidé lors de sa réunion du 25 décembre d'abaisser d'un point et demi le taux de la réserve obligatoire, le ramenant à 15 % à compter du premier janvier 2008.

Parallèlement, Bank Al-Maghrib a continué en 2007 à renforcer l'ensemble des composantes du processus de prise de décision de la politique monétaire et à en approfondir la transparence. A cette fin, d'importantes avancées ont été réalisées en matière d'analyse des effets de la politique monétaire, de suivi et de prévision de l'activité économique et de l'inflation. En ce sens, la nouvelle enquête trimestrielle sur les taux d'intérêt débiteurs, les informations détaillées sur les conditions d'octroi et les prévisions du crédit, ainsi que le meilleur suivi de la conjoncture dans le secteur industriel se sont avérés très utiles.

En matière de systèmes et moyens de paiement, l'échange dématérialisé des chèques a été généralisé en 2007 à l'ensemble du territoire national, permettant ainsi de réduire les délais de règlement à j+2, ce qui est conforme aux meilleures pratiques internationales. Le Système des Règlements Bruts du Maroc (SRBM) a par ailleurs permis d'optimiser et de sécuriser les échanges interbancaires. Dans le cadre de la lutte contre le faux monnayage, la Banque centrale a initié la création d'un Comité National de Lutte Contre le Faux Monnayage. En ce domaine, la mise en place effective d'un Comité national pour les systèmes de paiement est essentielle pour mieux coordonner et se concerter sur les orientations stratégiques, en cohérence avec les évolutions internationales.

Bank Al-Maghrib a intégré en 2007 les obligations introduites par le nouveau dispositif légal anti-blanchiment, conformément aux obligations découlant des conventions internationales ratifiées par le Maroc. A la demande des membres des commissions parlementaires, formulée à l'occasion de l'examen de la loi relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux ainsi que de certaines associations professionnelles, Bank Al-Maghrib a également organisé, conjointement avec les Ministères de la Justice et de l'Economie et des Finances, une campagne nationale de sensibilisation des personnes assujetties à ce nouveau dispositif légal. Année de transposition des règles de Bâle II, 2007 consacre les importants efforts de Bank Al-Maghrib et du système bancaire entamés depuis plusieurs années. Ces progrès fondamentaux ont été soulignés par l'évaluation réalisée en 2007 par une mission conjointe du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale. Le rapport conclut en effet que le secteur bancaire marocain est stable et rentable, tout en constatant la mise en conformité des banques publiques aux ratios prudentiels. Cette dynamique de restructuration et de modernisation permet aux banques marocaines de renforcer leur implantation à l'étranger. Bank Al-Maghrib a continué d'agir en 2007 pour renforcer l'amélioration des rapports des banques avec leur clientèle, dans un cadre de saine concurrence. C'est ainsi que la charte interbancaire relative à la création d'un dispositif de médiation bancaire, dont l'objectif est de favoriser le règlement à l'amiable des litiges, a été signée en 2007. Ses principales dispositions contribueront à rééquilibrer le rapport entre les banques et leurs clients à travers notamment l'institution d'un Comité de la médiation. En outre, sur la base des conclusions de la campagne nationale de sensibilisation sur le

financement de la PME, qui ont montré que l'accès au financement ne constituait plus une entrave pour ces entreprises, les différentes parties prenantes ont opté pour la mise en place d'un dispositif qui prévoit une assistance technique adaptée. Enfin, pour améliorer l'information financière, Bank Al-Maghrib a, conformément aux dispositions de la nouvelle loi bancaire et au terme d'un appel international à candidatures, délégué la gestion de son Service Central des Risques à un bureau de crédit ayant développé un savoir faire au niveau international probant dans ce domaine.

Le récent retournement de conjoncture au niveau international confirme la nécessité de renforcer davantage la soutenabilité des politiques macroéconomiques et d'optimiser leur articulation avec les politiques sectorielles.

L'objectif de consolidation de la soutenabilité budgétaire à moyen terme doit être préservé. La préservation sur une base durable de cet objectif passe par la mise en place d'un dispositif de gestion des ressources humaines dans la fonction publique qui stimule la productivité et assure une évolution de la masse salariale cohérente avec la contrainte budgétaire globale. Cela suppose également une réforme en profondeur du système de compensation, afin d'en optimiser les bénéfices pour les ménages les plus vulnérables, comme l'envisage le Gouvernement. Si l'effort d'amélioration des recettes mérite d'être souligné, il n'en reste pas moins que l'augmentation de la pression fiscale sans élargissement de l'assiette pourrait avoir, au-delà d'un certain seuil, des conséquences négatives sur l'activité économique. Il est donc essentiel de prendre en compte la dimension économique de la fiscalité et d'inscrire cette

réforme dans une vision cohérente et globale à long terme.

Des progrès effectifs au niveau de l'implémentation des réformes clés, notamment dans les domaines de l'éducation, du marché du travail, de la politique de la concurrence, de la justice et de l'amélioration du climat des affaires seront indispensables pour assurer une croissance économique durable. Les feuilles de route, dont certaines sont encore en cours d'élaboration, pour l'agriculture, l'eau, les mines et l'énergie apportent une nouvelle dynamique de réforme dans ces secteurs. Au plan social, l'Initiative Nationale de Développement Humain ainsi que la réforme de l'éducation et de la santé devront encore être consolidées pour réduire les inégalités et renforcer l'équilibre entre croissance économique et développement humain.

L'efficacité de ces réformes passe d'abord par un débat approfondi entre les différentes parties prenantes, ainsi que par la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation pertinents, condition nécessaire pour en optimiser la cohérence globale et l'efficacité interne. L'évaluation de la performance du secteur de l'éducation récemment présentée par le Conseil Supérieur de l'Enseignement, constitue à cet égard une approche probante.

Fondé sur une démarche analytique rigoureuse, le dispositif permet d'évaluer régulièrement les résultats par rapport aux engagements initiaux, d'identifier les sources de dysfonctionnements et les contraintes et, d'ajuster ainsi au mieux les choix et les instruments. Il serait souhaitable que le recours à ces mécanismes soit élargi aux réformes engagées dans les autres secteurs.

Afin de renforcer la cohérence de la réglementation des changes avec l'accélération de la dynamique d'intégration commerciale et financière du Maroc dans l'économie mondiale, des mesures de libéralisation des changes ont été prises en 2007. Elles permettront de développer le marché des changes à travers la diversification des produits financiers et de préparer les agents économiques aux évolutions futures. Elles signalent sans équivoque aux opérateurs nationaux, et également à la communauté internationale, que le pays est résolument attaché au choix de l'ouverture. Sur la base de l'évaluation des premiers effets de ces mesures, de nouvelles étapes pourront être réalisés afin de bien préparer le passage à un régime de change plus flexible et une ouverture extérieure réussie de notre économie.

Compte tenu des évolutions à l'échelle internationale et régionale, le Maroc gagnerait à capitaliser sur tous ces progrès. Notre pays est en effet dans une position de choix qui fait que l'ambition d'en faire une plateforme financière régionale est à notre portée. Cela suppose d'assurer certains pré-requis que sont la préservation de la stabilité macroéconomique, la solidité du système financier et le développement des marchés financiers, ainsi que le renforcement de la réputation anti-inflation de la Banque centrale.

Cette ambition est à partager entre les différents intervenants, Gouvernement, Banque centrale et opérateurs, dans le cadre d'une vision prospective à long terme à même d'assurer les meilleures conditions de succès à cet important projet.

Les agences de notation financière sont-elles indispensables ?

Pierre Cailleteau

Problèmes Economiques du 09 avril 2008

La crise des subprimes a conduit à une remise en cause du rôle économique des agences de notation financière dans les processus d'évaluation du risque et dans la commercialisation des produits dérivés. Ces dernières se sont en effet retrouvées au banc des accusés pour avoir accordé des notes trop élevées à des produits structurés adossés à des portefeuilles de crédits immobiliers américains à risque. Les interrogations dont elles font l'objet portent sur leur indépendance, sur leur capacité à apprécier des risques de plus en plus complexes et sur leur place dans les nouveaux dispositifs réglementaires, en particulier, celui de Bâle II qui utilise comme référence, pour calibrer les fonds propres des banques au regard du risque de crédit de leurs clients, les notes produites par les agences.

Chaque crise financière met en cause le rôle, réel ou supposé, des agences de notation ; les ratings étaient trop hauts ou trop bas, ont été descendus trop tard et trop lentement, ou trop tôt et trop vite, ou encore trop tard et trop vite .. . Au fond, ce type de débat n'a rien d'anormal puisque les agences s'exposent par fonction à la critique; elles publient un jugement ordinal sur la qualité de crédit, ce jugement est dans le domaine public et constitue de ce fait une cible privilégiée pour les analyses - contemporaines ou rétrospectives. De même, il est dans la nature des choses que les « bons » ratings soient aussi peu commentés que les trains qui arrivent à l'heure.

Cet article cherche à montrer qu'un calibrage indépendant du risque de crédit est utile, et probablement indispensable, au développement des marchés financiers, mais que la sophistication de la finance de marché et la prolifération de la comptabilisation en mark-to-market notamment, ont mis à l'épreuve l'adéquation entre la demande de calibrage du risque et l'offre proposée par les agences.

La crise actuelle met en lumière ce type d'inadéquations, et conduit à s'interroger sur la nature insolite des

agences de notations - productrices privées d'un bien public - et leur capacité à gérer les conflits d'intérêts consubstantiels à leur situation de pivot sur le marché de l'information financière.

Réduire les asymétries d'information

Les agences de notation ont pour objet social de contribuer à réduire les asymétries d'informations dont on sait qu'elles conduisent à une allocation inefficace du capital, et donc à un coût d'opportunité économique et social. Une analyse indépendante du risque de crédit facilite le développement des marchés de dette, en réduisant les barrières d'information entre vendeurs et acheteurs de risque de crédit. Cette réduction des barrières d'information permet une diminution des primes de risques non justifiées par la seule qualité du crédit des emprunteurs - mais simplement par le fait que les investisseurs sont réticents à « prêter à l'aveugle » ...

De ce fait, l'économie peut s'appuyer sur deux moteurs en matière de financement : le moteur bancaire, et le moteur des marchés financiers. Certains

observateurs, comme Alan Greenspan par exemple, ont mis en lumière l'importance systémique de la « roue de secours » que constituent des marchés de capitaux dans le cas de la crise asiatique, où ils ont cruellement manqué.

Par ailleurs, l'approche analytique des agences correspond à un autre besoin lié au développement des marchés de capitaux : les ratings appartiennent au monde des probabilités. Bien que les agences, de fait, transforment un risque continu en un risque discontinu - Moody's n'a que 21 positions, à quoi on peut ajouter les outlooks positifs ou négatifs - le monde du risque gradué est « supérieur » au monde du risque binaire qui a caractérisé l'industrie bancaire jusqu'à il y a peu : on prête ou on ne prête pas. Le rating offre de nombreuses possibilités de tarification du risque, au-delà du simple rationnement.

De surcroît, l'approche probabilistique tranche avec l'illusion de la précision qui, sans doute inévitablement, a gagné la sphère financière (toute-puissance de la modélisation, information financière apparemment millimétrée ...). N'avoir que 21 crans est aussi l'expression des limites intrinsèques dans l'effort de calibrage des phénomènes complexes. Ce devrait être en soi un avertissement : « Aussi fort que nous ayons essayé, nous n'avons pas réussi à être plus précis ».

Il n'existe pas de substitut immédiat.

Y a-t-il un substitut au concept d'agence de notation, c'est-à-dire à la production indépendante d'un service offrant un point de référence ordinal de risque de crédit ? Difficile à trouver.

On pourrait penser aux marchés d'actions qui n'ont pas d'agences indépendantes de notation. Cependant, l'analogie est un peu trompeuse. Tout d'abord, et principalement, les marchés d'actions sont beaucoup plus transparents que les marchés du crédit. En second lieu, autant

il y a une demande importante pour une offre de rating qui est « fondamentale » par nature, c'est-à-dire concentrée sur la question du risque de défaut de l'émetteur de dette, autant la demande des marchés d'actions mélange plus intimement analyse fondamentale et opinion sur l'évolution du marché. La question est en effet : y a-t-il une chance que le titre de propriété que j'acquiers prenne de la valeur ? Cela dépendra naturellement de la performance de l'entreprise - analyse fondamentale - mais aussi de l'évolution du marché en général. Or, l'analyse du marché lui-même (le bêta) est entourée d'une telle marge d'incertitude (et donc de variabilité) que le seuil de crédibilité requis par les utilisateurs potentiels pour la reconnaissance d'un standard du type rating est très élevé.

Une autre option radicale, si l'on « pense l'impensable », consiste à prendre acte du fait qu'une agence de notation participe à la production d'un bien public, et donc à soutenir que le meilleur modèle d'exercice de cette mission est un modèle public. Pour apprécier objectivement cette option, il faut la mettre en regard des deux critères principaux d'évaluation de l'activité des agences : la compétence et l'indépendance. L'offre de calibrage du risque de crédit serait-elle de meilleure qualité si elle était fournie par une agence d'Etat ?

L'indépendance ne serait pas assurée puisque les Etat seraient naturellement juges et parties- en tous cas ceux dont la dette n'est pas incontestablement un actif sans risque, AAA. Tout Etat à dette élevée serait probablement conduit à avoir une appréciation de son propre risque plus favorable que ne l'ont les agences actuelles - et si d'aventure il se livrait à un exercice de sincérité, il risquerait de déclencher des crises financières.

Par ailleurs un grand nombre de notations d'agents privés (banques, entreprises publiques ou para-publiques, entreprises privées endettées en devise ...) dérivent d'un jugement sur le risque d'interférence de l'État, qu'il soit « négatif » - en termes de risque de crédit - comme le risque d'expropriation, de moratoire de paiements extérieurs ... - ou « positif », tel que le soutien à des banques en cas de crise, par exemple. Il est difficile d'imaginer que l'Etat serait perçu par les utilisateurs de notes de crédit comme un agent objectif et désintéressé - même s'il peut naturellement l'être occasionnellement.

D'autre part, une agence d'Etat serait-elle davantage compétente ? Rien ne permet a priori de douter qu'elle soit au moins aussi compétente, pourvu qu'elle puisse recruter des analystes de bon niveau. De nombreuses agences de supervision bancaire par exemple sont très compétentes même si leur sûreté de jugement en matière d'identification de sinistre bancaire a été, dans le passé, mise à l'épreuve aussi souvent que celle des agences de notation.

Une autre difficulté essentielle résiderait en revanche dans la question de savoir si les incitations pour adapter et améliorer leurs méthodes d'analyses, afin d'accompagner un marché en innovation permanente, seraient suffisantes - faute de quoi l'amélioration de l'efficacité de la sphère financière serait entravée, ou au moins ralentie.

Enfin, la fourniture de ce service par une agence publique se heurterait à un dernier obstacle pratique : l'intérêt du rating est sa comparabilité, non seulement entre différents secteurs d'activité mais aussi transfrontière. Or, on voit mal une agence publique nationale fournir ce type de service.

Il apparaît donc que le service - calibrage indépendant du risque de crédit

REPERES 19 / POLITIQUE ECONOMIQUE

et réduction des asymétries d'informations - est non seulement nécessaire à l'essor des marchés de capitaux, mais aussi qu'il ne semble pas pouvoir être produit dans des conditions nettement supérieures pour la collectivité selon des modes radicalement différents.

La difficile évaluation des agences

Si elles n'existaient pas, les agences de notation devraient donc être inventées - par un entrepreneur plutôt que par un gouvernement. Cela signifie-t-il pour autant que le service rendu est « satisfaisant » ?

REPERE : Les agences de notation

Née au début du xxe siècle, la notation financière joue un rôle important dans le fonctionnement des marchés financiers pour plusieurs raisons: la note obtenue par une entreprise a de lourdes conséquences sur ses conditions de financement; les investisseurs institutionnels utilisent les notations pour décider de l'allocation de leurs actifs; la réglementation prudentielle dite « Bâle II » utilise les notes produites par les agences pour l'évaluation des fonds propres des banques au regard du risque de crédit de leurs clients.

Si l'activité des agences est censée améliorer l'efficacité du fonctionnement des marchés financiers en réduisant les asymétries d'information, les dégradations brutales et massives en 2007 des notes des RMBS subprime (Residential mortgage-backed security, véhicules de titrisation dont les crédits hypothécaires subprimes sont les supports) ont ravivé les débats anciens et récurrents concernant la pertinence de leurs notations, leur capacité d'anticipation et d'adaptation mais aussi plus largement leur rôle, leur importance et leur indépendance.

La notation

La notation permet de classer de façon relative les sociétés en fonction de leur risque de défaut à un moment donné sans référence à un horizon temporel quelconque.

Pour attribuer leurs notes, les agences procèdent à la fois à l'étude des éléments opérationnels - en appréciant notamment le degré de dépendance de la société à un secteur d'activité par rapport à l'évolution économique globale -, à l'analyse des ratios financiers et comptables et à l'examen de la structure et de la stratégie financière de l'entreprise.

Les notes, assez nombreuses (21, par exemple, pour Moody's), attribuées par les agences, se décomposent en deux grandes catégories : la catégorie investissement (risque quasi nul à assez faible) et la catégorie spéculative (risque moyen à hautement probable).

Les études empiriques montrent que les changements de note ont bien une influence sur les cours des actifs. Cependant, l'impact des notes est asymétrique : les dégradations de note ont davantage d'influence sur le marché que les hausses de même ampleur. L'aversion au risque des investisseurs les conduirait en effet à être plus réactifs aux bonnes nouvelles qu'aux mauvaises. En outre, les relèvements de note sont mieux anticipés que les abaissements, l'entreprise communiquant plus rapidement les informations qui lui sont favorables que les autres.

La fiabilité des notes

Un certain nombre de biais ont été observés concernant les notes attribuées : la volatilité des notes est plus importante en période de récession qu'en période d'expansion; les abaissements de notes sont nettement plus fréquents que les relèvements; il existerait, en outre, un

biais dans la notation défavorable aux nouveaux émetteurs, les agences ayant beaucoup à perdre en accordant une note favorable et peu en attribuant une note basse.

Il convient par ailleurs de souligner lorsque les agences se trompent lourdement que leurs erreurs sont détectées. Ces erreurs ne sont pas très rares (Enron et Worldcom étaient, par exemple, notées en « catégorie investissement » pratiquement jusqu'à leur dépôt de bilan) mais tendraient cependant à diminuer.

Quels que soient cependant les biais, l'incertitude ou les erreurs parfois importantes dans les notes attribuées, il reste que la notation donne globalement plus d'informations sur les risques de défaut qu'un tirage au sort. En témoignent, notamment, la demande croissante de notation de la part des émetteurs et le fait que, sur la place de Paris, les entreprises notées pèsent plus de 70 % de la capitalisation boursière et près de 95 % de l'indice CAC 40.

Néanmoins, un certain nombre de critiques sont adressées aux agences, concernant en particulier les conflits d'intérêts qui peuvent résulter de leur activité et l'imparfaite contestabilité du marché de la notation. En outre, la question de la régulation du secteur à l'échelle internationale est fréquemment soulevée.

Les conflits d'intérêts

En raison du paiement de la note par les émetteurs, un doute peut naître quant à son objectivité. Cela étant, l'agence qui effectuerait une notation de complaisance se trouverait rapidement discréditée et son capital de notoriété durablement voire irréversiblement dégradé. Un autre conflit d'intérêts peut naître de l'activité de conseil auprès des émetteurs qu'exercent certaines agences, en particulier Standard and Poor's. Il est donc régulièrement suggéré d'interdire aux agences d'exercer des activités annexes

pouvant faire naître des conflits d'intérêts. Jeudi 13 mars 2008, le secrétaire américain au Trésor, Henry Paulson, a présenté un plan visant, entre autres, à contraindre les agences de notation à faire état d'éventuels conflits d'intérêts (par exemple, lorsqu'elles aident une entreprise à définir les caractéristiques d'une émission, qu'elles seront ensuite appelées à noter).

Un marché qui demeure oligopolistique

Le marché de la notation - dominé à 95 % par trois grandes agences : Standard and Poor's, Moody's et Fitch Ratings - demeure difficilement contestable en raison de la présence d'importantes barrières, naturelles et réglementaires, à l'entrée du marché.

Les barrières naturelles sont constituées à la fois par le niveau très élevé de l'investissement initial, les difficultés d'accès aux informations confidentielles sur l'émetteur, l'absence de capital de réputation des nouvelles agences ou encore les comportements anti-concurrentiels des firmes en place.

Les barrières d'ordre réglementaire tiennent à la nécessité pour les agences de se voir attribuer par la Securities and Exchange Commission (SEC) le statut de Nationally Recognized Statistical Rating Organisation (NRSRO). En effet, seules les notations des agences ayant ce statut peuvent être utilisées à des fins prudentielles aux États-Unis.

Ainsi, malgré une loi américaine de 2006 instaurant une réglementation nouvelle du secteur afin d'améliorer la concurrence grâce à la clarification de la procédure d'accréditation NRSRO, sur 150 agences recensées dans le monde, les NRSRO - soit sept agences : les « trois grandes » auxquelles s'ajoutent A. M. Best, Dominion Bond Rating Service et, depuis septembre 2007, Japan Credit Rating et Rating & Inversement - représentent 98 %

du marché américain de la notation de crédit. Les pays européens, certains émetteurs américains ainsi que les agences de notation locales ou nationales, arguant notamment que la concurrence permettrait d'améliorer la qualité des notations, plaident pour une ouverture plus large du secteur.

La question des autorités de régulation compétentes à l'échelle internationale

Le gouvernement américain et la SEC sont opposés à l'implication des régulateurs des autres États dans le contrôle des agences, de sorte que c'est la régulation du secteur - et non pas seulement le marché de la notation - qui est dominée par les États-Unis.

Les Européens et les Japonais, qui souhaitent une implication accrue de leurs régulateurs dans le dispositif, plaident en faveur de l'adoption d'une charte de bonnes pratiques par une instance internationale (l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), par exemple, qui regroupe les régulateurs des principales bourses dans le monde) ou bien de l'association au travail de la SEC des régulateurs étrangers.

Sources : Variances, n° 32, décembre 2007, « Dossier : les agences de notation » ; rapport annuel de l'AMF (Autorité des marchés financiers) sur les agences de notations, 17 janvier 2008 ; Capel-Blancard G. et Giamporcaro-Saunière S. (2006), « Les agences de notation », in « Le financement de l'économie », Les Cahiers français, La Documentation française.

Cette question soulève deux débats économiques distincts : comment juger si les agences « font bien » leur travail ? Est-on assuré que le marché peut sanctionner les agences « défailtantes » compte tenu du caractère oligopolistique de ce marché ?

Comment savoir si les agences « font bien leur travail », au-delà des procès mettant

en scène toute l'assurance qu'autorise la connaissance des événements postérieurs ? Comme le rappellent souvent les agences de notation, si elles étaient parfaitement prescientes, elles n'auraient que deux types de ratings : fera défaut / ne fera pas défaut.

Le critère de la compétence ?

Un calibrage du risque ordinal et probabilistique peut être prouvé utile - à défaut de pouvoir jamais être prouvé « vrai » - si l'on montre que sur des périodes longues la notation a clairement un contenu en information de risque supérieur à un tirage aléatoire.

Est-ce que les notations en disent plus sur la probabilité de défaut - ou plus précisément, chez Moody's, le niveau de perte probable - d'un titre obligataire qu'un tirage au sort ?

Pour Moody's, par exemple, qui s'appuie sur des séries statistiques très longues, des enquêtes trimestrielles sont publiées, attestant de la qualité du contenu en information de nos ratings - et les soumettent au jugement du public. Au cours du temps par exemple, un titre coté AAA a un risque de perte rarissime, un risque de transition faible et un risque moindre qu'un titre AA, qui lui-même a un risque moindre qu'un titre A, etc.

Autrement dit, la valeur ordinale des ratings est attestée- le travail de triage et de comparaison du risque est bien effectué en moyenne. Par ailleurs, cette échelle ordinale se voit conférer, par observation, une qualité cardinale à travers la révélation de niveaux de pertes associés aux notes; c'est-à-dire qu'au cours du temps, à une notation donnée correspond un niveau de perte attendue d'environ $x\%$ sur y années. Cette correspondance dans le monde cardinal a considérablement aidé au développement de la finance structurée.

Par conséquent, même si des événements ponctuels - dont il ne s'agit pas de minorer l'importance - relancent les débats publics

REPERES 19 / POLITIQUE ECONOMIQUE

sur l'adéquation des niveaux de rating, la seule mesure « réaliste » de la performance des agences - la capacité à trier les risques avec un succès statistique - plaide pour les agences, en tous cas celles qui ont un recul historique. C'est en effet la seule mesure « réaliste », sauf à penser que les agences ne sauraient « se tromper » sur aucun cas particulier - « se tromper » signifiant procéder à des changements de ratings massifs non justifiés par l'irruption imprévisible de nouveaux facteurs de risque.

Le critère de l'indépendance ?

Qu'en est-il du critère de l'indépendance ? Le cœur de la critique porte sur l'existence de conflits d'intérêts qui affecteraient la performance des notations.

Le problème est souvent mal posé. Y a-t-il des conflits d'intérêts ? Bien entendu. Les conflits d'intérêts sont consubstantiels à une activité dans laquelle les utilisateurs d'un produit ont des intérêts eux-mêmes en conflit (pacifique). C'est d'ailleurs parce que des agents poursuivent des intérêts différents que le mécanisme de fixation des prix peut fonctionner en exploitant l'ensemble des informations disponibles.

Les agences de notation sont payées par les émetteurs de dette. Cela corrompt-il leur objectivité ? Une telle analyse - ou plutôt un tel réflexe - traduit une incompréhension de la nature (certes insolite) de l'activité des agences. Les agences ne sont payées par les émetteurs de dette que parce que ceux-ci estiment que le rating sera utile aux acheteurs et vendeurs de cette dette. Si les ratings sont considérés comme résultant d'un processus analytiquement corrompu, les investisseurs les ignoreront et donc les émetteurs s'en passeront...

Par ailleurs, la solution « magique » de la tarification par les investisseurs plutôt que par les émetteurs de dette ne résiste pas à l'analyse. Pourquoi les investisseurs seraient-ils moins enclins à exercer une

influence sur les notations , alors que chaque changement de rating affecte potentiellement la valeur de leur portefeuille - un upgrading fera plaisir à un investisseur « long » sur un titre, mais pas un downgrading ...

Que signifierait alors en pratique le passage à un mode de tarification pesant sur les investisseurs ? Il y aurait « privatisation » de la notation - ou sortie du domaine public - sauf à penser que les investisseurs seraient prêts à subventionner l'usage, par leurs concurrents, d'un service qu'ils auront payé. Un jour donné, les nouveaux acheteurs des ratings – achèteront ils d'ailleurs tout le stock ou simplement le flux ? - demanderaient que l'information qu'ils paient soit retirée du domaine public; des dizaines de milliers de notes « disparaîtraient ». Les lumières des phares s'éteindraient, mais certains auront leur GPS ... Il n'est pas certain que la sortie du domaine public des notations serve un intérêt de politique publique évident.

Par conséquent, la question n'est pas tant d'éliminer les conflits d'intérêts qui sont consubstantiels à ce type de positionnement sur le marché de l'information financière, mais : comment les agences gèrent-elles les conflits d'intérêts ?

De ce point de vue, il y a clairement un écart entre la conviction que les agences ont de leur capacité à gérer ces conflits - ne serait-ce que parce qu'elles sont conscientes que leur franchise peut s'évaporer si elles faiblissent - et la perception qu'en ont certains observateurs. C'est pourquoi combler l'écart entre conviction et perception, notamment par un effort accru de transparence, est impératif - et certainement compris par la plupart des agences, dont Moody's.

Le marché fait-il le « tri » sur le marché de la notation ?

Dans une économie de marché, la
REPERES 19 / POLITIQUE ECONOMIQUE

meilleure manière de savoir si une entité économique (non publique) « fait son travail » convenablement est d'observer sa pérennité.

Les entreprises défaillantes dans leur offre sont délaissées par leurs clients, les consommateurs, et réduites à disparaître par sélection naturelle. Est-ce qu'il y a des caractéristiques propres à l'industrie de la notation qui font obstacle au (nécessaire) darwinisme économique ?

Les agences de notation produisent des standards, et chacun sait qu'un standard « accepté » est difficile à déloger. La production d'un standard accepté par le marché passe par la reconnaissance d'une performance régulière dans sa qualité et assez longue pour être pertinente - et ne pas trop devoir à la « chance » ou à une configuration cyclique propice. Ces considérations suggèrent un marché oligopolistique - il l'est de fait dans une grande mesure avec trois agences importantes et un peu plus du double d'agences de taille et de couverture plus limitées.

Est-ce que la nature de fait oligopolistique de ce marché altère la « sanction du marché » si l'offre de rating est jugée défaillante ? On peut en douter. L'exemple des cabinets de commissaires aux comptes est illustratif : le caractère oligopolistique de cette industrie n'a pas empêché Arthur Andersen de disparaître à une vitesse impressionnante. Par ailleurs, dans le passé, des agences de rating ont subi des sorts comparables.

Une dernière question consiste à se demander a contrario si une multiplication des acteurs garantirait l'amélioration des performances en matière d'évaluation du risque de crédit grâce à une intensification de la concurrence.

Deux thèses s'opposent à cet égard : certains estiment qu'une concurrence plus forte aurait des vertus, sanctionnant- en les évinçant du marché - celles des agences dont la performance en matière

de calibrage de risque serait jugée insatisfaisante ; d'autres redoutent que la concurrence se fasse plus sur le niveau des ratings - par inflation - que sur la qualité, laquelle n'est mesurée qu'avec un recul considérable.

Certaines agences soutiennent officiellement la première thèse, mais une analogie avec l'industrie bancaire par exemple montre que la thèse opposée est également plausible. L'économie bancaire suggère que la concurrence a un effet non linéaire sur la stabilité financière : l'absence de concurrence conduit à une allocation inefficace, et parfois dangereuse, du capital; à l'inverse, une concurrence acharnée peut conduire à des conditions déraisonnables en matière d'octroi de crédit, et notamment à une insuffisante tarification du risque.

Quand le risque de crédit devient lui-même un produit financier

Si la fonction économique des agences de notation est établie et la manière dont elles remplissent cette fonction attestée statistiquement - pour certaines d'entre elles en tous cas malgré des « trous d'air » épisodiques, les agences de notation sont confrontées à une transformation considérable de l'environnement financier. Il met à l'épreuve l'adéquation entre leur offre et la demande du marché. Le système financier actuel se caractérise par la combinaison de cinq forces : atomisation du risque de crédit, éparpillement en raison des moyens accrus de transfert sur les marchés, effet de levier, phénomènes de contagion et prolifération de la comptabilisation en mark-to-market. En quoi ces changements ont-ils de l'importance pour les agences de notation ? Les agences calibrent pour l'essentiel du risque de crédit sur une base « fondamentale », c'est-à-dire en se fixant sur la capacité de l'entité émettrice de dette à l'honorer - c'est vrai autant pour les entreprises que pour l'essentiel des produits structurés.

REPERES 19 / POLITIQUE ECONOMIQUE

Or, le risque de crédit devenant une denrée marchande - échangée sur un marché, évaluée au prix du marché - les acheteurs et vendeurs sur le marché secondaire n'ont plus les mêmes besoins que les acheteurs/investisseurs qui entendent garder les titres jusqu'à échéance. Ces derniers ont besoin d'une analyse fondamentale, peu sensible aux aléas conjoncturels, et donc des ratings aussi stables que possible. Les premiers quant à eux sont intéressés au risque de marché en plus du risque de crédit, sont sensibles à l'aléa conjoncturel et au risque de contagion, sont à la recherche d'une granularité très élevée - supérieure aux 21 crans de Moody's par exemple - et, d'une manière critique, sont dépendants de la liquidité du marché.

Ce dernier élément a joué un rôle déterminant dans la crise de l'été 2007, avec notamment la présomption (fausse) qu'un titre MA est par construction liquide. Or, un titre AAA n'est pas par construction liquide: le rating procède d'une analyse de la situation de l'entité émettrice de dette, et non d'une spéculation sur la question de savoir s'il y aura, le moment voulu, le quantum d'acheteurs et de vendeurs potentiels de cette dette sur le marché secondaire.

Cela signifie-t-il que l'intérêt économique des ratings est paradoxalement érodé par le même phénomène qui en rend l'usage plus étendu, c'est-à-dire l'essor des marchés du crédit ?

Probablement pas, mais l'enjeu pour les agences est de répondre à un besoin du marché sans altérer la qualité première de ce que constitue un rating, c'est-à-dire un jugement « simple » et stylisé de risque de crédit, fondé sur une analyse « fondamentale ».

Une solution pour les agences est de travailler sur les différents « moments » statistiques du risque. Le rating constitue de fait une moyenne pondérée (de

l'impact mesuré en perte attendue) des scénarios économiques et financiers envisageables pour un émetteur donné. Les utilisateurs de ratings sont de plus en plus intéressés par le risque de migration (moments d'ordre 2), et certaines agences s'orientent dans cette direction, ainsi que dans l'estimation du risque de liquidité - notoirement compliqué.

L'enjeu des prochaines années sera d'arriver à une meilleure appréhension de la volatilité des mesures de risque de crédit, sans compromettre la vertu de simplicité de la notation ni laisser croire à la capacité de mesurer précisément les phénomènes de contagion.

POLITIQUE ECONOMIQUE

CNME : Un secteur financier relativement solide, mais perfectible

processus de conformité aux règles Bâle

La Nouvelle Tribune – 17/07/2008

La conjoncture économique et financière et le processus de modernisation accrue du secteur financier ont été débattus lors du 2^{ème} Conseil National du Crédit et de l'Épargne. L'accent a été mis sur la bancarisation, l'indépendance des organes de supervision des marchés de capitaux et de l'assurance.

M. Salaheddine Mezouar, Ministre de l'Économie et des Finances, qui présidait cette seconde réunion du CNCE en présence du Gouverneur de Bank Al-Maghrib, des représentants des organismes de régulation du système financier, des établissements de crédit, des compagnies d'assurance et des associations professionnelles du secteur financier – a dressé la liste des réformes grandes et petites qui en changeront le visage et donc aussi celui du tissu productif.

Abdellatif Jouahri: «Gare aux dérapages!»

«IL y a eu des dérapages au niveau de l'octroi des crédits». Le crédit immobilier est notamment montré du doigt. Et pour cause, ce dernier a crû de 27% à fin mai après avoir enregistré une croissance de 32% à fin 2007. La croissance s'accélère donc et l'euphorie est loin de dégonfler. C'est pourquoi la vigilance, notamment de la Banque centrale, doit être deux fois plus importante.

Dans cette perspective, l'achèvement du

Il est bien engagé. «Il s'agit d'un processus de longue haleine dont la mise en œuvre se fera de manière continue et progressive», précise Jouahri. La décision de BAM de relever le ratio de solvabilité à 10% à fin décembre 2008 est une étape de plus sur cette voie. Mieux, BAM compte cibler un objectif supérieur en fonction du profil des banques et de leur cartographie des risques. Pour maîtriser ces derniers, «le crédit bureau (centrale des risques) sera opérationnel dès les premiers mois de l'année prochaine», annonce-t-on à BAM.

Au sujet de l'inflation, Jouahri tient à rassurer: «Elle reste maîtrisée, là où plusieurs pays émergents affichent des taux d'inflation à deux chiffres. Cette maîtrise a été possible grâce à deux éléments: la compensation et le système de change». En mai, l'inflation en glissement annuel s'est établie à 5,4% soit 1,7 point de pourcentage de plus qu'un mois auparavant. Quant à l'inflation sous-jacente, elle s'est maintenue à un niveau élevé: 4,9% à fin mai contre 4,8% en avril. L'essentiel de cette hausse vient du renchérissement des produits alimentaires de base et des produits frais. Leur renchérissement en glissement annuel s'élève à 8,9%. Les prix des autres biens (non échangeables) ont eux aussi progressé de 2,7%. A fin 2008, l'inflation devrait atteindre 2,7%. «Un niveau sensiblement supérieur à la prévision de 2,2% présentée dans le rapport sur la

politique monétaire de mars 2008», admet BAM. Mais cette dernière affirme «suivre de près l'évolution des différents facteurs pouvant affecter l'inflation: prix des hydrocarbures, produits alimentaires de base, salaires, rythme de croissance de crédit, etc.». C'est probablement pour renforcer cette visibilité que BAM entend développer son système de veille informationnel. Au menu, des déplacements plus fréquents à la rencontre des entreprises, notamment dans les régions pour approfondir la connaissance du tissu économique. Aussi, l'enquête annuelle sur les conditions de crédit sera à partir de cette année semestrielle. Côté visibilité, BAM compte passer à un horizon de deux ans au lieu d'un an aujourd'hui.

Le détail de la réforme du secteur financier

De grosses annonces à la réunion du Conseil national du crédit et de l'épargne (CNCE). La première concerne la Bourse de Casablanca, son capital plus précisément. «Le moment est venu pour faire évoluer le statut de la Bourse des valeurs de Casablanca avec, comme première étape, la diversification de son actionnariat», annonce Salaheddine Mezouar. Toujours côté ouverture de capital, ceux du Crédit Agricole du Maroc et de la Banque Centrale Populaire devront être ouverts au privé à hauteur de 15%. Le Crédit Agricole a déjà fait l'objet d'un premier toilettage.

Il a ainsi été procédé à la création d'une filiale pour «consacrer la distinction entre l'activité commerciale et celle de service public de la banque», explique le ministre des Finances. Le vent de la réforme devra aussi toucher deux instances de contrôle du système financier: le Conseil

déontologique des valeurs mobilières (CDVM) et la Direction des assurances et de la prévoyance sociale (DAPS). Il s'agit de les rendre indépendants de la tutelle gouvernementale. «Notre volonté est de doter le CDVM de l'indépendance totale, conformément aux principes de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV)», affirme Mezouar. Il poursuit: «Nous comptons également modifier rapidement la législation régissant cette autorité en vue de renforcer ses prérogatives et ses moyens d'intervention».

Pour la DAPS, serait-ce la disparition annoncée? En tout cas, le gouvernement affiche sa volonté de «doter le secteur des assurances d'une autorité de régulation indépendante». Le souci est toujours de «renforcer la supervision et de se conformer aux standards internationaux».

Le microcrédit n'est pas en reste. Une étude a été lancée pour la transformation institutionnelle des associations de microcrédit. «L'objectif est de permettre aux associations d'évoluer vers une nouvelle structure leur permettant de diversifier la gamme des produits et services et une plus grande capacité de mobilisation des ressources financières», explique Mezouar. Décryptage: les Zakoura, Amana et autres associations de micro-crédit pourraient un jour devenir des banques à part entière.

Des évolutions indéniables

Au niveau financier, tout en reconnaissant les indéniables avancées réalisées au cours de ces dernières années, le Ministre a souligné la nécessité «d'accélérer le rythme de modernisation du secteur financier dans le cadre d'une vision à moyen terme».

Cette modernisation passera par l'amélioration des mécanismes de financement de l'économie nationale, le renforcement de la profondeur et de l'efficacité du système financier, la recherche et le développement de synergies au sein de la sphère financière, la consolidation de l'ouverture financière du Maroc à l'international et, enfin, le renforcement de la régulation.

Dans ce cadre, il est prévu notamment la refonte du système national de garantie avec la mise en place d'une offre de garantie qui accompagne le cycle de vie de l'entreprise depuis sa création. De même, tous les mécanismes financiers de soutien et d'accompagnement des PME seront réexaminés. Par ailleurs, et afin de consolider la libéralisation et l'ouverture de l'économie marocaine sur le reste du monde, il est aussi question d'aller de l'avant sur deux chantiers complémentaires: la convertibilité du dirham à travers la libéralisation du compte capital et une plus grande flexibilité du taux de change du dirham.

Et concernant la supervision du secteur financier, le Ministre a laissé entendre que le temps est venu d'inscrire la supervision des marchés de capitaux et de l'assurance sur de nouvelles trajectoires. Ainsi, pour le marché des capitaux, «notre volonté est de doter le CDVM de l'indépendance totale, conformément aux principes de l'Organisation Internationale des Commissions de Valeurs (OICV)». L'arsenal juridique du gendarme du marché financier sera ainsi revu en vue de renforcer ses prérogatives et ses moyens d'intervention. Dans le même registre, le Ministre a souligné que «le moment est venu pour faire évoluer le statut de la Bourse des valeurs de Casablanca avec comme première étape la diversification de son actionnariat».

Quant au secteur des assurances, il est question de lui doter d'une autorité de régulation indépendante et ce afin de renforcer la supervision et de se conformer aux standards internationaux en la matière.

Enfin, M. Mezouar a proposé une série de propositions à même d'aider au développement du secteur financier dont le développement de la bancarisation, la promotion de l'épargne longue, le financement des PME et des TPE, le financement du développement régional, etc.

Banque de demain : des dynamiques nouvelles et des missions revisitées

Denis Tassel, Associé Eurogroup
Revue Banque, Juillet – Août 2008

Les promesses du multicanal se concrétisent. Qu'en est-il de l'agence du coin de la rue ? Elle reste au centre du dispositif commercial mais doit revisiter son rôle et ses missions.

Au-delà de la stabilité apparente du modèle actuel de distribution dans la banque, quatre tendances lourdes ont influencé l'agence bancaire. Il est intéressant d'y revenir rapidement, dans le cadre d'une réflexion sur la banque de demain et sur la valeur ajoutée de l'agence dans le futur, car ces tendances sont, selon Eurogroup, à même d'être prochainement modifiées.

TENDANCES LOURDES TOUCHANT L'AGENCE BANCAIRE

Lors des dix dernières années, les banques ont considérablement investi sur le parc d'agences, en le rénovant et en ouvrant de nouvelles agences. Le premier volet, le relooking des agences est sans doute récurrent : il s'inscrit dans la tendance générale constatée dans le commerce de proximité de rhabiller tous les cinq ans un lieu de vente. En revanche, la phase d'accroissement des implantations physiques semble arriver à son terme : les bons emplacements ayant été préemptés et le retour sur investissement estimé semblent désormais dépasser les sept à huit ans et devenir progressivement dissuasif. Une fois la finalisation des projets réalisée, le parc d'agences en France est amené à se stabiliser, voire à diminuer.

Le nombre de produits et services commercialisés en agence a également explosé ces dix dernières années, du fait de

l'accroissement de la profondeur de chaque éventail de produits et surtout du lancement de nouvelles gammes, notamment dans l'assurance. Ces produits sont quasiment tous distribués exclusivement en agence. Cette situation ne perdurera pas, principalement pour deux raisons distinctes mais complémentaires : le coût d'entretien de la compétence dans le réseau et, pour certains "petits produits", l'écart entre le PNB généré et le temps commercial nécessaire à une vente argumentée. Demain, l'agence sera amenée à se recentrer sur la commercialisation d'une partie de la gamme-abandonnant ainsi le principe de tout vendre en agence. En corollaire, la spécialisation d'agences, notamment pour les professionnels ou pour le financement de l'habitat, reste une tendance lourde, même si elle ne concerne pas encore tous les réseaux. Elle est sans doute amenée à s'amplifier.

La stratégie relationnelle et ses déclinaisons opérationnelles (liste de clients à contacter, motifs du contact, nature du produit à proposer...) s'avèrent de plus en plus centralisées et s'appuient sur des outils toujours plus sophistiqués (datawarehouse, ciblage ...). Les principales options sont prises de manière centralisée et l'agence a de moins en moins de latitude pour choisir et organiser sa stratégie clientèle. Cette approche est à l'inverse de celle adoptée par les conseillers en gestion de patrimoine indépendants (CGPI) : un outillage limité

mais un investissement fort dans la gestion de la relation (disponibilité, engagement ...), stratégie qui a fait ses preuves et qui leur a permis de doubler leur part de marché sur l'épargne patrimoniale. Selon nous, le "taylorisme" commercial actuel atteindra bientôt ses limites et l'agence, demain, devra redevenir un lieu davantage marqué par les initiatives commerciales.

L'essor réel des canaux alternatifs à l'agence (les plateformes téléphoniques, Internet...) a principalement permis le développement du transactionnel et la prise en charge, en appui de l'agence, d'opérations à faible valeur ajoutée.

Inscrit notamment dans le passage aux 35 heures et s'étant avéré un apport significatif en termes de services à la clientèle, ce parti pris se révèle progressivement dépassé, dans la mesure où il sous-utilise le potentiel commercial de ces canaux -lequel est désormais reconnu dans d'autres secteurs et dans des sphères financières (courtage, crédit à la consommation). Qui plus est, cette option cantonne les autres canaux en centres de coûts. Réelle bien que progressive, la transformation des canaux alternatifs à l'agence en centre de profits modifiera en profondeur le rôle de l'agence dans la relation client.

QUELLES SERONT, DEMAIN, LES ATTENTES DE LA CLIENTÈLE?

À question complexe, proposition de réponse nécessairement simplificatrice, que nous résumerons en trois points :

- Les clients français resteront durablement demandeurs d'une relation qui peut et doit s'incarner de manière physique, lors de temps forts qui seront autant des actes d'avant-vente (bilan patrimonial, stratégie d'épargne ...) que de vente proprement dite. En revanche, la proximité physique pour la réalisation des actes du quotidien et pour les ventes simples reste moins importante que par le passé.

REPERES 19/ BANQUE

- La facilité d'usage dans la consommation des services bancaires est un élément clé de la satisfaction de la clientèle. Tous les canaux y concourent et l'agence, en raison de ses plages d'ouverture, n'est pas nécessairement le canal à privilégier pour renforcer cette facilité.

- Au-delà du transactionnel et de l'acte d'achat-vente — comme le montre la performance des CGPI mentionnée ci-avant — l'instauration et l'entretien dans la durée d'une relation de confiance sont toujours au cœur des attentes de la clientèle et doivent être incarnés par un acteur physique, chef d'orchestre des services que la banque propose à ses clients.

- Aucun de ces constats ne milite en faveur d'un affaiblissement du rôle de l'agence mais tous justifient de repenser les missions que doit remplir l'agence dans le cadre d'un dispositif global de distribution.

LES LIGNES DE FORCE DE L'AGENCE DU FUTUR

Sur la base de nos expériences et de nos convictions, la place de l'agence du futur et ses missions s'articuleront autour de lignes de force.

Un lieu de conseil privilégié et un lieu de vente des principaux produits. D'une part, il s'y établit une stratégie patrimoniale personnalisée et le client y est pris en charge pour ses besoins complexes - soit directement, soit en étant orienté vers un des spécialistes que la banque peut mobiliser. C'est aussi un lieu de vente des principaux produits, certains étant vendus à la marge (c'est-à-dire en vente croisée, en rebond ou à la demande du client) tandis que d'autres sont réservés à des canaux spécifiques (par exemple des produits commercialisés exclusivement sur le Net).

Un acteur parmi d'autres des approches

client. En fonction du produit, du motif de contact, plusieurs acteurs (des conseillers spécialisés regroupés dans d'autres entités, des téléconseillers, des vendeurs spécialisés rattachés à des entités spécialisés du groupe ...) sont en relation avec le client.

■ Un lieu incarnant la relation dans la durée que le client a avec sa banque, ce qui induit bien sûr une exigence forte en termes de proximité géographique. Le maillage du territoire restera un facteur clé de succès et nous pensons que la réduction envisageable du parc se produira par une concentration des réseaux dans les milieux urbains et non dans les zones rurales. Une règle simple permet de mesurer cette proximité : 20 minutes ou 20 km au maximum entre les clients et leur agence. Cette règle s'applique parfaitement dans les grandes et moyennes villes, alors que son application a porté plutôt jusqu'à présent dans les zones moins urbanisées.

■ Un lieu d'initiatives commerciales locales fortes, y compris dans sa capacité à actionner d'autres canaux et d'autres acteurs pour contacter les clients de

l'agence. La franchise d'une partie des agences est envisagée comme une des ruptures possibles dans le futur. Nous tendons à considérer qu'elle est et sera de plus en plus complexe à mettre en œuvre, en raison de la multiplicité d'acteurs et des compétences à mobiliser dans la relation client. En revanche, demeure "l'esprit de la franchise" à l'opposé du "taylorisme" commercial en vigueur : l'agence, son directeur et ses collaborateurs doivent retrouver un esprit de commerçants et être beaucoup plus libres qu'aujourd'hui dans les moyens à mettre en œuvre pour développer leur fonds de commerce.

■ Stimuler les énergies commerciales locales, maintenir l'agence au centre du dispositif commercial multicanal et multi-acteurs mais sans instaurer de monopole, rationaliser les implantations sans bouleverser la couverture du territoire, incarner dans la durée la promesse d'une relation personnalisée : l'agence bancaire restera durablement la clé de voûte d'un dispositif de distribution performant.

Arrivée des places électroniques : la nouvelle donne

Florence Fontan, Responsable des affaires publiques BNP Paribas Securities Services
Revue Banque Stratégie, Janvier 2008

La réglementation est souvent présentée comme un frein à l'imagination des intermédiaires et à l'innovation financière. Cependant, la directive MIF peut en être un moteur, car tout changement réglementaire entraîne de nouvelles contraintes, une redéfinition du champ concurrentiel et donc la nécessité pour les acteurs de s'adapter en transformant ces changements en opportunité.

La mise en concurrence des infrastructures est l'objectif prioritaire de la directive MIF et du code de conduite. L'objectif théorique est de mettre fin au monopole naturel des bourses, des chambres de compensation et des dépositaires centraux en favorisant, d'une part, le développement de plateformes alternatives de négociation et, d'autre part, l'interopérabilité entre chambres de compensation et entre dépositaires centraux. Mettre plusieurs plateformes en concurrence sur les mêmes valeurs permet de sortir de la logique de silo et de donner aux utilisateurs plus de moyens pour faire baisser les prix.

Les impacts de la directive au niveau trading

L'entrée en application de la directive MIF commence à redessiner le paysage européen avec, comme impact le plus immédiat, le lancement de nouvelles plateformes à vocation paneuropéenne, initiées par un ou plusieurs intermédiaires, voire par les Bourses elles-mêmes. Au niveau négociation, on peut citer la plateforme Chi-X qui appartient à Nomura et opérationnelle depuis novembre 2006, le projet Turquoise lancé par sept banques américaines rejointes par BNP Paribas et Société Générale, ou le projet SmartPool de NYSE Euronext lancé en partenariat avec BNP Paribas et HSBC afin de créer une plateforme de négociation de

REPERES 1 9 / BANQUE

blocs. L'arrivée de ces nouvelles plateformes avec des tarifs attractifs et la menace de concurrence ont eu pour conséquence une baisse générale des coûts d'exécution.

Par ailleurs, ces nouvelles plateformes ne détournent pas le flux des bourses existantes, mais engendrent des volumes supplémentaires, ou permettent de capter des liquidités de marchés actuellement OTC. La rapidité et les frais modérés que propose par exemple Chi-X facilitent le trading électronique et le développement de nouveaux modes de négociation (trading business mode !) pour les intermédiaires.

L'Europe est actuellement confrontée aux mêmes tendances que les Etats-unis, avec le développement d'ICNS il y a quelques années. Toutefois, l'efficacité des marchés organisés européens est sans commune mesure avec celle des bourses américaines à l'époque. La question est maintenant de savoir si cette fragmentation croissante des infrastructures en Europe perdurera ou entraînera à nouveau un phénomène de consolidation comme aux États-Unis.

Ses impacts au niveau du post-marché

La fragmentation des plateformes de négociation s'est accompagnée de l'arrivée de nouvelles plateformes de compensation. EMCF NV (filiale à IDO % de

la banque Fortis) compense les flux de la plateforme Chi-X; EuroCCP, filiale de l'infrastructure américaine DTCC, se (re) lance en Europe pour servir ceux de Turquoise. Il s'agit, dans les deux cas, de chambres de compensation dites « multilatérales » capables de traiter et de procéder à la novation de valeurs de tous les pays (contrairement aux silos nationaux d'aujourd'hui), le règlement-livraison final étant assuré auprès des dépositaires locaux (une place de règlement-livraison par valeur). Pour les acteurs souhaitant devenir participants de ces plateformes il y a là un pas à franchir; il s'agit en effet d'être en mesure d'adapter considérablement leur processus de back-office pour gérer cet effet multilatéral.

Cette fragmentation entraîne plus de complexité et de coûts (augmentation du nombre de règlement-livraison et augmentation des niveaux de garantie requise).

BNP Paribas Securities Services y répond en se positionnant comme le premier compensateur multiple sur EMCF, depuis début avril 2007. Agent de compensation pour un certain nombre de participants à Chi-X, il permet de minimiser largement les impacts pour les clients, tant sur la partie compensation que sur la partie règlement-livraison sous-jacente.

BNP Paribas Securities Services (BP2S) a vocation à accompagner les stratégies de trading de ses clients. Il a ainsi choisi de devenir compensateur auprès des principales nouvelles plateformes de négociation qui opteront pour un modèle de chambre de compensation (Chi-X aujourd'hui et Turquoise demain avec EuroCCP). Pour BP2S, il s'agit à la fois d'accompagner ses clients existants, mais aussi de gagner de nouveaux clients, BP2S disposant, en effet, de la meilleure expertise et de l'offre la plus large sur les sujets de compensation et de règlement-livraison en Europe avec des accès directs aux infrastructures.

L'offre liée à la directive MIF permet aux

clients de BP2S de bénéficier d'une solution post-marché multivenue, avec un reporting harmonisé, un lien contractuel unique ... quels que soient les marchés sur lesquels ils ont traité.

En ce qui concerne les autres plateformes qui n'optent pas pour un modèle de chambre de compensation, BP2S souhaite servir directement ces plateformes en tant qu'agent de règlement-livraison et prestataire de back-office (tenue de comptes pour la plateforme). D'ores et déjà, BP2S a annoncé une opération avec NYFIX - Millenium, par le biais de laquelle BP2S est agent global de règlement - livraison pour tous les flux issus de la plateforme NYFIX - Millenium.

Au niveau du règlement-livraison en revanche, la directive MIF a renforcé le rôle du dépositaire central de titres local (CSD). Aucune nouvelle infrastructure n'a vu le jour et la concurrence entre les CSD est inexistante. Toutes les plateformes alternatives (Chi-X ou Turquoise) ont exigé que le dénouement des opérations ait lieu dans le CSD local approprié, bien que certaines alternatives aient été proposées mais sans succès. Cette demande de concentration dans les CSD locaux illustre clairement un appel de l'industrie à la consolidation et non à la concurrence. Aux États-Unis, la concurrence au niveau du trading a été très intense parce que facilitée par l'existence d'un CSD unique, DTCC. L'Europe devrait suivre le même chemin et l'initiative Target 2 Securities est un pas dans la bonne direction. Bien que Target 2 Securities ne soit pas et ne sera jamais un CSD européen, il permettra de concentrer les règlements-livraisons de tous les instruments libellés en euro dans une plateforme unique qui devrait maximiser l'efficacité des dénouements.

Si le règlement-livraison reste concentré dans le CSD local, il faut néanmoins s'attendre à une augmentation des flux de règlement-livraison du fait de ces

nouvelles plateformes paneuropéennes au niveau exécution et compensation. En effet, les Smart Order Routing, en fonction des paramètres qui vont y être intégrés, peuvent répartir un même ordre client sur plusieurs lieux d'exécution. Pour le post-marché, il s'agit donc de régler livrer les opérations traitées sur plusieurs lieux d'exécution, chaque lieu d'exécution ayant son propre schéma de dénouement.

Malgré les effets d'annonce, il est peu probable que l'interopérabilité puisse voir le jour très rapidement (gouvernance complexe, mise en œuvre complexe). Il faut donc prévoir une augmentation des coûts du postmarché qui sera fortement corrélée au succès de ces nouvelles plateformes. Une partie de ces coûts sera absorbée par les effets de baisse tarifaires des CCP, mais aussi par l'apparition d'offre de service optimisée de la part des agents compensateurs (collatéral, prêt de titres ...) tels que BP2S.

Les impacts au niveau des institutionnels

Mais la directive MIF impacte également les institutionnels qui doivent faire face à des responsabilités nouvelles et repenser leur organisation. Les sociétés de gestion, centralisant une partie des flux de souscriptions rachats sur leurs OPCVM devront assumer les obligations liées à la réception/transmission d'ordres (RTO). De même, les distributeurs ont de nouvelles obligations d'information et de transparence.

D'une manière générale, les différents acteurs institutionnels cherchent à limiter leur coût de conformité soit en s'appuyant sur des offres de services, soit en sous-traitant une partie de leurs activités. Néanmoins, la directive MIF confirme bien que l'institutionnel sous-traitant une de ses activités en garde l'entière responsabilité. Ceci crée une nouvelle obligation de mieux contrôler ses prestataires.

Pour aider les institutionnels à faire face à ces nouveaux enjeux et à mesurer la performance de leurs prestataires, BP2S a ainsi développé une offre de services complète incluant des prestations de sous-traitance, de suivi de commissions et surtout de nouveaux reportings qualitatifs incluant des indicateurs pertinents de qualité et non plus seulement de volumétrie. La directive MIF est sans aucun doute une législation qui va transformer le paysage financier. Les acteurs innovants y trouveront de nouvelles opportunités pour développer et dynamiser leur activité et la place de Paris.

BANQUE

L'agence bancaire virtuelle existera – t- elle ?

Philippe Torres, Directeur des études et du conseil – atelier de BNP Paribas

Revue Banque, Juillet – Août 2008

La cellule de veille technologique de SNP Paribas revient sur le concept d'agence bancaire virtuelle. Entre GAB, téléphone, GSM, Internet ... celle-ci est de plus en plus polymorphe et gagne du terrain en utilité.

L'agence bancaire virtuelle existe, puisqu'il est déjà possible d'effectuer l'ensemble des transactions bancaires à l'extérieur de l'agence physique. Si l'agence virtuelle souffre d'un déficit de visibilité et d'image dans les médias, c'est probablement parce que les technologies et les usages qui la supportent (GABDAB, téléphone, Internet, Internet mobile ...) se sont banalisés. Ce phénomène est typique des technologies qui passent d'un pic de popularité à un stade de développement mature.

La banque en ligne est entrée dans une phase de production industrielle, et il est naturel à ce stade qu'elle n'épate plus personne.

UN DÉFICIT DE VISIBILITÉ ET D'IMAGE

Si cette agence virtuelle qui est en train de s'imposer sans bruit, semble paradoxalement "à la peine", c'est probablement parce qu'elle prend des formes différentes de celles dont on a pu rêver ou qu'on a pu prédire. Le fait qu'elle ne soit pas intégrée, mais qu'elle prenne différentes formes complémentaires (GAB, téléphone, Internet, Internet mobile ... et agences) contribue certainement à en diminuer la visibilité. Or, elle est susceptible de prendre chaque jour de nouvelles formes, dans un monde virtuel sur Internet ou dans un camion ambulancier, au Brésil ou en Afrique. Elle arrivera sans doute sur notre téléviseur en haute définition à travers des services de visioconférence performants...Aucun de ces usages ne va supprimer les autres, mais va contribuer à un « bouquet de » de services d'agence virtuelle susceptibles d'améliorer la vie des consommateurs et d'être adoptés dans leur ensemble, massivement par le grand public.

BANQUES, AGENCES ET INNOVATION TECHNOLOGIQUE

Les banques s'adaptent aux modes de consommation et à la culture des pays dans lesquels elles sont présentes. Les Anglais ont une banque directe visible parce qu'ils sont suffisamment nombreux à aimer la banque directe. Les expériences de banque directe n'ont pas eu le succès escompté en France parce que les Français n'ont pas été assez nombreux à adopter ce type d'agences à l'époque. Ce constat n'est probablement pas définitif et la question mérite donc d'être revisitée périodiquement, en fonction de l'évolution des usages liés à l'Internet et l'Internet mobile notamment. Les Russes et les Espagnols sont habitués à payer prioritairement en liquide, leurs banques mettent donc à disposition des modèles de GAB qui ne s'imposeront peut-être jamais en France, où l'adoption de la carte bleue et du virement est massive. Et, puisque les Japonais sont habitués à tout faire avec leur téléphone mobile, il est naturel qu'ils s'en servent pour payer.

Les banques peuvent et doivent être force de proposition en mettant à disposition des services fondés sur des nouvelles technologies (cartes, GAB, téléphone, Internet, mobile ...), c'est ce qu'elles font, mais in fine ce sont les consommateurs qui décident de l'adoption ou non de la technologie. Les banques sont constamment à l'écoute des statistiques d'usages de leurs services et les adaptent en conséquence. C'est le rôle des autorités de régulation de faire en sorte que l'ensemble fonctionne au mieux pour l'économie et la société.

L'AGENCE VIRTUELLE N'EST PAS LA Killer APPLICATION DES AGENCES PHYSIQUES

L'idée reçue selon laquelle l'agence virtuelle a pour vocation de remplacer l'agence réelle est un fantasme compréhensible, mais non fondé dans un monde où la personnalisation du service au client occupe une place centrale. Ce qu'il est pertinent de mécaniser ou de dématérialiser l'est déjà (retrait et dépôts d'argent, consultation des comptes, transactions, alertes ...), ce qui relève de la richesse du contact humain, des services de proximité et l'accueil personnalisé reste l'apanage de l'agence physique. Ce constat n'enlève rien aux qualités et aux mérites de l'agence virtuelle, mais il convient de la replacer dans son contexte légitime et pertinent, d'alternative contextuelle et complémentaire aux réseaux d'agences physiques.

On le voit, le modèle actuel d'agence virtuelle, dématérialisée, éclatée, ne remet pas en cause celui de l'agence physique qui reste plus que jamais au cœur de la stratégie commerciale des banques, mais il existe et se développe. C'est désormais une partie incontournable du dispositif bancaire. Il peut évoluer à l'avenir vers des formes plus intégrées, au fur et à mesure que les nouvelles générations de consommateurs (digitale native) remplaceront les générations

REPERES 19 /BANQUE

actuelles. Pour l'instant, la tendance est au développement de réseaux d'agences dynamiques et innovants, complétés par une agence virtuelle polymorphe et de plus en plus mobile, accessible en tout lieu et à tout moment. Certains modèles d'agences du futur prévoient la réintégration partielle de l'agence virtuelle dans l'agence physique par l'usage d'affichages interactifs libre service, des technologies mobiles et de la réalité augmentée (voir la page Zoom).

PLACE DE L'AGENCE VIRTUELLE ET DES TECHNOLOGIES DANS LA BANQUE DU FUTUR

Le développement du haut débit, la qualité et l'accessibilité des technologies de visioconférence *via* l'ordinateur, le téléphone mobile et *via* la télévision, devraient permettre d'enrichir l'agence virtuelle de services plus personnalisés et plus proches des standards de l'agence réelle: téléconférence avec son conseiller depuis son domicile par exemple. On comprend que ce type d'usages ne peut pas se développer massivement avant plusieurs années et qu'il est fortement dépendant, par exemple, du succès des déploiements commerciaux d'offres de TV numérique par câble ou par fibre optique. Le rôle de l'agence bancaire virtuelle est d'offrir aux consommateurs des services bancaires qu'ils sont prêts à adopter pour éviter de se rendre dans une agence physique. Le critère de succès d'une telle démarche est de proposer des services utiles et attractifs qui offrent une qualité du service suffisante. Toute expérimentation de nouveau service virtuel qui n'obtient pas une adhésion suffisante des consommateurs conduit à l'abstention. Les nouvelles technologies ne sont que la partie visible de ce processus. Leur popularité les place au cœur du débat, alors que la question est au moins autant celle de l'adoption des nouveaux usages. Prenons l'exemple du paiement sans contact sur téléphone mobile.

Plusieurs initiatives sont en cours en France, dont celle lancée à l'initiative de BNP Paribas. Nous savons que les téléphones mobiles susceptibles de supporter un développement grand public ne seront pas disponibles avant mi 2010 en France. D'ici là, il faut prouver par l'expérience que les consommateurs, les commerçants, les distributeurs ... sont prêts, à l'instar des Japonais, à adopter massivement les nouveaux usages du paiement sans contact sur mobile.

ET LA BANQUE DIRECTE ?

La banque en ligne et la banque sur mobile sont vouées à se développer fortement. D'une part, leur qualité de service s'améliore constamment (ergonomie des interfaces, accessibilité, richesse fonctionnelle, réactivité ...) ; d'autre part, les consommateurs s'habituent

progressivement à utiliser Internet et vont pouvoir utiliser l'Internet mobile dans les années qui viennent. Et enfin, les générations *digitales natives*, ces utilisateurs naturels des nouvelles technologies, arrivent progressivement à maturité pour les services bancaires.

L'adoption massive de la banque en ligne, fixe ou mobile, pose nécessairement la question de la pertinence du modèle de banque directe. Pourquoi préférer une banque qui n'a pas d'agences physiques si les banques "de réseau" offrent, *via* leurs agences virtuelles, des services aussi performants et aussi pratiques que ceux d'une banque directe? La banque directe a tenté de s'imposer au moment où la banque en ligne n'existait pas. Elle a probablement sa place aujourd'hui dans le paysage bancaire, mais peut à l'avenir être pénalisée par son absence au niveau local et son manque de proximité.

BANQUE

Centrale des risques : Bank Al-Maghrib confie la gestion déléguée à « Experian »
Alla Elayachi, Ancien Sous -Directeur à Bank – Al - Maghrib

La gestion déléguée prend de l'ampleur. Elle fait partie désormais des «moeurs économiques» du nouveau management et la nouvelle gouvernance. Elle pénètre beaucoup de secteurs, y compris le secteur financier, privé et public

Une convention a été signée hier à Rabat par Abdellatif Jouahri, Wali de Bank Al-Maghrib et Luciano Manzo, Président de Experian- Services- Maroc, concernant la concession par la banque de la gestion déléguée de la Centrale des Risques.

Faite devant les représentants des banques, en la personne de Mohamed El Kettani, PDG d'Attijariwafabank, des sociétés de financement et des institutions de micro-crédit, la cérémonie de signature, voulue solennelle et «publique», a été organisée en présence également des médias, presse écrite et agences de presse.

Contexte de la gestion déléguée

A. Jouahri situera d'abord cette gestion déléguée dans son contexte. Elle intervient, en effet, «dans une situation de consolidation du système bancaire et financier marocain, qui compte actuellement plus de 70 établissements de crédit sous contrôle de la banque centrale, la mission de celle-ci étant d'assurer davantage cette consolidation suivant les normes internationales». Dans ce cadre, précise A. Jouahri, la banque centrale se doit de se concerter avec les établissements de crédits et avec les utilisateurs. Pour la mise en œuvre de sa stratégie (plan 2004-2006 et celui en cours 2007-2009), la banque centrale est à l'écoute des entreprises et a construit, pour les besoins de sa mission de régu-

lateur, des outils et structures à même de répondre aux besoins des différents acteurs économiques.

Un dialogue a été ouvert avec les entreprises et une Direction du réseau et des relations avec les entreprises a été créée pour se rapprocher de la clientèle.

Dans le même cadre, la mise en place d'un système de médiation entre le système bancaire et la clientèle est prévue en vue d'éliminer les dysfonctionnements en matière d'intermédiation du crédit, le médiateur ayant déjà été choisi selon le Wali de Bank Al-Maghrib.

Contenu de la convention de la gestion déléguée

Conclue pour une durée de 25 ans, la convention précise les obligations de chaque partie.

Le délégataire «collecte, contrôle, valide, tient à jour et traite l'information qu'il reçoit du délégant». Il établit les rapports de solvabilité (de la clientèle) et les fournit aux usagers (établissements de crédits et autres déclarants de crédit), à leur demande et, faut-il le souligner, «sans faire de recommandations en matière de décision de crédit».

Pour sa part, Bank Al-Maghrib, qui continue de recueillir, conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, les documents et informations nécessaires auprès des établissements de crédit, qu'elle fournit au délégataire, exerce à l'égard de celui-ci «un pouvoir

général de contrôle et s'assure de manière permanente, par contrôle sur place ou sur documents, de la bonne marche du service délégué». Les données et informations, objet de la convention, livrées par Bank Al-Maghrib et traitées par le délégataire portent sur tout type de concours par décaissement et par signature, libellés en dirhams ou en devises, accordés à la clientèle, sur le respect des échéances de remboursement des crédits par la clientèle et sur les incidents de paiement et les difficultés financières constatés dans le remboursement de crédit".

Pourquoi le choix d'Experian?

Un choix fait, tout simplement, indique le Wali de «la banque des banques», par appel d'offres international. Experian est un professionnel leader au niveau mondial. Ses métiers portent sur la gestion des risques clients, les progiciels d'aide à la décision pour l'octroi de crédits et de gestion clients ainsi que le recouvrement, précise Jamal Rahal, Directeur général d'Experian- Services- Maroc.

Société au capital de 20 millions de dirhams, dont le tour de table est constitué d'Experian Limited (67%), de la CNIA et des partenaires bancaires, celle-ci «reste ouverte à tout autre actionnaire en fonction de l'évolution de la situation », précise J. Rahal. La société-mère, dont le siège est à Londres, est cotée en bourse et réalise un chiffre d'affaires de 2,8 milliards euros. Installée dans 36 pays, elle travaille avec 65 autres, y compris les pays du Moyen-Orient, tels que l'Arabie Saoudite, Bahrein et Dubai ... Sa clientèle est constituée de banques, d'assurances, de sociétés de télécommunications, de sociétés de transport et celles, petites ou grandes, d'autres secteurs tels que l'immobilier qui se prête parfaitement à la gestion des risques. Experian- Services - Maroc sera opérationnel en septembre 2008 et commencera les travaux qui lui sont délégués à compter de janvier 2009.

Norme ISO 9000 et profil du responsable qualité

Anne Maurand-Valet, IUT d'Avignon
Revue Française de Gestion, Janvier 2008

L'application de la norme ISO 9000 ne peut être réalisée sans la médiation du responsable qualité, traducteur de la norme. Six profils de responsable qualité ont été établis. Ces résultats généraux sont ensuite confrontés au secteur viti-vinicole, spécifique puisqu'il est au carrefour entre artisanat et technologie. On observe alors le cas d'un profil particulièrement équilibré dans la prise en compte des contraintes liées à la fois à la norme et à l'organisation.

Face à la multiplication des demandes de certification d'organisations très différentes par leur taille ou leur activité, on peut se demander si cela en vaut la peine et quelles sont les conditions de réussite organisationnelle (Lorino, 1998; Laudoyer, 2000).

On constate parallèlement un paradoxe entre d'un côté la volonté des normalisateurs de faciliter le plus possible la mise en place de la norme et le temps que doit y consacrer le responsable qualité en pratique. Ce dernier apparaît comme une personne-ressource indispensable à la mise en place de la norme et à son suivi jour après jour.

Il est intéressant de ce fait d'un point de vue pratique de trouver des éléments facilitant le choix du responsable qualité.

Une étude sur le rôle de cet acteur dans l'application et la pérennité de la norme ISO 9000 ayant été réalisée sur un ensemble très hétérogène d'organisations, il est apparu intéressant de confronter ces résultats généraux avec ceux observés dans le cadre d'un service technique viti-vinicole qui présente la spécificité de se situer dans un secteur d'activité où l'on conjugue technologie et artisanat. En termes de développement d'instruments liés à la politique qualité cela constitue en effet un contexte très particulier.

Il convient pour pouvoir réaliser cette comparaison :

- de définir ce qu'est une norme

socio-organisationnelle et plus particulièrement la norme ISO 9000 ;

- de présenter les résultats généraux obtenus sur l'étude d'ensemble portant sur le rôle du responsable qualité dans la mise en place de la norme ISO 9000 ;

- de situer le cadre dans lequel le service technique vitivinicole exerce son activité; - de mettre en évidence les éléments communs ou divergents entre les deux types de résultats;

- de conclure sur le profil idéal du responsable qualité pour l'entreprise candidate à la certification.

1. LE RESPONSABLE QUALITÉ COMME MÉDIATEUR DANS LA MISE EN PLACE DE LA NORME ISO 9000

1. La norme comme représentation et outil de gestion

Grenard (1996) a cherché à caractériser la norme en tant qu'objet et a sélectionné des critères qui permettent de dire si l'on est en présence d'une norme ou non. Ils seraient au nombre de quatre :

- existence d'une spécification technique,
- accessibilité au public,
- choix collectif préalable,
- proposition d'une base d'action pour des problèmes répétitifs.

Dans le cas de la norme ISO 9000, le terme

de spécification technique utilisé par Grenard ne doit pas être pris au premier degré car il s'agit plutôt pour la norme de fournir une technique au sens de méthode d'organisation et non pas une technique au sens de méthode de production. Dans ce sens-là, la norme ISO 900 présente bien une spécification technique. En ce qui concerne l'accessibilité au public elle est vérifiée pour la norme ISO 9000 comme pour toutes les normes dont l'objectif final est une diffusion la plus large possible. Le seul obstacle possible est financier (achat de la norme, coût des services des consultants et des audits de certification). La norme ISO 9000 découle enfin d'un choix collectif (Courret et al., 1995) et permet de traiter des problèmes répétitifs à travers la gestion documentaire qu'elle organise et la gestion anticipatrice des risques organisationnels dont elle est porteuse.

Une définition de la norme ISO 9000, suffisamment précise pour notre travail sans trop de détails inutiles pour notre réflexion car les approches de la norme sont multiples, pourrait, dans le cadre de notre problématique, être celle-ci: la norme est un outil de gestion (David, 1998) cherchant à développer une analyse processuelle de l'organisation afin de mettre en évidence les risques liés à celle-ci qui seront réduits par la formalisation de certaines étapes et l'organisation de la mémoire écrite de l'entreprise. Grâce à cette dernière, un système d'amélioration continue est mis en place sur la base des audits internes.

Dans l'approche qui est la nôtre nous retiendrons donc comme définition opérationnelle de la norme une représentation à travers trois axes :

- la norme comme organisation de la gestion documentaire,
- la norme comme analyse transversale de l'entreprise,
- la norme comme réalisation des audits internes en vue de produire une amélioration du système organisationnel.

La norme comme organisation de la gestion documentaire traduit le fait que l'application de la norme ISO 9000 entraîne la mise à plat et la reconsidération de l'établissement, de la circulation, de l'archivage et de la mise à jour de tous les documents au sein de l'organisation. Non seulement cela permet de supprimer les redondances existantes mais aussi de vérifier que les interfaces présentant le plus de risque au sein de l'organisation sont clairement enregistrées sur des documents pour limiter les risques.

La norme comme analyse transversale de l'entreprise met en avant les processus organisationnels. Le texte de la norme insiste sur cette analyse des processus qui se révèle selon les entreprises soit très simple (exemple: concession automobile avec une activité stable au niveau organisationnel et un découpage qui distingue la vente de véhicules neufs, la vente de véhicules d'occasion, la vente de pièces de rechange et le service après vente), soit plus complexe (exemple: aéroport pour lequel les activités sont diverses: mise à la disposition des compagnies aériennes des équipements nécessaires, gestion des parkings passagers, organisation de l'accueil, de l'affichage, promotion de l'aéroport, développement économique de la concession donnée à l'aéroport).

La norme comme réalisation des audits internes en vue de produire une amélioration du système organisationnel traduit le principe d'amélioration continue qui est à la base des systèmes de qualité totale (Krebs et Mongin, 2003). Sur eux repose l'auto-évaluation de l'organisation souhaitée par la norme. Réalisés par des acteurs internes à l'organisation, ils doivent permettre de mettre à jour des dysfonctionnements ce qui, une fois ces derniers corrigés, assure une amélioration de l'efficacité de l'organisation dans la poursuite des objectifs qu'elle s'est fixés.

2. La nécessité d'un responsable qualité pour la mise en place de la norme ISO 9000

Dans le cadre de la problématique de la médiation du responsable qualité, l'objet de notre recherche était d'illustrer le rôle de ce dernier dans la mise en place et le suivi de la norme ISO 9000 (Bénézech et Loos-Baroin, 2003).

Les résultats obtenus peuvent être présentés en trois axes.

D'une part, tous les cas observés ont montré qu'il existait, au-delà de l'obtention de la certification, une personne responsable qualité dans les organisations certifiées. Elle pouvait être seule à remplir cette fonction ou être épaulée par une équipe (par exemple la cellule ou le service qualité). Dans certains cas, elle avait comme fonction unique celle de responsable qualité de l'entreprise, dans d'autres elle était polyvalente (responsable de laboratoire, responsable achats, comptable, dessinatrice, etc.) D'autre part, l'étude de l'action du responsable qualité montre qu'elle concerne autant l'animation du projet de certification (il est, par exemple, l'acteur principal dans la construction de la cartographie) que l'animation au quotidien (prise en charge des revues de

direction - l'ordre du jour étant fixé par la norme -, organisation des audits internes et participation personnelle importante à ceux-ci - gestion calendaire des audits afin d'assurer la mise à jour des documents).

Enfin, le responsable qualité joue le rôle de médiateur entre la norme et l'organisation. Il est le lecteur principal si ce n'est unique du texte et présente un statut hybride, à la fois membre interne de l'organisation et externe, en tant que représentant de la norme. Si nécessaire, il traduit les termes spécifiques (Lang, 1992; Foucault, 1966) pour en faciliter la diffusion (« non conformité » devient par exemple, « anomalie », « fiche jaune » ou « fiche d'améliorations possibles », etc.) et ceci en lien avec son profil personnel.

Tableau1 – six profils différents

	« nouveaux recrutés »	« Anciens consultants »	« Responsables qualité généralistes »	« Idéalistes communicants »	« Idéalistes solidaires »	« Famille du patron »
Responsables qualité orientés écoute de l'organisation				Code 09 Code 16	Code 10 Code 12 Code 13	Code 01 Code 06
Responsables qualité orientés écoute de la norme	Code 05 Code 14 Code 15 Code 19 Code 22	Code 20 Code 23	Code 07 Code 08 Code 17 Code 18 Code 21 Code 24			

3. Un essai de classification des profils des responsables qualité

REPERES 1 9/ NTIC-GRH

On constate sur les 24 cas observés qu'un phénomène de saturation intervient et

permet de cerner des profils différents pour les responsables qualité: certains ont un profil plus tourné vers l'écoute de la norme, d'autres vers l'écoute de l'organisation. Cela détermine un comportement de médiation différent. Par exemple, dans une entreprise du secteur secondaire, le responsable qualité généraliste présentant la double casquette de responsable qualité technique et de responsable qualité organisationnelle présente l'analyse des processus demandée par la norme comme évidente à réaliser. Par contre, dans une concession automobile, la personne chargée de la qualité confondra procédure et processus à plusieurs reprises dans son témoignage, termes bien distincts dans la norme.

On observe au final six profils différents (présentés dans le tableau 1) qui déterminent des modes de médiation de la norme distincts. (Les effectifs de chaque catégorie ne peuvent prétendre à aucune représentativité du fait qu'il s'agit d'un échantillon théorique et non représentatif de la population. Ils ne sont là qu'à titre indicatif.) Nous avons cherché à donner un titre le plus illustré possible et rendant compte du trait caractéristique de chaque catégorie. Ainsi le terme de « nouveaux recrutés » regroupe les cas où le responsable qualité a été embauché dans l'entreprise en vue de prendre en charge le projet de certification ISO 9000. Dans le cas des « anciens consultants », c'est-à-dire de salariés ayant eu dans le passé une activité de consultant en qualité, cette spécificité semble être importante car elle teinte leur discours d'une connotation particulière.

La troisième catégorie regroupe les responsables qualité qui, par leur activité première, étaient déjà concernés par la qualité, mais uniquement dans sa dimension qualité du produit (responsable laboratoire, technicien, pharmacienne dans l'industrie, docteur en chimie, ingénieur).

Les catégories des « idéalistes»

regroupent des personnes qui semblent posséder des qualités certaines pour jouer le rôle de communicant et de conciliateur dans l'entreprise et qui accordent une grande place aux relations humaines. Nous avons distingué deux groupes: celui des « idéalistes communicants » met en avant le profit attendu d'une meilleure communication en termes de transparence, celui des « idéalistes solidaires » insiste sur la nécessité dans l'intérêt de l'organisation et du groupe humain qu'elle représente d'obtenir la certification. Enfin, la sixième catégorie de responsables qualité présente la spécificité d'avoir des liens familiaux avec la direction de l'entreprise. Si cela peut sembler normal dans des entreprises petites et assez fréquemment familiales, il est intéressant de le mettre en parallèle avec des commentaires de responsables qualité indiquant que leur fonction est trop souvent perçue comme temporaire car liée à une mission qui aurait une fin dans le temps, celle de la date de certification. Or, ce genre de tâches présente moins de contraintes en termes de gestion du personnel si on l'attribue à un membre de la famille que l'on peut supposer plus souple dans la définition des tâches associées à son poste. Ainsi une fois la mission terminée, on pourra compléter les fonctions du membre de la famille avec les tâches urgentes du moment, ce qui est moins facile avec un salarié ordinaire. D'une certaine manière une responsable qualité intégrée dans le groupe « nouveaux recrutés » confirme cette analyse quand elle se présente comme « employée polyvalente » : cette définition de son poste permettrait une fois la mise en place de la norme ISO 9000 réalisée de modifier son affectation. (si l'on reprend le raisonnement de son employeur).

Le point 1.2 nous avait permis de conclure qu'en tant que médiateur entre la norme et l'organisation, le responsable qualité avait un statut hybride, à la fois acteur interne et externe à l'organisation. La classification établie que nous venons de

présenter montre cependant une certaine orientation des profils plus tournés vers l'écoute, soit de la norme, soit de l'organisation.

Armés de ces résultats, il paraît intéressant de les comparer au cas très spécifique du secteur viti-vinicole pour voir l'impact de cette activité qui est marquée à la fois par une dimension technologique et artisanale. On peut s'interroger en effet sur le choix du profil du responsable qualité dans ce contexte particulier, carrefour de plusieurs logiques.

2. APPLICATION DES RÉSULTATS À UN SERVICE TECHNIQUE VITI - VINI CO LE

1. Le contexte

Le service technique auquel nous nous sommes intéressés appartient à un organisme para-public de statut privé mais fonctionnant sous la tutelle de ministères et contrôlé par l'État. Il bénéficie entre autres d'une délégation de la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes pour le suivi aval de la qualité.

Il a été créé à la demande des professionnels de la viticulture et du négoce par la loi du 28 novembre 1955. En tant qu'organisme interprofessionnel, il a pour mission de procéder à toutes les études et de centraliser toutes les statistiques permettant la connaissance de l'offre et de la demande ainsi que l'adaptation et la régularisation de l'offre. Il met en oeuvre, sous le contrôle de l'État, les règles de mise en marché et de conditions de paiement. Il réalise la promotion de toutes les mesures d'ordre scientifique et technique susceptibles d'améliorer la qualité des produits et il organise en France et à l'étranger la promotion des vins AOC.

L'organisme interprofessionnel auquel appartient notre service technique est construit sur trois principes

REPERES 1 9/ NTIC-GRH

fondamentaux :

- la représentativité des familles professionnelles;

- l'équilibre paritaire entre les familles professionnelles du négoce et de la viticulture; - l'unanimité pour toute décision majeure prise par l'Interprofession.

L'effectif global de l'organisme interprofessionnel est actuellement de 50 personnes; 22 travaillant dans le service technique que nous avons étudié. Au début l'activité était essentiellement tournée vers une activité de laboratoire (analyses œnologiques, microbiologiques, fines pour le suivi et le contrôle de la qualité des vins). Puis l'accent a été mis sur la qualité et le service technique a développé une activité de conseil et de formation ainsi que le suivi aval de la qualité en lien avec la DGCCRF. Parallèlement les missions de communication et de promotion des vins se sont aussi développées.

Pour faire face à ces nouvelles activités, le service technique a été amené à demander certaines accréditations ou certifications. Une première étape a été franchie avec l'obtention de l'accréditation pour la norme ISO 17025. Elle regroupe les prescriptions générales concernant la compétence des laboratoires d'étalonnages et d'essais et est rendue obligatoire par l'État pour obtenir une délégation de la DGCCRF.

La seconde étape a été abordée quand le consultant a convaincu l'encadrement de l'intérêt d'intégrer tout le service technique dans le périmètre de certification du système de management. Fin 2002, il est donc décidé de faire certifier ISO 9000 tout le service technique ce qui est chose faite 12 mois plus tard. D'après la responsable qualité, le principal intérêt de cette démarche a été d'obliger l'organisation à repenser ses métiers et à les redéfinir. Entre autres, le problème qui se pose pour ce type d'organisations multipartenaires est celui de la définition

de ses clients. Posées au carrefour de nombreux réseaux (les professionnels de la production et du négoce, l'État, les clients, les revendeurs), les multiples forces qui s'exercent risquent de faire perdre aux organisations leur homogénéité et leur cohérence. La mise à plat de leurs missions dans le manuel qualité, l'inscription de leurs clients et le découpage de leur activité à travers l'analyse en termes de processus demandée par la norme ISO 9000 est l'occasion de développer une communication interne sur les objectifs premiers de ces organisations. Cela permet de rapprocher les représentations qu'en ont les acteurs et donc de resserrer la cohérence du groupe.

2. Le profil du responsable qualité

Par rapport aux six profils types relevés lors de l'étude générale précédente, la responsable qualité du service technique étudié apparaît à la fois comme une « responsable qualité généraliste » puisqu'elle a débuté dans le laboratoire au niveau de la qualité du produit, ici le vin, mais elle est aussi une « idéaliste communicante » car elle axe son discours sur le bénéfice que l'on peut retirer d'une plus grande transparence dans l'organisation elle-même et dans les relations entre l'organisation et ses partenaires. Elle associe ainsi la parfaite maîtrise de la qualité du produit, une bonne connaissance de l'organisation et une perception valorisante de l'application de la norme. En effet, elle a au départ une formation en œnologie qui l'a amenée à être recrutée 26 ans auparavant pour travailler dans le laboratoire d'analyse qui représentait alors la quasi-totalité de l'activité de l'organisation interprofessionnelle. L'effectif était de 4 dans le service technique, pour 22 personnes actuellement (50 pour la totalité de l'organisation interprofessionnelle). La responsable qualité a débuté dans la

fonction qualité en 1989. En effet, à cette époque-là, l'Union française des œnologues, regroupement de professionnels bien structuré, avait décidé d'engager une démarche collective en qualité afin de mettre à la disposition de tous ses membres une démarche et un manuel qualité types (les laboratoires œnologues étant très petits il semblait obligatoire de mutualiser les moyens). Ce projet a fait intervenir des consultants et les responsables des laboratoires. L'accréditation à la norme ISO 17025 pour le service technique a ainsi été obtenue en 1993. La responsable qualité s'est alors recyclée dans la formation qualité pour aider les entreprises vitivinicoles à décrocher la certification ISO 9000 tant il semblait à ce moment-là que le certificat était le passage obligé pour assurer la pérennité de toutes les entreprises (depuis la profession semble s'accorder sur le fait qu'il ne s'impose pas pour les petites exploitations qui n'ont besoin que des certificats garantissant la qualité produit. L'assurance qualité en management se limite ainsi aux organisations plus importantes).

En 1995, elle a débuté par ailleurs une activité de communication, pôle négligé jusque-là par l'organisation et a contribué à la création du service de suivi aval de la qualité (délégation donnée par la DGC-CRF). Elle en a été désignée comme responsable.

Elle insiste sur la nécessité de faire vivre le système qualité de management et la présentation qu'elle fait de la revue de direction comme levier efficace dans la demande de moyens vis-à-vis du bureau de l'organisation professionnelle. Elle montre comment ce rendez-vous annuel qui permet un bilan des actions passées et la fixation des objectifs pour l'avenir fournit l'occasion au service technique de défendre ses positions stratégiques grâce aux données chiffrées et argumentées établies d'après les enregistrements demandés par la norme ISO 9000. La

structuration de l'activité de management qui résulte de l'application de la norme est pour la responsable qualité un avantage important face au bureau et à l'assemblée générale d'élus, ainsi qu'à la multiplicité des partenaires. Ceci contribue en retour à donner une légitimité forte à l'application de la norme aux yeux des personnes travaillant dans le service technique.

La responsable qualité indique par ailleurs que grâce à la mise en place de la norme ISO 9000 le service technique a pu survivre à un déménagement, un regroupement de laboratoires et trois changements de direction en huit ans. Le système qualité a été un rempart tant du point de vue politique qu'organisationnel.

À la fois « responsable qualité généraliste » et « idéaliste communicante », elle se trouve être à l'écoute simultanément de la norme et de l'organisation. Elle présente ainsi un profil hybride équilibré ou parfait ce qui présente un facteur favorable à la mise en place de la norme ISO 9000, à la pérennisation de l'application et à l'acceptation de la norme par l'organisation.

3. Les hypothèses explicatives de l'émergence d'un profil hybride parfait

Dans le cas que nous venons de décrire, la responsable qualité présente un profil hybride parfait à la fois de « responsable qualité généraliste » (ancienne technicienne du laboratoire) et d'« idéaliste communicant » (discours moderniste sur la norme, mise en avant de la transparence et de l'efficacité qu'elle apporte) et valorise donc autant la norme que l'organisation dans son discours.

Ainsi elle a pu jouer pleinement son rôle dans les deux étapes de l'application de la norme :

- d'une part, au moment de la demande de certification,
- d'autre part, dans la gestion au quotidien de l'application.

On peut s'interroger sur les raisons de l'équilibre de ce profil hybride.

REPERES 1 9/ NTIC-GRH

Un début de réponse nous est peut-être donné par l'étude du Kurunmaki (2004) portant sur l'hybridation observée à travers l'acquisition de compétences en matière de comptabilité de gestion par des professionnels de la santé. Elle montre, en comparant le cas finlandais et le cas anglais, qu'il y aurait une corrélation entre la possibilité de rapprocher deux professions (ici celle de gestionnaire et celle de médecin) et l'importance accordée aux signes distinctifs et identitaires des professions, signes qui se déclinent en termes de corpus théorique de référence, de techniques et de compétences particulières, d'institutions formatrices spécialisées et enfin de disciplines académiques. En Finlande, la comptabilité de gestion demeure une sous-discipline du management. Cette représentation sociale permet la diffusion des compétences gestionnaires vers d'autres professions sans que ces dernières ne le perçoivent comme un impérialisme. En Grande-Bretagne, la comptabilité de gestion a une dimension académique et institutionnelle, elle a plus de mal à être acceptée par des professions non gestionnaires. Ainsi, selon Kurunmiiki, pour qu'un savoir soit miscible, il faudrait qu'il soit présenté comme une technique et non comme une discipline académique. À cette condition, on assiste à un phénomène d'hybridation entre les professions et non de compétition.

Si l'on cherche à appliquer cette analyse à notre étude, l'hybridation observée au niveau de la responsable qualité du service technique viti-vinicole, c'est-à-dire le fait qu'elle intègre à la fois les contraintes de l'organisation et celle de la norme, pourrait s'expliquer par le fait que la gestion de la qualité est considérée comme une technique et non comme une discipline académique. Il n'existe pas de « qualicien pur », les formations qualité étant proposées à des personnes qui ont déjà suivi une formation supérieure, secondaire ou tertiaire. Cela permet

d'associer des compétences en qualité avec celles d'une autre profession opérant au sein de l'organisation.

Mais cette explication n'est pas suffisante pour rendre compte de l'équilibre de l'hybridation rencontrée chez la responsable qualité du service viti-vinicole entre écoute de l'organisation et écoute de la norme. En effet, pourquoi cet équilibre dans l'écoute n'existerait-il pas aussi chez les autres responsables qualité observés antérieurement ? On peut à ce niveau du raisonnement mobiliser les conclusions des travaux de Caglio (2003) qui voit dans la participation à un projet (dans son article la mise en place d'un ERP) une ouverture vers des modifications dans la répartition des responsabilités (dans le cas étudié par Caglio, glissement des fonctions occupées par les contrôleurs de gestion vers des fonctions plus managériales). La mise en place de la norme ISO 9000 peut être pour la personne qui en a la responsabilité l'occasion de voir ses tâches et ses responsabilités et donc ses propres représentations évoluer du fait des contacts et des remises en cause organisationnelles concomitantes. Cette interprétation expliquerait l'évolution de la responsable qualité du service technique viti-vinicole lors de la mise en place de la norme ISO 9000 vers un équilibre dans le dialogue entre défense de la norme et défense de l'organisation. Là encore, cependant, pourquoi toutes les catégories de responsables qualité n'auraient-elles pas convergé vers cet équilibre puisqu'ils sont dans tous les cas les animateurs du projet de mise en place de la norme ? La recherche d'hypothèses explicatives complémentaires nous oblige à trouver d'autres variables discriminantes, peut-être liées à la position hiérarchique de la responsable qualité.

Dans le service technique, cette responsable qualité est en effet l'initiatrice du projet du fait de sa position dans

l'encadrement. Si les deux premières hypothèses de Kurunmaki et de Caglio ont pu jouer un rôle, on peut penser que le fait d'associer en une seule personne le pouvoir hiérarchique et les compétences en matière de qualité a favorisé un renforcement de la cohérence des comportements de l'ensemble des acteurs autour du projet et une vision globale des enjeux chez la responsable qualité. Elle a pu développer le projet avec toute la légitimité que lui assurait sa position hiérarchique. Il en découle chez elle un discours équilibré entre les contraintes représentées par la norme et celles représentées par l'organisation.

En définitive, après avoir établi que les responsables qualité sont des acteurs hybrides de par leur nature à la fois interne et externe à l'organisation du fait qu'ils représentent la norme, référence extérieure à l'organisation, aux yeux des autres acteurs de l'entreprise, on a pu constater qu'ils se différencient cependant par un discours soit plus orienté vers la norme, soit plus orienté vers l'organisation. Nous avons alors construit un essai de classification en six catégories. Un terrain d'observation bien spécifique juxtaposant plusieurs logiques, entre autres celles de l'artisanat et de la technologie, à savoir un service technique viti-vinicole, nous a donné l'occasion de découvrir un responsable qualité dont le discours était parfaitement équilibré entre la défense de la norme et la défense de l'organisation. Après avoir constaté que les interprétations concernant les phénomènes d'hybridation de Kurunmaki et de Caglio étaient insuffisantes pour expliquer le phénomène, nous avons proposé l'hypothèse de la position hiérarchique du responsable qualité comme variable catalyseur permettant d'atteindre une hybridation équilibrée que nous qualifierons de parfaite. Le positionnement politique de l'acteur serait donc une variable essentielle pour la réussite de

l'hybridation.

Il reste que ce cas de figure demeure certainement rare en raison de la condition nécessaire qui lui est associée, à savoir la prise en charge de la mise en place de la norme ISO 9000 par une personne de la

direction. Il serait intéressant d'étudier dans quelle proportion les organisations candidates à la certification ISO 9000 rattachent la responsabilité de la mise en place de la norme à la direction de l'entreprise et quel en est l'impact dans la réussite du projet.

Comment les économistes mesurent-ils le bonheur : des indicateurs pertinents pour la France ?

Raphaël Wintrebert

Problèmes Economiques, 2 Janvier 2008

Malgré les insuffisances que présente le produit intérieur brut (PIB) pour mesurer le bien-être et l'existence d'indices alternatifs depuis plus de 25 ans, sa remise en cause ne s'est toujours pas vraiment faite. La longévité de cet indicateur s'explique par sa facilité d'utilisation et les possibilités qu'il offre en termes de comparaison, mais aussi par la difficulté de trouver un indicateur alternatif satisfaisant. Le premier problème est lié à la quantification d'une notion par nature subjective, le deuxième tient à la difficulté de trouver un accord sur les multiples éléments qui participent à l'épanouissement individuel. Les indicateurs de bonheur qui ont été réalisés à ce jour sont basés sur des données objectives (revenu, espérance de vie, etc.) et subjectives (obtenues à l'aide d'enquêtes). Les classements ainsi établis varient fortement en fonction des échelles et des critères retenus. Néanmoins, on peut conclure que les individus sont nettement plus heureux dans les pays plutôt riches, sécuritaires, libres, égaux et tolérants.

La question de l'insuffisance du produit national brut (ou du produit intérieur brut) pour mesurer le bien-être de la société n'est pourtant pas nouvelle, elle se pose depuis plus de 25 ans dans les milieux universitaires. Au début des années 1970, les premiers à tenter d'y répondre sont deux économistes américains, William Nordhaus et James Tobin qui proposent une mesure du bien-être économique (Measure of Economic

Welfare, MEW), élaborée à partir du produit national brut (PNB). Pour ces deux auteurs, le produit national brut est un indicateur de la production et non de la consommation. Pour mesurer le bien-être, il faut se focaliser sur la consommation, classer en positif tout ce qui est censé améliorer le bien-être et en négatif tout ce qui le minore.

Les limites du PIB sont largement connues mais, pour le moins, on sait ce que l'on mesure : selon l'optique retenue, un flux de productions, un flux de revenus, un flux de dépenses. La remise en cause du PIB comme indicateur central du niveau de vie ne s'est pas, à ce jour, réalisée. La difficulté provient de la prise en compte des multiples éléments disparates qui participent à l'épanouissement de la personne aux différents âges de la vie. Le seul indicateur synthétique « officiel » qui ait été tenté sur ce sujet est l'indice de développement humain (IDH, élaboré par l'ONU en 1990) mais il limite son champ d'investigation à trois critères : la longévité (santé), l'éducation et le niveau de vie.

À défaut de pouvoir élaborer un indice synthétique fiable, différentes initiatives ont, dès les années 1970, tenté de définir une liste d'indicateurs qui conditionneraient le bien-être individuel et social. Citons en France: la création du Centre d'études et de recherche sur l'économie du bien-être (CEREBE) dirigé par Philippe d'Iribarne (La politique du bonheur, 1973), la publication par Jacques

Delors d'un ouvrage intitulé Les indicateurs sociaux (SEDEIS, coll. Futuribles, 1971), les premières Données sociales de l'INSEE (1973), la mise en place par l'OCDE d'une liste d'indicateurs sociaux destinée à mesurer la qualité de la vie (1981) régulièrement actualisée, Force est de constater que les différents outils proposés jusque-là peinent à donner une vue synthétique de la situation d'un pays et ne permettent guère des comparaisons internationales. Le débat sur les pondérations des différents critères a finalement abouti à la contestation du projet lui-même. N'est-il pas absurde de vouloir quantifier une notion par nature subjective? L'agrégation d'échelles de préférences individuelles est-elle dès lors possible et pertinente ?

Quelques indicateurs de bien-être

- Le « Subjective Weil-Seing Measurement» (SWBM, utilisé notamment par Adrian White de l'Université de Leicester).
- L'« Auto-évaluation anamnestic comparative» (Anamnestic Comparative Self-Assessment, développée principalement à l'université Libre de Bruxelles et à l'université Erasmus de Rotterdam, Faculté des sciences sociales) qui se fonde sur une échelle de bonheur biographique, déterminée par l'expérience de vie, entend compléter le SWBM.
- Le « bonheur national brut» (BNB) (indice préconisé par le roi du Bhoutan, Jigme Singye Wangchuck, en 1972). Selon le Premier ministre Lyonpo Jigmi Y Thinley, « les quatre piliers du BNB sont le développement socioéconomique équitable et durable, la préservation et la promotion des valeurs culturelles, la défense de la nature et la bonne gouvernance (1) ».

- L'« indice de développement humain» (IOH) (créé par les Nations unies en 1990).

- L'« indice du bonheur mondial» (associé à un indicateur de fracture mondiale et à un indice de mondialisation) développé par Pierre Le Roy (2).

(1) Cité par Olivier Lebégue. « Bonheur intérieur brut. les indicateurs du bien-être » ; www.ql.umontreal.ca/volume12/numero10/societev12nl0a.html

(2) www.globeco.frftbmcomment.htm

Des indices multiples et des résultats variés

Ruut Veenhoven, et avec lui tout un nouveau courant de recherches, estime pourtant que « le bonheur peut être défini comme une jouissance subjective de la vie dans son ensemble. En ce sens, le bonheur n'est pas un concept illusoire. Il peut être conceptualisé et mesuré» . Le bonheur varie, aussi bien à l'échelle d'un individu, qu'à celle d'un pays, ou entre pays. Par ailleurs, le bonheur n'est pas fondamentalement lié à des caractéristiques nationales. Les Français ne sont pas « par essence» (ou par héritage culturel) pessimistes tandis que les États-Uniens seraient optimistes. Les différences dans le bonheur moyen des nations sont principalement liées à des variations de la qualité de vie dans ces pays. Le bonheur n'est pas uniquement une affaire intime.

De nombreux chercheurs tentent donc toujours de développer des outils et indicateurs permettant une évaluation rigoureuse du « bien-être» et, in fine, des comparaisons internationales. Deux grandes perspectives, éventuellement associées, sont développées : l'une se fonde sur des données « objectives» et vise à mesurer l'état de richesse d'un pays et le confort dont doivent logiquement bénéficier ses citoyens; l'autre se fonde sur l'appréciation « subjective» des citoyens eux-mêmes de leur situation.

Suivant l'orientation privilégiée et les critères d'évaluation retenus on obtient ainsi une multitude de données et d'indices. Y a-t-il des résultats concordants ? Peut-on en tirer des conclusions générales ?

Les différents classements établis et les différentes méthodologies employées (dimension objective et/ou subjective) conduisent à une forte disparité des résultats. Les problèmes d'évaluation sont proportionnels à l'ambition et au degré de « montée en généralité » des chercheurs : plus on agrège des indicateurs divers afin d'obtenir un chiffre censé exprimer le « bonheur général » de l'humanité, plus on schématise les données et plus on s'éloigne du réel. Les comparaisons internationales avec une batterie de critères risquent donc de donner une image commode mais bien peu fiable de l'état de développement relatif des pays considérés. On constate ainsi que si les différents classements obtenus indiquent, somme toute très logiquement, que les pays les plus riches accaparent les premières places, ils ne permettent guère d'affiner davantage. Tout au plus peut-on observer une avance assez nette des pays d'Europe du Nord. Mais qu'en est-il de la place de la France par rapport à l'Allemagne ? Aux États-Unis ? A l'Italie ou à l'Espagne ? Les résultats peuvent varier fortement en fonction des échelles et des critères retenus.

Deux problèmes majeurs se posent en réalité. La question de l'échelle d'analyse privilégiée tout d'abord : une évolution moyenne peut très bien être contredite par une dégradation localisée. Là encore le problème de montée en généralité est patent. La question des liens de causalité ensuite : pour démontrer que la mondialisation joue sur le bonheur ou le malheur mondial, il faudrait pouvoir dégager des chemins de causalité. L'évolution des échanges internationaux

conduit-elle automatiquement à une amélioration du sentiment de bien-être ? Quelle relation entre la croissance (mesurée par le PIB ou le PNB) d'un pays et le niveau de bonheur de ses habitants ?

Le bonheur en France : un chantier d'avenir

Si les comparaisons internationales semblent pour le moins hasardeuses, les différentes études permettent en revanche d'identifier des facteurs essentiels expliquant le bien-être. « Les gens sont nettement plus heureux dans les pays plus riches, sécuritaires, libres, égaux et tolérants. Ensemble, ces qualités sociales expliquent plus de 63 % de la variation du bonheur moyen ! Les améliorations dans les conditions sociétales tendent à être suivies par une augmentation du bonheur moyen ».

Si, au niveau international, on ne peut sans doute guère aller au-delà de ces grandes conclusions, quatre grands facteurs de bien-être sont bien identifiés : richesse ; sûreté ; liberté ; solidarité. Nul doute qu'ils seront affinés à l'avenir. On peut déjà présenter, au vu des sondages régulièrement publiés, quelques éléments intéressants pour le cas français.

D'une manière générale on observe une constance du sentiment de bonheur à titre individuel, et une crainte de plus en plus forte pour l'avenir au niveau collectif. Il existe un fort décalage entre la façon dont les Français regardent individuellement leur avenir, et le regard négatif qu'ils portent sur leur pays.

« Les Français sont bien dans leur époque : 94 % d'entre eux se disent heureux, contre 5 %. Un sentiment qui n'a jamais été aussi élevé depuis que la question leur est posée (1973). Concrètement qu'est-ce qui rend les Français heureux ? La famille (52 %), les

enfants (48 %) et la santé (47 %) dominant de loin l'ensemble des facteurs. Pour être parfaitement heureux, qu'est-ce qui leur manque le plus ? De l'argent (36 %), davantage de temps (22 %) arrivent loin devant les enfants (14 %), le fait de se rendre utile (13 %), l'amour (13 %) et un meilleur logement (13 %).

C'est plutôt la sphère privée (davantage que le travail ou la richesse par exemple) qui semble constituer le socle d'une vie heureuse. Il existe toutefois des disparités sensibles en fonction du genre, de l'âge ou de la catégorie socio-professionnelle. Examinons dès lors les différents critères présentés plus haut.

Richesse

La question de la richesse (d'un pays) et des revenus (des individus) est au cœur de la réflexion sur le bonheur. Plusieurs résultats semblent acceptés par une majorité de chercheurs : la corrélation entre richesse et bonheur est variable en fonction des pays. Fortes dans les pays pauvres, elle est en revanche assez faible dans les pays riches. L'augmentation des aspirations contribue en effet à rendre constant le sentiment de bonheur. À partir d'un certain niveau de revenu (15 000 dollars par an aux États-Unis), le gain en bonheur lié à un revenu supplémentaire est faible.

Qu'en est-il en France ? 36 % des personnes interrogées estiment que l'obstacle le plus important à leur bonheur est le revenu, loin devant le temps disponible (22 %), les enfants (14 %), le fait de se rendre utile, l'amour ou un meilleur logement (13 %). Là encore, la hiérarchie varie fortement selon l'âge, le sexe et la catégorie socio-professionnelle : les catégories plus fragiles économiquement (employés, ouvriers et professions intermédiaires) soulignent plus particulièrement les besoins matériels (manque d'argent, logement insuffisant) .

Nié comme facteur de bonheur présent, l'argent est assumé comme facteur de bonheur futur ... Le pouvoir d'achat constitue depuis plusieurs années une préoccupation essentielle pour 62 % des Français (devant la lutte contre le chômage : 58 %, l'avenir des retraites : 51 % et la sécurité sociale : 25 %). Aujourd'hui, le constat fait par les Français sur l'évolution de leur pouvoir d'achat est le plus dur depuis 20 ans : 65 % estiment que depuis un an, leur pouvoir d'achat a diminué (+ 16 points par rapport à 2002), contre 8 % seulement qui déclarent qu'il a augmenté (- 4 points par rapport à 2002) et 27 % qui jugent qu'il est resté stable (- 12 points depuis 2002) . 2007 ne leur semble d'ailleurs pas être une meilleure année. Si près de la moitié des Français (48 %) n'envisagent pas de changement de la situation de leur pouvoir d'achat, près d'un tiers (31 %) pensent que la situation sera moins bonne et seulement 19 % qu'elle sera meilleure.

Liberté

En janvier 2007, 52 % des Français estimaient que des trois valeurs énoncées dans la devise républicaine, la « liberté » était la plus importante (30 % pour l'égalité et 16 % pour la fraternité).

Mais loin de considérer que la liberté est un acquis définitif, 59 % estiment qu'elle est menacée en France (23 % très menacée, 36 % assez menacée). Parmi les mesures jugées les plus liberticides on retrouve, par ordre décroissant, le croisement entre fichiers de données personnelles, le déremboursement des médicaments, les caméras de surveillance dans les lieux publics, l'interdiction de fumer dans les lieux publics, les contrôles radar sur la route ou encore l'augmentation des contrôles d'identité.

Les Français hiérarchisent par ailleurs les différentes formes de liberté. Par ordre décroissant d'importance viennent la liberté d'expression, la liberté de déplacement, la liberté d'entreprise, la liberté de culte ou encore la liberté

sexuelle.

Sûreté

Pour cette catégorie « sûreté », trois dimensions sont particulièrement importantes : la sécurité physique, la sécurité légale et la sécurité professionnelle.

Sûreté physique

Interrogés sur leur perception de l'insécurité et placés devant une dichotomie très tranchée, près de trois Français sur cinq (57 %) considèrent qu'elle est un phénomène qui ne cesse de s'aggraver, quand 39 % estiment que c'est plutôt le sentiment d'insécurité qui s'accroît. L'opinion selon laquelle l'insécurité est un phénomène qui ne cesse de s'aggraver est diversement partagée selon l'âge, le sexe, les références partisans et les professions . Notons qu'il existe une « cristallisation des craintes sur les violences contre les personnes, violences physiques et violences symboliques frappant le domicile des personnes, le "chez soi" étant considéré comme un prolongement de sa propre personne, Manifestement, le domicile des particuliers est un enjeu matériel et symbolique de sécurité considérable ».

Autre dimension de la sûreté physique : la santé. Beaucoup de Français mettent en avant la qualité des soins ou la prise en charge de la fin de vie comme facteurs déterminants de leur bien-être.

Sécurité professionnelle

Toutes les études montrent que le chômage a un fort effet négatif sur le bonheur des individus. Même si la perte de revenu liée au chômage est intégralement compensée, le chômage est en soi un facteur très important de malheur (perte du lien social). Cela touche les chômeurs mais aussi les employés qui deviennent inquiets pour leur propre

situation ou celles de leurs proches. Le chômage constitue la préoccupation principale des Français. En 2006, près des deux tiers des salariés français interrogés estimaient ainsi que « le risque qu'ils se retrouvent un jour au chômage est important}} (64 %) ; 28 % jugent même le risque « très important}}. Le pessimisme est majoritaire au sein de toutes les catégories de salariés, y compris chez les plus diplômés (55 % chez les personnes ayant un niveau d'études au moins égal à Bac + 3) et les cadres supérieurs (58 %).

Sécurité légale

Nous manquons d'études ou de sondages sur ce point mais il semble important d'intégrer le sentiment de confiance dans la justice. La justice est un des services publics dont les Français ont la moins bonne opinion (32 % d'opinions favorables contre 39 % pour l'emploi, 46 % pour la police, 49 % pour l'éducation nationale, 60 % pour la sécurité sociale et 74 % pour la santé publique) . Les Français se sentent-ils bien protégés au niveau pénal, civil ou professionnel ? Cela participe-il à leur sentiment de bonheur ?

Comment expliquer l'engouement pour la mesure du bonheur ?

Le besoin croissant de mesurer le bonheur est à l'origine de la multiplication, ces dernières années, du nombre d'indicateurs du bien-être. Cet intérêt s'explique d'une part par le fait que, sur le long terme, dans les pays industrialisés, les individus ne se sentent pas plus heureux en dépit d'une accumulation constante de richesses, d'autre part, parce que les habitants des pays riches sont de plus en plus soucieux de leur qualité de vie.

La prise en compte du bonheur se traduit notamment dans nos sociétés par l'engouement pour l'idée - bien que floue - de « développement durable et soutenable ». Ainsi, l'ancien Premier ministre Dominique de Villepin a déclaré le 6 mars 2007 que les Français souhaitent une économie juste, un

environnement préservé, un système de santé de qualité, des services publics efficaces. Il a demandé à l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) de mettre en place des indicateurs qui ne soient pas seulement des indicateurs de croissance mais également des indicateurs de progrès durable. Le concept intéresse également les économistes comme l'illustre l'attribution du prix Nobel d'économie en 1998 à Amartya Sen et en 2002 à Daniel Kahneman et Alan Kruger, ces deux derniers travaillant à la création d'un indice du « bonheur intérieur brut ». La question du bonheur intéresse aussi l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui a organisé deux conférences autour de ce thème, l'une en avril 2007 à Rome et l'autre en juillet de la même année à Istanbul.

Source : Alix C. (2007), « Les indices du bonheur », Libération, 14 juillet; OCDE (2007). Projet global de l'OCDE « Comment mesurer le progrès des sociétés » (www.oecd.org/document/V28/0,3343,101571361_31938349_36066460_1_1_U,00.html); Wintrebert R. (2007), « Mesurer le bonheur : des indicateurs pertinents pour la France? ». Document de travail. Fondapol.

Solidarité

S'il apparaît clairement que la richesse, la liberté ou la sécurité sont des conditions nécessaires au bonheur, elles ne sont pas suffisantes. La dimension relationnelle est fondamentale puisqu'elle permet d'inscrire l'individu dans une collectivité donnée; elle lui donne une place, un rôle et un sens. D'où l'importance du capital social: « les individus les plus heureux sont ceux qui, au lieu d'être soumis à des forces incontrôlables, décident eux-mêmes de leur sort [dimension de liberté, ndlr] et sont soutenus par un réseau de contacts sociaux ».

L'importance du « lien social » est soulignée par les Français eux-mêmes : en 2007, 69 % estiment que la « fraternité » est menacée en France (23 % très menacée, 46 % assez menacée) ; 80 % pensent que l'« égalité » est menacée en

France (31 % très menacée, 49 % assez menacée) (21). Interrogés en 2004, plus de 80 des Français avaient le sentiment que les inégalités s'étaient un peu (32 %) ou nettement aggravées en France au cours des années précédentes.

L'inquiétude pour ses proches ou pour l'avenir de l'ensemble de la société peut affecter profondément le sentiment de bien-être. On peut ainsi utilement identifier des dimensions pertinentes : confiance dans la famille, dans les relations amicales, participation sociale (associations bénévoles), perception de l'égalité/équité sociale (inégalité des revenus, des sexes, d'éducation), de la tolérance (acceptation de l'homosexualité, de la prostitution, d'autres cultures) ...

La réflexion sur le bonheur va se poursuivre tant le désir de dépasser les stricts indicateurs économiques est fort. Le Canada a par exemple lancé un grand chantier en ce sens. Ses chercheurs élaborent actuellement un nouvel indice d'évaluation du développement national autour de sept domaines : le niveau de vie, la santé, l'organisation du temps, l'éducation, la vitalité communautaire, l'environnement et la gouvernance. Chacun de ces domaines comptera jusqu'à une vingtaine d'indicateurs, allant du revenu des ménages à la quantité de polluants émis dans l'atmosphère en passant par le niveau de bénévolat, le taux de décrochage scolaire, la récurrence de certaines maladies et le temps passé avec sa famille. Gageons que le sujet s'imposera en France d'ici peu. Il est grand temps de s'y préparer.

La dématérialisation sous les fourches caudines du droit

Bertrand Lemaire
CIO, Juillet – Août 2008

Depuis la loi du 13 mars 2000, l'écrit électronique a la même valeur que l'écrit papier sous réserve de respecter des conditions qui, finalement, sont très similaires dans les deux cas. Il est vrai que, dans le monde physique, nous sommes tellement habitués à ne pas biffer de mot sur un contrat ou à refuser des chèques non signés, que nous ne songeons plus aux règles juridiques qui justifient ces habitudes.

Le texte de l'article 1316-1 du Code Civil est clair dans ses exigences : "l'écrit sous forme électronique est admis en preuve au même titre que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature il en garantir l'intégrité." Dès lors, comme l'article 1316-3 le mentionne : "l'écrit sur support électronique a la même force probante que l'écrit sur support papier."

La preuve électronique du consentement au contenu d'un document par une personne est liée à la signature électronique que cette personne appose sur celui-ci, selon les conditions de fiabilité exigées par l'article 1316-4 et ses décrets d'application. La signature électronique doit donc être propre au signataire (pas de signature "collective" ou liée à une personne morale), être créée de façon que seul le signataire puisse signer (tout comme une signature photocopiée ne vaut rien) et, enfin, la manière d'apposer la signature doit être telle que toute modification ou altération du document

doit rendre la signature caduque (exactement comme la suppression manuelle d'une mention sur un contrat papier est nulle, sauf si une signature supplémentaire de chaque partie vient la valider).

Précisons cependant que le processus de signature peut être "simple" (celui qui prétend tirer partie de la signature doit prouver qu'elle est fiable) ou "sécurisé" (réalisé avec un procédé agréé par l'autorité publique), en tel cas sa fiabilité est considérée comme prouvée et c'est à celui qui veut remettre en cause la signature d'apporter la preuve contraire.

Archivage avec valeur légale : au-delà de la conservation

Il ne viendrait à l'idée de personne de garder la photocopie d'un contrat papier et de jeter l'original. Voire même de ne rien garder du tout alors même que le contrat produit toujours des effets. Encore une fois, la dématérialisation ne change rien à ce principe de conservation. Elle l'adapte, tout simplement.

Que ce soit sous forme électronique ou papier, seul l'original portant la signature l'authentifiant est valide. Si cet original est papier, la dématérialisation peut être certes pratique mais ne dispensera jamais de garder le papier (et d'être capable de le retrouver !) en cas de litige (pour les contrats) ou de contrôle fiscal (pour les factures). Inversement, si l'original est électronique, c'est cet original dématérialisé qui sera source de preuve et jamais son impression, sorte de photocopie. Dans tous les cas, il faudra

prouver que le document est intègre (n'a jamais été altéré ou modifié) si l'on souhaite s'en servir.

Or, conserver un document électronique peut parfois être délicat avec les évolutions techniques des supports ... La prescription générale est de 30 ans et, sauf disposition contraire, il convient de conserver tous les documents importants trois décennies. Combien de générations de supports se succèdent sur une telle période ? Combien de générations de formats ?

C'est d'autant plus délicat que les formats de documents dématérialisés peuvent beaucoup évoluer (la guerre OOXMLIODF est là pour nous le rappeler). Et toute conversion, qui est nécessairement une modification du document, annule de fait toute signature électronique associée.

Certes, en matière fiscale, il suffira de tenir le choc 6 ans et, pour les documents commerciaux, de 1 à JO ans selon les cas. Dès lors que l'on parle de durée, il faut fixer une date de départ. Bien sûr, comme un écrit papier, le document signé peut comporter une date, par exemple s'il s'agit d'un texte. Mais lorsque le document est un ensemble de données structurées (par exemple une télédéclaration ou une facture), cette solution n'est plus envisageable. Il conviendra alors, en plus de la signature, de recourir à un tiers-horodatage qui certifiera la date. Certains prestataires de messageries sécurisées assurent des services associés d'horodatage

Dématérialisez, dématérialisez, mais il n'en restera peut-être rien

Légalement, pratiquement tout peut être dématérialisé. Cependant, du fait des conditions précises de validité d'un document archivé sous forme électronique, certaines dématérialisations sont peu prudentes (même si les

problèmes peuvent survenir une fois le DSI à la retraite).

Ainsi, le contrat commercial, dont la conservation est en général très limitée dans le temps, ne pose en principe pas trop de problèmes: il suffit que chaque signataire dispose d'une signature électronique. De la même façon, la dématérialisation des factures est aujourd'hui un procédé bien maîtrisé et la durée de conservation est relativement faible (six ans).

Mais d'autres documents sont délicats à dématérialiser. Comme, par exemple, le contrat de travail : s'il venait à ne plus être intègre, il serait nul et les parties seraient dans les conditions du droit général. Finies les clauses de limitation de durée, de non-concurrence, etc. De même, le bulletin de salaire doit être conservé par chacun au moins jusqu'à la retraite, ce qui peut nécessiter une durée se comptant en dizaines d'années, alors que les entreprises peuvent n'exister que quelques mois ou quelques années.

QUELLES SONT LES INQUIÉTUDES LES PLUS FRÉQUENTES ?

Selon maître Christiane Feral -Schuhl, avocate associée au cabinet Feral -Schuhl & Sainte Marie, les responsables d'entreprises devant mettre en œuvre des projets de dématérialisation s'inquiètent le plus souvent autour de quatre thématiques.

La première question qu'ils se posent concerne la durée de conservation obligatoire des documents dématérialisés. Autant l'information papier peut être stockée indéfiniment dans des cartons, autant celle dématérialisée peut être victime d'une obsolescence technique de son support.

Ensuite, dans quelles conditions le document dématérialisé vaut-il preuve ? Assez logiquement, il en résulte un questionnement des responsables autour

des documents qui doivent être conservés sous forme d'original papier ou ceux pour lesquels cette précaution est inutile.

Enfin, l'inquiétude qui résume tout peut se décliner en une seule question : "comment élaborer une politique d'archivage ?"

LE CAS PARTICULIER DES TÉLÉPROCÉDURES

La dématérialisation n'a pas seulement des avantages pour les entreprises publiques mais aussi pour les administrations. Celles-ci ont donc veillé, encouragées en cela par une forte volonté politique depuis le début des années 2000, à multiplier les téléprocédures et les télédéclarations. Parfois, l'usage d'une téléprocédure pourra être obligatoire (par exemple, lorsqu'une entreprise atteint un certain seuil de chiffre d'affaires).

Les principes généraux sont bien sûr applicables à ce cas particulier. L'État a simplement veillé à simplifier certaines obligations en matière de signature électronique en autorisant parfois l'usage de systèmes sans certificat sécurisé.

Il fut même un temps envisagé de supprimer toute forme de signature dans les candidatures aux marchés publics électroniques. Heureusement, cette idée fut abandonnée : les litiges en matière de preuve auraient été légion.

Quarante propositions pour transformer la fonction publique

Marie-Christine de Montéclair
AJDA, 28 Avril 2008

Rendu public le 17 avril 2008, le Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique suggère une transformation profonde du système français.

«Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France ». Tel est l'objectif affiché du Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, rédigé par le conseiller d'Etat Jean Ludovic Silicani à la demande du gouvernement et qui a été rendu public le 17 avril 2008.

Ce document (disponible sur le site www.enscmblcfonctionpublicuc.org) fait suite au débat national lancé le 1er octobre 2007 (AJDA 2007. 1845). Il présente quarante propositions, regroupées autour des six orientations stratégiques: Préciser, diffuser et faire vivre les valeurs du service public et de la fonction publique; Clarifier les missions du service public et rénover le management de la fonction publique; Refonder et simplifier l'organisation statutaire générale; Redéfinir la place et la nature du contrat pour en faire un meilleur usage; Rendre plus attractive et plus mobile la carrière des agents des trois fonctions publiques et permettre une véritable gestion des ressources humaines des collectivités publiques; Renforcer le pilotage général de la fonction publique.

S'agissant de la réforme du statut proprement dit, le Livre blanc s'inspire largement des propositions du rapport public 2003 du Conseil d'Etat (Perspectives pour la fonction publique, EDCE n° 54), rédigé par Marcel Pochard. C'est ainsi qu'il préconise le remplacement des corps par des «cadres statutaires». Si le rapport Pochard parlait de «cadres de fonctions», il s'agit bien de la même logique : identification de sept filières professionnelles (administration générale; financière et fiscale; sociale; éducation et recherche;

culturelle; technique; sécurité). Au sein de ces filières, quatre niveaux de qualification et donc de recrutement seraient retenus, un cinquième niveau regroupant les emplois de direction. Il s'agit d'un rapprochement avec l'organisation de la fonction publique territoriale en cadres d'emplois. Pour Jean Ludovic Silicani, «la fusion complète des trois fonctions publiques n'apparaît pas envisageable aujourd'hui ». Mais «il est en revanche possible et souhaitable d'opérer à la fois une harmonisation et un rapprochement dans [leur] organisation [...], afin de favoriser la fluidité de leur gestion et la mobilité des agents». Le rapport envisage ainsi la création de filières communes, dans l'administration générale par exemple. Ou encore de pourvoir les emplois médicaux et paramédicaux de l'Etat et des collectivités territoriales en utilisant les corps et statuts de la fonction publique hospitalière.

Par ailleurs, le Livre blanc propose de faire une place plus large aux contractuels, éventuellement de droit privé pour les emplois ne correspondant pas à des missions de souveraineté et ne comportant pas de prérogatives de puissance publique. Il suggère également de donner valeur obligatoire aux accords collectifs négociés entre les employeurs publics et les organisations syndicales et portant sur l'ensemble des questions concernant les non-titulaires et sur les sujets non statutaires pour les fonctionnaires.

S'agissant du recrutement, Jean Ludovic Silicani rejoint largement les propositions

du rapport Desforges (v. AJDA 2008. 324). Mais il suggère aussi de revoir profondément les procédures d'affectation sur les emplois, en donnant une large marge de manœuvre au service qui recrute et en posant le principe d'une «convention d'affectation », à durée déterminée.

Le régime des rémunérations devrait être revu en distinguant une partie liée au grade et une partie liée au poste, tenant compte à la fois des sujétions et des résultats.

Les ministres Eric Wocrth et André Santini ont annoncé le lancement d'une concertation sur la base du Livre blanc, avec les organisations syndicales, mais aussi les partis politiques représentés à l'Assemblée, avant l'élaboration d'un projet de loi.

Les valeurs du service public selon le Livre blanc

La réforme de la fonction publique doit s'appuyer sur les valeurs identifiées par le Livre blanc, «valeurs traditionnelles», souvent perdues de vue et qu'il faut revivifier et «valeurs émergentes» qu'il faut préciser et diffuser.

La première proposition de Jean Ludovic Silicani est l'élaboration d'une charte formalisant ces valeurs.

Le Livre blanc regroupe ces valeurs en trois grandes catégories.

- Les valeurs républicaines : liberté, égalité (dont les corollaires sont la neutralité et la laïcité), fraternité;

- Les valeurs professionnelles : légalité, efficacité (qui inclut la responsabilité, la qualité, la transparence et l'autonomie), adaptabilité (qui passe par l'innovation et l'anticipation), continuité, probité, exemplarité;

- Les valeurs humaines : engagement, respect, sens de la solidarité.

Qu'est-ce que 2007 nous aura appris ?

Jean-Pierre Petit, Florence Pisani et Frédéric Picard
Revue Banque, Février 2008

Avant de procéder à l'exercice ambitieux des prévisions annuelles, il est utile de revenir à ce que nous a "apporté" la crise de 2007. Sachant que tout a démarré à partir du virus subprime, "nous" avons redécouvert que les bulles immobilières, dont la formation récente a été exclusivement due à l'extrême financiarisation du logement, sont fondamentalement destructrices de valeur. Elles n'ont abouti qu'à un surinvestissement dans l'économie du passé et au maintien de la demande intérieure de façon artificielle, au prix d'un creusement de la dette des ménages et des déficits extérieurs.

La sanction de cette crise, via la poursuite de la correction immobilière et le resserrement des conditions de crédit, va prendre l'allure d'un ralentissement économique durable dans les pays riches, avec une possible récession (même si elle est faible et courte) aux États-Unis. Mais d'une manière ou d'une autre, celle-ci aurait dû avoir lieu. En ce sens, la crise du subprime s'est substituée à la hausse des taux longs qui, ne l'oublions pas, constituait la principale crainte des marchés avant les tensions du mois d'août. Cette crise nous rappelle quelques leçons plus techniques: la liquidité a un prix, y compris pour les banques; les agences de rating ont leurs propres limites, ce qu'elles reconnaissent elles-mêmes; toutes les innovations financières connaissent des crises de croissance; il n'y a pas de régulation publique parfaite; les indéniables progrès de la surveillance prudentielle permis par Bâle II n'ont pas remis en cause une loi vieille de 30 ans, à

savoir que l'ingénieur financier a toujours une longueur d'avance sur le régulateur public.

À travers la surperformance des marchés émergents et des Big Caps ainsi que la bonne tenue des matières premières, il y a un message plus profond de la part des marchés: l'histoire n'est plus écrite dans les pays riches. Le découplage entre pays riches et pays émergents était une thèse peut-être contestable il y a un an. Elle ne l'est plus aujourd'hui. Le débat sur la récession américaine est en partie un faux débat puisque l'on sait que l'Amérique dépend d'ores et déjà plus du reste du monde que l'inverse. En d'autres termes, mondialisation ne rime pas nécessairement avec américanisation. 2008 amplifiera cette fracture avec une nouvelle illustration de la capacité non seulement économique mais également financière du monde émergent: les fonds souverains, les multinationales émergentes et les fonds institutionnels émergents vont acquérir une part croissante des actifs occidentaux.

Une année difficile ...

L'année 2007 a été plutôt agitée sur les marchés, et les nerfs des autorités financières ont été soumis à rude épreuve. Ne nous y trompons pas toutefois, en 2008, la tâche des Banques centrales risque d'être tout aussi délicate. En Europe, comme aux États-Unis, elles vont d'abord devoir continuer à essayer de rétablir un fonctionnement normal des marchés monétaires. Leur intervention

concertée mi-décembre a certes fini par redonner un semblant de normalité au marché interbancaire. Mais, compte tenu des spécificités de la crise actuelle - difficulté à évaluer le montant des pertes, difficulté aussi à identifier ceux qui les ont subies-la liquidité ne reviendra que lentement sur ce marché. Surtout, si jus qu'ici les perturbations ont été cantonnées à la sphère financière, il est peu probable qu'elles puissent encore longtemps continuer d'épargner l'économie réelle.

Ainsi, au quatrième trimestre 2007, malgré une contraction de l'investissement résidentiel, le PIB américain n'en progressait pas moins de 2,7% en glissement annuel, rythme comparable à celui observé fin 2006. De même, dans la zone euro, la croissance était toujours, fin 2007, proche de son potentiel. Les tout derniers indicateurs conjoncturels laissent toutefois deviner un ralentissement de l'activité en début d'année. Outre-Atlantique, les commandes de biens d'équipement marquent le pas, les ventes de maisons neuves continuent de se contracter rapidement et la baisse des prix immobiliers gagne désormais l'ensemble des grandes agglomérations. Dans la zone euro, les effets de l'appréciation du change comme du resserrement des conditions de crédit bancaire, sont déjà visibles dans les résultats des enquêtes auprès des chefs d'entreprises. Et comme si les turbulences financières ne suffisaient pas à compliquer l'équation, un accès de fièvre des prix énergétiques et alimentaires vient, au moment où partout la croissance fléchit, pousser l'inflation à la hausse. On l'aura compris : cette année, pas plus qu'en 2007, les autorités n'auront la partie facile. Souhaitons que leurs nerfs restent solides !

Une crise sans précédent

REPERES 1 9/ CHRONIQUE

Avec un encours sous gestion de 918 milliards d'euros à fin décembre 2007, la gestion française termine l'année beaucoup plus mal qu'elle ne l'avait commencée. Même si notre analyse se limite aux fonds de droit français agréés par l'AMF, les éléments que nous avons par ailleurs sur les fonds de droit étranger et sur les mandats n'infirmes pas la tendance baissière.

Un repli du marché

En 2007, les performances certes modestes mais positives contribuent à la croissance de l'encours sous gestion. C'est la décollecte nette de plus de 45 milliards d'euros qui explique le recul des encours. Fait sans précédent, dans un marché haussier pour toutes les catégories, y compris les fonds de trésorerie, les décollectes touchent toutes les classes d'actifs à l'exception des fonds garantis et des fonds de gestion alternative.

Rachats massifs sur le second semestre

Le second fait marquant de cette crise tient dans sa rapidité et sa brutalité. Au second semestre, l'encours a reculé de 119 milliards d'euros et les souscriptions sont devenues des rachats massifs de l'ordre de 100 milliards d'euros relayés par un recul des marchés sur la fin de l'année dont l'impact peut se chiffrer à environ 14 milliards d'euros.

Crise de marché ou crise de confiance ?

La sortie de 100 milliards d'euros des fonds de gestion collective est concentrée sur les produits monétaires euro avec pratiquement 65 % des retraits. Tous les produits sont touchés même si les monétaires dynamiques et dynamiques plus sont plus durement impactés.

La surprise vient évidemment des fonds dits "absolute return" qui perdent plus de 17 milliards d'euros sur les 6 derniers mois de 2007.

Certes impactés par la crise des crédits à risque américains, les fonds hexagonaux de trésorerie dynamique et dynamique plus ont surtout souffert d'une crise de

confiance des investisseurs. Dès lors que certains fonds ont affiché des performances très inférieures au rendement monétaire, les investisseurs et tout particulièrement les trésoriers d'entreprise se sont interrogés sur la nature même du risque de crédit supporté par les différents supports de gestion collective.

Les nombreuses annonces de dépréciation d'actif du côté du secteur bancaire et les révisions de notes des agences de rating entraînent un relèvement significatif des spreads sur l'ensemble des dettes corporates. Les investisseurs arbitrent en faveur de titres en direct tels que les certificats de dépôts.

L'éclatement aux États-Unis de la crise des crédits hypothécaires immobiliers aura des conséquences importantes sur l'économie mondiale. Très rapidement, les

marchés ont intégré ces perspectives et les indices des principales places boursières européennes ont reculé pour terminer l'année à des niveaux de performance proche de zéro.

À la différence de la crise des années 2000, où nous avons assisté à une destruction de valeur, cette année restera une année chahutée mais pas particulièrement catastrophique pour les marchés. En revanche, la crise de confiance touche de plein fouet les gérants d'OPCVM et plus particulièrement les gérants de taux. Les autorités de marché et les instances professionnelles se sont décidées à réagir en cette fin d'année. Une révision des catégories des OPCVM monétaires est en cours de réflexion afin d'améliorer l'information des investisseurs

A LA UNE DES PERIODIQUES

- **La réforme de l'administration et de la gestion publique au Québec**, La Revue du Trésor n°7 / juillet 2008
- **Un changement de statut de l'Inspection générale des finances au service d'une stratégie**, La Revue du Trésor n°7 / juillet 2008
- **Six principes pour réguler la finance mondiale**, Alternatives économique n°271-juillet 2008
- **Banque de demain : un besoin croissant d'interconnectivité des canaux**, Revue Banque Stratégie n° 261/ Juillet – Août 2008
- **Dématérialisation : au-delà de la réduction des coûts**, CIO n° 37/ Juillet – Août 2008
- **La gestion des processus métiers**, CIO n° 37/ Juillet – Août 2008
- **Réfléchir sur l'administration en 2050**, La Revue Administrative n°364/ juillet 2008
- **Cadre conceptuel de l'IASB : équilibrer les qualités de l'information comptable**, Revue Française de Comptabilité n°412 / juillet –août 2008
- **Les comités d'audit : une comparaison européenne**, Revue Française de Comptabilité n°412 / juillet –août 2008
- **La gestion des connaissances à visage humain**, Archimag n°216 / juillet –août 2008
- **Comment payer moins d'impôts ?** Alternatives Economiques n° 272/ septembre 2008
- **La faute aux normes comptables**, Alternatives Economiques n° 272/ septembre 2008
- **Archives et instruments de recherche sous le sceau du numérique**, Archimag n°217 / septembre 2008
- **Le projet d'Union monétaire maghrébine**, Revue Banque Stratégie n° 262/ septembre 2008
- **L'intelligence économique au ministère de l'Economie et du budget**, La Revue du Trésor n° 8-9 /août-septembre 2008
- **Une nouvelle approche des relations entre comptabilité et fiscalité**, Revue Française de Comptabilité n°413 / septembre 2008
- **Les Etats-Unis, une superpuissance économique en crise**, Problèmes Economique n°2954, septembre 2008-11-1
- **L'éthique au cœur de la crise financière**, Revue Banque n° 705/ septembre 2008
- **La gestion des crédits de l'Etat au niveau déconcentré**, Revue Française de Finances Publique n° 103/ septembre 2008
- **La fonction d'ordonnateur dans le nouveau cadre de gestion publique**, Revue Française de Finances Publique n° 103/ septembre

FOCUS

Maroc - FMI : D. Strauss-Kahn salue les résultats satisfaisants de l'économie marocaine

Finance News, la Nouvelle Tribune – juillet 2008



- **Le nouveau patron du FMI vient d'opérer sa première visite au Maroc pour s'exprimer sur la situation économique du Royaume.**
- **DSK n'a pas manqué d'éloges envers le Maroc et a fait un grand pont sur les vraies problématiques du pays.**

Pour sa première visite au Maroc, en tant que nouveau Directeur général du FMI, Dominique Strauss Kahn (DSK) n'a pas manqué d'éloges envers les «progrès» réalisés par l'économie marocaine ces dernières années, alors que toute l'assistance s'attendait à une intervention plus pragmatique qui pointe surtout du doigt les insuffisances et les pistes de réforme.

Dominique Strauss-Kahn : «Il faut bannir la subvention générale»

Pour la première fois au Maroc, en tant que directeur général du Fonds monétaire international (FMI), Dominique Strauss-Kahn a mis l'accent, lors de son entretien avec Salaheddine Mezouar, Ministre de l'Economie et des Finances, le 29 juillet, sur le système marocain des subventions. «Il sera essentiel, à moyen terme, de réduire le poids des subventions en veillant notamment à mieux les cibler sur les plus démunis ». Cela permettra aussi de dégager une marge de manœuvre pour accroître les dépenses d'investissement et les dépenses sociales et aidera également à réduire davantage la dette

publique», a ajouté le directeur général du FMI lors d'une conférence de presse. Ils ont débattu de la question du ciblage des subventions et surtout comment attribuer ces ressources vers ceux qui en ont le plus besoin. Le FMI avait mis l'accent sur ce point dans son rapport sur la situation économique au Maroc publié le 23 juillet dernier, en qualifiant le système de subvention au Maroc comme étant «la question la plus importante à laquelle les autorités devraient faire face». Le FMI avait également mis en avant, dans son rapport, les coûts d'opportunités considérables, sous forme d'investissements publics et dépenses d'éducation, auxquels le Maroc renonce en poursuivant sa politique de compensation généralisée.

Côté inflation, autre problématique à laquelle le Royaume doit faire face, au vu notamment de l'envolée des prix des produits alimentaires et énergétiques, DSK s'est, tout bonnement, «réjoui de la gestion efficace de la politique monétaire menée par la Banque centrale», tout en reconnaissant que «la conjoncture internationale actuelle

rendra la maîtrise de l'inflation plus difficile».

Pour cet exercice, le gouvernement marocain table sur un taux de croissance de 6,8 % et une inflation qui ne doit pas dépasser les 2,8 %. Généralement, le FMI est réservé dans ses prévisions. Mais, l'écart de croissance reste faible», a souligné M. Strauss-Kahn. «La difficulté principale pour le Maroc concerne le caractère soutenable de son économie. La soutenabilité concerne le déficit budgétaire, la dette, l'inflation, l'infrastructure, les projets structurels ainsi que le développement régional», a conclu le directeur général du FMI.

M. Strauss-Kahn, a indiqué que les programmes de réformes et les politiques menés par le Royaume dans plusieurs domaines "vont dans le bon sens" et commencent à donner leurs fruits, en témoigne la capacité de résistance face aux chocs externes développée par l'économie nationale.

La position du Maroc est un bon exemple pour les autres pays.

« Cette exemplarité doit servir de guide pour les autres pays, sans l'appliquer à l'identique», a indiqué DSK. D'ailleurs, il s'est félicité que Mezouar ait accepté de participer en novembre prochain à une grande conférence sur la croissance que le FMI organise en Tanzanie — pays qui préside l'Unité africaine — en association avec le secteur privé. Il parlera du cas de l'économie marocaine. Dans une déclaration distribuée par ses services en marge de la conférence, Dominique Strauss-Kahn est on ne peut plus clair: « J'ai félicité le gouvernement du Maroc pour les progrès économiques

solides enregistrés ces dernières années, qui ont fait de ce pays un pilier de développement dans la région. Il a aussi rappelé que le conseil d'administration du FMI, qui représente 185 Etats membres, a salué ces performances au cours de son examen annuel de l'économie marocaine à l'issue des consultations au titre de l'article VI des statuts du FMI.

L'agent comptable : expert, garant et allié pour les managers publics

Jean-Jacques François, Trésorier payeur général, Agent comptable des offices agricoles
La Revue du Trésor / Mars - Avril 2008

« L'administration manque de patrons » a répété sur tous les tons Michel Crozier, observateur lucide du monde public. Il aurait pu ajouter, sauf dans les établissements publics.

Pourquoi ? Parce qu'un établissement public, c'est un acteur qui réunit, si on s'y prend bien, toutes les conditions de l'efficacité : un domaine d'action défini (la spécialité), la responsabilité de décider, de mettre en œuvre et d'assumer (l'autonomie financière et la personnalité morale), tous les leviers pour agir (RH, SI, finances et métiers).

Placés à la tête de ces opérateurs, les hauts fonctionnaires (présidents, PDG, DG, DGA ou secrétaires généraux) ont démontré le plus souvent leur capacité à être stratèges, managers, gestionnaires avisés, loyaux avec leurs ministères et au service du public. Ils ont le goût de l'action, la capacité à mettre en place les solutions qui marchent, savent concilier la culture publique et la culture d'entreprise, se sentent responsables de leurs réussites et de leurs échecs. Ne citons pas de noms car on risquerait d'en oublier (il y en a plus de 1000) ou de faire des jaloux et passons sur quelques exceptions malheureuses et peu nombreuses.

Depuis 1962, le patron d'un EP s'appuie sur l'expertise, la compétence et la collaboration d'un acteur bien connu : l'agent comptable, « notre agent comptable » selon la formule usitée qui traduit bien la relation de confiance, de collaboration opérationnelle et d'appartenance avec à l'occasion juste ce qu'il faut de condescendance, d'ambiance picrocholine ou ringardisante (les fameuses règles de la comptabilité publique dont on parle toujours, mais qui ne sont jamais celles qu'on croit). Qu'en

est-il vraiment ?

- agent comptable : c'est une fonction clé;
- agent comptable : c'est un défi, car ça bouge vite;
- agent comptable : c'est un avenir très open.

Trois questions à M. Eric Woerth, Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

Jean-Jacques François. - Monsieur le Ministre, vous avez décidé la fusion de la DGI et de la DGCP. Comment s'inscrit-elle dans la modernisation de l'Etat ? Quelle sera son incidence pour les établissements publics nationaux ?

Eric Woerth. - Son principe a été annoncé par le président de la République, puis confirmé par le Conseil des ministres du 20 juin 2007, comme une réforme pilote dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Comme ministre du Budget je veux que cette réforme soit exemplaire de la modernisation de l'Etat qu'elle permette d'améliorer la performance et l'efficacité de l'Etat.

Cette efficacité doit permettre de mieux répondre aux attentes des usagers, des agents, des collectivités locales, mais aussi de nos partenaires. Les établissements publics en font partie.

Nous allons travailler à développer les synergies créées entre les services afin d'enrichir les prestations apportées aux autres administrations et partenaires. Les établissements publics à cet égard ont souvent des attentes en matière de conseil financier.

J.-J. F. - L'agent comptable est un acteur reconnu dans les établissements publics. Qu'attendez-vous d'eux ? Comment voyez-vous leur avenir dans le cadre de la nouvelle direction générale unique ?

Eric Woerth. - La présence des agents comptables dans les établissements publics doit être un gage de professionnalisme et donc de sécurité pour l'organisme. Cela constitue en effet pour les opérateurs de l'Etat que sont les établissements publics, ainsi que pour leurs administrations tutelles, une garantie de qualité de la gestion comptable et financière. Les agents comptables doivent donc continuer à s'impliquer dans leurs missions auprès des établissements publics. Ils doivent être force de proposition pour faire évoluer les règles et les procédures lorsque cela est nécessaire. C'est le cas par exemple des actions engagées par la DGCP avec la mise en place des services facturiers et d'un dispositif de contrôle interne qui contribuent à la qualité comptable.

Ils ont pleinement leur place dans la nouvelle direction générale. Je rappelle que la fusion a également pour objectif de donner des perspectives professionnelles plus riches aux cadres et aux agents des deux directions. Les agents comptables en font partie. Ceux qui choisiront à un moment de leur carrière de réintégrer la direction générale auront un choix de postes plus riche.

J.-J. F - Les agents comptables des offices ont mis en place un II club des meilleures pratiques)) avec le soutien du MAP et de la DGCP. Qu'en pensez-vous ?

Eric Woerth. - Je soutiens cette excellente initiative. La mutualisation des bonnes pratiques et des réflexions va dans le bon sens. Je trouve vraiment intéressant que les gestionnaires et comptables, opérationnels et administrations centrales, coopèrent activement dans ce cadre.

Par exemple, avec l'infocentre mis en place par la DGCP, nous avons déjà fait des progrès dans la diffusion de l'information comptable et financière. Nous devons continuer dans ce sens.

De façon plus générale, il est important que sur le terrain, agents comptables, contrôleurs généraux économiques et financiers et CBCM collaborent très étroitement pour garantir la qualité de la gestion financière mais aussi pour accompagner les établissements dans leurs projets en leur apportant un conseil financier de qualité.

AGENT COMPTABLE : UN ACTEUR RECONNU

Le décret de 1962 prévoit que les établissements publics seront dotés d'un agent comptable selon le langage de l'époque devenu aujourd'hui doublement obsolète: vous avez dit agent ? C'est petit. Vous avez dit comptable ? C'est réducteur, Nous en reparlerons.

Des fondamentaux de bon sens : tenir la caisse et les comptes

L'agent comptable exécute les opérations financières (budgétaires et de trésorerie) et patrimoniales de l'EP, après avoir procédé à quelques contrôles ciblés et prépare les comptes (voir encadré).

Rôle et contrôles du comptable public

Deux acteurs principaux assurent l'exécution des opérations des organismes publics : les ordonnateurs et les comptables publics. Ces deux fonctions sont incompatibles en vertu du principe ancien de séparation contenu dans **l'ordonnance du 14 septembre 1822** qui précise que : « les fonctions d'administrateur et d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable ».

Le **décret du 29 décembre 1962** portant règlement général sur la comptabilité publique, reprenant ce principe, définit les fonctions de chacun et plus particulièrement les attributions dévolues aux comptables publics nommés par le ministre du Budget des Comptes publics et de la Fonction publique ou avec son agrément.

Art. 11. - Prise en charge et recouvrement des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à recevoir :

- paiement des dépenses;
- conservation des fonds et valeurs;
- maniement des fonds, mouvements des comptes de disponibilité;
- conservation des pièces justificatives des opérations et des documents comptables;
- tenue de la comptabilité

Les comptables qui peuvent en outre être principaux ou secondaires (selon qu'ils rendent directement leurs comptes au juge des comptes ou non), sont tenus de mettre en oeuvre plusieurs contrôles.

Art. 12 et 13. - En matière de recettes, vérifier que :

- l'organisme est bien autorisé à percevoir les recettes qu'il doit prendre en charge;
- toutes les recettes dont il a connaissance

sont bien mises en recouvrement;
- toutes les annulations/réductions d'ordres de recettes sont régulières.

En matière de dépenses, s'assurer de :

- la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué qui lui donne ordre de payer;
- la disponibilité des crédits;
- l'exacte imputation des dépenses (en terme budgétaire et comptable) ;

- la validité de la créance, c'est-à-dire l'existence du service fait, l'exactitude des calculs de liquidation, la présence de toutes les pièces justificatives, l'intervention de tous les contrôles réglementaires préalables à l'émission de l'ordre de payer, le respect des règles de prescription et de déchéance, du caractère libératoire du règlement (paiement au bon créancier).

En matière de patrimoine, veiller à :

- la conservation des droits, privilèges et hypothèques;

- la conservation des biens, dont les comptables tiennent la comptabilité matière.

L'ensemble de ces contrôles a pour but de vérifier la régularité des opérations qui passent entre les mains du comptable et ainsi préserver les intérêts des organismes publics et prévenir tout détournement.

Le comptable est personnellement et pécuniairement responsable de l'exécution de tous ces contrôles.

Une réglementation édictée par la DGCP précise les conditions dans lesquelles il intervient (les instructions en M - 9) afin de garantir l'uniformité dans l'application des référentiels comptables et financiers et de prévenir les tendances centrifuges ou spécifiques si naturelles en cas d'autonomie.

Sa nomination intervient par décision conjointe des deux ministres (Finances et Techniques) parmi les agents du Trésor Public, ce qui garantit un maximum de compétence et de déontologie et un minimum d'indépendance d'esprit.

La Cour des comptes vérifie la gestion des différents agents comptables (comptables principaux) au titre de son contrôle juridictionnel et interprète selon sa propre doctrine le principe de la responsabilité personnelle, avant la décision ultime du ministre des Finances qui tient compte des circonstances de fait.

Le grade de l'agent comptable varie selon la taille, les enjeux, les risques, le

périmètre et le positionnement de l'Agence comptable, et va donc de contrôleur du Trésor (cadre B) à TPG. Il est détaché auprès de l'organisme et ses équipes sont composées pour partie d'agents du Trésor détachés ou d'agents de l'établissement fonctionnaires ou contractuels,

Une capacité d'adaptation éprouvée

« Tous terrains, toutes neiges », comme dirait un moniteur de ski. Sur les cinquante dernières années, la multiplication des EP répond à la nécessité constamment renouvelée de confier à un opérateur une activité de gestion, soit pour permettre au ministère de se consacrer à la définition des politiques, à leur pilotage et à leur évaluation, soit pour faire face à un besoin nouveau et associer des financements d'origine divers (externalisation des infrastructures pour RFF, gestion d'un service comme pour les chèques vacances, création d'un guichet unique comme pour l'ANRU financement de projets innovant comme pour Ali, gestion industrielle comme pour le CNES ou l'ONERA gestion culturelle comme pour le Louvre ou l'Opéra, gestion patrimoniale à l'ONF, gestion sanitaire à l'Agence du sang, etc.).

Le compte 26 des participations de l'Etat recense à ce jour 952 entités dont 743 sont dotées d'un agent comptable, 823 sont opérateurs des politiques publiques, et 129 non opérateurs.

Les immobilisations financières représentant les participations de l'Etat (compte 26) s'élèvent pour les entités dotées d'un agent comptable public à 56,258 milliards en 2006.

Les agents comptables ont accompagné dans leurs métiers (la finance et la comptabilité) l'évolution des ces établissements qui sont devenus les agences à la française, allant du public pur et dur à la quasi-entreprise, de la PME au groupe international, de l'industrie à la prestation de service, de l'innovation à la culture.

J'ai personnellement mis en place, en 1996, deux types d'agences comptables innovantes, dans des domaines jusqu'ici

inexplorés par l'Administration :

- la gestion active de la dette transférée par la Sécurité sociale à la CADES, qui, avec un statut d'EPA exerce les métiers d'un établissement financier spécialisé;

- la gestion des défaisances avec l'EPFR (Crédit Lyonnais) et l'EPRD (comptoir des entrepreneurs). Ces deux établissements chargés de défendre les intérêts financiers de l'Etat ont suivi, financé et reporté sur les cessions d'actifs et la gestion des passifs.

Contre l'opinion des « sceptiques par vocation », nous avons, avec le soutien de la DGCP et celui de la Direction du Trésor, et moyennant quelques dérogations ciblées à la M 9 - 1 et surtout une réflexion de fonds sur les meilleures pratiques de la profession, organisé les circuits comptables et financiers sécurisés, les reporting correspondant et les comptes.

Quel bon souvenir que la production des états financiers de la CADES, établis selon le PCEC (plan comptable des établissements de crédits), à partir d'une organisation « bancaire » : front office, middle office, back office, comptabilité, cahier des limites progiciel intégré, comptes certifiés dès l'origine par un big, visés par la COB, produits en français et en anglais. Exploités par les agences de rating, ils ont servi de support de communication (dans les road show) et de contrôle (Commission de surveillance, tutelle de Bercy, contrôle de la rue Cambon).

Cela a été possible parce que l'opération a été gérée comme un projet, focalisé sur les attentes du donneur d'ordre, les délais et les résultats en dépit de quelques combats d'arrière garde des anciens et des tentatives d'improvisation comptable de quelques jeunes gens impatientes (un fait générateur de recette ingérable, une nouvelle catégorie d'actif fiscal, des provisions au feeling, etc.). La Cour des comptes, informée régulièrement a procédé aux contrôles sans formuler de critique majeure.

Une vraie modernité

C'est la force d'une notion ancienne (les années 1960) mais très en avance sur son temps. La présence d'un agent

comptable apporte en effet à l'organisme :

- **La professionnalisation** (expertise et savoir-faire), la finance ou la comptabilité, c'est un métier. Qui peut prétendre la confier à des généralistes au moment où on découvre que la fonction achat, la fonction immobilière, la fonction RH, le contrôle de gestion, l'audit, la qualité, etc." sont affaires de pros sauf à courir sinon à la catastrophe, du moins à une forme latente d'incurie.

- **La proximité** : elle favorise le travail d'équipe, l'écoute, la compréhension des problèmes la rapidité dans l'action et la recherche de solutions pertinentes.

C'est par cette idée de proximité que j'avais convaincu, à l'époque (2002), le directeur des affaires financières à l'Intérieur, d'expérimenter le DCM qui deviendra après réunion avec le contrôle financier, CBCM (le nom a été inventé par d'autres ...);

▪ **La déontologie** : ce n'est pas un luxe quand on sait les dérives d'une fonction comptable « aux ordres ». Merci à Enron, Vivendi, l'ARC de nous avoir rappelé qu'il n'y a pas de bonne gouvernance sans une claire séparation des fonctions et des responsabilités, afin de prévenir les tentatives d'ignorer les règles du jeu, de tourner les référentiels, de travestir l'image fidèle. J'ai eu plaisir à expliquer aux auditeurs du FEOGA que les référentiels européens étaient parfaitement intégrés et que la présence d'un agent comptable apporterait le supplément de sécurité et de transparence attendu par la Commission européenne.

Qu'aujourd'hui, on constate ici ou là que la sanction qui s'applique au comptable (la responsabilité personnelle) est parfois disproportionnée, parfois mal évaluée, parfois bloquante, toujours tardive, C'est une autre et vraie question. N'en faisons pas un de ces débats idéologiques stériles. La rue Cambon, aussi, a su évoluer et adopte progressivement les meilleures pratiques. Elle vient de le démontrer brillamment dans la conduite des travaux de certification.

▪ **L'application des normes reconnues.** Après des années d'ésotérisme (règles spécifiques connues des seuls initiés) et d'opacité (les tiers ne comprennent pas), l'Etat s'est décidé à appliquer les normes internationalement reconnues (IFRS, IAS) grâce à la LOLF qui par facilité, parle de comptabilité d'entreprise.

Pour les établissements publics, les instructions M - 9 sont totalement inspirées du PCG avec les adaptations qui sont rendues nécessaires par les vraies spécificités publiques (recettes parafiscales, subventions, cofinancements publics et européens, interventions, etc.). Aujourd'hui nous devons apporter les bonnes solutions pour que les comptes de l'Etat et ceux des opérateurs soient au diapason, concernant leurs opérations réciproques (CAP, provisions, hors bilan) sans redondance ni oubli.

▪ **La séparation des fonctions** : cette trop fameuse règle de séparation de l'ordonnateur et du comptable, trop souvent exploitée comme un alibi à l'immobilisme ou au secret correspond aux principes très actuels de précaution (pour les écolos) de séparation des fonctions (pour la Commission européenne), de contrôle interne (pour l'entreprise).

▪ **Le travail en mode matriciel** : l'agent comptable dépend du MINÉFI pour ses référentiels métiers et sa déontologie. Il est à la disposition du patron d'établissement pour les orientations stratégiques, les priorités opérationnelles, la mesure des résultats, la communication financière, la recherche des meilleures pratiques, la mise en place des SI, l'application intelligente d'une réglementation surabondante et parfois contradictoire, l'élaboration des reporting conformes aux besoins des institutionnels ou des opérationnels.

C'est exactement ce qui se passe aujourd'hui dans les groupes mondiaux, où les fonctions comptables et financières

(quel que soit leur nom) ont le double rattachement à l'opérationnel sur le terrain, au siège pour les référentiels et la déontologie. Comment gérer les reporting, ou consolider si chaque établissement réinvente ses règles ? Le double rattachement, c'est la seule solution qu'on ait trouvée pour garantir l'uniformité des pratiques (et donc la consolidation et le benchmark) sans compromettre l'efficacité du terrain et que les comptes des opérateurs (qui maintenant intéressent le management) donnent la juste image de la situation financière et patrimoniale de l'opérateur.

Y aurait-il pourtant un ou des problèmes ? Pour qui ? Pourquoi ? Les deux objections qui ont cours aujourd'hui sont :

• **La présence de l'agent comptable ralentirait, compliquerait et pourrait déresponsabiliser les gestionnaires.**

Pourtant, quand j'interviewe quinze patrons d'EP, leurs réponses convergent sur les sept malheurs du gestionnaire public :

- faire prendre une décision par les tutelles (jusqu' à cinq et rarement d'accord entre elles) ;

- manager malgré des règles ou des principes de gestion du personnel inadaptés (80 % de l'énergie passe au statutaire);

- décider rapidement avec des visas ou des accords préalables obligatoires et sans contrainte de délai;

- gérer les achats avec un Code des marchés complexe et évolutif et qui place si souvent l'acheteur en situation *border line* :

- organiser une gouvernance à l'état de l'art lorsque le CA n'est pas en phase avec la stratégie de l'EP;

- gérer dans la durée, c'est-à-dire au delà de trois mois;

- alimenter des contrôles externes surabondants;

- agir avec une informatique qui promet la lune, coûte cher et donne le minimum.

Or, l'agent comptable connaît ces difficultés comme le manager public. Il a appris à faire avec sans se décourager et

considère que son rôle sera de conseiller la bonne solution.

• **La présence d'un agent comptable ne correspondant pas exactement au modèle de l'entreprise.**

Est-ce bien raisonnable de parler ainsi quand on dirige une entité publique qui n'a pas d'actionnaires (mais des tutelles), n'a pas de clients (car ils sont captifs), n'a pas de vrai compte d'exploitation (de 80 à 100 % alimenté par des subventions), ne gère pas activement sa trésorerie (l'AFT reprend la main sur les fonds publics), pratique la gouvernance (à l'ancienne) et définit elle-même ses critères de performance. L'agent comptable est un acteur bien modeste et ce serait lui faire trop d'honneur de le compter parmi les obstacles sérieux à une gestion performante. C'est le plus souvent le contraire, car il a su s'adapter.

Point de vue de Dominique Lamiot, Directeur Général de la Comptabilité publique

Jean-Jacques François. - Certaines agences comptables naissent, d'autres disparaissent. Est-ce un problème pour la DGCP?

Dominique Lamiot. - Je ne raisonne jamais en termes de territoire. Pour Bercy, la présence d'un agent comptable est une garantie et une offre de service. C'est aux patrons d'EP et aux ministères de prendre leurs décisions. De mon côté, je veille à proposer les bons candidats. Peut-être faut-il aller plus loin et intégrer à la communauté des agents comptables, ceux qui dans tel EPA ou EPIC tiennent les comptes et exécutent les opérations financières et qui ne sont pas du Trésor Public.

J.-J.F. - Vous avez réussi la première certification des comptes de l'Etat. La Cour formule des réserves sur le compte des participations (dit compte 26). Comment réagissez-vous?

Dominique Lamiot. - Ces réserves sont logiques. Les travaux de l'ACCT et de la FCE avaient clairement identifié les faiblesses de certains comptes primaires :

- la mise à niveau des comptes des opérateurs des politiques publiques (terminologie LOLF) se fera par étape, mais le mouvement est lancé et les agents comptables ont un rôle essentiel à jouer;

- la DGCP a créé l'infocentre EPN qui facilite la centralisation des états financiers et

plus tard leur consolidation.

J.-J. F. - La Comptabilité publique s'applique à l'Etat aux EPN, au secteur local. Peut-on parler aujourd'hui de convergence ?

Dominique Lamiot. - Tout à fait. Après l'énorme travail réalisé pour la certification des comptes de l'Etat (cadre conceptuel, référentiel inspiré des IFRS, politique de qualité comptable), mon intuition est qu'il faut aller vers une seule comptabilité publique reposant sur quelques principes simples :

- l'application des normes reconnues;
- des spécificités limitées et clairement identifiées;
- des états financiers à l'état de l'art;
- la qualité comptable.

J'ajoute que le référentiel comptable des opérateurs devra évoluer pour être en phase avec le référentiel comptable de l'Etat.

J.-J. F. - Vous avez un réseau de 1500 agents comptables. Comment les piloter ?

Dominique Lamiot. - De deux manières :
- gérer les hommes et les femmes. C'est la deuxième sous-direction de la CP qui s'y emploie. Son rôle est de me proposer les bonnes options afin de « mettre la bonne personne à la bonne place » en privilégiant l'écoute de l'établissement et la recherche du profil adéquat. Notre réseau, qui va fusionner avec celui de la DGL est une réserve exceptionnelle de compétences et d'expertises;

- gérer les référentiels et améliorer les pratiques. C'est le rôle de la septième sous-direction. Elle organise des journées d'études, fait circuler l'information, prend position sur les problèmes de doctrine.

Le bureau des établissements publics vient d'être confié au directeur financier d'un établissement public. C'est plus qu'un symbole, c'est le point de départ d'une approche construite sur la collaboration confiante entre les managers publics et les comptables.

J'ai enfin décidé de mettre en place un pôle national de soutien pour les agents comptables des EPN. Ce sera le help-Oesk des équipes de terrain. Elle sera animée par un ancien agent comptable et rattachée à un agent comptable de niveau TPG.

J.-J. F. - Que représentent les AC pour Bercy ?

Dominique Lamiot. - C'est une garantie d'objectivité et de professionnalisme dans le traitement des opérations financières et dans l'établissement des états financiers. Mes collègues de la DB et de la DGTPPE en sont convaincus. Le cabinet également.

J.-J.F. - Les Universités vont gagner en autonomie et en « bonne gouvernance » (loi Péresse). Comment la DGCP accompagne-t-elle ce mouvement ?

Dominique Lamiot. - Très positivement. Nous participons activement aux travaux de mise en œuvre de la loi, à la préparation des dispositions d'accompagnement et les agents comptables se sentent particulièrement impliqués.

**Point de vue de François Tanguy,
Sous-directeur de la 7^e sous-direction à la
DGCP**

Jean-Jacques François. - Vous avez organisé plusieurs journées d'études pour les agents comptables. Pourquoi ?

François Tanguy. - Pour les informer (fusion DGI-CP, gestion de la trésorerie des EP, etc.); pour les former (qualité comptable, recensement des immos); pour les inciter à travailler en réseau; pour que la DGCP recueille leurs réactions.

Le directeur général a été présent et s'est exprimé, ce qui montre l'intérêt qu'il porte à ce « réseau spécialisé ».

J.-J. F. - Quelles difficultés rencontrez-vous dans la gestion de ce « réseau spécialisé) ?

François Tanguy. - Le nombre d'organismes différents, il y a plus de 9000 opérateurs des politiques publiques; la diversité de leur mission, de leur problème, de leur mode de fonctionnement, de leur maturité de leur culture, etc.

J.-J. F. - Quelle est la politique de la OGCP à l'égard de ses agents comptables ?

François Tanguy. - Normaliser les pratiques comptables et financières (recouvrement des créances, charges à payer, provisions, hors bilan); généraliser la qualité comptable (contrôle interne, image fidèle); développer l'offre de service (carte d'achat, fiscalité, reporting, comptabilité des coûts, service facturier); optimiser les contrôles pour sécuriser sans alourdir (CHD) a priori, a posteriori être les « ambassadeurs » de l'esprit LOLF; enfin et surtout être à l'écoute des managers publics.

J.J. F. - Quelles sont les plus récentes créations d'agence comptable ?

François Tanguy. - L'Agence nationale des titres sécurisés : l'objectif recherché est de lutter contre la fraude des documents identitaires. Ainsi, l'ANTS coordonnera et exploitera les recherches menées sur les

nouveaux dispositifs d'identification comme la biométrie. Elle gèrera également l'achat du matériel nécessaire à la production des documents. L'Etablissement public Le grand Palais des Champs-Élysées : la création de cet établissement public résulte de la volonté du chef de l'Etat et du Gouvernement de donner à ce monument emblématique un statut correspondant à sa vocation d'intérêt général. L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques : L'ONEMA est l'organisme technique français de référence sur la connaissance et la surveillance de l'état des eaux et sur le fonctionnement écologique des milieux aquatiques. Le Médiateur national de l'énergie : nommé pour six ans, il peut être saisi par un consommateur en cas de litige avec son fournisseur de gaz ou d'électricité. Il peut alors entendre les parties et formuler des recommandations.

J.J.F. Etes-vous ouvert aux expérimentations ?

François Tanguy. - Bien entendu. L'Agence comptable à la française est un modèle très ouvert, très adaptable, à géométrie variable. C'est son originalité et sa force.

Mais nous sommes attachés à quelques fondamentaux qui doivent s'appliquer à tous les organismes travaillant sur fonds publics, qu'ils aient ou non un agent comptable.

J.-J. F. - Quels sont vos projets pour 2008 ?

François Tanguy. - Renforcer le soutien aux agents comptables : ouverture d'un pôle soutien aux agents comptables, renforcement du dispositif de formation, diffusion de guides, soutien informatique, etc.; progresser en matière de qualité comptable avec le développement du contrôle interne comptable, la fiabilisation du bilan des établissements et la certification des comptes; développer l'offre de service du Trésor Public, à travers la promotion de protocoles de modernisation, l'élargissement de l'accès à l'infocentre EPN, la dualité de fonctions (agent comptable/chef des services financiers), etc.

Les établissements publics sont en première ligne, au contact des usagers, des fournisseurs, des bénéficiaires, des partenaires. Ils ont souvent été les premiers à évoluer, interpellés par leur environnement, leurs tutelles, les organes de contrôle et d'évaluation et surtout par l'envie de réussir et de performer.

Les agents comptables ont donc été mis au défi de trouver les bonnes réponses en

liaison étroite avec le management des EP et avec le soutien de la DGCP, parfois un peu lent ou très prudent.

Les facteurs d'évolution, de remise en cause, de stimulation de nos opérateurs, je les énumère sans les qualifier (bonne ou mauvaise raison) ni les hiérarchiser (mineur ou majeur) ni les dater (chacun s'y retrouvera dans sa propre chronologie).

La crise des finances publiques

Rampante depuis les années 1980, elle ne fait que s'aggraver malgré les efforts de Bercy et les alertes sur les indicateurs du périmètre maastrichien passés au rouge foncé (prélèvements obligatoires, déficits, endettement). Or, les établissements publics affublés pour l'occasion du doux nom d'ODAC en sont la composante la moins importante, derrière l'Etat, les collectivités locales, et le social. Leur poids financier n'est cependant pas négligeable. Les questions aujourd'hui posées sont donc : nos opérateurs respectent-ils la ligne financière de l'Etat ? Leurs états financiers sont-ils en cohérence avec ceux de leurs ministères ? Ces opérateurs sont-ils transparents ? Sont-ils financièrement performants ?

En 1997, dans le rapport MCP, je proposais d'améliorer en urgence les reporting comptables et financiers de ce que j'appelais les filiales de l'Etat. Où en sommes-nous aujourd'hui ? La situation est très hétérogène, mais on progresse.

La LOLF

Elle concerne l'Etat, mais comporte des implications pour les EP qui sont répartis entre :

- opérateurs des politiques publiques;
- non opérateurs.

Les données financières sont reprises par l'Etat au niveau du compte 26 avant une vraisemblable, mais lointaine consolidation.

Après l'ACCT qui a mis en place un premier contrôle qualité des comptes primaires, et la DGCP qui a créé l'infocentre EPN et réduit les délais de centralisation des données, la Cour des comptes constate aujourd'hui, qu'il n'y a pas de centralisation utile si la qualité des

comptes primaires n'est pas garantie. En certifiant les comptes 2006 de l'Etat, la Cour confirme cette analyse. Elle formule en effet une réserve majeure et demande aux opérateurs de retracer de manière fiable (exhaustive et auditable) les engagements donnés et reçus, les risques et les charges, en cohérence avec les comptes des ministères, afin que les opérations réciproques soient clairement décrites, et mettent l'Etat, solidaire financièrement de ses filiales, à l'abri de mauvaises surprises. Ce n'est pas un luxe si j'en crois les exemples de l'ONIEP ou de VINIFLHOR après le passage d'un audit conjoint MAEC MIGA portant sur les charges à payer et les provisions.

Chacun sait que ce n'est pas un cas isolé et que la doctrine mérite d'être affinée par Bercy.

La loi sur la sécurité financière (LSF)

Votée en urgence, en transposant la législation américaine élaborée à la suite des scandales financiers bien connus. Elle vise à :

- responsabiliser les dirigeants;
- améliorer le contrôle interne;
- réduire les conflits d'intérêt.

Les établissements publics sont tenus de faire certifier leur compte si deux critères sont réunis : les enjeux financiers et la présence de filiales, dont les critères de consolidation sont précisés et élargis.

Sur 1200 opérateurs soumis aux règles de la comptabilité publique, une centaine serait concernée. A ce jour, 15 ont répondu à leurs obligations qui à l'expérience, se révèlent plutôt lourdes, plutôt chères, plutôt compliquées, plutôt plaquées, même si la démarche de certification est un levier très efficace de la sécurisation des transactions et de la transparence (voir encadré).

Je le dis avec d'autant plus de conviction que j'ai été le premier AC à soumettre ses comptes à un audit externe en 1997 avec la CADES puis dans les années 2000 avec l'AFT, mais les enjeux et les risques le méritaient.

Un groupe de travail DGCP - CNCC vise à préciser des modalités d'application pour faciliter le processus qui s'étendra aux uni-

versités ayant opté pour l'autonomie. Et pour les opérateurs qui ne relèvent pas de la LSF ? Nous en reparlerons.

La loi sur les universités

Dite loi Pécresse, ces dispositions ont été adoptées par le Parlement le 10 août 2007 pour permettre à nos universités :

- d'être réellement autonomes;
- de disposer d'une gouvernance efficace;
- de disposer de modalités de contrôle internes et externes, mieux ciblées;
- de créer des fondations pour s'associer au monde de l'entreprise.

Les modalités comptables sont en préparation et nos agents comptables auront à cœur de réussir leur mise en œuvre, Les présidents savent qu'ils peuvent compter sur eux.

Les nouvelles technologies

La mode est depuis vingt ans aux solutions vendues sur étagère. C'est normal, c'est la solution du marché, c'est économique car cela évite de réinventer x fois le même produit.

Les éditeurs de logiciels comptables, comptables et financiers, voire de progiciels de gestion intégrés (PGI) proposent des solutions clés en mains : en workflow, outil partagé par tous les acteurs du processus, ayant recours aux technologies de pointe (architecture n-tiers, full Internet, infocentre, etc.).

Leur rencontre avec le monde des EP est ancienne et parfois ambiguë (faut-il faire du spécifique ?). Nos prestataires découvrent avec une stupeur feinte quelques particularités (le juge des comptes n'était pas très porté sur les supports dématérialisés, où va-t-on insérer le contrôleur financier, un laboratoire est-il un centre de profit?) ou réelle (la comptabilité budgétaire, la notion d'ordonnateur et le Code des marchés publics n'existent pas dans l'entreprise).

Les établissements publics ont donc été conduits à trouver avec plus ou moins de bonheur les solutions pragmatiques qui leur permettent de tirer le meilleur parti

des technologies contemporaines en anticipant sur les évolutions réglementaires nécessaires. La route est longue et escarpée, les déceptions fréquentes et les retours sur investissement promis s'éloignent comme la ligne d'horizon à mesure qu'on avance mais les agents comptables se sont adaptés et ont su trouver leur place.

Point de vue de Sabrina Puente, adjointe à l'Agence comptable du CSTB

Les exigences accrues en matière de transparence financière mettent le contrôle interne au centre des enjeux du secteur public. Dans ce schéma, l'agent comptable apparaît aujourd'hui au sein des établissements publics comme un véritable promoteur de cette démarche.

L'agent comptable, en tant que garant de la sincérité et de la fiabilité des comptes, comme cela est défini dans le décret du 29 décembre 1962 et confirmé par la LOLF, se transforme actuellement en vrai manager des risques,

Ainsi pour piloter au mieux ses activités, l'agent comptable met progressivement en place dans les établissements publics une politique de gestion par les risques au travers du contrôle interne comptable.

Cette politique lui permet de mettre à disposition de ses équipes de nouvelles méthodes de travail assurant une meilleure qualité comptable, mais également d'enrichir la fonction même d'agent comptable,

En effet, tout acte de gestion trouvant sa traduction dans la comptabilité, le contrôle interne doit s'appliquer à tous les processus de l'établissement.

Dans ce contexte, l'agent comptable se positionne comme le moteur du développement au sein des établissements publics de la culture du contrôle interne, afin d'impliquer et de responsabiliser l'ensemble des acteurs.

Véritable dépositaire de la démarche de contrôle interne dans les établissements publics et de sa mise en œuvre, l'agent comptable pourrait devenir le responsable du contrôle permanent au travers de conventions de partenariat renouvelées avec l'ordonnateur.

La nouvelle gestion publique

Trop longtemps fondée sur quelques principes simples, mais réducteurs (ne pas contrarier la tutelle, assurer la paix sociale, respecter l'enveloppe budgétaire et faire face en continu aux difficultés du terrain) la gestion des établissements; a évolué et, pour certains, bien avant les services de l'Etat, locaux au centraux.

Les EP ont eu un rôle de pionnier sous l'impulsion de leurs patrons (une nouvelle génération de managers publics) ou après un diagnostic saignant venant d'un contrôle externe (IGF, Cour, Parlement, audit DGME, etc.) et se sont mis avant la lettre à l'esprit LOLF = efficience, qualité de service, impact. Ils se sont approprié les méthodes modernes de gestion (contrat pluriannuel avec les tutelles, PAP, RAP, dialogue et contrôle de gestion, dialogue social modernisé, politique de réduction des coûts, GPEC, etc.).

C'est ainsi également que de nouveaux modes de financement ont été mis en œuvre (internationaux, publics privés, publics innovants) et de nouveaux champs d'activités pris en charge (solidarité, rénovation urbaine, soutien de la recherche, nouveaux services, etc.).

La vision d'ensemble manque, mais on oubliera ceux qui sont restés en rade, voire qui ont failli couler (UGAP, Monnaies et Médailles) pour ne retenir qu'une tendance forte: les EP sont à l'avant-garde de la gestion publique (Louvre, CNES, CNRS, et INRIA, CNASEA, ANRU, etc.) et les agents comptables ont répondu présents face aux évolutions profondes, rapides et stimulantes des établissements auprès desquels ils étaient détaché:j

La nouvelle doctrine de la DGCP devenue DGFP

Soyons conscient (bis) que lorsqu'un manager public (j'en connais beaucoup) parle des règles de la comptabilité publique, il parle de règles budgétaires (les frais de mission) de contrôle financier ou d'Etat (le visa que l'on attend) et de règle de marché public (il faut bac + 15 pour connaître les règles et on court toujours le risque d'être à côté).

Le groupe de travail créé à l'initiative de Matignon pour faciliter la vie des gestionnaires confirme dans ses conclusions le constat que je fais avec de nombreux collègues.

Or, les règles de la comptabilité publique (décret de 1962 et instruction M) ont très fortement évolué pour garder la sécurité sans nuire à l'efficacité.

Cette nouvelle doctrine de la DGCP existe, je l'ai rencontrée (voir encadrés) :

- des outils communs à tous les acteurs;
- une politique d'objectifs en matière de recette;
- le contrôle hiérarchisé et partenarial de la dépense;
- le service facturier;
- la dématérialisation des procédures;
- la qualité comptable ;
- les audits conjoints;
- la mesure et la maîtrise des délais de paiement;
- la formation continue des cadres et des agents;
- l'adoption des IFRS;
- l'approche managériale et déontologique de la responsabilité du comptable;
- la contractualisation, l'offre de service, la carte d'achat, le travail d'équipe;
- l'agent comptable chef des services financiers;
- les reporting, etc.

La RGPP devrait accélérer le mouvement. Sur sa centaine de propositions, j'en ai recensé de nombreuses qui impacteront directement (des fusions, disparitions) ou indirectement (centre d'appel) les établissements publics.

Pour donner toute son ampleur ou mouvement en cours, je propose d'ouvrir les chantiers qui permettront à l'agent comptable d'être un acteur efficace, engagé, soutenu et valorisé des nouvelles politiques publiques.

Rôle respectif de l'agent comptable et du contrôleur général économique et financier au sein des organismes et entreprises publiques de l'Etat
Charles Coppolani, chef du service du DGEFI

Le contrôle général économique et financier a pour mission de contrôler les entreprises et organismes publics liés à l'Etat, pour évaluer leur performance et identifier les risques qu'ils peuvent présenter pour les finances publiques ou la mise en œuvre des politiques publiques.

Le contrôleur a vocation à procéder dans ce cadre à une évaluation du contrôle interne et des processus mis en place au sein de l'organisme dont il a la responsabilité, qu'il s'agisse du pilotage, de l'organisation, des ressources humaines, des finances, de la comptabilité, ou de la gouvernance.

Dans les organismes dotés d'un agent comptable, la tenue des comptes et le contrôle interne comptable relèvent de ce dernier, le pilotage du dispositif de contrôle interne, ainsi que son évaluation, de la Direction générale de la Comptabilité publique,

Il revient aux contrôleurs, dans le domaine budgétaire et financier, de vérifier la bonne articulation entre les processus de l'ordonnateur et ceux du comptable, ainsi que l'existence de procédures sécurisées permettant de s'assurer de la maîtrise des engagements,

L'intervention des contrôleurs et des agents comptables, dans leurs domaines respectifs de responsabilité, repose de longue date sur une complémentarité étroite : en a été emblématique la procédure du visa ou de l'avis préalable, par laquelle le contrôleur prend position sur certains actes de l'ordonnateur, qui conditionne le paiement par l'agent comptable lorsque l'acte la requiert. La modernisation de cette procédure à l'initiative des contrôleurs (globalisation des visas ou avis, suppression de ces dispositifs en contrepartie de contrôles de 28 niveaux et de vérifications a posteriori) rend plus déterminante encore leur coopération.

UN AVENIR A CONSTRUIRE ENSEMBLE

A partir des quatre piliers : efficacité, sécurité, transparence, service :

■ L'agent comptable chef des services financiers. C'est une évolution possible, recommandée par la DGCP, appelée de ses vœux responsables qui

souhaitent ne voir qu'une seule tête pour traiter des sujets comptables et financiers. Mon sentiment est qu'on aurait tort d'imposer un modèle et qu'il y a beaucoup à chercher en confiant à l'agent comptable une partie des fonctions financières : la gestion des créances, la trésorerie par exemple.

■ L'agent comptable pilote du contrôle interne. Le concept de contrôle interne s'est imposé dans les entreprises (voir encadré). Il chemine doucement dans le monde public et trouve une vraie légitimité pour répondre aux recommandations des audits externes, notamment de la Cour, des audits de modernisation, des audits européens ou des certificateurs.

Mon sentiment est qu'il faut d'abord bien intégrer la notion de contrôle interne et conférer à l'agent comptable un rôle de chef de file du contrôle interne comptable et financier. Son rôle de garant, si précieux pour le directeur général en sera renforcé.

■ L'agent comptable prestataire de service. C'est sur ce concept que j'ai durant plus de dix ans développé les fonctions de l'ACCT, qui était avant l'heure agent comptable de l'Etat et du MINÉFI.

La forte intégration du comptable dans la vie de l'établissement lui permet de prendre en charge des missions qui sortent de son pré carré traditionnel, avec les gages de méthode et de rigueur qui sont légitimement accordés aux agents du Trésor Public. De fait les questions fiscales, la préparation des conventions, la gestion des cartes d'achat, les questions domaniales, les montages budgétaires lui sont naturellement confiés par l'ordonnateur.

■ L'AC conseil : préconisé de tout temps par Bercy (6), ce rôle peut prendre trois formes :

- une alerte s'il y a lieu (pour préserver les intérêts financiers de l'établissement compte tenu des éléments dont l'agent comptable dispose) ;

- une expertise pointue (un crédit revolving : quelles conditions préférer parmi les quinze options proposées par les banques ? quelle intégration au bilan ou hors bilan ?)

- un rôle de référent : dans le paramétrage du PGL dans les négociations budgétaires avec le ministère, la mise en place d'une comptabilité des coûts, etc.

■ l'AC acteur de la réingénierie des processus. Souvent abordée par l'outil, il suppose pour porter tous ses fruits (meilleur service avec moins de ressource) de maîtriser en même temps les trois paramètres que sont l'informatique, la réglementation et l'organisation.

Deux expériences sont en cours à l'Agriculture :

- une gestion dynamique des créances;
- un contrôle qualité (comptable et financière) des aides directes. Il y en a bien d'autres ailleurs.

Point de vue de Dominique pageaud, Ernst & Young, commissaire aux comptes, associé responsable du secteur public France

Jean-Jacques François. - Vous avez organisé une journée d'études pour l'EP sur le thème : premier bilan de la certification des comptes. Pourquoi ?

Dominique Pageaud. - Nous avons souhaité organiser cette conférence qui fait suite à un premier évènement l'an dernier pour deux raisons :

- notre cabinet estime qu'il est dans son rôle de contribuer régulièrement à l'amélioration des pratiques, à la synthèse des débats sur les thèmes qui sont dans son coeur de savoir faire comme celui de la performance financière et de la certification;
- nous sommes tout particulièrement partenaires des établissements publics que nous accompagnons sur de nombreux thèmes liés aux impacts de la LSF.

J.-J. F. - Quelles sont vos premiers constats ?

Dominique Pageaud. - Nos premiers constats sur ce projet :

- dans la plupart des cas, une grande mobilisation des acteurs, qui a permis de prendre conscience des enjeux liés à la certification (principes comptables, contrôle interne, système d'information, patrimoine ...);
- la collaboration ordonnateur-

comptable sur ce projet est un facteur essentiel de réussite notamment pour les processus de clôture des comptes;

- nous sommes indéniablement dans la voie de la certification progressive pour tous les établissements publics qui n'ont pas anticipé les chantiers de précertification. En effet, les thématiques de contrôle interne, de suivi patrimonial, voire de suivi des pistes d'audit, sont parfois insuffisamment traitées, ce qui nécessite la mise en œuvre de plans d'actions.

Au-delà de ces premiers constats, on peut se féliciter que ce chantier de certification permette à l'ensemble des acteurs, de l'agent comptable à l'ordonnateur, de s'interroger sur les enjeux liés à l'information financière et à une fiabilité accrue des agrégats comptables, et ce afin d'améliorer la prise de décision, de rationaliser le fonctionnement interne et aussi l'efficacité de l'action.

J.-J. F. - Etes-vous sûr que tous les cabinets ont l'expertise requise pour s'adapter aux attentes de leurs clients publics ?

Dominique Pageaud : Je ne porterai pas de jugement sur mes confrères, par contre je peux vous parler de ce qui fait notre force sur ce marché :

- nous avons souhaité dès l'origine disposer d'experts dédiés au secteur publics intimes avec les normes comptables mais également proches culturellement de vous;

- nous investissons beaucoup de temps et d'argent sur l'adaptation de nos méthodologies issues du secteur privé au secteur public;

- nous disposons d'un réseau international organisé où chaque pays dispose d'une équipe secteur public et/ou en organisation publique.

J.-J. F. - J'ai entendu le président de la CNCC à Dijon (où j'intervenais devant la CRCC) indiquer clairement son objectif d'élargir la certification publique. Démarche d'intérêt général ou business ?

Dominique Pageaud. - La certification des comptes est indéniablement un facteur d'amélioration de l'efficacité des organisations. En effet, la recherche de fiabilité des comptes permet de s'interroger sur le bon fonctionnement des processus et surtout sur la sincérité (au sens économique du terme) de la représentation comptable du patrimoine et de l'activité de l'organisation.

Je pense que c'est dans ce sens que le président s'est exprimé.

■ L'AC expert dans l'ingénierie financière publique. C'est un domaine d'avenir car le monde de demain est fait de collaboration et de travail en réseau qui supposent une adaptation permanente des modes de financement.

Il est trop tôt pour trancher entre ces options car les EP doivent pouvoir négocier avec leur AC et parallèlement deux séries de questions méritent d'être traitées. Quel avenir pour les EP ? Quels atouts nouveaux pour les AC ?

Des établissements publics aux opérateurs publics

Quelles missions, quel périmètre, pour les EP? La RGPP pose le problème et suggère des solutions soit de suppression, soit de regroupement (à l'Agriculture de cinq à deux offices) soit de réorganisation.

Quelle gouvernance pour les EP ? La loi Pécresse apporte une vraie réponse pour les universités et ses dispositions prometteuses seront évaluées sur le terrain.

Comment sont réparties les responsabilités entre les tutelles (métiers et finances), le management, le conseil d'administration, les lobbies. Quelle est sa composition, son rôle réel ? Où sont les pouvoirs ? Y a-t-il des contrepouvoirs ?

Comment est évaluée la performance des EP ? Sur la base de quels critères explicites ou implicites ?

L'esprit LOLF dans les EP? C'est le moment de s'y mettre, indépendamment des considérations technico-budgétaires. Certains ont devancé l'appel et pratiquent résolument la recherche de la performance, en mettant en avant la mesure des résultats, la programmation des gains de productivité et l'évaluation de la qualité de service. Combien sont encore à convaincre ?

Comment se comporte l'Etat tuteur ? Pour les entreprises publiques concurrentielles, la révolution est en marche depuis la

création de l'Agence des participations de l'Etat. Quelle est la démarche retenue par les ministères, à l'égard de leurs opérateurs ? Qui assure la tutelle et comment ? Définition de stratégie ou décision au coup par coup, soutien ou contrôle tatillon ? Tutelle ou évaluation ? Telles sont les questions que se posent tous les patrons d'opérateur.

Et la salsa des audits externes ? Longtemps laissés à eux-mêmes, les opérateurs doivent aujourd'hui faire face à un feu croisé d'audits externes, tous légitimes, chacun avec ses objectifs, sa méthode, sa culture. En 2007, dans le monde des offices agricoles, j'ai compté quatorze types d'audits différents, plus ou moins complémentaires, plus ou moins redondants et très consommateurs de ressources. Est-ce bien raisonnable ?

Pourquoi autant de régimes juridiques comptables et financiers différents ? Parlons d'opérateurs ou d'entreprises, il faut savoir choisir. Et pour les opérateurs, un seul régime cadre suffira: il y a beaucoup de simplification à attendre et donc des gains de productivité. A l'occasion, on pourra clarifier les périmètres (opérateurs, non opérateurs, avec comptable public, sans, etc.).

De l'agent comptable au partenaire comptable et financier

Nous avons dit efficace, soutenu, engagé et valorisé, faisons donc des propositions concrètes.

■ Plus efficace :

- revisiter périodiquement la règle de séparation ordonnateur comptable. Cette règle est si souvent invoquée pour de mauvais motifs. C'est un principe prudentiel conforme aux canons du contrôle interne. Elle ne s'oppose ni au travail d'équipe, ni à la performance, ni à la productivité, ni au pilotage. Peut-être faut-il revoir les textes, s'il est prouvé qu'ils sont bloquants;

- préférer la bonne décision financière à la décision conforme. Les réglementations sont tellement sédimentées,

enchevêtrées, complexes que même en multipliant les bases de données ou les centres d'appel, les managers publics et les agents comptables hésitent parfois (souvent) à savoir si leur décision est régulière. En cas de doute, avant d'envisager la réquisition, qui s'inspire du marteau-pilon, il faut permettre aux décideurs de trancher avec l'accord de leur agent comptable, par une décision écrite et motivée, qui lèvera clairement les doutes inutiles ou les solutions en trompe-l'œil (problème de forme, de date, contradictions, réglementaires, effets pervers, urgence, etc.). Est-ce dangereux ? Expérimentons et nous verrons;

- une GPEC pour les agents comptables. L'agent comptable est entouré de collaborateurs fournis par l'établissement : fonctionnaires détachés, COL COD, vacataires, etc. Or, les métiers relèvent aujourd'hui d'expertises pointues. Mettre la bonne personne à la bonne place, voilà l'impératif en travaillant à partir des expertises requises, des profils, des potentiels, des formations nécessaires;

- un renforcement des synergies avec le contrôle d'Etat. La collaboration est réelle, mais on peut aller plus loin, un texte récent y inciterait alors faisons-le.

▪ Mieux soutenu

▪ Mieux valorisé et plus engagé :

Cinq thèmes sont à approfondir :

- l'évaluation du « poids des agences comptables », l'adéquation du profil et la mesure de la performance des agents comptables et de leurs collaborateurs;

- la modernisation du langage : tutelle, ordonnateur, agent comptable, règles de la comptabilité publique, cela date, les retours positifs sur le premier numéro d'agent comptable contact traduisent une attente d'un langage clair, coopératif et pédagogique ;

- l'intégration à la fonction financière : au-dessus, en dessous ou sur le côté ?

- l'accélération et la modernisation du contrôle juridictionnel pour être en phase avec la vie des établissements;

- la prise en compte dans le giron de Bercy des comptables d'EP qui n'ont pas le

statut de comptable public.

CONCLUSION

Nous sommes en 2008 face à un sujet passionnant sur lequel le consensus peut s'établir progressivement surtout si l'on part des trois constats que je suggère :

- Un métier aux fondements sains;
- Un périmètre à géométrie variable;
- Une évolution à négocier.

D'autres contributions viendront car il reste beaucoup à faire, mais je sais, pour les avoir beaucoup pratiqués, que les femmes et les hommes dont nous avons besoin sont là et prêts à relever les défis d'une gestion performante.

La convergence de la comptabilité publique locale vers la comptabilité privée

Sébastien ROCHER, Maître de conférences en Sciences de Gestion à l'IAE de Poitiers
Revue Française de Comptabilité, février et mars 2008

Première partie : un processus en cours

Un mouvement de convergence de l'information comptable publique vers les règles du secteur privé est en marche dans les pays de l'OCDE (Lüder et Jones, 2003; Brusca et Condor, 2002). Dans l'ensemble de ces pays, on observe l'introduction, dans le secteur public local, d'une comptabilité d'engagement, d'une approche patrimoniale et du principe de rattachement des charges et des produits à l'exercice, à l'instar des pratiques en vigueur dans le secteur privé. Ce mouvement s'insère dans une tendance d'adoption de règles de plus en plus proches des normes internationales, dans un contexte marqué par la mise en place des normes IFRS et la production d'un cadre conceptuel et la diffusion des normes IPSAS dans le secteur public local, sous l'impulsion de l'International Public Sector Accounting Standard Board (IPSASB) (Benito et al., 2007).

La France ne fait pas exception à ce mouvement de convergence. La réforme des institutions comptables françaises et l'émergence de l'Autorité des normes comptables (ANC) en donnent un exemple récent. L'ANC, créée en remplacement du Conseil national de la comptabilité (CNC) et du Comité de la réglementation comptable (CRC), a notamment pour mission « d'établir toutes les synergies utiles entre les processus de normalisation de la comptabilité publique et privée ». De plus, la présence d'un pôle "normes publiques" au sein de l'ANC renforce la volonté de « réunir au sein des mêmes services toutes les compétences afin de favoriser la démarche de convergence des normes publiques et privées » (Lepetit, 2007, p. 6).

En France, la convergence de la comptabilité publique vers la comptabilité privée recouvre deux objectifs complémentaires, qui se

rapprochent des deux acceptions de ce terme. D'une part, la convergence se définit comme le fait de présenter des analogies, des points communs. Si cette définition s'applique aux multiples tentatives de rapprochement des règles des comptabilités publique et privée, dans le respect de l'article 52 de la loi du 29 décembre 1962 qui dispose que la comptabilité des organismes publics s'inspire du Plan comptable général (PCG), elle s'applique également à la volonté d'harmonisation des cadres comptables publics, face à la multitude d'instructions budgétaires en vigueur actuellement dans le secteur public local.

D'autre part, la convergence est le fait de tendre vers un même résultat ou un même but. Cette définition se retrouve dans la volonté d'améliorer la qualité et la sincérité des comptes et l'image fidèle des organisations publiques au travers de la convergence de la comptabilité publique locale vers la comptabilité privée.

En s'appuyant sur ces deux définitions de la convergence et sur les objectifs qu'elles comportent, la réflexion menée ici, restituée en deux parties, présente dans un premier temps le processus de convergence de la comptabilité publique locale vers la comptabilité privée en France. Ce mouvement, débuté dès le XIX^e siècle, se poursuit et s'accélère aujourd'hui grâce aux multiples réformes des instructions budgétaires et comptables appliquées par les collectivités territoriales et les organismes publics.

1. UNE CONVERGENCE DES RÈGLES COMPTABLES RECHERCHÉE DÈS LE XIX^E SIÈCLE

La volonté d'une convergence de l'information financière des collectivités locales n'est pas nouvelle en France. Elle apparaît dès le XIX^e

siècle, en réponse aux limites d'un cadre comptable archaïque et dépassé face au développement des compétences des collectivités locales (Guerrier, 1988). Deux directions sont alors recherchées.

- La première vise à l'harmonisation des règles comptables au sein du secteur public local. Une étape importante vers la convergence des différentes comptabilités publiques est franchie suite à l'adoption du décret du 12 juillet 1893 portant règlement général sur la comptabilité départementale, puisqu'une application uniforme de ce texte est prévue pour tous les départements, quelles que soient leur importance ou leurs activités. Cette évolution est considérable puisqu'elle marque l'émergence d'un schéma comptable unique pour une catégorie de collectivités locales donnée.

- La seconde s'appuie sur le rapprochement de la comptabilité publique vers la comptabilité privée. Comme le rappelle Guerrier (1988), « une commission interministérielle fut instituée par un décret du 21 janvier 1930. Ces réflexions furent consignées dans un rapport qui orienta de façon irréversible tous les travaux ultérieurs en spécifiant que les réformes à entreprendre devaient conduire à présenter, par organisme, des situations qui prendraient la forme du bilan (instruction du 20 novembre 1933, pages 31 et 32) ». Guerrier (1988) souligne que cette convergence des règles de la comptabilité publique vers celles de la comptabilité privée a constitué le leitmotiv des différentes commissions suivantes, telles que la commission de normalisation des comptabilités qui, le 18 septembre 1947, « souhaitait une réforme positive de la comptabilité publique » et le Conseil économique qui demandait, le 13 mars 1949, que « soit établie une comptabilité publique ajustée au plan comptable général ». C'est à partir de cette double évolution (l'harmonisation du cadre comptable des organismes publics et le rapprochement avec les règles de la comptabilité privée) que le mouvement de convergence a été engagé et se poursuit encore aujourd'hui.

2. LE DÉVELOPPEMENT DES INSTRUCTIONS BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES

Plusieurs instructions budgétaires et

comptables voient le jour dès 1955 telles les instructions M21, M31 et M51, applicables respectivement aux établissements hospitaliers, aux offices d'habitations à loyer modéré et offices publics d'aménagement concerté, et aux départements et régions.

Au niveau communal, sont mises en place l'instruction comptable M11, publiée le 10 novembre 1954, applicable à partir de 1957 aux communes de moins de 5000 habitants puis, à partir de 1960, aux communes de moins de 10000 habitants, et l'instruction comptable M12 applicable par les communes de plus de 10000 habitants le 1er janvier 1965. Le premier apport de ces textes à la convergence de l'information est lié à leur statut d'instruction puisque, par le passé, le cadre comptable du secteur public local était défini au travers de nombreuses circulaires dispersées.

Ces instructions marquent également une transposition des règles et principes de la comptabilité privée dans le secteur public local. Elles prévoient ainsi l'alignement de la nomenclature comptable sur celle du PCG de 1947 puis de 1957, afin de répondre à la nécessité d'intégrer les comptes du secteur public local dans la comptabilité économique nationale. De plus, ces instructions développent l'approche patrimoniale, en introduisant notamment la pratique de l'amortissement, l'adoption du principe des droits constatés et l'instauration de la partie double en lieu et place d'une comptabilité en partie simple pour les percepteurs, receveurs des communes et établissements de bienfaisance.

En outre, ces instructions s'inspirent des principes de continuité de l'exploitation et de séparation des exercices.

Cependant, des différences avec la comptabilité privée subsistent, dues principalement au maintien de l'organisation budgétaire du secteur public local. Le budget est présenté en deux sections relatives au fonctionnement et à l'investissement. Par ailleurs, à l'hypothèse d'un compte financier unique a été préférée la production d'un compte administratif par l'ordonnateur et d'un compte de gestion par le comptable public. De plus, le principe des droits constatés, prévu par l'application de la M11 et de la M12, n'implique pas le rattachement des charges et des

produits à l'exercice, tels les intérêts courus non échus.

Des ajustements sont nécessaires en fonction de la taille, de l'activité ou du type d'organisme. Enfin, certaines procédures comptables telles que les dotations aux amortissements et aux provisions ou la production d'un bilan ne sont pas ou peu appliquées (Demeestère, 1994).

3 - LA RÉFORME DES INSTRUCTIONS BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES

La publication d'un nouveau plan comptable en avril 1982, intégrant les principes de normalisation fixés par la 4ème directive du conseil de la CEE du 25 juillet 1978, est à la base d'un vaste mouvement de rénovation des cadres comptables des entités publiques.

Une deuxième vague de modernisation de la comptabilité publique est donc engagée au début des années 1980 avec la rénovation des cadres comptables des établissements publics nationaux (1983), de l'Etat (1988), des établissements publics locaux du secteur hospitalier (M21) en 1988, du secteur HLM (M31) en 1989, des services publics locaux à caractère industriel et commercial (M4) à partir de 1990, des communes et de leurs groupements en 1994 (M14).

Deux raisons supplémentaires justifient ces réformes. D'une part, les lois de décentralisation de 1982-1983 ont entraîné de nouvelles responsabilités pour les collectivités locales. Sous l'action combinée de l'accroissement des compétences confiées aux collectivités territoriales et de la libéralisation des moyens de financement, l'utilisation d'outils de gestion plus élaborés est apparue incontournable. De plus, les situations dégradées de nombreuses collectivités locales françaises, que le cadre comptable de l'époque ne permettait pas de mettre en perspective, ont mis en évidence la nécessité d'un cadre comptable rénové et plus adapté à la réalité locale. En outre, au niveau communal, la réforme de l'instruction M14 s'inscrit dans la suite logique de la loi d'orientation du 6 février 1992, dite ATR (Administration Territoriale de la République), qui prévoit notamment une transparence accrue de l'information financière des collectivités locales (Bricard et Scheid, 2006).

L'instruction comptable M14, instituée par la loi n° 94-504 du 22 juin 1994 et appliquée depuis le 1er janvier 1997 par les communes et leurs groupements, introduit un nouveau cadre comptable qui comprend notamment un plan de comptes par nature inspiré du PCG 82, qui s'appuie sur la même nomenclature que le PCG 82 (à la différence de quelques spécificités du secteur public local. Exemple : retracer l'ensemble des impôts et taxes perçus par les communes).

Au-delà du rapprochement des nomenclatures, comme le souligne Lande (1996, p. 41), les principaux apports de cette réforme résident dans les changements de mentalité puisque sont introduits :

- le concept de patrimoine, car l'article de la loi du 22 juin 1994 a rendu obligatoires les dotations aux amortissements (facultatives en M12). Cependant, ce mécanisme reste limité puisque l'amortissement est facultatif pour les communes de moins de 3 500 habitants, les biens acquis avant 1996 et les bâtiments (sauf s'ils sont utilisés pour des services payants) et la voirie;

- le concept d'engagement, avec l'obligation pour les communes de comptabiliser les opérations dès leur engagement et non plus lors du mouvement de caisse correspondant à l'opération. Ce mécanisme entraîne notamment le rattachement à l'exercice concerné des charges et produits comptabilisés d'avance, des charges et produits à recevoir et des intérêts courus non échus;

- le concept de résultat comptable (article 4 de la loi du 22 juin 1994) car l'instruction M14 a transformé les méthodes d'affectation des résultats pour les communes et leurs groupements, en introduisant la notion de "résultat prévisionnel".

De plus, les annexes ont été développées pour compléter l'information donnée dans les comptes. Toutefois, l'instruction M14 présentait, en 1997, des différences avec le PCG parmi lesquelles la vente d'éléments du patrimoine, l'imputation des subventions d'équipement versées par la collectivité locale en section de fonctionnement, l'imputation des reports de résultat en section d'investissement ou encore un régime de provisionnement propre aux communes et à leurs groupements.

4. L'HARMONISATION DES INSTRUCTIONS BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES

La poursuite de la réforme des instructions budgétaires et comptables a concerné l'harmonisation des instructions entre elles, qu'il s'agisse d'organismes marchands et non marchands (une harmonisation de l'instruction M14 et des instructions M4 applicables aux services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) est entrée en vigueur le 1er janvier 2003. Elle concernait principalement l'harmonisation des plans de compte, des chapitres budgétaires, de la procédure de rattachement des charges et produits à l'exercice, du traitement budgétaire des stocks et la détermination et l'affectation des résultats dans les régies SPIC), ou des collectivités locales entre elles.

L'instruction budgétaire et comptable M51, appliquée par les départements et les régions, a été remplacée par l'instruction M52 applicable aux départements et par l'instruction M71 applicable aux régions. L'objectif du passage de la M51 à la M52 et à la M71 était d'améliorer la patrimonialité des comptes des départements et des régions. Dès lors, certains dispositifs budgétaires et comptables tels le provisionnement, l'amortissement et le rattachement des charges et des produits ont été introduits.

Ces innovations ont ensuite été appliquées à l'échelon communal dans le cadre de la réforme de la M14. Cette réforme, entrée en vigueur le 1er janvier 2006, fait suite aux propositions du Comité des finances locales, motivées par un double constat. D'une part, il réside une trop grande hétérogénéité des règles et de leurs modalités d'application dans le secteur public local puisque certaines innovations juridiques introduites pour les départements ou les régions suite au passage à la M52 et à la M71 ne sont pas applicables aux communes et à leurs établissements. D'autre part, cette hétérogénéité est accrue par une application différente de certaines procédures budgétaires et comptables suivant les collectivités.

Ainsi, à l'inverse des départements ou de l'Etat, les communes ne bénéficiaient pas, avant cette réforme, de l'extension du recours à la pluriannualité pour les dépenses de

fonctionnement. En outre, la simplification introduite par l'inscription directe des subventions d'équipement versées en section d'investissement pour les départements et les régions n'était pas applicable aux communes et à leurs établissements.

De plus, certaines procédures budgétaires et comptables étaient appliquées différemment suivant les collectivités. Il a semblé ainsi nécessaire d'étendre les règles relatives aux autorisations de programmes (AP) et crédits de paiement (CP) (réservées aux communes de plus de 3 500 habitants) à l'ensemble des communes qui souhaiteraient avoir une gestion prospective. Par ailleurs, des règles de provisionnement différentes existaient pour les communes et les autres niveaux de collectivités.

La réforme de la M14 a donc permis une harmonisation de ces divergences avec les règles appliquées par les régions et les départements et une convergence des pratiques des communes en matière de provisions ou de pluriannualité. Par ailleurs, suite à cette réforme, plusieurs règles initiales de la M14 ont été modifiées, telles que l'interdiction stricte de reversement des excédents d'investissement en section de fonctionnement et la budgétisation de certaines opérations d'ordre à caractère patrimonial.

Ces évolutions réglementaires, justifiées par une amélioration souhaitée de la gestion locale, l'amélioration de la qualité des comptes et par la simplification des pratiques budgétaires et des documents financiers, ont été étendues, dans un premier temps, aux instructions M52 et M61 et, dans un deuxième temps, aux régions avec la réforme de la M71 et aux SPIC avec la réforme de la M4, applicables à compter du 1^{er} janvier 2008.

La logique de convergence de la comptabilité publique vers la comptabilité privée se retrouve aussi dans la mise en œuvre des règlements CRC 2002-10 du 12 décembre 2002 et CRC 2004-06 du 23 novembre 2004 relatifs à la définition, la comptabilisation et l'évaluation des actifs, par les offices de logement (instruction budgétaire et comptable M31) depuis le 1er janvier 2006, et par les SPIC depuis le 1er janvier 2008. Ainsi, à l'instar des

pratiques applicables par les sociétés commerciales, le calcul des amortissements est effectué sur la durée réelle d'utilisation et non plus sur des durées d'usage indicatives, l'enregistrement et l'amortissement des immobilisations par composants sont souhaités et les immobilisations font l'objet, si nécessaire, de dépréciations.

De plus, la DGCP et la DGCL précisent que les nouvelles normes introduites dans le PCG afférentes à la détermination du coût d'entrée des immobilisations, c'est-à-dire l'étendue des dépenses qui doivent être imputées au compte d'immobilisation lorsqu'un bien immobilisé est acquis ou créé, seront prises en compte dans le cadre d'une refonte des règles d'imputation des dépenses du secteur public local, actuellement fixés par la circulaire interministérielle du 26 février 2002.

CONCLUSION

Au niveau français, la convergence de l'information comptable entre secteur public et secteur privé est au cœur des réformes actuelles. Une base commune de règles et principes comptables partagée par l'ensemble des organismes publics se dessine progressivement, soumise à quelques ajustements face aux spécificités des organismes concernés. L'évolution des règles relatives aux actifs et aux passifs issues des dispositions prévues par les normes IFRS et appliquées dans le secteur privé puis dans le secteur public, en donne un bon exemple.

Deuxième partie : perspectives et limites

La première partie de cet article a mis en évidence le mouvement de convergence des règles de la comptabilité publique locale vers celles de la comptabilité privée en France.

Cette deuxième partie pose la question, dans un premier temps, du degré de convergence souhaitable face aux différences incontournables entre secteur public et secteur privé. En effet, ces différences ne permettent qu'une convergence partielle de la comptabilité publique locale vers la comptabilité privée. Quelques éléments de réponse sont apportés par l'expérience d'harmonisation engagée par l'Australie. Ce pays s'est doté, depuis le 1er

janvier 2000, d'une normalisation unique appliquée par les organisations privées et publiques.

Dans un deuxième temps, l'accent est mis sur les perspectives de développement de la convergence, principalement autour de la question de l'harmonisation des règles de la comptabilité publique locale avec les règles et les pratiques de l'Etat. En effet, l'introduction d'un nouveau cadre comptable pour l'Etat français est fondée sur une transposition et une adaptation des règles de la comptabilité privée.

1. DES DIVERGENCES INÉVITABLES ENTRE COMPTABILITÉS PRIVÉE ET PUBLIQUE

▪ Des limites à la convergence

La convergence de la comptabilité publique locale vers la comptabilité privée se heurte inévitablement à des limites, tant dans l'application des règles que dans la forme et le contenu de l'information financière. Des caractéristiques du secteur public local nécessitent des règles comptables spécifiques. Ainsi, à l'inverse du secteur privé où la comptabilité est avant tout liée à la fiscalité (imposition des bénéficiaires), la fiscalité a un impact sur l'équilibre des financements budgétaires des collectivités locales (collecte de l'impôt). La préservation des deniers publics nécessite donc des comptes particuliers et des règles spécifiques de prudence (produits de cession des actifs en recettes d'investissement, impossibilité d'emprunter pour les charges courantes ...) (Laurent, 2006). De plus, la diversité de l'ensemble des organismes publics (collectivités locales, hôpitaux, centres communaux d'actions sociales, établissements publics, petites communes ou grandes agglomérations ...) et de leurs cadres juridiques entraîne des ajustements des nomenclatures et des règles comptables.

A une logique de profit fondée notamment sur les flux de trésorerie futurs dans le secteur privé, le secteur public se caractérise par le bien commun et par la nécessité de rendre des comptes. Les notions de cycle normal d'exploitation (du fait que la plupart des immobilisations représente une capacité de services publics et non des flux de trésorerie futurs dans le secteur public), de capital, de contrôle, de dépréciation des immobilisations ne s'appliquent pas de la même manière dans le secteur public où la continuité du service public prédomine. De même, l'importance du budget ou l'existence de nombreuses transactions non financières ou sans contrepartie dans le secteur public local ne se retrouvent pas (ou peu) dans le secteur privé.

Des divergences entre comptabilités privée et publique existent également dans la présentation de l'information comptable. La principale difficulté se situe dans la prise en compte des intérêts des différents utilisateurs des états financiers. Dans le secteur privé, les utilisateurs de l'information comptable s'entendent principalement des investisseurs actuels et futurs, des employés, des dirigeants, des fournisseurs, des établissements de crédit, des clients, du public et de l'Etat (IASB Framework for the Preparation and the Presentation of Financial Statements). Dans le secteur public, l'information financière concerne également les citoyens, les électeurs et les usagers des services publics.

De plus, dans le cas français, face à la lourdeur des documents budgétaires des collectivités locales, avec l'objectif de rendre les budgets plus accessibles, la réforme de la M14 prévoit des mesures de simplification: regroupement d'opérations d'ordre, simplification et allègement des rubriques, notamment pour les intérêts courus non échus et les cessions de biens, débudgétisation ou non budgétisation des opérations patrimoniales sans flux financiers ... Ces mesures atténuent la ressemblance avec les nomenclatures comptables et accentuent la spécificité de la nomenclature budgétaire.

La question de la traduction de la performance de l'organisation est aussi une source de divergence. Rendre compte de la performance d'une collectivité locale nécessite des informations relatives au coût des services, à l'efficacité de la gestion, aux réalisations ... De plus, la performance financière (exprimée au regard d'un niveau de bénéfice ou de perte dans le secteur privé) n'est pas un bon indicateur dans le secteur public où cette information constitue plutôt le point de départ de l'analyse.

L'ensemble de ces différences conduit à maintenir irrémédiablement une distinction entre des comptabilités publiques d'une part, et entre comptabilité publique et privée d'autre part. Comme l'écrit Girardi (2007, p. 125), « il serait certainement irréaliste d'exiger que les nomenclatures budgétaires et comptables des collectivités territoriales soient totalement unifiées. On pourrait néanmoins imaginer, à l'instar de ce qui est fait pour les établissements publics locaux à caractère industriel et commercial (EPIC), qu'il existe une nomenclature commune et des nomenclatures particulières réduites aux adaptations strictement nécessaires. (...). Il est vrai,

cependant, que, selon la contrainte formulée par l'article 52 du règlement général sur la comptabilité publique, les nomenclatures des EPIC doivent être conformes au plan comptable général, ce qui en facilite l'unification, alors que celles des collectivités territoriales doivent simplement s'en inspirer, ce qui autorise des divergences ».

■ Une tentative de fusion

Il semble dès lors nécessaire de s'interroger sur le degré de convergence souhaitable. L'exemple de l'Australie apporte quelques éléments de réponse. En effet, depuis le 1er janvier 2000, l'une des directions privilégiée par l'Australian Accounting Standards Board (AASB) en matière de développement de l'information financière comptable en Australie repose sur des normes comptables applicables aussi bien par les organisations du secteur privé (profit Sector) que du secteur public (not-for profit sector). Cette approche globale (sector-neutral approach ou transaction-neutrality) repose sur un cadre conceptuel et des règles applicables à l'ensemble des transactions et des événements qui jalonnent la vie d'une organisation, quel que soit son objet.

Un regard sur l'expérience australienne d'une normalisation unique est intéressant en cela qu'à l'instar du mouvement engagé en France, cette convergence est principalement en « sens unique » puisque l'on se situe dans le cadre de l'extension et de l'adaptation des règles du secteur privé (les normes IFRS, le cadre conceptuel de l'IASB) au secteur public, non visé initialement par ces documents. Dès lors, les difficultés rencontrées par l'AASB témoignent des limites d'une convergence totale.

Il est à noter que la démarche de l'AASB est une démarche volontaire, face au manque d'une convergence naturelle des normes comptables des secteurs privés et publics.

Sur l'expérience de l'Australie, Simpkins (2006) note que l'existence de normes similaires pour l'ensemble des entités offre de meilleures possibilités de comparaisons (en offrant notamment un éclairage, bien qu'incomplet, à la lancinante question de la prédominance de la gestion privée sur la gestion publique). Cela permet également une plus grande mobilité des professionnels de la comptabilité entre secteur public et privé et de meilleurs échanges de compétences.

Cependant, cette approche unique présente également certaines limites : des normes générales rendent difficile la compréhension par les normalisateurs des attentes de chaque secteur, ce qui entraîne une durée de

normalisation plus grande afin de prendre en compte l'ensemble des applications possibles; l'orientation autour d'aspects financiers conduit à ne pas donner un éclairage suffisant à des considérations autres en matière de performance, notamment dans le secteur public ; enfin, la production d'informations financières sur le modèle du secteur privé ne garantit pas une meilleure compréhension de l'information par les utilisateurs néophytes (citoyens, usagers, électeurs, élus notamment).

Il semble donc que la poursuite de la convergence de la comptabilité publique vers la comptabilité privée nécessite de mettre l'accent sur la convergence de la finalité de l'information comptable et sur la production d'une information pertinente plutôt que sur l'harmonisation "à outrance" des règles. En d'autres termes, alors que le mouvement actuel de convergence engagé en France rejoint la première acception de la notion de convergence, à savoir la recherche d'analogies, de points communs, il semble que l'un des principaux axes de la convergence s'appuie sur un deuxième sens de ce terme : la volonté d'atteindre un même but, un même résultat.

2. POURSUIVRE LA CONVERGENCE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE LOCALE VERS LA COMPTABILITÉ PRIVÉE : QUELLES PERSPECTIVES ?

▪ La Convergence de La comptabilité publique locale par l'intermédiaire de La comptabilité publique de l'Etat

La transposition au secteur public local de la comptabilité de l'Etat est une des perspectives possibles d'évolution de la comptabilité publique locale en France. Appliquer les dispositions de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) au secteur public local ? Cette question, déjà posée à de nombreuses reprises (Colloque MINEFI, 21 septembre 2006, « La comptabilité des collectivités locales : Etat des lieux et perspectives » ; Saïdj, 2004, 2006 ; Fievet et Laurent, 2006), est reprise ici car la mise en place de la LOLF a nécessité une convergence accrue des règles de la comptabilité de l'Etat vers celles du secteur privé.

La LOLF prévoit dans son article 27 que, d'une part, « les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière », ce qui traduit la volonté de développer une approche patrimoniale dans le secteur public

et, d'autre part, que « l'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations ». Cette séparation des aspects budgétaires et comptables permet d'obtenir une comptabilité générale proche de celle d'une entreprise puisque la production d'un résultat comptable n'est pas conditionnée par l'existence de crédits budgétaires.

Cette convergence des règles comptables de l'Etat avec celles du secteur privé s'accompagne d'une convergence des normes comptables. Treize normes comptables de l'Etat ont été établies par le Comité des normes de comptabilité publique, inspirées principalement du plan comptable général et des normes comptables internationales élaborées pour le secteur public par l'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), elles-mêmes inspirées des normes IFRS.

Dès lors, l'adaptation au secteur public local des principes et orientations posés par la LOLF offre une voie supplémentaire d'accroître l'harmonisation de la comptabilité publique locale et de la comptabilité privée.

La mise en place d'une série de normes comptables et budgétaires applicables par l'ensemble des collectivités locales pourrait être une première voie à suivre, les différentes instructions budgétaires ne reprenant alors que les spécificités de chaque type de collectivités auquel elles s'appliquent.

▪ Les obstacles à une adaptation locale de la LOLF

Néanmoins, plusieurs limites contraignent à n'envisager qu'une adaptation partielle de la LOLF au secteur public local, parmi lesquelles :

- la multiplicité d'organisations publiques aux caractéristiques spécifiques, situation qui nécessite obligatoirement des adaptations d'une loi prévue uniquement pour l'Etat;

- la remise en cause d'une présentation par nature sur laquelle repose toute l'information financière du secteur public local, mode de présentation dont la prépondérance a été accentuée par l'ordonnance n° 2005-1 027 du 26 août 2005 puisque la présentation par fonction est allégée pour les communes de moins de 10000 habitants;

- pour les collectivités territoriales qui votent leur budget par fonction (la majorité des régions, départements et quelques grandes agglomérations françaises), l'organisation actuelle des fonctions ne permet pas de les apparenter aux programmes prévus par la LOLF

car, bien qu'à l'instar des programmes, les fonctions regroupent des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions dans le cadre d'une politique publique, elles ne traduisent qu'imparfaitement les politiques publiques locales visées;

- la fongibilité des crédits dans le secteur public local car si la LOLF prévoit de donner aux gestionnaires une plus grande liberté en matière de redéploiement des crédits au sein des programmes, des divergences existent avec l'organisation actuelle en chapitres et en articles du budget des collectivités locales (notamment concernant un vote du budget par article ou la spécialisation des crédits d'un ou plusieurs articles);

- la transposition d'une logique de performance est aussi limitée par le découpage territorial actuel et le maintien de nombreuses communes de petite taille pour lesquelles la définition d'indicateurs de performance et le développement du système comptable ne semblent pas pertinents.

En outre, anticiper l'application de la LOLF au secteur public local conduit à mettre en place une réforme dans un contexte où la réforme des instructions budgétaires et comptables n'est pas encore achevée.

Pourtant, l'adaptation de la LOLF au secteur public local pourrait entraîner, d'une part, la convergence de la finalité de l'information comptable des organismes publics, orientée vers la performance et, d'autre part, une convergence organisationnelle au travers de la redéfinition du rôle des acteurs du secteur public local.

■ Une convergence possible liée à la redéfinition des acteurs locaux

En effet, au-delà d'une convergence des règles et des principes comptables ou de la finalité de l'information budgétaire et comptable, Saïdj (2004) pose la question de la transformation des acteurs du secteur public local. Ce point rejoint la question de la convergence éventuelle de l'organisation des acteurs impliqués dans la comptabilité publique locale avec l'organisation actuelle du secteur privé.

Comme il le note (2004, p. 43), d'une part, « la tendance actuelle est, on le sait, au déclin du rôle de "payeur" du comptable (contrôle de la régularité budgétaire et comptable des ordres de paiement) » et, d'autre part, « la transposition des principes posés par la loi organique permettrait cependant de maintenir, voire d'amplifier, un rôle important du comptable, qui demeurerait ou deviendrait le

"garant" de la sincérité et de la rectitude des opérations ». De plus, l'hypothèse de l'instauration d'une logique de performance dans le secteur public local conduirait inexorablement à une responsabilisation accrue de l'ordonnateur et minimiserait de fait le rôle du comptable. Enfin, la logique de certification, inspirée des pratiques en vigueur dans le secteur privé et prévue par le Code de commerce, pose également la question de l'évolution de la production et du contrôle de l'information comptable.

Cette question est à nouveau au cœur de l'actualité comptable du secteur public puisque une nouvelle proposition de loi visant à instituer une procédure de certification des comptes des collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants a été présentée à l'Assemblée nationale le 6 février 2008. Cette proposition de loi prévoit que la certification des comptes soit effectuée soit par un commissaire aux comptes agréé figurant sur une liste régionale arrêtée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, soit par un corps de fonctionnaires, dénommé "inspection générale des comptes des collectivités territoriales" dans la proposition de loi.

Une telle proposition, déjà formulée par le passé, s'inscrit en parallèle de réflexions menées au sein de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes sur le sujet de la certification prochaine des informations comptables des collectivités territoriales et de leurs groupements. Le pendant de cette évolution se situe dans l'évolution probable du rôle du Trésor public, dont le développement de la mission de conseil laisse présager, à moyen terme, un positionnement assez similaire à celui de l'expert-comptable auprès des entreprises privées.

CONCLUSION

La deuxième partie de cet article clôt un panorama du mouvement de convergence de la comptabilité publique locale vers la comptabilité privée en France. Cet article met en évidence que la convergence doit être évaluée à différents niveaux, en considérant les règles et principes comptables mais également les pratiques, les acteurs ou encore l'organisation comptable.

Ce mouvement de convergence s'inscrit dans un processus d'harmonisation internationale, caractérisé notamment par la généralisation de la comptabilité d'engagement dans la majorité des pays européens. Cependant, l'harmonisation européenne, voire internationale, propose de nombreux défis :

comme le rappellent Ricard et Scheid (2006, p. 9), si en France la production des normes comptables est centralisée, « dans certains pays européens, la comptabilité fait partie des compétences transférées, ce qui peut donner des normes comptables différentes d'une ville à une autre dans un même pays, par exemple en Allemagne, en Italie, en Espagne ». De plus, comme le souligne Demeestère (1994), il en est de même pour l'organisation des responsabilités (l'existence d'un réseau national de comptables publics est une spécificité française), de l'articulation entre

comptabilité et budget, des modes d'évaluation retenus (évaluation des amortissements sur une valeur de remplacement des immobilisations et calcul d'un coût du capital en Grande-Bretagne, là où la plupart des autres pays raisonnent en coûts historiques), du développement plus ou moins important des comptabilités patrimoniales ...

Il semble donc que, malgré un mouvement débuté dès le 19^{ème} siècle en France, la convergence de la comptabilité publique et de la comptabilité privée n'en soit qu'à ses débuts.

Le code de normalisation comptable n'est pas aussi négatif

Entretien avec Fessal Kohen, Président de l'Ordre du Conseil National des Experts-Comptables

Finances News Hebdo / 29 novembre 2007

Il est aujourd'hui opportun de remodeler et de rendre harmonieux le code général de normalisation comptable avec les nouvelles normes IFRS. La profession préconise de baisser réellement le seuil du chiffre d'affaires pour les SARL et les sociétés de personnes qui sont soumises obligatoirement aux commissariats aux comptes de 50 MDH aujourd'hui, à 15 MDH. Une telle mesure va permettre à certaines sociétés à responsabilité limitée de type familial de rentrer par la grande porte dans la transparence financière et, pourquoi pas, de la BVC.

Finances News Hebdo: Le Congrès de l'Ordre des experts-comptables en est aujourd'hui à sa 5ème édition. Les précédentes se sont certainement soldées par des recommandations. Est-ce que vous pouvez nous dire comment procède l'Ordre des experts-comptables par la suite pour s'assurer de la réalisation desdites recommandations ?

Fessal Kohen: Notre objectif du débat de ces deux jours est de sortir avec des recommandations, des propositions et des réflexions destinées évidemment aux pouvoirs publics, mais aussi au Patronat marocain et aux institutions nationales de la régulation à savoir le CDVM, BAM, FMSAR, Cour des Comptes et donc tous les acteurs qui interviennent dans le cadre du contrôle de l'information financière en général au Maroc. Les recommandations que nous allons présenter cette fois-ci vont être organisées par catégorie d'intervenants. En ce qui concerne notre profession, elle touche à des domaines où il va falloir faire un peu plus. Sachant que moi, en tant que Président de l'Ordre, je suis assez sensibilisé et j'essaie de sensibiliser tous mes confrères sur la norme obligation de la formation et j'insiste beaucoup sur la formation pour nous mettre au même niveau que nos confrères internationaux parce que

nous sommes membres à part entière de l'IFAC. Et en tant que IFAC, nous sommes tenus de respecter les standards en termes de normes d'audit, de contrôle tel que cela est prévu au niveau de l'IFAC.

Mais il y aura aussi des recommandations qui seront destinées aux autres acteurs économiques comme le CDVM, avec les réglages qu'il faut mettre en place pour avoir une meilleure transparence. Je ne dirais pas qu'aujourd'hui il n'y a pas de transparence; elle existe, mais il va falloir l'affiner et l'ajuster de telle sorte qu'on ait les mêmes standards de contrôle que ce qui se passe sur le plan international.

Maintenant, pour les autres acteurs tels que BAM, je crois que la Banque centrale est bien lancée en matière de réglementation avec la nouvelle loi bancaire, le nouveau statut, et avec les dispositions de contrôle et de commissaires aux comptes des établissements publics.

J'arrive, et cela est le plus important, à l'entreprise. Cette dernière est représentée par le Patronat marocain et j'exhorte le Patronat, l'OEC, le CNC et la Direction générale des Impôts à permettre aux PME qui aujourd'hui travaillent dans l'informel, de passer au formel. Et pour que cela se réalise,

je les invite à réfléchir sur les moyens et les textes qui régiraient ce type d'entreprises sur le plan comptable et fiscal.

F. N. H.: En parlant de PME, quelle évaluation pouvons-nous faire de la transparence financière dans un pays comme le nôtre où le tissu économique est composé majoritairement de PME ?

F. K. : Effectivement, le tissu économique marocain est représenté à 95% par des PME-PMI. Seules 70 entreprises sont cotées à la BVC. Cela pour dire que notre marge de manœuvre est encore très grande. Pour pouvoir effectivement faire aller de pair en baissant l'IS, mais aussi en augmentant l'assiette, il va falloir ouvrir une brèche vis-à-vis de la PME pour qu'il y ait, d'une part, un taux progressif d'impôt réalisé en fonction du chiffre d'affaires de chacune des entreprises de telle sorte que l'on n'impose pas celle qui réalise un CA de 15 MDH de la même manière que celle qui réalise 50 MDH ou 100 MDH, d'autre part.

Ceci étant, si on veut plus de transparence et plus de contrôle, nous préconisons de baisser réellement le seuil du chiffre d'affaires pour les SARL et les sociétés de personnes qui sont soumises obligatoirement aux commissariats aux comptes, de 50 MDH aujourd'hui à 15 MDH. Je pense que cet élément va permettre à certaines sociétés à responsabilité limitée de type familial de rentrer par la grande porte dans la transparence financière et de les encourager à nouer des partenariats internationaux et, pourquoi pas, de la BVC. Ce sont là des mesures concrètes qui peuvent être réalisées rapidement. Nous pensons aussi à ce que les secteurs publics et les administrations de type commercial, ainsi que les collectivités locales puissent se faire auditer annuellement par un auditeur externe sur les comptes, sur la finance et la

gestion de ces établissements. Il faut que le contribuable sache que les impôts qu'il paie pour le fonctionnement de ces établissements est géré de manière optimale. Il serait opportun que les entreprises qui bénéficient des contrats de concession soient aussi soumises à un audit financier régulier, comptable et de gestion et que les résultats de ces missions soient également rendus publics.

F.N.H. : Justement, est-ce qu'on peut parler aujourd'hui d'une transparence financière à deux vitesses. Il y a d'un côté le privé et le public qui ont déjà mis la main à la pâte et, de l'autre côté, les associations, les partis politiques qui continuent à traîner ?

F. K.: Oui en effet, mais je ne sais pas si on peut parler de deux vitesses. Tout ce qu'on peut faire, ce sont constats de faits réels que nous vivons. Je dirais que la dernière loi qui a imposé aux partis politiques de faire certifier leurs comptes par des experts-comptables est une très bonne initiative qui permet, d'une part, d'avoir une visibilité sur la gestion financière des partis politiques et permet, d'autre part, aux experts-comptables d'intervenir dans un domaine qui leur échappait jusqu'à présent. Maintenant quel est le degré de transparence financière chez ces associations et partis politiques ? Je dirais qu'aujourd'hui il est prématuré de tirer un bilan puisque la loi vient juste d'être instaurée. Concernant les associations, je dirais qu'il n'y a que les associations d'utilité publique qui bénéficient de fonds de l'Etat qui se font auditer de manière régulière, alors que les textes de loi prévoient que toutes les associations, qu'elles reçoivent ou non des fonds, sont tenues de se faire auditer par des commissaires aux comptes. Il y a toute une culture qu'il va falloir mettre en place. On peut citer aussi les coopératives qui échappent directement ou indirectement à des

missions de commissariat aux comptes. Je dirais qu'il ne suffit pas de mettre en place des textes, mais que leur mise en application soit réelle et que les responsables puissent mettre en œuvre de manière harmonieuse et optimale la mission d'audit et de commissariat aux comptes.

F. N. H. : La plupart des normes qui prônent la transparence sont importées. Est-ce que vous pensez que l'application de ces normes se fera sans problèmes dans un pays comme le Maroc qui a sa propre culture ?

F. K. : Pour les normes IFRS, je peux vous dire que le Conseil national de la comptabilité, qui est le normalisateur comptable chez nous, a émis un avis pour les sociétés qui ont des filiales et qui présentent des comptes consolidés. Il leur propose soit de faire la consolidation selon le code général de la normalisation comptable, soit de le faire selon le référentiel IFRS. C'est la Banque centrale qui a imposé, à partir de 2008, la mise en application des normes IFRS aux banques. Pour ce qui est du cas de figure de notre pays, faut-il appliquer les IFRS à tout le monde ou à une partie du tissu économique ? Certainement, en discutant avec nos partenaires, nous considérons que les IFRS sont une obligation à court et à moyen termes pour toutes les entreprises. Mais nous sommes pour la mise en place des normes IFRS pour ce que l'on appelle les institutions d'intérêt public (EIP)

dans lesquelles on trouve les sociétés cotées, les sociétés qui font un appel public à l'épargne, les coopératives... Pour ces cas de figure, nous pensons qu'il est important d'instaurer la normalisation selon les normes IFRS. L'objectif des IFRS est de pouvoir disposer des mêmes informations financières et comptables que l'on soit au Maroc, en France, aux USA ou ailleurs.

F. N. H. : Est-ce qu'il n'est pas opportun, dans ce contexte de transparence, de revoir le Code général de normalisation comptable qui n'a pas connu de modification depuis son entrée en vigueur en 1993 ?

F. K. : A mon avis, le Code général de normalisation comptable n'est pas aussi négatif qu'on peut le présenter. C'est un très bon code qui s'inspire de deux écoles anglo-saxonne et franco-germanique, mais je dirais qu'aujourd'hui nous constatons qu'un certain nombre d'informations prévues dans ce code sont très mal exploitées. Je prends pour exemple l'état d'informations complémentaires (ETIC) qui est réellement l'annexe. Cet ETIC doit être alimenté par des notes assez explicatives pour permettre au lecteur de ces états de savoir dans quel contexte le bilan et le compte d'exploitation ont été arrêtés. Donc, il faut à mon avis, le remodeler et le rendre harmonieux avec les nouvelles normes IFRS.

La neutralité : une qualité nécessaire, mais méconnue des normes comptables

Gilbert GÉLARD Membre de l'IASB,
Revue Française de Comptabilité, Avril 2008

Parmi les caractéristiques qualitatives que le cadre conceptuel de l'IASB demande à l'information financière, figure en bonne place la neutralité. Elle est définie comme une absence de parti pris ("freedom from bias"), et peu de concepts ont donné lieu dans le public, même éclairé, à d'aussi nombreuses et graves incompréhensions que celui-là. Il est sans doute utile, alors que le cadre conceptuel qui sous-tend les normes est en cours de révision et que ce concept vient d'y être réaffirmé, de tenter, au delà de la brève définition, d'en éclairer les contours. Cela peut se faire par des exemples, aussi bien de ce que n'est pas la neutralité que de ce qu'elle est ou devrait être. Il est aussi utile d'étudier comment le normalisateur s'en sert pour établir les normes, puisque telle est l'utilité essentielle du cadre conceptuel.

La neutralité ne peut être étudiée hors du contexte des autres qualités qui sont demandées aux états financiers. En amont, elle touche à la qualité de la gouvernance de l'organisme normalisateur et au degré d'indépendance que lui garantit celle-ci. En effet, on n'attend pas de neutralité d'un organisme assujéti à une puissance tutélaire interventionniste. En aval, un produit essentiel de la neutralité est la comparabilité, autre qualité demandée aux états financiers.

Il est difficile d'être contre l'idéal de neutralité. Les normes comptables sont un ensemble d'instruments de description et de mesure d'une entité. On ne conçoit pas la légitimité d'un instrument biaisé. S'il l'est, le producteur de l'instrument doit s'efforcer de le rendre moins biaisé, c'est-à-dire plus neutre. La neutralité n'est dès lors plus un absolu mais une qualité relative. Dès qu'on dit qu'un élément est neutre, on ne peut que se demander dans quel domaine doit s'exercer cette neutralité.

■ Neutralité par rapport aux parties prenantes

Certains pensent qu'il devrait s'agir d'une neutralité par rapport aux parties prenantes de l'information financière. Dès lors, il y a un risque que le débat se déplace vers le domaine sociétal, la norme devenant alors une sorte d'instrument d'arbitrage entre les diverses parties en présence. Elle devrait s'efforcer de n'en favoriser aucune au détriment des intérêts légitimes des autres. Mais le normalisateur n'est pas là pour orienter les dispositions comptables dans un sens politique, au demeurant fluctuant.

Or, beaucoup de décisions comptables ont un impact sociétal indirect considérable. Lorsqu'une norme comptable américaine dans la décennie 1980-1990 a rendu obligatoire le provisionnement des coûts médicaux remboursés aux retraités par de grandes sociétés, l'énormité jusqu'alors ignorée de ces coûts a eu pour conséquence rapide une renégociation et la suppression de ces avantages.

Certains en ont conclu que la mesure n'était pas neutre, puisqu'elle modifiait le comportement des acteurs, et ce dans un sens défavorable à l'une des parties. Cette analyse, pour le coup, manque de ... neutralité.

Une meilleure analyse consiste à dire que si l'entreprise avait mesuré les coûts impliqués par les avantages accordés, elle ne les aurait pas consentis. Donc la précédente méthode de non-provisionnement manquait de neutralité. La nouvelle, certes imparfaite, est plus neutre, donc meilleure.

Plus près de nous, le débat sur la comptabilisation des stock-options relève de la même problématique; il en va de même de la crainte qu'une modification d'IAS 19 ne conduise à la disparition des plans de retraite fondés sur le salaire final.

Ces exemples et bien d'autres montrent que la conception de la neutralité qui a prévalu chez les normalisateurs, tant FASB qu'IASB, n'a pas été de chercher des compromis ni de se poser en arbitre des conflits existants ou potentiels entre différents types de "stakeholders". C'est pourquoi la tendance à vouloir légitimer les normes, voire à en conditionner l'acceptation, par une étude d'impact préalable pourrait poser problème. Jusqu'à présent, le normalisateur a présumé qu'une norme améliorant pour un coût raisonnable la marche vers l'objectif d'image fidèle justifiait suffisamment l'abandon de la norme antérieure.

On retiendra donc qu'une norme n'est pas neutre si elle est préconçue pour servir à arbitrer des conflits entre diverses parties prenantes à l'information financière. Dès qu'une norme plus neutre que la précédente modifie une méthode comptable ou même le comportement des acteurs, il y a des gagnants et des perdants mais ce n'est pas ce qui importe. Ce qui compte, c'est que le marché soit mieux informé.

L'objectif de neutralité sera plus facilement atteint si le normalisateur est doté d'un statut lui permettant de résister aux pressions qui sont à la mesure des enjeux de l'information financière.

■ NEUTRALITÉ ENTRE PRÉPARATEURS

L'investisseur ou le prêteur doit pouvoir comparer entre elles les entités présentant leurs comptes afin d'effectuer en connaissance de cause les choix qui lui incombent.

Cela impose une comparabilité qui demande une approche sectoriellement neutre.

■ NEUTRALITÉ SECTORIELLE

La neutralité sectorielle consiste à limiter au maximum le traitement comptable spécifique à des secteurs ou à des industries et à se contenter de normes applicables à toutes les entités de tous les secteurs.

C'est ainsi qu'on se gardera de segmenter la normalisation par type d'industrie. Il y aura donc des normes sur les instruments financiers, qui seront applicables à toutes les entités détentrices de ces instruments, mais il n'y aura pas d'IAS 39 spécifiques pour les Banques ni pour les Assurances, bien qu'elles soient les utilisateurs les plus fréquents et les plus sophistiqués de ces instruments. Cependant, si certaines caractéristiques apparaissent uniques à un secteur et essentiellement différentes de ce qui existe ailleurs, une exception au principe pourra être faite; c'est ainsi que les "contrats d'assurance", mais pas l'assurance en tant qu'industrie, bénéficient d'une norme (IFRS 4). Il en va de même pour "l'exploration et l'évaluation des ressources minières" (IFRS 6) où seules ces activités vraiment spécifiques relèvent d'une norme particulière.

Le principe de neutralité sectorielle se justifie par le fait que les entreprises de tous secteurs sont en concurrence sur les marchés financiers et que cette concurrence doit se dérouler sur un terrain de jeu bien nivelé ("Level playing field"). Il est cependant critiqué par certaines parties prenantes pour divers motifs. Il existe une croyance bien enracinée chez beaucoup d'intervenants que la différence entre les business models de divers types d'activité doit se traduire par des différences de traitements comptable. Le temps n'est pas très éloigné où les banques et les assurances bénéficiaient de normalisateurs particuliers, distincts de celui des entreprises industrielles et commerciales. Cela introduisait une confusion entre le prudentiel et le comptable préjudiciable à la neutralité de l'information. Pourtant, s'il est clair que les dispositions prudentielles sont de nature sectorielle, l'information financière doit respecter la neutralité entre secteurs.

■ BUSINESS MODELS ET INTENTIONS DES DIRIGEANTS

Deux motifs liés sont souvent invoqués pour tenter de justifier des traitements sectoriels spécifiques : le business model et l'intention des

dirigeants. Au nom de leur modèle et de la nature de leur activité, les assureurs voudraient que les instruments financiers qu'ils détiennent en couverture de leurs passifs soient mesurés selon le même attribut que ces passifs de façon que la couverture économique ne soit pas obscurcie par un "mismatch" comptable. Ils auraient souhaité qu'IAS 39 ne soit pas applicable aux actifs financiers qu'ils détiennent, ce qu'ils n'ont pas obtenu. Au contraire, une certaine conception de la neutralité demande que la mesure d'un instrument soit indépendante de l'activité exercée par son détenteur et de l'utilisation qu'il entend en faire.

Dans IAS 39, la disposition qui prévoit que les actifs cotés détenus jusqu'à leur échéance sont maintenus au coût historique au lieu de la juste valeur est un traitement basé sur l'intention qui déroge au principe de neutralité. De même pour la distinction entre "titres disponibles à la vente" et "titres à la juste valeur par le biais du compte de résultat".

Ces contre-exemples montrent que le souhait de maintenir la neutralité en ne tenant pas compte de l'intention des dirigeants de l'entreprise ne s'est pas toujours traduit dans les normes. Ceci illustre que si le cadre conceptuel est toujours pris en considération par le normalisateur, ce sont finalement les normes qui s'imposent, parfois à la suite de compromis. Les exceptions aux principes sont une source de complexité que, paradoxalement, certains préparateurs apprécient, surtout si elles leur permettent de conserver leurs pratiques existantes. Ils aiment la complexité qui leur est favorable et ne la trouvent pas pesante. On ne saurait expliquer autrement le succès des comptabilités de couverture. Elles sont optionnelles et complexes, mais cela ne rebute pas les préparateurs. Cette complexité n'éclaire pas forcément l'utilisateur des états financiers.

Il y a chez tout préparateur la conviction que son secteur est différent des autres et que son modèle est différent de celui de ses concurrents. Pour cette raison, l'objectif de neutralité de l'information financière externe à destination du marché ne s'impose pas comme une évidence aux yeux des dirigeants. Leur souhait est d'obtenir une congruence entre les paramètres et critères internes de gestion de leur groupe et la présentation des comptes aux tiers externes. Dans une large mesure et surtout dans les groupes multinationaux naguère englués dans la Babel comptable, les IFRS, également utilisées comme langage interne de gestion, ont permis de franchir un grand pas vers cet objectif. Mais voilà que les mêmes IFRS leur demandent, au nom de la neutralité et de la comparabilité, une information externe en décalage par rapport à la façon dont ils dirigent. Ils sont alors tentés de communiquer en ayant recours à des mesures ou des présentations extra comptables ("non-GAAP") que les autorités de marché sont ensuite contraintes d'encadrer strictement.

Il est difficile de savoir dans quelle mesure le divorce entre les paramètres de gestion interne et

l'image normée présentée à l'extérieur est répandue et surtout durable. Un excellent test en grandeur réelle sera l'application future d'IFRS 8 (Segments opérationnels) qui exige pour la présentation de chaque segment l'usage du reporting interne utilisé par le plus haut dirigeant. Il y a une réelle difficulté à concilier l'idéal de neutralité avec la demande des utilisateurs de voir l'entreprise à travers les yeux du management et de comprendre la façon dont elle fonctionne; peut-être l'entreprise n'a-t-elle pas d'ailleurs toujours intérêt ni envie d'extérioriser excessivement son modèle et la façon dont elle se gère, car cela pourrait nuire à sa position concurrentielle. En tout état de cause, dans les états financiers destinés aux tiers la neutralité doit l'emporter. La communication financière est là pour compléter, éclairer, mais non pour infirmer le contenu des états financiers

CONCLUSION

La neutralité est un excellent principe pour les états financiers à caractère général (general purpose (inondai statements) à destination des tiers et en particulier des marchés. Le normalisateur doit donc s'efforcer de le respecter dans toutes les normes. Il doit résister aux sirènes des particularités sectorielles, des business models et des intentions des dirigeants. C'est à ce prix que l'on obtiendra le terrain de jeu bien nivelé sur lequel peut se dérouler le marché.

Pour autant, comme tous les principes du cadre conceptuel, la neutralité peut elle-même entrer en conflit avec d'autres caractéristiques qualitatives. Elle est plus proche par exemple de la comparabilité que de la pertinence. Surtout, le cadre conceptuel est là pour guider le normalisateur qui finalement garde sa liberté d'appréciation au niveau des normes. Il est parfois difficile de concilier l'exigence de neutralité avec le souhait de comprendre l'entreprise en la voyant "à travers les yeux de ses dirigeants". Cette question se situe à la frontière parfois un peu floue entre l'information financière et la communication financière et mérite d'être étudiée plus avant.

Les grands enjeux de la réforme budgétaire

Abdelatif BENNANI

Directeur du Budget, ministère de l'Économie et des Finances du Maroc.

Revue Française de Finances Publiques, Juin 2008

À l'instar des pays de l'OCDE qui, dès les années 1980 et 1990, ont mis en place selon des rythmes différenciés, une ampleur plus ou moins grande et des voies diverses, un système de gestion de la performance dans le secteur public, le gouvernement marocain s'est engagé depuis quelques années dans une démarche globale. Celle-ci s'inscrit dans une réforme en profondeur de l'État, impulsée autour de la modernisation de l'administration et en particulier de la gestion publique ainsi que de la réforme de la procédure budgétaire.

Dans ce cadre, la réforme de l'administration lancée par le gouvernement répond à une double exigence. Une exigence interne liée à la nécessité de satisfaire dans de bonnes conditions les attentes croissantes des citoyens de plus en plus conscients de leurs droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre d'un État moderne et démocratique et à la nécessité de promouvoir l'entreprise et, par conséquent, l'investissement et l'emploi. La seconde exigence est d'ordre externe. Elle est liée à la nécessité pour l'économie nationale de s'intégrer dans un contexte international marqué par l'accélération du processus de mondialisation des échanges avec ses implications sur la compétitivité des économies pour la préservation et l'extension de leurs parts des marchés et par l'expansion des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

C'est dans cette perspective que le ministère des Finances et de la Privatisation du Maroc s'est attaché, depuis 2001, à introduire une nouvelle approche budgétaire visant l'amélioration

de la gouvernance des finances publiques basée sur la consolidation des fondamentaux de l'économie et le renforcement de l'efficacité de la dépense publique. Cette réforme budgétaire tend à répondre à quatre objectifs primordiaux.

⇒ Le premier vise à renforcer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique. Dans ce but, des efforts sont déployés pour la mise en place d'un nouvel outil de programmation budgétaire pluriannuelle glissante sous forme d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CD MT) permettant d'assurer une meilleure visibilité des politiques publiques, une meilleure articulation des programmes sectoriels dans le temps et l'espace à travers une programmation appropriée des crédits et une allocation des ressources tenant compte d'une hiérarchie des priorités et des impératifs de la qualité de la prestation au profit de l'utilisateur du service public, au moindre coût.

⇒ Le second vise à substituer une logique de résultats à la logique de moyens dans la conception et la mise en œuvre des choix budgétaires. Entrent dans ce cadre, notamment, la globalisation des crédits et la contractualisation des relations entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés. Cette démarche consiste à déléguer davantage de prérogatives aux gestionnaires notamment au niveau local et à assouplir les procédures budgétaires. En contrepartie, les responsables concernés doivent s'engager à réaliser des objectifs fixés au préalable, mesurés par des indicateurs chiffrés, notamment sensibles au genre, pour permettre

d'évaluer les progrès accomplis et rendre compte des résultats obtenus au regard des moyens utilisés.

⇒ Le troisième objectif s'inscrit dans un souci de meilleure transparence des comptes publics et de renforcement de la lisibilité de la loi de finances. À cet effet, diverses initiatives ont été prises, notamment l'harmonisation de la nomenclature des rubriques de recettes et de dépenses, l'introduction de la dimension régionale dans la présentation du budget de l'État et le développement des systèmes d'information budgétaires intégrés. Ces initiatives devraient permettre de favoriser la fluidité des procédures, de renforcer les capacités de contrôle de gestion interne des départements ministériels, de dématérialiser les échanges d'informations et de mutualiser l'information budgétaire et comptable disponible.

⇒ Le quatrième et dernier objectif est relatif à l'assouplissement du contrôle de la dépense publique et à son adaptation à la logique des résultats. C'est dans cette perspective qu'il a été procédé à l'institution d'un contrôle modulé de la dépense se traduisant par la simplification du contrôle a priori, l'internalisation progressive au sein des ordonnateurs du contrôle de régularité et son orientation vers la gestion des risques. En outre, le ministère de l'Économie et des Finances œuvre à travers l'Inspection générale des finances et les inspections générales des ministères à la mise en place et au renforcement de l'audit de performance axé sur l'appréciation du niveau de réalisation des objectifs et de l'efficacité socio-économique de la dépense publique.

Au regard des dispositifs budgétaires mis en place, la réforme de la budgétisation des actions de l'État au Maroc présente une certaine convergence avec les expériences conduites dans les principaux pays développés. Ainsi, cette réforme s'inscrit dans une communauté de finalités, à savoir le souci de maîtriser les dépenses et les déficits publics, la

détermination à améliorer l'efficacité des politiques publiques et la qualité du service rendu aux usagers. Dans la même logique, elle traduit la volonté de renforcer la transparence de l'action publique pour le Parlement et le citoyen.

D'autre part, cette convergence s'appréhende autour de l'articulation entre la réforme des processus budgétaires et la réorganisation des modes de gestion de l'administration. On le constate s'agissant du renforcement de la décentralisation à travers le transfert de compétences accrues aux collectivités locales, l'approfondissement de la déconcentration des décisions au sein de l'État et la délégation de gestion aux opérateurs et la privatisation. Cette convergence se vérifie également dans le cadre de l'autonomisation et la responsabilisation des gestionnaires de politiques publiques, en particulier au niveau territorial, ainsi que dans l'assouplissement des règles de gestion des crédits comme des ressources humaines. D'une manière générale, la redéfinition du cadre et des procédures budgétaires et comptables au service de la démarche de performance s'intègre parfaitement dans ce mouvement global.

À cet égard, l'originalité de la réforme budgétaire engagée au Maroc ne réside pas dans son contenu inspiré des meilleures pratiques internationales, mais plutôt dans la démarche adoptée pour sa conception et sa mise en œuvre. En effet, pour la mise en œuvre de cette nouvelle approche budgétaire, la démarche choisie s'appuie sur trois principes fondamentaux qui sont autant de facteurs clés de succès à savoir: la participation, le pragmatisme et la progressivité.

Compte tenu de la forte dimension interministérielle de la réforme, le ministère de l'Économie et des Finances, en charge du pilotage de ce vaste chantier, a veillé à l'implication des départements ministériels dans sa conception et sa mise en œuvre. La première étape a été marquée par l'institution, par le Premier ministre, d'une commission interministérielle chargée de définir la

démarche méthodologique d'élaboration. La seconde étape se caractérise par l'expérimentation des différents instruments dans certains départements ministériels pilotes. Ce mode de conduite de la réforme, marquée par une forte ouverture vers les autres ministères, a permis l'appropriation des finalités et objectifs de la réforme, la

conception en commun des dispositifs la composant en tenant compte des attentes et des spécificités du système budgétaire marocain et en adaptant aux réalités du terrain les meilleures pratiques internationales.

Au regard du principe de pragmatisme, les concepts et les orientations de la réforme étant posés, il fallait tenir compte de la diversité de la situation des administrations quant à l'appropriation de ses outils et de sa méthodologie et de l'aptitude des différents acteurs au niveau des administrations de tutelle comme au niveau territorial à s'approprier les nouveaux instruments de management public et à les mettre en œuvre dans leur travail au quotidien. Ce pragmatisme a prévalu dans la conception des domaines et programmes découlant des stratégies sectorielles et devant constituer la toile de fond pour l'élaboration des CDMT sectoriels. Il a prévalu ensuite dans l'identification et la qualité des indicateurs de performance retenus au regard des programmes : même si le choix ne s'est pas toujours porté sur des indicateurs d'impact, il fallait, en tout état de cause, retenir des indicateurs disponibles, mesurables et susceptibles d'évaluation. Enfin, ce pragmatisme a prévalu dans la généralisation des composantes de la réforme à travers une extension en cercles concentriques tenant compte du rythme des différents départements ministériels et au sein de chacun des départements de la capacité à décliner sur le terrain la culture de résultats à travers la déconcentration et la contractualisation, à titre d'illustration. Cette approche s'est avérée fructueuse en termes d'expériences et a permis d'assurer un véritable ancrage de la réforme tant au niveau institutionnel que territorial.

Enfin, s'agissant du principe de progressivité, la mise en œuvre de la réforme budgétaire ainsi que l'introduction du concept de la performance dans la gestion publique a nécessité le développement d'un nombre important d'outils et a impulsé une modification en profondeur mais graduelle des mécanismes de responsabilité au sein de l'administration en ajoutant, aux côtés de la responsabilité juridique, une responsabilité managériale. La mise en œuvre de la réforme budgétaire a, en outre, suscité une adaptation des modes de gestion au niveau des ministères, leur orientation vers les résultats, et a rendu indispensable le renforcement de leurs capacités. Aussi, et afin d'assurer sa réussite et de garantir son appropriation par les administrations, la mise en place de cette réforme a été inscrite dans le cadre d'une démarche progressive et volontaire tenant compte des capacités des services concernés et permettant d'accumuler et de capitaliser sur les expériences réussies pour le bénéfice de l'ensemble des départements dans la perspective d'une généralisation des différents chantiers de la réforme à l'horizon 2008.

En fait, l'idée générale qui sous-tend la démarche retenue était que le succès de cette réforme globale reposant sur les gestionnaires fonctionnels et opérationnels des ministères, il était indispensable de s'assurer du consensus sur les nouveaux concepts, de l'appropriation des nouveaux modes de gestion et de leur fonctionnalité technique.

À cet égard, la démarche progressive, participative et volontariste adoptée, associée à l'expertise extérieure sur les meilleures pratiques internationales, a permis la conception d'une réforme budgétaire adaptée à la réalité et aux spécificités du système budgétaire marocain enrichie des enseignements tirés de l'expérimentation au niveau des départements ministériels pilotes.

À ce titre, la mise en œuvre de cette réforme budgétaire s'inscrit dans le cadre d'une véritable refondation de l'action publique et représente un choix majeur,

éminemment politique. Elle conforte la volonté du Maroc de maîtriser son évolution démocratique et de réussir sa modernisation institutionnelle. D'une manière plus générale, cette réforme s'inscrit dans l'objectif de garantir les conditions d'un développement durable en phase avec l'évolution du monde et les exigences de la bonne gouvernance. Sur le plan budgétaire, elle contribue à assurer les possibilités de financement adéquat des réformes sectorielles et structurelles entreprises par le gouvernement dans divers domaines économique, institutionnel, juridique et administratif nécessaires pour faire face aux besoins de plus en

plus pressants du développement. À cet égard, les enjeux sous-jacents à cette réforme budgétaire sont importants dans le sens où elle place le budget au service du développement économique et social et partant, apporte une réforme substantielle à la gouvernance des politiques publiques et in fine un rééquilibrage des rapports entre l'exécutif et le législatif et des relations entre le ministère en charge des Finances et les ministères gestionnaires.

Ce rééquilibrage des rapports et des relations répond à une double nécessité. La première est d'améliorer les conditions d'exercice des pouvoirs de contrôle du Parlement sur le gouvernement. Il s'agit de lui procurer les moyens nécessaires, à travers une information améliorée, plus transparente et accrue (notamment sur la stratégie économique et budgétaire), de se repositionner sur une fonction de contrôle des actions de l'exécutif dans le cadre d'une approche qualitative d'analyse et de vote des budgets qui ne repose pas uniquement sur le seul volume des crédits et sur leur taux d'évolution. Cette exigence de contrôle est d'autant plus forte que l'organisation de l'État est de plus en plus décentralisée et complexe.

La seconde nécessité répond au besoin de responsabiliser les ministères gestionnaires de politiques publiques sur des objectifs explicités, des moyens mobilisés et des résultats attendus dans le

cadre d'une démarche de performance et de reddition des comptes au regard d'indicateurs pertinents et en définitive d'une logique de contractualisation entre le gouvernement et le Parlement.

Dès lors, la réussite de la mise en œuvre de cette réforme budgétaire, globale, intégrée et porteuse de modifications importantes dans les pratiques et les modes de gestion publique, implique une généralisation à l'ensemble des départements ministériels, dès 2008, de la mise en œuvre des différents volets de la réforme budgétaire axée sur les résultats, la diffusion de la culture et des pratiques de performance et l'extension de la logique de performance à l'ensemble du champ des politiques publiques et des opérateurs qui concourent de façon active à leur réalisation sur le terrain.

Cette réussite est également conditionnée par la mise en place d'un accompagnement spécifique et adapté au regard des impératifs de conduite du changement au sein des organisations en matière de renforcement des capacités de gestion, de communication et de gestion des ressources humaines pour permettre la mobilisation indispensable de l'ensemble des personnels au sein de l'administration et l'appropriation de la réforme budgétaire à la fois par les hommes politiques que par les agents publics. En outre, elle implique la mise en place de mécanismes d'évaluation ex-post systématique des politiques publiques permettant de renseigner sur l'efficacité des choix politiques et l'efficacité des choix de gestion et partant de mesurer la performance de l'action publique. Dans ce dessein, elle impose une territorialisation des politiques publiques et leur inscription dans le cadre d'un véritable projet de développement ciblant les populations vulnérables et propices à l'instauration d'un maillage qualitatif dans l'espace local et à une meilleure efficacité des dépenses publiques.

Plus spécifiquement, cette réforme nécessite le développement de systèmes d'information performants et intégrés, à la fois budgétaire, comptable et sectoriel, permettant un meilleur suivi des

réalisations. Aussi, l'on peut considérer qu'une refonte de la loi organique des finances permettrait de consacrer la démarche de la performance et d'intégrer les nouveaux concepts et outils y afférents au corpus légal de façon à assurer l'irréversibilité d'une réforme certes fortement documentée mais qui reste faiblement inscrite dans la norme juridique. L'expérience marocaine aura ainsi privilégié une démarche pragmatique permettant d'abord de capitaliser les acquis avant de modifier les textes fondamentaux des finances publiques, à l'inverse du cas français.

FINANCES PUBLIQUES

La réforme du contrôle administratif des dépenses de l'Etat

Mimoun LMIMOUNI

Directeur de la Comptabilité Publique et de la Centralisation, Trésorerie Générale du Royaume
Revue Française de Finances Publiques, Juin 2008

La réforme du système de contrôle des dépenses de l'État au Maroc s'inscrit dans le cadre de la démarche de modernisation de l'administration publique et répond à la préoccupation de bonne gouvernance de la gestion publique qui se dessine progressivement dans le paysage administratif de nombreux pays de par le monde. Visant essentiellement à améliorer la performance de l'administration, elle est dictée par la nécessité de mettre en place une gestion axée sur les résultats et la contrainte budgétaire qui implique l'amélioration du processus d'allocation des ressources. D'une manière générale, cette réforme répond aux attentes des citoyens en matière de qualité du service rendu par l'administration et aux exigences accrues en matière de transparence dans la gestion publique et de reddition des comptes. La concurrence accrue exige des États plus d'efficacité pour améliorer la compétitivité de leur économie et l'environnement des affaires.

Au Maroc, la réforme du système de contrôle des dépenses constitue en outre la suite logique de réformes déjà engagées, s'agissant du renforcement du contrôle a posteriori ou encore du développement des technologies de l'information et de la communication dans le processus d'exécution des dépenses de l'État.

Avant d'évoquer le contenu et les modalités de mise en œuvre de la réforme, il convient, au préalable, de présenter le cadre général du contrôle administratif des dépenses de l'État et de souligner le diagnostic qui en a été fait.

I - DIAGNOSTIC DU CADRE GÉNÉRAL DU CONTRÔLE ADMINISTRATIF DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

L'organisation du système marocain de contrôle des dépenses de l'État est basée sur trois intervenants que sont l'ordonnateur, le contrôleur des engagements de dépenses qui assure le contrôle de la régularité budgétaire des propositions d'engagement des dépenses et de leur régularité au regard des lois et règlements en vigueur, ainsi que le comptable payeur qui assure le contrôle de la validité de la dépense avant paiement. Les actes d'engagement sont donc soumis au visa préalable du contrôleur des engagements de dépenses, contrôle sanctionné soit par un visa donné sur la proposition d'engagement, soit par un visa avec observations, soit par le refus de visa dûment motivé. Ce contrôle est assuré par le contrôleur général des engagements de dépenses et par les contrôleurs centraux, régionaux, préfectoraux ou provinciaux. Jusqu'en 2005, les services de contrôle des engagements de dépenses de l'État étaient dirigés par un contrôleur général qui coordonnait leur activité et veillait à l'unité d'application et d'interprétation des textes par les contrôleurs centraux, régionaux, préfectoraux ou provinciaux. En outre, les dépenses de l'État sont soumises, avant paiement, à un contrôle de validité des créances exercé par les comptables publics, sanctionné lui aussi par un visa pour paiement ou un refus de visa mettant ainsi obstacle au paiement des dépenses jugées irrégulières. Les comptables publics quant à eux assurent leurs fonctions sous la direction du trésorier général du Royaume.

Cette dualité de contrôle des dépenses de l'État par des organes distincts et indépendants, bien que relevant du même ministère a toutefois généré, avec le temps, non seulement des redondances mais aussi des divergences d'interprétation qui ont souvent amené les gestionnaires à rejeter l'inefficacité de l'action publique sur la lourdeur des procédures de contrôle et leur caractère contraignant. C'est dans ce cadre que le ministère des Finances et de la Privatisation a décidé, en 2005, d'engager la réforme du système de contrôle des dépenses publiques.

Trois séries de critiques ont été révélées par le diagnostic établi.

En premier lieu, les contrôles administratifs privilégient principalement une approche formaliste qui ne garantit pas forcément une exécution efficace et efficiente des opérations de dépenses et encore moins la réalisation des objectifs fixés. De graves carences de gestion peuvent ainsi demeurer sans suite, alors même que la réglementation aura été respectée.

En second lieu, le contrôle des dépenses de l'État est exercé en application d'un dispositif juridique complexe, mettant à contribution deux intervenants, agissant séparément à diverses étapes d'exécution de la dépense et de manière indifférenciée sur l'ensemble des dépenses, quels qu'en soient la nature, l'importance et l'enjeu budgétaire.

Enfin, le système de contrôle de la dépense, tel qu'il est exercé, déresponsabilise les ordonnateurs, en ce sens qu'ils considèrent le visa du contrôleur comme étant un quitus qui les dédouane de toute responsabilité et, partant, diminue leur vigilance pour la suite du processus d'exécution de la dépense.

Pour faire évoluer ces contrôles caractérisés par la dualité des organes qui en ont la charge, il a été décidé de créer

un seul « pôle de contrôle » susceptible de favoriser davantage de fluidité dans le processus d'exécution de la dépense. Ce processus a été enclenché à travers l'adoption du décret du 12 février 2006 transférant les attributions dévolues à l'ex-trôle des engagements de dépenses de l'État à la Trésorerie Générale du Royaume qui s'est trouvée au cœur de la mise en œuvre de cette réforme.

II. - CONTENU ET MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME

Les principaux axes de la réforme reposent sur les postulats suivants.

D'une part, il convient de rapprocher les structures de la Trésorerie Générale du Royaume et du Contrôle des Engagements de Dépenses de l'État afin de faire converger les métiers exercés par ces deux structures et faire évoluer le contrôle d'exécution de la dépense vers un contrôle modulé. D'autre part, cette réforme doit renforcer la capacité de gestion des ordonnateurs avec pour objectif d'accompagner les services gestionnaires pour leur permettre d'atteindre un niveau de compétence à même de garantir un haut niveau de sécurité financière, condition nécessaire à l'allègement du contrôle a priori tant au stade de l'engagement qu'au stade du paiement. Enfin, ces deux axes reposent sur le développement et la mise en place d'un système d'information plus fiable. La mise en place du dispositif de contrôle modulé des dépenses de l'État vise à donner aux ordonnateurs plus d'autonomie de gestion, marquant ainsi une rupture avec le système actuel du contrôle administratif des dépenses publiques. Les services ordonnateurs seront ainsi de plus en plus affranchis des contrôles a priori dévolus aux organes de contrôle du ministère des Finances au fur et à mesure de l'augmentation de leur capacité de gestion. La démarche adoptée repose sur une plus grande qualification de ces services, l'introduction d'une méthodologie du contrôle modulé de la

dépense ainsi que la mise en place d'un système de veille.

1. La qualification des services ordonnateurs

L'introduction du contrôle modulé de la dépense est subordonnée à la qualification des services ordonnateurs. Cette qualification donnera lieu à une évaluation de la capacité de gestion des services gestionnaires par l'IGF ou tout autre organe de contrôle dûment accrédité par le ministre des Finances.

Le dispositif d'évaluation de la capacité de gestion des services ordonnateurs permet en effet d'effectuer un diagnostic des structures en charge de la gestion budgétaire et financière, d'en déterminer les atouts et les faiblesses afin d'obtenir une assurance objective sur la qualité des procédures permettant la qualification du service gestionnaire à l'un des niveaux de capacité de gestion retenus. Elle repose sur un référentiel unique approuvé par voie réglementaire et devra permettre de classer les services gestionnaires en trois niveaux.

Le premier, « niveau hors contrôle modulé de la dépense », imposera le maintien du contrôle exhaustif sur les dépenses des services ordonnateurs présentant une faiblesse de leur structure organisationnelle ou de leur fonction budgétaire, une gestion comptable ne présentant pas encore toutes les garanties de régularité, ou encore une insuffisance de structure ou moyens informatiques.

Le second niveau correspond à un « niveau de maîtrise » qui permet d'être éligible à un contrôle partiellement allégé. Il est notamment destiné à des services ordonnateurs qui disposent d'une structure organisationnelle définie, d'une gestion budgétaire assise sur un système d'information fiable et des normes objectives d'allocation de ressources, d'outils de programmation et de prévision. Ces services doivent, en outre, maîtriser

les délais, processus et coûts d'exécution de la dépense, avoir développé un contrôle interne basé sur une analyse formalisée des risques et disposer, au préalable, d'un système fiable de gestion intégrée de la dépense.

Le dernier niveau du contrôle modulé, « niveau de performance », reprend les conditions requises du niveau précédent auxquelles s'ajoutent un processus d'évaluation et d'aide à la décision et au pilotage, la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétences, une gestion budgétaire axée sur les résultats et, enfin, une adhésion au système de gestion intégrée des dépenses de l'État.

2. L'introduction du contrôle modulé de la dépense et l'amélioration de la capacité de gestion des ordonnateurs

La responsabilisation des services ordonnateurs étant déjà affirmée par la loi, il ne reste plus qu'à la mettre en œuvre en les assistant à mettre en place de manière progressive des systèmes de contrôle interne à leur niveau; le rôle des contrôleurs-comptables se limitera à s'assurer du respect desdits contrôles. L'introduction du contrôle modulé permettra d'adapter l'étendue du contrôle aux capacités des services ordonnateurs à prendre en charge eux-mêmes les contrôles exercés actuellement par les contrôleurs et les comptables. Les objectifs assignés au contrôle modulé de la dépense ont pour finalité de concilier efficacité et régularité de l'exécution des dépenses publiques à travers des contrôles plus ciblés et une meilleure complémentarité des contrôles exercés par l'ensemble des intervenants dans le processus d'exécution de la dépense. La prise en charge des points de contrôle au niveau d'un service ordonnateur se traduira par l'abandon des dits contrôles au niveau du comptable public agissant désormais en qualité de contrôleur.

Ce dispositif repose donc sur l'amélioration de l'efficacité du processus

d'exécution de la dépense, avec comme corollaire la nécessité de respecter la sécurité et la transparence des opérations financières, qui ne doivent pas pâtir de la recherche d'efficacité ou de l'allègement du contrôle administratif au niveau du comptable/contrôleur. Pour assurer la sécurité de ce dispositif, un système de veille sera mis en place.

3. L'instauration d'un système de veille

L'impératif de sauvegarde de la sécurité et de la transparence des opérations financières sera assuré par la mise en place d'un système de veille permettant de s'assurer que la réforme se développe dans de bonnes conditions de sécurité permettant la sauvegarde des deniers publics. En effet, le système de veille vise à s'assurer que la qualité des procédures d'exécution des dépenses est toujours maintenue à son niveau. Des indicateurs de suivi de la qualité d'exécution de la dépense seront mis en place, ce qui permettra un examen ex-post des dépenses qui n'auront pas été soumises au contrôle préalable.

Cet examen sera effectué sur les actes objet d'allègement du contrôle, au vu d'un échantillon représentatif d'actes de dépenses, en vue de s'assurer que les procédures d'engagement et d'ordonnancement mises en place en interne au niveau du service ordonnateur ont permis d'exécuter les dépenses correspondantes conformément à la réglementation en vigueur. La veille opérationnelle sur la pérennité de la qualité des procédures sera assurée par les comptables publics pour les services ordonnateurs dont ils assurent la gestion financière. Ils auront à élaborer périodiquement un rapport de suivi par service ordonnateur sur la base d'indicateurs de veille, qu'ils adresseront à

la Trésorerie Générale du Royaume qui aura à assurer le pilotage, le déploiement de la mise en œuvre et l'évaluation du dispositif de veille ainsi que la consolidation des rapports de suivi de la qualité de gestion dont les conclusions seront communiquées aux ordonnateurs concernés et au ministre des Finances.

Les résultats générés par ce dispositif se traduiront soit par une confirmation de la pérennité de la qualité des procédures d'exécution de la dépense, soit par un constat de dégradation de cette qualité, auquel cas il pourra être demandé une rétrogradation du niveau de qualification du service ordonnateur concerné, après un nouvel audit.

La réforme du contrôle des dépenses de l'État, qui procède d'un vaste mouvement de modernisation de l'administration publique, vise une redéfinition des rôles et une nouvelle redistribution des responsabilités entre les gestionnaires et les organes de contrôle de la dépense, de manière à implanter le contrôle de régularité là où il est le plus légitime et où son efficacité est plus avérée, c'est-à-dire au cœur de la gestion des services ordonnateurs. La redéfinition des fonctions de contrôle induit par la réforme permettra d'engager les services gestionnaires dans un processus novateur de renforcement de leur capacité de gestion budgétaire et financière permettant, à terme, de substituer un système de contrôle fondé sur une logique d'audit et d'évaluation des performances au contrôle de régularité qui prévaut aujourd'hui. Cette réforme participe donc ainsi à l'instauration d'une nouvelle culture laissant une marge de manœuvre conséquente aux gestionnaires, tout en privilégiant la recherche de résultats en matière de contrôle et de reddition des comptes.

FINANCES PUBLIQUES

Dépenses publiques : Toujours plus ?

Arnaud Parienty
Alternatives économiques, Juin 2008

Les dépenses publiques représentent aujourd'hui l'équivalent de plus de la moitié des richesses créées en France. Après une forte hausse entre 1975 et 1995, leur poids dans l'économie s'est stabilisé. Mais il reste l'un des plus élevés des pays développés, car les autres gouvernements ont effectué un effort plus important de maîtrise des dépenses. Faut-il s'alarmer ? Les analyses de ce haut niveau de dépense sont contrastées : les uns estiment qu'il s'agit d'une tendance normale reflétant des choix collectifs; d'autres stigmatisent une gestion laxiste des finances publiques.

1- L'INEXORABLE HAUSSE DES DEPENSES

Les dépenses publiques, celles qui sont faites par les administrations publiques, augmentent plus vite que la richesse nationale en France depuis la fin des Trente Glorieuses : elles représentent plus de la moitié du produit intérieur brut (PIE) aujourd'hui, contre 40 % environ entre 1945 et 1974. En moyenne, les dépenses publiques en volume (c'est-à-dire après élimination de l'influence de la hausse des prix) ont augmenté de 2,7 % par an au cours du dernier quart de siècle, ce qui est plus rapide que la croissance économique. L'essentiel de cette augmentation s'est fait entre 1975 et 1985, date à laquelle la barre des 50 % est franchie, avant une hausse moins rapide, puis une stabilisation ces dix dernières années.

Cela ne signifie pas que les administrations réalisent la moitié de la production, car une part de ces dépenses correspond à des transferts de revenu, les impôts et cotisations prélevés étant redistribués sous forme de prestations sociales ou de subventions. Une autre partie correspond à des transferts d'une administration vers une autre (comme le paiement de cotisations sociales par l'Etat à la sécurité sociale pour ses salariés). C'est néanmoins une mesure significative de l'accroissement du poids de l'Etat, au sens large, dans l'économie nationale au cours des dernières décennies.

La tendance à la hausse cache des

évolutions contrastées selon les administrations. La dépense des collectivités locales a logiquement augmenté du fait de la décentralisation, qui met à leur charge des dépenses nouvelles telles que l'entretien des routes nationales, la gestion du RMI ou la construction et la maintenance des établissements scolaires. Mais l'évolution essentielle concerne la protection sociale, dont la part dans les dépenses publiques a doublé depuis 1960, alors que celle de l'Etat au sens strict a baissé. Le poids de la Sécu a ainsi augmenté, puisqu'elle représente 86 % de la hausse des dépenses publiques depuis vingt ans. Cette hausse de la sécurité sociale est venue de la montée en régime de l'assurance maladie (qui couvre une part croissante de la population) et de l'assurance vieillesse (à mesure que les droits à pension augmentent). La progression des prestations sociales traduit la montée en régime progressive de la sécurité sociale : les retraites publiques représentent aujourd'hui environ 12,6 % du PIE, contre 5,4 % il y a un demi siècle, essentiellement parce que les droits à pension ont progressivement augmenté. Le poids des prestations de santé s'élève quant à lui à 9,7 % du PIB (contre 4,7 % en 1959), ce qui résulte à la fois d'une meilleure prise en charge par la collectivité et d'une hausse des dépenses de santé comme il s'en produit dans tous les pays dont le niveau de vie s'élève.

Une distinction selon le type de dépenses fait apparaître une stagnation des

investissements publics, une légère progression des dépenses de fonctionnement et une forte augmentation de la charge de la dette et des prestations sociales. Les dépenses de fonctionnement sont d'abord des dépenses de personnel. Le nombre des fonctionnaires a augmenté : l'observatoire de l'emploi public l'évalue à 5,1 millions de personnes en 2005, soit une hausse, considérable, d'un million de personnes en vingt ans. L'emploi public est ainsi passé de 19 % à 21 % de l'emploi total (I) depuis 1984, absorbant le tiers de l'augmentation totale de l'emploi sur cette période. La rémunération de ces fonctionnaires a également augmenté, du fait du vieillissement (qui s'accompagne de salaires plus élevés) et de la forte augmentation de la qualification des fonctionnaires. La décentralisation, souvent présentée comme devant économiser du personnel par une gestion plus proche du terrain, semble avoir eu l'effet inverse, les nombreuses embauches réalisées dans les collectivités locales n'étant pas compensées par une diminution des effectifs au niveau de l'Etat.

Enfin, le service de la dette augmente essentiellement parce que la dette publique (*) a progressé de 20 % du PIE à 64 % du PIE en un quart de siècle. Si bien que la charge de la dette (remboursement du capital et des intérêts) représente aujourd'hui environ 40 milliards d'euros par an, soit une somme supérieure au budget de la Défense nationale. Par contre, les intérêts sur la dette restent stables.

2- UNE EXCEPTION FRANÇAISE ?

Les comparaisons internationales en matière de dépenses publiques sont nombreuses, du fait de la signification politique souvent attachée à cet indicateur, qui symboliserait le degré plus ou moins grand de socialisation de l'économie. La France est l'un des pays développés dans lequel la part des dépenses publiques est la plus élevée : elle est supérieure de 7 points à la moyenne de la zone euro et de 18 points au niveau américain. Seul, parmi les pays

développés, la Suède a des dépenses publiques plus élevées. Les postes où les dépenses publiques de la France sont relativement plus élevées qu'ailleurs sont essentiellement le logement, la santé et la protection sociale. Il faut cependant souligner la difficulté des comparaisons internationales dans ce domaine, les chiffres variant parfois substantiellement selon les sources.

Les comparaisons d'emploi public, généralement utilisées par les polémistes pour dénoncer l'inefficacité de l'administration, sont à manier avec encore plus de précautions. Dans la plupart des domaines, il est en effet possible de faire ou de faire faire : en passant contrat avec des entreprises privées, on réduit évidemment le nombre d'emplois publics, pour des effets très variables sur le niveau et l'efficacité de la dépense publique. Les délégations de gestion sont approuvées dans les cas suédois ou néerlandais, mais le recours à des sociétés privées par les Etats-Unis pour assurer la sécurité en Irak est souvent critiqué.

Si les dépenses publiques sont plus élevées en France que dans la plupart des autres pays développés, il s'agit d'une tendance assez récente, la France se situant par le passé dans la moyenne. Dans la plupart des pays, la part des dépenses publiques a augmenté lorsque la croissance économique a ralenti, dans la seconde moitié des années 70. Dans un second temps, une adaptation du rythme des dépenses s'est faite, rapidement au Royaume-Uni, sous l'influence de gouvernements libéraux, plus tard en Europe continentale. Ainsi, les dépenses publiques ont été nettement freinées dans les années 90 en Allemagne (- 3,9 points) ou même en Italie (- 2,4 points), alors qu'elles n'ont baissé en France que de 1,1 point.

La baisse des dépenses publiques conduite dans certains pays est le résultat d'une politique volontariste visant à rompre avec une tendance à l'augmentation permanente des dépenses et à rétablir l'équilibre des finances publiques. En effet, la dérive des dépenses ne pose guère de problème en période de croissance rapide

car, le PIB augmentant lui aussi rapidement, la part des dépenses publiques dans la richesse nationale demeure stable. Il est par ailleurs possible de la financer par simple élargissement de l'assiette sur laquelle reposent les prélèvements, sans augmenter les taux des prélèvements obligatoires. Avec le ralentissement de la croissance, les choses se compliquent : il faut accepter un alourdissement progressif des impôts, un creusement de la dette publique ou trouver le moyen de freiner les dépenses.

Le cas de la Suède est particulièrement spectaculaire. Au milieu des années 90, les dépenses publiques dépassent les deux tiers du PIB et la dette publique explose. Un plafond de dépenses est alors institué et les dépenses sont vérifiées par un bureau national de l'audit rattaché au Parlement. Des privatisations sont menées, dont le produit est affecté au désendettement. Certaines fonctions sont déléguées à des agences qui font l'objet d'évaluations régulières, d'autres sont décentralisées, notamment la santé. Au final, la part des dépenses publiques dans le PIB a baissé d'environ 10 points, mais certaines prestations sociales ont été réduites. C'est d'ailleurs généralement la baisse des prestations qui a été privilégiée par les pays cherchant à freiner les dépenses publiques.

3- UNE INTERPRÉTATION AMBIGUË

Il est possible de donner de cette tendance lourde à l'augmentation des dépenses publiques des interprétations très différentes. Sur le long terme, la montée des dépenses publiques est souvent résumée par la « loi de Wagner », selon laquelle il s'agirait d'une tendance structurelle liée au degré de développement d'un pays : « Plus la société se civilise, plus l'Etat est dispendieux », écrit Adolph Wagner. Il s'agit d'une exigence liée à la fois au développement de l'économie et au désir de consommations collectives et de protection sociale exprimé par les citoyens. Dans cette perspective, la tendance à la hausse des dépenses publiques serait une simple

conséquence inéluctable de l'enrichissement. Cette tendance pourrait d'ailleurs être mise en relation avec une autre tendance statistique au déplacement des besoins du niveau physiologique (l'alimentation, l'habillement, le logement) vers la sécurité, la santé ou le savoir, qui sont souvent des fonctions assumées par l'Etat.

Cependant, la «loi» de Wagner n'est qu'une conjecture et non une loi scientifique. Formulée il y a plus d'un siècle, elle pourrait être complétée pour tenir compte de la tendance à la stagnation ou à la baisse du poids des dépenses publiques enregistrée dans les pays développés depuis dix à vingt ans. Même en France, le point haut a été atteint il y a une dizaine d'années. Audelà de ce point, il est possible que les citoyens manifestent la volonté de retrouver une certaine liberté dans l'affectation de leur revenu, alors que les mécanismes du marché perdent une partie importante de leur efficacité, ce qui incite à un certain retour en arrière. A moins que le retournement constaté ne provienne des contraintes de la concurrence internationale sur les dépenses qui ne favorisent pas, directement ou indirectement, la compétitivité.

La question est donc de savoir, pour chaque besoin-économique, s'il convient d'en confier la satisfaction au marché ou à l'Etat. La production dans un cadre marchand est en général gage d'efficacité, mais peut entraîner des inégalités jugées insupportables, telles que l'impossibilité de se soigner par manque d'argent. Les arbitrages de la société française ont évolué au fil du temps en faveur d'un rôle accru de l'Etat dans le domaine social (création de la couverture maladie universelle ou de l'allocation de rentrée scolaire, par exemple). Dans le même temps, la privatisation des entreprises du secteur concurrentiel et l'ouverture des grands réseaux de service public à la concurrence ont réduit le périmètre de l'Etat.

Pour certains commentateurs, la hausse des dépenses publiques traduit

simplement une mauvaise gestion des finances publiques. 11 est normal que leur part dans le PIB augmente lors des récessions, à la fois parce que la hausse des dépenses publiques est utilisée pour soutenir la demande, comme ce fut le cas en 1975 et en 1982 et parce que la diminution du PCE provoque mécaniquement une hausse de la part des dépenses publiques, comme en 1993. Mais les phases de hausse des dépenses devraient être suivies de phases de baisse ou, au moins, de hausse moins rapide que celle du PCE, lorsque la croissance repart. Ce n'est pas ce qui s'est produit en France, où la part des dépenses publiques stagne dans les périodes de croissance au lieu de reculer. C'est ce que les économistes nomment un effet « de cliquet ». Mais le rapport de Michel Pébereau sur la dette publique a qualifié ce phénomène de « syndrome de la cagnotte », les marges dégagées par la croissance étant souvent utilisées pour accroître les dépenses publiques. Le rapport Pébereau insiste également sur le fait que les dépenses publiques sont d'autant plus libéralement consenties que leur financement est reporté sur l'avenir par la pratique du déficit systématique.

Ainsi, pour certains, la hausse des dépenses publiques reflète un élargissement des missions que la société confie à la puissance publique. Pour d'autres, le rythme d'évolution des dépenses publiques n'a jamais été adapté au ralentissement de la croissance par manque de rigueur dans la gestion, creusant le déficit public. 11 est en tout cas certain que les choix collectifs en faveur de dépenses publiques élevées ne peuvent se faire sans choisir en même temps les recettes qui permettent de les financer.

Repère : des problèmes de mesure

Il existe deux sources de mesure des dépenses publiques - les documents budgétaires et la comptabilité nationale - entre lesquelles apparaissent certaines différences techniques de traitement des dépenses. Mais les problèmes de mesure concernent surtout la répartition des dépenses entre Etat, sécurité sociale

et collectivités locales. En effet, les changements de périmètre entre administrations ont été nombreux ces dernières années, notamment avec la décentralisation, qui a entraîné le transfert de nombreuses dépenses de l'Etat vers les collectivités locales. Par ailleurs, certaines dépenses sont des transferts d'une administration à l'autre, transferts en forte progression ces dernières années. Il faut distinguer parmi ces transferts lesquels relèvent du paiement d'une dépense réelle, comme les paiements faits par l'Etat à la sécurité sociale pour l'assurance maladie de ses fonctionnaires, et de simples transferts techniques, l'origine de la dépense n'étant pas modifiée.

Le retraitement des données est compliqué, car les modifications législatives sont incessantes. L'Insee donne l'exemple de la couverture maladie universelle (CMU). Avant l'instauration de la CMU, la prise en charge des personnes non assurées sociales était compensée par une assurance payée par les collectivités locales à la sécurité sociale, pour laquelle ces collectivités recevaient une aide de l'Etat. La CMU supprime ce mécanisme et l'Etat paye directement la sécurité sociale, tout en accroissant la dépense totale, car la CMU offre une couverture des dépenses plus large que ce qui existait jusqu'alors. Retracer l'évolution de l'affectation de ces dépenses aux diverses administrations n'est donc pas une sinécure.

La mesure de l'emploi public est également incertaine, car il est possible de faire ou de faire faire. Pour permettre des comparaisons significatives, deux chercheuses proposent de mesurer plutôt la part de l'emploi dans les fonctions d'intérêt public (administration, éducation et santé) par rapport à l'emploi total. Elles montrent une grande stabilité de cette part, qui est d'environ 27 % en France (un peu plus qu'en Allemagne et un peu moins qu'au Royaume-Uni) et comprise entre 30 % et 35 % dans les pays scandinaves.

FINANCES PUBLIQUES

La réingénierie des procédures d'exécution des dépenses et des recettes publiques locales

Jean-Luc BRENNER, Administrateur civil / Ministère du Budget des Comptes publics et de la Fonction publique

La Revue du Trésor, Novembre 2007

Dans le contexte de révision générale des politiques publiques au niveau gouvernemental et de réexamen de certaines procédures administratives au niveau ministériel, la réingénierie (traduction du mot anglais reengineering) peut être définie comme une démarche visant à améliorer les performances d'une structure en remettant à plat tout ou partie de ses procédures. Cette reconfiguration vise à supprimer ce qui est le cas échéant superflu et inefficace tout en ayant le double souci de réduire les coûts de traitement et de renforcer ce qui est générateur de valeur ajoutée (qualité, rapidité, niveau de service, etc.).

La réingénierie des procédures d'exécution des dépenses et des recettes publiques locales présente la particularité de concerner à la fois une administration de l'Etat le réseau du Trésor Public et les administrations locales. En effet l'efficacité de la réingénierie suppose de raisonner de bout en bout de la chaîne administrative associant étroitement le comptable et l'ordonnateur d'une collectivité territoriale (commune, département région) ou d'un établissement public local (structure intercommunale, hôpital public, office public d'HLM ...).

Tout en rappelant les conséquences de cette particularité, le présent article vise à synthétiser les acquis concrets de la réingénierie, opérée par la Direction générale de la Comptabilité publique, des procédures relatives tant aux recettes non fiscales (47 Mds€/an) qu'aux dépenses (330 Mds€/an) exécutées dans le cadre d'environ 170000 comptabilités publiques locales tenues par les comptables directs du Trésor.

LA MÉTHODE RETENUE POUR SIMPLIFIER ET ACCROITRE L'EFFICACITÉ DES PROCEDURES D'EXÉCUTION DES BUDGETS LOCAUX

La stratégie du Trésor Public est formalisée dans son contrat pluriannuel de performance 2006-2008 qui fixe trois orientations : qualité comptable, qualité du service (appréciée au moyen notamment des indicateurs de délai de paiement pour les dépenses et de taux de recouvrement pour les recettes) et qualité du management. Ses prestations de service s'adaptent ainsi aux évolutions du monde local.

Le paragraphe 2.1.1 de ce contrat fixant au réseau du Trésor Public l'objectif d' « optimiser l'exécution des recettes et des dépenses », indique : « Par ailleurs, afin d'apporter des améliorations en profondeur dans l'organisation des services, des audits partenariaux de l'ensemble de la chaîne de la dépense - du mandatement jusqu'au règlement - seront menés par les trésoreries générales avec les collectivités et établissements volontaires, le cas échéant dans le cadre de conventions de services comptable et financier ». La réingénierie est ainsi l'un des outils retenus par la Direction générale de la Comptabilité publique.

Une démarche partenariale prenant en compte, ab initio, les besoins spécifiques de chaque acteur de bout en bout de la chaîne administrative

Dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, ces dernières demeurent bien évidemment libres de fixer leur

organisation et leurs procédures internes dans le respect des conditions prévues par la loi. Toutefois, elles perçoivent aussi tout l'intérêt de coordonner au mieux leurs processus-amont avec les processus-aval de leur comptable public.

Les audits partenariaux précités de la chaîne de la dépense sont un bon exemple de cette convergence d'intérêts des ordonnateurs et des comptables afin de dégager de nouvelles synergies, La large concertation menée par la Direction générale de la Comptabilité publique avec les représentants des ordonnateurs a également facilité l'actualisation cette année de la liste des pièces justificatives des dépenses qui est désormais applicable à l'ensemble du secteur public local dans un souci de simplicité.

De ce point de vue, la méthode retenue pour favoriser la dématérialisation des documents échangés entre ordonnateurs et comptables est particulièrement exemplaire. Ce partenariat s'appuie sur une charte nationale de dématérialisation des documents sur support papier échangés dans le secteur public local qui a été signée, le 7 décembre 2004, par le directeur général de la Comptabilité publique avec onze associations nationales représentatives des ordonnateurs locaux et la Cour des comptes notamment.

La prise en compte, dans ce domaine, des besoins des chambres régionales des comptes a ainsi permis d'assurer une dématérialisation de bout en bout de la chaîne, sans rupture qui aurait nécessité une dématérialisation en aval de pièces dématérialisées en amont. De même, sa complémentarité avec le dispositif parallèle de dématérialisation du contrôle de légalité a été acquise grâce à une concertation de longue date avec la Direction générale des Collectivités locales.

Sur la base de cette charte nationale, les partenaires ont arrêté de multiples conventions-cadres nationales fixant les modalités concrètes de dématérialisation des diverses catégories de documents

échangés entre ordonnateurs et comptables. Ces derniers peuvent plus aisément conclure un accord local à partir de ces documents types définis au niveau national (normes techniques...).

Une approche conventionnelle respectant les prérogatives de chaque acteur de la chaîne

La démarche partenariale ne se noue pas qu'au niveau national. L'optimisation des procédures d'exécution des dépenses et des recettes publiques locales suppose l'adhésion active de chaque ordonnateur et de chaque comptable pour produire tous ses effets attendus. La conclusion de conventions locales de dématérialisation constitue ainsi un indicateur, régulièrement mesuré, de réalisation des objectifs du contrat pluriannuel de performance 2006 - 2008 .

Au-delà de la dématérialisation qui constitue un levier majeur de réingénierie des procédures, les conventions de services comptable et financier (CSCF) permettent de personnaliser les prestations du réseau du Trésor Public en les adaptant aux attentes spécifiques des grandes collectivités territoriales et des établissements publics hospitaliers et de logement social les plus importants. Des audits partenariaux de diverses procédures sont ainsi prévus dans de nombreuses CSCF conclues à ce jour.

Dans le cadre de ces CSCF, des expérimentations innovantes peuvent aussi être décidées conjointement par l'ordonnateur et le comptable pour reconfigurer une chaîne de dépense (rénewer les modes de contrôle, moderniser et dématérialiser les procédures d'exécution) ou de recette (améliorer la qualité des titres émis, optimiser le recouvrement amiable et forcé), Ce faisant, ces réingénierie décidées au plan local viennent utilement compléter celles initiées au niveau national.

Ces CSCF favorisent en tout cas le partage d'une même culture du changement par l'ordonnateur et le comptable. Les indicateurs n°S 10 et 11 du contrat pluriannuel de performance 2006-2008 du

Trésor Public (§ 2,1) visent à mesurer non seulement le taux des grands organismes publics locaux ayant conclu une CSCF mais aussi le taux global de réalisation des actions que ces conventions prévoient. Ainsi, les résultats des démarches de réingénierie sont mesurés sur le terrain dans la durée.

Une adaptation des procédures en fonction des potentialités des nouveaux outils informatiques

Il convient de prendre toute la mesure du lien étroit unissant la réingénierie des procédures administratives à la réingénierie des systèmes d'information. En effet, le déploiement de nouveaux outils informatiques s'accompagne de l'automatisation de certaines tâches opérées manuellement auparavant. En effet, les études préalables de ces projets informatiques s'appuyant sur le réexamen de procédures qui ont été mises en place pour répondre à la logique spécifique d'échanges de documents sur support papier.

Dans ce domaine, l'application Hélios constitue un levier majeur de réingénierie des procédures de dépenses et de recettes. Cette application unique pour le secteur public local se substitue progressivement à la multiplicité de logiciels de gestion des dépenses et des recettes publiques locales jusque là utilisés par les comptables directs du Trésor. La normalisation des procédures, qu'entraîne Hélios, se fait sur la base des meilleures fonctionnalités des applications antérieures dans la mesure du possible.

Hélios doit notamment donner la possibilité aux ordonnateurs de consulter, en mode sécurisé via Internet, les informations budgétaires, financières et comptables détenues pour leur compte par leur comptable du Trésor Public. Le décloisonnement de l'information ainsi recherché permet d'optimiser l'exécution conjointe des dépenses et des recettes locales par les deux acteurs. En outre, le protocole d'échange standard d'Hélios (dans sa version n° 2) est la condition nécessaire à l'approfondissement de la

dématérialisation des procédures et à l'accélération des traitements résultants des transmissions électroniques d'informations.

La dématérialisation de la facturation des établissements publics de santé (dispositif B2-Noémie (20)) est un autre bon exemple d'évolution informatique impactant significativement les procédures administratives tant des hôpitaux publics, que des trésoreries et des organismes sociaux dans le cadre nouveau de la tarification à l'activité des prestations hospitalières.

Une normalisation des procédures s'appuyant sur le bilan d'expérimentations préalablement menées

Au regard de la complexité de procédures faisant intervenir de multiples acteurs différents dont les pratiques sont parfois divergentes, les conclusions d'une réingénierie gagnent le plus souvent à être confrontées à la réalité du terrain pour en confirmer la faisabilité.

Pour reprendre l'exemple de la dématérialisation, diverses expérimentations ont été menées depuis 2004 avec différents établissements et collectivités volontaires avant de dégager de nouvelles procédures suffisamment testées et stabilisées. Sur la base du bilan de ces applications concrètes, il est ensuite plus aisé de fixer, comme vient de le faire la Direction générale de la Comptabilité publique, l'encadrement juridique de la dématérialisation des pièces comptables avec le décret n° 2007-450 du 25 mars 2007 (insérant l'art. D, 1617-23 au Code général des collectivités territoriales) et son arrêté d'application du 27 juin 2007 (NOR: BCFR0750735A JO du 11 juillet 2007).

La réingénierie des méthodes de contrôle, par les comptables, de la dépense publique locale, illustre également cette approche pragmatique. On rappellera d'ailleurs que les articles LO 1113-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales encadrent l'exercice par les collectivités territoriales, à titre

expérimental. de leurs compétences en dérogation de dispositions législatives.

L'OPTIMISATION DES CHAINES D'EXÉCUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES LOCALES

Il s'agit sans doute ici du domaine dans lequel les résultats de la réingénierie des procédures sont les plus visibles. En effet, elle a modifié très sensiblement les relations traditionnelles entre ordonnateurs et comptables.

Une impulsion exemplaire en faveur de la dématérialisation des pièces échangées entre tous les acteurs de la chambre administrative

L'e-administration figure en bonne place de la feuille de route ministérielle de modernisation 2006-2008. En effet, l'administration électronique est une source majeure de gains de productivité.

La dématérialisation des procédures de l'achat public est ainsi l'un des objectifs du Code des marchés publics résultant du décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 à l'élaboration duquel la Direction générale de la Comptabilité publique a participé pour simplifier certaines procédures d'exécution des marchés) et favoriser la diffusion de cette dématérialisation le plus en aval possible de la chaîne administrative .

La dématérialisation d'un document sous forme de papier consiste à le remplacer par son équivalent électronique enregistré dans un fichier informatique lui-même transmis soit au moyen d'un réseau de transmission de données (internet, intranet...) ou d'un support tel que CD-ROM, DVD-ROM, bande magnétique, disquette, etc., La dématérialisation d'une procédure n'équivaut pas simplement à la numérisation des documents papier liés à cette procédure, Une dématérialisation optimale doit en effet, s'accompagner d'une réingénierie de la procédure même. La dématérialisation des pièces justifiant la paye l'illustre parfaitement. La production de justifications dématérialisées des rémunérations payées chaque mois permet désormais des

recoupements et vérifications, au moyen du logiciel Xémélios, qu'il n'était matériellement pas possible d'exécuter régulièrement sur la base de justifications sur support papier. En outre, certains contrôles manuels deviennent inutiles compte tenu de leur automatisation ainsi rendue possible dans les nouveaux outils informatiques (contrôles budgétaires...).

Un allègement des formalités pesant sur l'ordonnateur lorsqu'elles ne sont pas indispensables

Pour simplifier l'émission des mandats de dépenses par les ordonnateurs locaux, la liste des pièces justificatives à fournir aux comptables publics a été actualisée et allégée en concertation avec les associations nationales d'ordonnateurs locaux et les juridictions financières. Dans ce même but, la charge de signature des pièces comptables par les ordonnateurs locaux a aussi été significativement allégée.

Parallèlement, des simplifications touchant les modes de paiement des dépenses sont développées. Le prélèvement bancaire, ne figurant pas parmi les modes de règlement prévus par les décrets n° 62-1587 du 29 décembre 1962 et n° 65-97 du 4 février 1965, est proposé à titre expérimental aux collectivités intéressées . Le dispositif de la carte d'achat a été conçu par la Direction générale de la Comptabilité publique pour répondre au besoin des gestionnaires de simplifier la chaîne des achats de faible montant, depuis la commande jusqu'au paiement, grâce à la dématérialisation des données de facturation et à l'intégration de dispositifs de contrôle et de paiement, Un dernier exemple de simplifications réside dans la possibilité de paiement de dépenses à la commande, lorsqu'elles sont passées sur internet notamment .

Une méthodologie innovante favorisant un contrôle efficace et efficient des opérations comptables

La rénovation des méthodes de contrôle, par les comptables, des dépenses publiques, a été l'un des axes clés de la politique de modernisation de la Direction

générale de la Comptabilité publique dans l'esprit de la LOLF (31) et dans le cadre du programme « Bercy en mouvement ». A la suite d'expérimentations de ces nouvelles procédures d'exécution des dépenses engagées en 2002, leur généralisation a pris effet en 2005.

Afin de concilier au mieux l'efficacité des contrôles du comptable et la rapidité de mise en paiement des dépenses publiques locales, une nouvelle méthode de traitement des mandats de dépenses est ainsi désormais mise en œuvre: le contrôle hiérarchisé de la dépense. Elle consiste à proportionner les contrôles aux risques et aux enjeux, ce qui aboutit à les recentrer sur les dépenses qui présentent les risques et les enjeux les plus importants et à les alléger sur les autres dépenses, Sur la base de ces critères de sélection, le comptable module le moment (avant ou après paiement), le champ (tous les mandats de dépenses ou un échantillon d'entre eux) et l'intensité de ses contrôles (tout ou partie des contrôles prévus par le règlement général sur la comptabilité publique).

Pour coordonner de façon optimale les contrôles des services des ordonnateurs locaux avant mandatement avec ceux des comptables publics après, une démarche de contrôle allégé en partenariat est aussi proposée aux premiers. A la suite d'un audit conjoint faisant le bilan des forces et faiblesses des organisations et procédures existantes de bout en bout de la chaîne administrative, les deux acteurs s'entendent conventionnellement sur des mesures d'optimisation de l'exécution des dépenses.

Le contrôle partenarial (contrôle de la procédure de traitement des dépenses) vient ainsi compléter le contrôle hiérarchisé de la dépense (contrôle des dépenses).

Au regard de l'objectif d'amélioration de la qualité des comptes publics locaux fixé par son contrat pluriannuel de performance (§ 1.2), le Trésor Public aménage également les procédures garantissant la qualité comptable et développe de nouveaux partenariats avec les ordonnateurs (diagnostics comptables partagés,

diffusion des bonnes pratiques comptables".) . En automatisant certains contrôles comptables, l'application Hélios permet aussi de les exécuter avant et non plus seulement après la clôture annuelle des comptes, ce qui facilite la régularisation des anomalies ainsi détectées. Le dispositif de contrôle interne s'en trouve d'autant renforcé comme l'illustre la réorganisation en cours de la procédure de visa, par les Trésoriers-Payeurs Généraux, des comptes de gestion dits sur chiffres.

L'OPTIMISATION DES CHAÎNES D'EXÉCUTION DES RECETTES PUBLIQUES LOCALES

La réingénierie a débouché ici sur la définition d'un plan d'actions ministériel comportant trois axes :

- l'industrialisation des encaissements de masse par le développement du recours à l'encaissement par titre interbancaire de paiement (TIP) et par prélèvement;
- le développement des régies de recettes pour les paiements de proximité et de faible valeur ;
- l'amélioration de la performance de la chaîne de recouvrement contentieux, notamment par la création de l'opposition à tiers détenteur (OTD) suite à une concertation avec la chancellerie.

Une impulsion, toute aussi forte qu'en dépenses, en faveur de la dématérialisation des pièces échangées

Historiquement l'un des premiers chantiers de dématérialisation a d'ailleurs concerné les titres de recettes. La convention-cadre nationale du 16 décembre 2005 actualise notamment les modalités de dématérialisation de ces derniers en tenant compte des potentialités nouvelles du protocole d'échange standard d'Hélios. Ces conditions informatiques sont normalisées par rapport à celles retenues en matière de dépenses (pièces comptables ou justificatives).

Quelques CD-ROM permettent ainsi de remplacer des tonnes de papier avec toutes les charges de manipulation et de

stockage qui s'y attachent (l'indexation des documents dématérialisés facilite ensuite leur recherche lorsqu'ils sont archivés, par exemple). Enfin, la dématérialisation est un vecteur de simplification des démarches des débiteurs (cf. infra).

De nouveaux services facilitant les démarches des débiteurs de produits locaux

Le programme annuel de performance, joint au projet de loi de finances pour 2007, rappelle, au titre de l'action 07 « Gestion financière du secteur public local hors fiscalité », au sein du programme 156, que la modernisation des processus d'encaissement est l'un des deux axes forts résultant des analyses de réingénierie de processus en matière de produits locaux.

Elle consiste à promouvoir auprès des usagers, en liaison avec les collectivités et établissements publics locaux volontaires, des moyens modernes de règlement (prélèvement bancaire, carte bancaire et TIP) adaptés à la nature des créances. Sous l'impulsion du comité consultatif du secteur financier (CCSF), un plan de développement des moyens de paiement alternatif au chèque a ainsi été mis en place.

Pour faciliter la mobilisation du réseau du Trésor Public sur ce point la Direction générale de la Comptabilité publique a créé un pôle national de spécialistes en moyens de paiement, intervenant en soutien de ses correspondants départementaux. Deux expérimentations de promotion de ces moyens de paiement ont été menées dans la Sarthe et la Seine--Saint-Denis en 2005 avant la généralisation à tout le territoire français en 2006.

Des protocoles d'engagements réciproques pour le développement des moyens modernes de paiement dans les services publics de proximité ont été signés le 30 janvier 2006 avec l'Association des maires de France et l'Assemblée des départements de France. Des plans d'actions ont été ensuite déployés dans les départements. Compte tenu notamment

de l'effort important d'équipement des trésoreries en terminaux de paiement par carte bancaire, les paiements dématérialisés (carte bancaire, virement prélèvement et TIP) ont progressé de 18 % en 2006,

Dans la sphère publique locale, le déploiement du porte-monnaie électronique Moneo concerne notamment le stationnement public (horodateurs) et les paiements de proximité à la caisse d'un régisseur de recettes (piscines, musées, etc.). Ce nouveau moyen de paiement présente, en effet, des avantages à la fois pour l'ordonnateur et pour le comptable (diminution des espèces et du nombre de chèques de petit montant garantie des paiements, réduction du pillage sur les horodateurs, etc.). Enfin, les modes de paiement via internet font actuellement l'objet d'études.

La mutualisation des traitements de masse pour accélérer le recouvrement amiable

La mutualisation des traitements répétitifs n'est pas vraiment une nouveauté dans la mesure où l'informatisation de la gestion publique locale est déjà relativement ancienne au sein du réseau du Trésor Public (automatisation des chaînes de relance des débiteurs n'ayant pas respecté l'échéance de règlement, par exemple). Toutefois, cette mutualisation s'approfondit à la faveur de la dématérialisation des moyens de paiement et de l'évolution des habitudes des usagers délaissant le paiement au guichet puis, progressivement, le recours à l'envoi de chèques.

Un audit de modernisation a été mené en 2006 sur les trois centres d'encaissement du Trésor Public concentrant, afin de l'industrialiser, le traitement des moyens de paiement de masse non dématérialisés, jusqu'alors assuré par les trésoreries et par les départements informatiques du Trésor. Ils sont équipés de machines à haut rendement conçues pour fonctionner en processus continu, de l'ouverture des plis jusqu'à la comptabilisation des opérations et la remise à l'encaissement des moyens de paiement auprès de la

Banque de France qui crédite le compte du Trésor.

L'industrialisation des encaissements nécessite le respect de contraintes techniques strictes pour que la chaîne de traitement puisse fonctionner automatiquement. La dématérialisation des pièces échangées entre ordonnateurs et comptables ouvre de nouvelles perspectives à cette fin (notamment avec la normalisation de la forme des avis de sommes à payer, intégrant un TIP, adressés aux débiteurs).

Une efficacité renforcée des outils nécessaires au recouvrement forcé

Le renforcement de l'efficacité des procédures a été recherché sur tous les segments : recouvrement spontané (encaissement), recouvrement précontentieux (relances des débiteurs) et recouvrement forcé (poursuites). Les limites juridiques de la réingénierie tenaient notamment au cadre général des procédures civiles d'exécution et aux spécificités du recouvrement des produits locaux par rapport au recouvrement des créances fiscales à caractère privilégié.

Pour inciter les débiteurs à payer avant l'engagement des poursuites, une phase dite comminatoire par huissier de justice a été mise en oeuvre. De nouvelles relations se sont ainsi nouées entre les comptables publics et les huissiers de justice sachant que leurs interventions respectives se complètent (relance des débiteurs essentiellement par courrier pour les premiers et par déplacement au domicile pour les seconds), d'une part, et que la rémunération des huissiers est conditionnée par les encaissements qu'ils obtiennent, d'autre part. Des études complémentaires portent actuellement sur la dématérialisation des échanges d'informations entre ces deux acteurs afin d'accélérer le recouvrement.

Pour simplifier (pas de notification par voie d'huissier), accélérer (pas d'intervention préalable d'un juge) et rendre plus efficaces (à l'exemple de l'avis à tiers détenteur utilisé pour les impôts)

les retenues opérées sur les rémunérations ou les soldes bancaires des débiteurs, une procédure de saisie simplifiée a été instaurée : l'opposition à tiers détenteur (OTD). Elle ne donne lieu à aucun frais de poursuite facturé au débiteur par le Trésor Public.

Enfin, pour permettre aux comptables publics d'exercer toutes leurs diligences lors du recouvrement forcé, un droit légal de communication leur est désormais reconnu. Il les autorise à « obtenir, sans que le secret professionnel ne puisse leur être opposé, les informations et renseignements nécessaires à l'exercice de cette mission ». Ces derniers « peuvent être sollicités auprès des collectivités territoriales et de leurs établissements publics locaux, des administrations et des entreprises publiques, des établissements et organismes de sécurité sociale, ainsi que des organismes ou particuliers assurant des prestations de services à caractère juridique, financier ou comptable, ou la détention de biens ou de fonds pour le compte de débiteurs n. Pour simplifier et dématérialiser l'exercice de ce droit à l'égard de fichiers fiscaux, des saisines de la Commission nationale informatique et liberté (CNIL) ont été opérées en 2007.

Le Trésor Public contribue depuis plusieurs années à la rénovation des règles budgétaires et comptables des collectivités et établissements publics locaux avec le souci constant de les simplifier et de les adapter aux nouveaux besoins de la gouvernance des finances locales. Cette rénovation en profondeur des référentiels budgétaires et comptables permet de moderniser les procédures (simplification des documents, extension de la gestion budgétaire pluriannuelle, simplification des opérations d'ordre comptables...) et d'intégrer progressivement les normes comptables internationales (définition des notions d'actifs et de passifs, règles de provisionnement et d'amortissement...). En conséquence, un rapprochement est constaté avec le référentiel comptable mis en oeuvre par l'Etat dans le cadre de la LOLF.

La réingénierie des procédures d'exécution des dépenses et des recettes publiques locales complète cette évolution comptable et contribue pleinement à l'accroissement recherché des performances du réseau du Trésor Public. Le caractère pragmatique et partenarial de la démarche retenue permet de la mener de bout en bout de la chaîne administrative, en tenant compte des spécificités de chaque collectivité territoriale et de chaque établissement public local.

En définitive, les règles de la comptabilité publique n'ont pas été un obstacle aux divers chantiers de réingénierie terminés ou en cours. Au contraire, celles-ci apparaissent plutôt comme un socle

commun à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ce qui facilite le partage des bonnes pratiques. Cette mutualisation s'opère non seulement au sein du secteur public local mais également avec les services de l'Etat comme l'illustrent les nouvelles méthodes de contrôle de la dépense publique qui s'appliquent désormais tant aux dépenses locales qu'à celles de l'Etat. La poursuite de ces travaux de réingénierie pourra ainsi bénéficier de l'équilibre trouvé par la Direction générale de la Comptabilité publique entre sa vision élargie du potentiel de réingénierie des procédures et sa capacité à mettre en oeuvre des changements adaptés à chaque situation locale.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Rapport de Bank Al- Maghrib de l'exercice 2007 (Extrait)

L'économie mondiale a été marquée en 2007 par d'importantes turbulences sur les marchés des crédits structurés, entraînant des répercussions dans l'ensemble des compartiments des marchés financiers, y compris les marchés interbancaires des pays développés dont la liquidité s'est brutalement contractée. Dans ce contexte, la Réserve fédérale a rapidement et significativement réduit ses taux et procédé, au même titre que les autres principales banques centrales, à des injections de liquidités d'une ampleur sans précédent. Ces turbulences financières, dont les effets se sont rapidement propagés à partir de juillet 2007, ont conduit à un ralentissement de l'activité économique dans les grands pays développés au cours du quatrième trimestre. Toutefois, sur l'ensemble de l'année la croissance économique mondiale est demeurée relativement soutenue, particulièrement dans les pays émergents et en Europe, principal partenaire économique du Maroc.

Pour les pays émergents, l'année 2007 constitue un point de rupture après une longue phase caractérisée par des conditions financières favorables. Cet environnement avait permis au Trésor marocain d'émettre en juin 2007 un emprunt obligataire sur le marché financier international avec un spread de 55 points de base, au lieu de 215 au titre de l'emprunt levé en 2003. L'émission a fait l'objet d'une notation « Investment Grade » par deux des principales agences internationales de notation. Les tensions apparues en 2007, dont le dénouement est encore incertain, constitueront une source de fragilité pour les pays émergents en 2008.

La croissance au Maroc n'a toutefois pas été significativement affectée par la détérioration de l'environnement externe. Essentiellement tirée par la demande intérieure, elle a connu un net repli en raison de la forte contraction de la valeur ajoutée du secteur primaire, de l'ordre de 18,5%. La progression soutenue de l'activité dans les autres secteurs a cependant permis d'en atténuer l'ampleur. La croissance du Produit intérieur brut (PIB) s'est ainsi établie à 2,7% au lieu de 7,8 % un an auparavant. Le rythme de progression du PIB non agricole est passé de 4,1 à 6%, impulsé par le dynamisme de l'investissement et la vigueur de la consommation des ménages, la contribution des exportations nettes de biens et services étant négative pour la première fois depuis 2004.

Au niveau sectoriel, la croissance s'est poursuivie à un rythme soutenu dans la quasi-totalité des secteurs, en particulier dans l'industrie et le bâtiment et travaux publics, ainsi que dans les activités du tourisme et des télécommunications.

Dans ce contexte, la situation sur le marché du travail ne s'est pas dégradée. En effet, le taux de chômage au niveau national est passé de 9,7% en 2006 à 9,8% en 2007. Les nouveaux postes, créés principalement dans les secteurs des services, du bâtiment et des travaux publics et de l'industrie, ont permis de compenser les pertes d'emploi dans les zones rurales. Au niveau des transactions avec l'extérieur, le solde des échanges commerciaux a connu une détérioration consécutivement à l'alourdissement des importations et au ralentissement du rythme d'accroissement des exportations.

Ces dernières ont marqué une hausse de 7,1%, qui trouve son origine principalement dans l'augmentation des ventes des phosphates et dérivés. En regard, les importations ont enregistré une augmentation de 22,9%, imputable à la facture énergétique et aux produits alimentaires. Dans ces conditions, le déficit commercial s'est accru de 40,8% et a représenté près de 23% du PIB. Les recettes du tourisme et les transferts effectués par les Marocains résidant à l'étranger qui ont enregistré des progressions respectives de 28,1% et de 17,5% n'ont pas permis de couvrir le déséquilibre des échanges de biens. Compte tenu de ces évolutions, le compte courant a dégagé, pour la première fois depuis six ans, un très léger déficit, de l'ordre de 0,1% du PIB. Confortée par les rentrées de capitaux, notamment au titre des investissements directs étrangers, la balance des paiements s'est soldée par un excédent de près de 18 milliards de dirhams, consolidant ainsi les réserves de change qui ont atteint à fin 2007 l'équivalent de 9 mois d'importations de biens et services.

La consolidation budgétaire s'est poursuivie en 2007 avec la réalisation d'un résultat exceptionnel essentiellement lié à la forte progression des recettes fiscales. En dépit de l'accroissement des charges afférentes à la compensation, le déficit budgétaire hors recettes de privatisation a en effet été contenu à 0,2% du PIB, bien en deçà des prévisions du projet de loi de finances (-3,4% du PIB). Ainsi, la dette du Trésor a été ramenée de 57,6% du PIB à 54,9% du PIB, l'année 2007 ayant été caractérisée par le remboursement du reliquat des avances conventionnelles consenties par BAM, d'un montant de 4,5 milliards de dirhams.

Ces résultats de 2007, reflètent comme en 2006, une double dynamique ; l'une relative aux recettes, marquée par une amélioration substantielle de leur élasticité par rapport à

la croissance, l'autre aux dépenses, caractérisée par une forte rigidité que reflètent la masse salariale et les charges de compensation. Ainsi, la consolidation budgétaire s'est donc essentiellement opérée par une augmentation des ressources fiscales qui a plus que compensé la hausse des dépenses. Représentant près de 25% du PIB en 2007, ces recettes ont réalisé un taux de croissance exceptionnel, tiré essentiellement par la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur les sociétés.

Le rythme rapide de croissance monétaire, observé depuis la fin de l'année 2005, s'est poursuivi en 2007 avec une progression de l'agrégat M3 de 16%, après 17% en 2006. Cette évolution recouvre une progression de 23,3% du crédit intérieur, du fait de l'expansion du crédit bancaire de 29,5%, alors que les créances nettes sur l'Etat ont marqué une hausse limitée de 3%. Les avoirs extérieurs nets ont, pour leur part, augmenté de 9,3%, en décélération sensible comparativement au rythme observé durant les quatre dernières années.

Bien que l'encours du crédit à l'habitat reste relativement faible par rapport au PIB, soit 14% à fin 2007, le rythme d'augmentation de cette catégorie de crédit incite à la vigilance. Face à ces développements, Bank Al-Maghrib a renforcé sa surveillance, invité le système bancaire à suivre de près l'évolution de ces crédits et les risques y afférents, et approfondi le suivi des opérations de hors bilan. En outre, la Banque a initié la préparation d'un code d'éthique sur le financement du secteur immobilier. D'autres actions doivent être également envisagées, notamment au niveau de la réglementation et de la gestion du domaine privé et public de l'Etat.

L'activité sur le marché des capitaux a notamment été caractérisée par le développement des émissions de titres de créances, principalement les certificats de

dépôt, et l'accroissement des opérations d'introduction en bourse. L'appréciation des cours boursiers est demeurée soutenue en 2007, s'ajoutant à la très forte progression de 2006, incitant ainsi au renforcement du suivi des développements sur ce compartiment. En ce sens, tous les régulateurs doivent s'assurer que les opérations traitées sont conformes à la réglementation existante et l'information financière doit être largement diffusée, dans la transparence la plus totale, afin de contenir les facteurs pouvant être à l'origine de la formation d'une bulle spéculative.

En dépit de la baisse de l'offre agricole domestique et du renchérissement des produits alimentaires de base et énergétiques sur les marchés internationaux, l'inflation a connu une décélération en 2007. En effet, la hausse de l'indice du coût de la vie qui avait atteint 3,3% en 2006, s'est établie cette année à 2%, tandis que l'inflation sous-jacente, calculée par Bank Al Maghrib, est revenue de 3,1% à 1,7%. Ces taux sont proches de leurs moyennes des cinq dernières années, chiffrées respectivement à 1,9% et 1,6%.

Cette évolution s'explique en partie par les mesures gouvernementales prises au titre de la compensation, et par les réductions des droits d'importation sur les céréales et le lait, qui ont atténué l'impact du renchérissement des prix à l'importation sur le niveau global des prix. De plus, la flambée des cours du pétrole sur les marchés internationaux n'a pas eu de répercussions sur les prix intérieurs des carburants, en raison de la poursuite du gel du mécanisme d'indexation. En outre, la dissipation des effets des hausses, enregistrées en 2006, au niveau des prix du transport, ainsi que le recul des tarifs des communications et des viandes ont entraîné une forte décélération du rythme de progression de ces prix. Enfin, l'évolution modérée de l'inflation s'explique aussi par l'effet de base lié au

réaménagement de la TVA intervenu au début de l'année 2006. La décélération est également perceptible au niveau des prix à la production manufacturière, suite à l'accentuation de la concurrence des produits étrangers.

Conformément à la mission fondamentale qui est conférée à Bank Al-Maghrib par son statut, le Conseil a œuvré en 2007 pour maintenir la stabilité des prix. Les analyses et les prévisions d'inflation réalisées au cours de l'année n'ont pas fait apparaître la nécessité de procéder à un ajustement des instruments d'intervention.

Ainsi, le Conseil, qui a pris acte de la modération des pressions sur les prix, a décidé lors de ses quatre réunions en 2007 de maintenir inchangé le taux directeur de Bank Al-Maghrib. Il a, toutefois, appelé à la vigilance quant à l'évolution des principaux facteurs de risque pesant sur l'inflation, qui concernent essentiellement les incertitudes entourant l'évolution des prix des hydrocarbures et de ceux des matières premières, la croissance rapide du crédit bancaire et les pressions latentes sur les revenus.

Au plan opérationnel, l'année 2007 a été marquée, à partir de la mi-février, par le passage d'une situation de surliquidité à un déficit persistant de liquidité. Ainsi, après avoir régulé le marché interbancaire dans un contexte d'abondance de liquidités depuis 2001, Bank Al-Maghrib a dû procéder à des injections face au resserrement quasi-continu des trésoreries bancaires. Elle a en conséquence ajusté ses interventions afin de maintenir le taux interbancaire à un niveau proche du taux directeur. Aussi, le taux interbancaire au jour le jour a évolué dans un intervalle relativement proche de 3,25%, s'établissant en moyenne à 3,29% en 2007. Compte tenu du caractère durable du déficit de liquidités des banques, le Conseil a décidé lors de sa réunion du 25 décembre d'abaisser d'un point et demi le taux de la réserve

obligatoire, le ramenant à 15 % à compter du premier janvier 2008.

Parallèlement, Bank Al-Maghrib a continué en 2007 à renforcer l'ensemble des composantes du processus de prise de décision de la politique monétaire et à en approfondir la transparence. A cette fin, d'importantes avancées ont été réalisées en matière d'analyse des effets de la politique monétaire, de suivi et de prévision de l'activité économique et de l'inflation. En ce sens, la nouvelle enquête trimestrielle sur les taux d'intérêt débiteurs, les informations détaillées sur les conditions d'octroi et les prévisions du crédit, ainsi que le meilleur suivi de la conjoncture dans le secteur industriel se sont avérés très utiles.

En matière de systèmes et moyens de paiement, l'échange dématérialisé des chèques a été généralisé en 2007 à l'ensemble du territoire national, permettant ainsi de réduire les délais de règlement à j+2, ce qui est conforme aux meilleures pratiques internationales. Le Système des Règlements Bruts du Maroc (SRBM) a par ailleurs permis d'optimiser et de sécuriser les échanges interbancaires. Dans le cadre de la lutte contre le faux monnayage, la Banque centrale a initié la création d'un Comité National de Lutte Contre le Faux Monnayage. En ce domaine, la mise en place effective d'un Comité national pour les systèmes de paiement est essentielle pour mieux coordonner et se concerter sur les orientations stratégiques, en cohérence avec les évolutions internationales.

Bank Al-Maghrib a intégré en 2007 les obligations introduites par le nouveau dispositif légal anti-blanchiment, conformément aux obligations découlant des conventions internationales ratifiées par le Maroc. A la demande des membres des commissions parlementaires, formulée à l'occasion de l'examen de la loi relative à

la lutte contre le blanchiment de capitaux ainsi que de certaines associations professionnelles, Bank Al-Maghrib a également organisé, conjointement avec les Ministères de la Justice et de l'Economie et des Finances, une campagne nationale de sensibilisation des personnes assujetties à ce nouveau dispositif légal. Année de transposition des règles de Bâle II, 2007 consacre les importants efforts de Bank Al-Maghrib et du système bancaire entamés depuis plusieurs années. Ces progrès fondamentaux ont été soulignés par l'évaluation réalisée en 2007 par une mission conjointe du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale. Le rapport conclut en effet que le secteur bancaire marocain est stable et rentable, tout en constatant la mise en conformité des banques publiques aux ratios prudentiels. Cette dynamique de restructuration et de modernisation permet aux banques marocaines de renforcer leur implantation à l'étranger. Bank Al-Maghrib a continué d'agir en 2007 pour renforcer l'amélioration des rapports des banques avec leur clientèle, dans un cadre de saine concurrence. C'est ainsi que la charte interbancaire relative à la création d'un dispositif de médiation bancaire, dont l'objectif est de favoriser le règlement à l'amiable des litiges, a été signée en 2007. Ses principales dispositions contribueront à rééquilibrer le rapport entre les banques et leurs clients à travers notamment l'institution d'un Comité de la médiation. En outre, sur la base des conclusions de la campagne nationale de sensibilisation sur le financement de la PME, qui ont montré que l'accès au financement ne constituait plus une entrave pour ces entreprises, les différentes parties prenantes ont opté pour la mise en place d'un dispositif qui prévoit une assistance technique adaptée. Enfin, pour améliorer l'information financière, Bank Al-Maghrib a, conformément aux dispositions de la nouvelle loi bancaire et au

terme d'un appel international à candidatures, délégué la gestion de son Service Central des Risques à un bureau de crédit ayant développé un savoir faire au niveau international probant dans ce domaine.

Le récent retournement de conjoncture au niveau international confirme la nécessité de renforcer davantage la soutenabilité des politiques macroéconomiques et d'optimiser leur articulation avec les politiques sectorielles.

L'objectif de consolidation de la soutenabilité budgétaire à moyen terme doit être préservé. La préservation sur une base durable de cet objectif passe par la mise en place d'un dispositif de gestion des ressources humaines dans la fonction publique qui stimule la productivité et assure une évolution de la masse salariale cohérente avec la contrainte budgétaire globale. Cela suppose également une réforme en profondeur du système de compensation, afin d'en optimiser les bénéfices pour les ménages les plus vulnérables, comme l'envisage le Gouvernement. Si l'effort d'amélioration des recettes mérite d'être souligné, il n'en reste pas moins que l'augmentation de la pression fiscale sans élargissement de l'assiette pourrait avoir, au-delà d'un certain seuil, des conséquences négatives sur l'activité économique. Il est donc essentiel de prendre en compte la dimension économique de la fiscalité et d'inscrire cette réforme dans une vision cohérente et globale à long terme.

Des progrès effectifs au niveau de l'implémentation des réformes clés, notamment dans les domaines de l'éducation, du marché du travail, de la politique de la concurrence, de la justice et de l'amélioration du climat des affaires seront indispensables pour assurer une croissance économique durable. Les feuilles

de route, dont certaines sont encore en cours d'élaboration, pour l'agriculture, l'eau, les mines et l'énergie apportent une nouvelle dynamique de réforme dans ces secteurs. Au plan social, l'Initiative Nationale de Développement Humain ainsi que la réforme de l'éducation et de la santé devront encore être consolidées pour réduire les inégalités et renforcer l'équilibre entre croissance économique et développement humain.

L'efficacité de ces réformes passe d'abord par un débat approfondi entre les différentes parties prenantes, ainsi que par la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation pertinents, condition nécessaire pour en optimiser la cohérence globale et l'efficacité interne. L'évaluation de la performance du secteur de l'éducation récemment présentée par le Conseil Supérieur de l'Enseignement, constitue à cet égard une approche probante.

Fondé sur une démarche analytique rigoureuse, le dispositif permet d'évaluer régulièrement les résultats par rapport aux engagements initiaux, d'identifier les sources de dysfonctionnements et les contraintes et, d'ajuster ainsi au mieux les choix et les instruments. Il serait souhaitable que le recours à ces mécanismes soit élargi aux réformes engagées dans les autres secteurs.

Afin de renforcer la cohérence de la réglementation des changes avec l'accélération de la dynamique d'intégration commerciale et financière du Maroc dans l'économie mondiale, des mesures de libéralisation des changes ont été prises en 2007. Elles permettront de développer le marché des changes à travers la diversification des produits financiers et de préparer les agents économiques aux évolutions futures. Elles signalent sans équivoque aux opérateurs nationaux, et également à la communauté internationale,

que le pays est résolument attaché au choix de l'ouverture. Sur la base de l'évaluation des premiers effets de ces mesures, de nouvelles étapes pourront être réalisés afin de bien préparer le passage à un régime de change plus flexible et une ouverture extérieure réussie de notre économie.

Compte tenu des évolutions à l'échelle internationale et régionale, le Maroc gagnerait à capitaliser sur tous ces progrès. Notre pays est en effet dans une position de choix qui fait que l'ambition d'en faire une plateforme financière régionale est à notre portée. Cela suppose d'assurer certains pré-requis que sont la préservation de la stabilité macroéconomique, la solidité du système financier et le développement des marchés financiers, ainsi que le renforcement de la réputation anti-inflation de la Banque centrale.

Cette ambition est à partager entre les différents intervenants, Gouvernement, Banque centrale et opérateurs, dans le cadre d'une vision prospective à long terme à même d'assurer les meilleures conditions de succès à cet important projet.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Les agences de notation financière sont-elles indispensables ?

Pierre Cailleteau

Problèmes Economiques du 09 avril 2008

La crise des subprimes a conduit à une remise en cause du rôle économique des agences de notation financière dans les processus d'évaluation du risque et dans la commercialisation des produits dérivés. Ces dernières se sont en effet retrouvées au banc des accusés pour avoir accordé des notes trop élevées à des produits structurés adossés à des portefeuilles de crédits immobiliers américains à risque. Les interrogations dont elles font l'objet portent sur leur indépendance, sur leur capacité à apprécier des risques de plus en plus complexes et sur leur place dans les nouveaux dispositifs réglementaires, en particulier, celui de Bâle II qui utilise comme référence, pour calibrer les fonds propres des banques au regard du risque de crédit de leurs clients, les notes produites par les agences.

Chaque crise financière met en cause le rôle, réel ou supposé, des agences de notation ; les ratings étaient trop hauts ou trop bas, ont été descendus trop tard et trop lentement, ou trop tôt et trop vite, ou encore trop tard et trop vite .. . Au fond, ce type de débat n'a rien d'anormal puisque les agences s'exposent par fonction à la critique; elles publient un jugement ordinal sur la qualité de crédit, ce jugement est dans le domaine public et constitue de ce fait une cible privilégiée pour les analyses - contemporaines ou rétrospectives. De même, il est dans la nature des choses que les « bons » ratings soient aussi peu commentés que les trains qui arrivent à l'heure.

Cet article cherche à montrer qu'un calibrage indépendant du risque de crédit est utile, et probablement indispensable, au développement des marchés financiers, mais que la sophistication de la finance de marché et la prolifération de la comptabilisation en mark-to-market notamment, ont mis à l'épreuve l'adéquation entre la demande de calibrage du risque et l'offre proposée par les agences.

La crise actuelle met en lumière ce type d'inadéquations, et conduit à s'interroger sur la nature insolite des agences de notations - productrices privées d'un bien public - et leur capacité à gérer les conflits d'intérêts consubstantiels à leur situation de pivot sur le marché de l'information financière.

Réduire les asymétries d'information

Les agences de notation ont pour objet social de contribuer à réduire les asymétries d'informations dont on sait qu'elles conduisent à une allocation inefficace du capital, et donc à un coût d'opportunité économique et social. Une analyse indépendante du risque de crédit facilite le développement des marchés de dette, en réduisant les barrières d'information entre vendeurs et acheteurs de risque de crédit. Cette réduction des barrières d'information permet une diminution des primes de risques non justifiées par la seule qualité du crédit des emprunteurs - mais simplement par le fait que les investisseurs sont réticents à « prêter à l'aveugle » ...

De ce fait, l'économie peut s'appuyer sur deux moteurs en matière de financement : le moteur bancaire, et le moteur des marchés financiers. Certains observateurs, comme Alan Greenspan par exemple, ont mis en lumière l'importance systémique de la « roue de secours » que constituent des marchés de capitaux dans le cas de la crise asiatique, où ils ont cruellement manqué.

Par ailleurs, l'approche analytique des agences correspond à un autre besoin lié au développement des marchés de capitaux : les ratings appartiennent au monde des probabilités. Bien que les agences, de fait, transforment un risque continu en un risque discontinu - Moody's n'a que 21 positions, à quoi on peut ajouter les outlooks positifs ou négatifs - le monde du risque gradué est « supérieur » au monde du risque binaire qui a caractérisé l'industrie bancaire jusqu'à il y a peu : on prête ou on ne prête pas. Le rating offre de nombreuses possibilités de tarification du risque, au-delà du simple rationnement.

De surcroît, l'approche probabilistique tranche avec l'illusion de la précision qui, sans doute inévitablement, a gagné la sphère financière (toute-puissance de la modélisation, information financière apparemment millimétrée ...). N'avoir que 21 crans est aussi l'expression des limites intrinsèques dans l'effort de calibrage des phénomènes complexes. Ce devrait être en soi un avertissement : « Aussi fort que nous ayons essayé, nous n'avons pas réussi à être plus précis ».

Il n'existe pas de substitut immédiat.

Y a-t-il un substitut au concept d'agence de notation, c'est-à-dire à la production indépendante d'un service offrant un point de référence ordinal de risque de crédit ? Difficile à trouver.

On pourrait penser aux marchés d'actions qui n'ont pas d'agences indépendantes de notation. Cependant, l'analogie est un peu trompeuse. Tout d'abord, et principalement, les marchés d'actions sont beaucoup plus transparents que les marchés du crédit. En second lieu, autant il y a une demande importante pour une offre de rating qui est « fondamentale » par nature, c'est-à-dire concentrée sur la question du risque de défaut de l'émetteur de dette, autant la demande des marchés d'actions mélange plus intimement analyse fondamentale et opinion sur l'évolution du marché. La question est en effet : y a-t-il une chance que le titre de propriété que j'acquiers prenne de la valeur ? Cela dépendra naturellement de la performance de l'entreprise - analyse fondamentale - mais aussi de l'évolution du marché en général. Or, l'analyse du marché lui-même (le bêta) est entourée d'une telle marge d'incertitude (et donc de variabilité) que le seuil de crédibilité requis par les utilisateurs potentiels pour la reconnaissance d'un standard du type rating est très élevé.

Une autre option radicale, si l'on « pense l'impensable », consiste à prendre acte du fait qu'une agence de notation participe à la production d'un bien public, et donc à soutenir que le meilleur modèle d'exercice de cette mission est un modèle public. Pour apprécier objectivement cette option, il faut la mettre en regard des deux critères principaux d'évaluation de l'activité des agences : la compétence et l'indépendance. L'offre de calibrage du risque de crédit serait-elle de meilleure qualité si elle était fournie par une agence d'Etat ?

L'indépendance ne serait pas assurée puisque les Etat seraient naturellement juges et parties- en tous cas ceux dont la dette n'est pas incontestablement un actif sans risque, AAA. Tout Etat à dette élevée serait probablement conduit à avoir une appréciation de son propre risque plus favorable que ne l'ont les agences actuelles - et si d'aventure il se livrait à un exercice de sincérité, il risquerait de déclencher des crises financières.

Par ailleurs un grand nombre de notations d'agents privés (banques, entreprises publiques ou para-publiques, entreprises privées endettées en devise ...) dérivent d'un jugement sur le risque d'interférence de l'État, qu'il soit « négatif » - en termes de risque de crédit - comme le risque d'expropriation, de moratoire de paiements extérieurs ... - ou « positif », tel que le soutien à des banques en cas de crise, par exemple. Il est difficile d'imaginer que l'Etat serait perçu par les utilisateurs de notes de crédit comme un agent objectif et désintéressé - même s'il peut naturellement l'être occasionnellement.

D'autre part, une agence d'Etat serait-elle davantage compétente ? Rien ne permet a priori de douter qu'elle soit au moins aussi compétente, pourvu qu'elle puisse recruter des analystes de bon niveau. De nombreuses agences de supervision bancaire par exemple sont très compétentes même si leur sûreté de jugement en matière d'identification de sinistre bancaire a été, dans le passé, mise à l'épreuve aussi souvent que celle des agences de notation.

Une autre difficulté essentielle résiderait en revanche dans la question de savoir si les incitations pour adapter et améliorer leurs méthodes d'analyses, afin d'accompagner un marché en innovation permanente, seraient suffisantes - faute de quoi l'amélioration de l'efficacité de la sphère financière serait entravée, ou au moins ralentie.

Enfin, la fourniture de ce service par une agence publique se heurterait à un dernier obstacle pratique : l'intérêt du rating est sa comparabilité, non seulement entre différents secteurs d'activité mais aussi transfrontière. Or, on voit mal une agence publique nationale fournir ce type de service.

Il apparaît donc que le service - calibrage indépendant du risque de crédit et réduction des asymétries d'informations - est non seulement nécessaire à l'essor des marchés de capitaux, mais aussi qu'il ne semble pas pouvoir être produit dans des conditions nettement supérieures pour la collectivité selon des modes radicalement différents.

La difficile évaluation des agences

Si elles n'existaient pas, les agences de notation devraient donc être inventées - par un entrepreneur plutôt que par un gouvernement. Cela signifie-t-il pour autant que le service rendu est « satisfaisant » ?

REPERE : Les agences de notation

Née au début du xxe siècle, la notation financière joue un rôle important dans le fonctionnement des marchés financiers pour plusieurs raisons: la note obtenue par une entreprise a de lourdes conséquences sur ses conditions de financement; les investisseurs institutionnels utilisent les notations pour décider de l'allocation de leurs actifs; la réglementation prudentielle dite « Bâle II » utilise les notes produites par les agences pour l'évaluation des fonds propres des banques au regard du risque de crédit de leurs clients.

Si l'activité des agences est censée améliorer l'efficacité du fonctionnement des marchés financiers en réduisant les asymétries d'information, les dégradations brutales et massives en 2007 des notes des RMBS subprime (Residential mortgage-backed security, véhicules de titrisation dont les crédits hypothécaires subprimes sont les supports) ont ravivé les débats anciens et récurrents concernant la pertinence de leurs notations, leur capacité d'anticipation et d'adaptation mais aussi plus largement leur rôle, leur importance et leur indépendance.

La notation

La notation permet de classer de façon relative les sociétés en fonction de leur risque de défaut à un moment donné sans référence à un horizon temporel quelconque.

Pour attribuer leurs notes, les agences procèdent à la fois à l'étude des éléments opérationnels - en appréciant notamment le degré de dépendance de la société à un secteur d'activité par rapport à l'évolution économique globale -, à l'analyse des ratios financiers et comptables et à l'examen de la structure et de la stratégie financière de l'entreprise.

Les notes, assez nombreuses (21, par exemple, pour Moody's), attribuées par les agences, se décomposent en deux grandes catégories : la catégorie investissement (risque quasi nul à assez faible) et la catégorie spéculative (risque moyen à hautement probable).

Les études empiriques montrent que les changements de note ont bien une influence sur les cours des actifs. Cependant, l'impact des notes est asymétrique : les dégradations de note ont davantage d'influence sur le marché que les hausses de même ampleur. L'aversion au risque des investisseurs les conduirait en effet à être plus réactifs aux bonnes nouvelles qu'aux mauvaises. En outre, les relèvements de note sont mieux anticipés que les abaissements, l'entreprise communiquant plus rapidement les informations qui lui sont favorables que les autres.

La fiabilité des notes

Un certain nombre de biais ont été observés concernant les notes attribuées : la volatilité des notes est plus importante en période de récession qu'en période d'expansion; les abaissements de notes sont nettement plus fréquents que les relèvements; il existerait, en outre, un biais dans la notation défavorable aux nouveaux émetteurs, les agences ayant beaucoup à perdre en accordant une note favorable et peu en attribuant une note basse.

Il convient par ailleurs de souligner lorsque les agences se trompent lourdement que leurs erreurs sont détectées. Ces erreurs ne sont pas très rares (Enron et Worldcom étaient, par exemple, notées en « catégorie investissement » pratiquement jusqu'à leur dépôt de bilan) mais tendraient cependant à diminuer.

Quels que soient cependant les biais, l'incertitude ou les erreurs parfois importantes dans les notes attribuées, il reste que la notation donne globalement plus d'informations sur les risques de défaut qu'un tirage au sort. En témoignent, notamment, la demande croissante de notation de la part des émetteurs et le fait que, sur la place de Paris, les entreprises notées pèsent plus de 70 % de la capitalisation boursière et près de 95 % de l'indice CAC 40. Néanmoins, un certain nombre de critiques sont adressées aux agences, concernant en particulier les conflits d'intérêts qui peuvent résulter de leur activité et l'imparfaite contestabilité du marché de la notation. En outre, la question de la régulation du secteur à l'échelle internationale est fréquemment soulevée.

Les conflits d'intérêts

En raison du paiement de la note par les émetteurs, un doute peut naître quant à son objectivité. Cela étant, l'agence qui effectuerait une notation de complaisance se trouverait rapidement discréditée et son capital de notoriété durablement voire irréversiblement dégradé. Un autre conflit d'intérêts peut naître de l'activité de conseil auprès des émetteurs qu'exercent certaines agences, en particulier Standard and Poor's. Il est donc régulièrement suggéré d'interdire aux agences d'exercer des activités annexes pouvant faire naître des conflits d'intérêts.

Jeudi 13 mars 2008, le secrétaire américain au Trésor, Henry Paulson, a présenté un plan visant, entre autres, à contraindre les agences de notation à faire état d'éventuels conflits d'intérêts (par exemple, lorsqu'elles aident une entreprise à définir les caractéristiques d'une émission, qu'elles seront ensuite appelées à noter).

Un marché qui demeure oligopolistique

Le marché de la notation - dominé à 95 % par trois grandes agences : Standard and Poor's, Moody's et Fitch Ratings - demeure difficilement contestable en raison de la présence d'importantes barrières, naturelles et réglementaires, à l'entrée du marché.

Les barrières naturelles sont constituées à la fois par le niveau très élevé de l'investissement initial, les difficultés d'accès aux informations confidentielles sur l'émetteur, l'absence de capital de réputation des nouvelles agences ou encore les comportements anti-concurrentiels des firmes en place.

Les barrières d'ordre réglementaire tiennent à la nécessité pour les agences de se voir attribuer par la Securities and Exchange Commission (SEC) le statut de Nationally Recognized Statistical Rating Organisation (NRSRO). En effet, seules les notations des agences ayant ce statut peuvent être utilisées à des fins prudentielles aux États-Unis.

Ainsi, malgré une loi américaine de 2006 instaurant une réglementation nouvelle du secteur afin d'améliorer la concurrence grâce à la clarification de la procédure d'accréditation NRSRO, sur 150 agences recensées dans le monde, les NRSRO - soit sept agences : les « trois grandes » auxquelles s'ajoutent A. M. Best, Dominion Bond Rating Service et, depuis septembre 2007, Ispan Credit Rating et Rating & Inversement - représentent 98 % du marché américain de la notation de crédit. Les pays européens, certains émetteurs américains ainsi que les agences de notation locales ou nationales, arguant notamment que la concurrence permettrait d'améliorer la qualité des notations, plaident pour une ouverture plus large du secteur.

La question des autorités de régulation compétentes à l'échelle internationale

Le gouvernement américain et la SEC sont opposés à l'implication des régulateurs des autres États dans le contrôle des agences, de sorte que c'est la régulation du secteur - et non pas seulement le marché de la notation - qui est dominée par les États-Unis.

Les Européens et les Japonais, qui souhaitent une implication accrue de leurs régulateurs dans le dispositif, plaident en faveur de l'adoption d'une charte de bonnes pratiques par une instance internationale (l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), par exemple, qui regroupe les régulateurs des principales bourses dans le monde) ou bien de l'association au travail de la SEC des régulateurs étrangers.

Sources : Variances, n° 32. décembre 2007, « Dossier : les agences de notation » ; rapport annuel de l'AMF (Autorité des marchés financiers) sur les agences de notations, 17 janvier 2008 ; Capel-Blancard G. et Giamporcaro-Saunière S. (2006), « Les agences de notation », in « Le financement de l'économie », Les Cahiers français, La Documentation française.

Cette question soulève deux débats économiques distincts : comment juger si les agences « font bien » leur travail ? Est-on assuré que le marché peut sanctionner les agences « défaillantes » compte tenu du caractère oligopolistique de ce marché ?

Comment savoir si les agences « font bien leur travail », au-delà des procès mettant en scène toute l'assurance qu'autorise la connaissance des événements postérieurs ? Comme le rappellent souvent les agences de notation, si elles étaient parfaitement prescientes, elles n'auraient que deux types de ratings : fera défaut / ne fera pas défaut.

Le critère de la compétence ?

Un calibrage du risque ordinal et probabilistique peut être prouvé utile - à défaut de pouvoir jamais être prouvé « vrai » - si l'on montre que sur des périodes longues la notation a clairement un contenu en information de risque supérieur à un tirage aléatoire.

Est-ce que les notations en disent plus sur la probabilité de défaut - ou plus précisément, chez Moody's, le niveau de perte probable - d'un titre obligataire qu'un tirage au sort ?

Pour Moody's, par exemple, qui s'appuie sur des séries statistiques très longues, des enquêtes trimestrielles sont publiées, attestant de la qualité du contenu en information de

nos ratings - et les soumettent au jugement du public. Au cours du temps par exemple, un titre coté AAA a un risque de perte rarissime, un risque de transition faible et un risque moindre qu'un titre AA, qui lui-même a un risque moindre qu'un titre A, etc.

Autrement dit, la valeur ordinale des ratings est attestée- le travail de triage et de comparaison du risque est bien effectué en moyenne. Par ailleurs, cette échelle ordinale se voit conférer, par observation, une qualité cardinale à travers la révélation de niveaux de pertes associés aux notes; c'est-à-dire qu'au cours du temps, à une notation donnée correspond un niveau de perte attendue d'environ x % sur y années. Cette correspondance dans le monde cardinal a considérablement aidé au développement de la finance structurée. Par conséquent, même si des événements ponctuels - dont il ne s'agit pas de minorer l'importance - relancent les débats publics sur l'adéquation des niveaux de rating, la seule mesure « réaliste)) de la performance des agences - la capacité à trier les risques avec un succès statistique - plaide pour les agences, en tous cas celles qui ont un recul historique. C'est en effet la seule mesure « réaliste)), sauf à penser que les agences ne sauraient « se tromper)) sur aucun cas particulier - « se tromper)) signifiant procéder à des changements de ratings massifs non justifiés par l'irruption imprévisible de nouveaux facteurs de risque.

Le critère de l'indépendance ?

Qu'en est-il du critère de l'indépendance ? Le cœur de la critique porte sur l'existence de conflits d'intérêts qui affecteraient la performance des notations.

Le problème est souvent mal posé. Y a-t-il des conflits d'intérêts ? Bien entendu. Les conflits d'intérêts sont consubstantiels à une activité dans laquelle les utilisateurs d'un produit ont des intérêts eux-mêmes en conflit (pacifique). C'est d'ailleurs parce que des agents poursuivent des intérêts différents que le mécanisme de fixation des prix peut fonctionner en exploitant l'ensemble des informations disponibles.

Les agences de notation sont payées par les émetteurs de dette. Cela corrompt-il leur objectivité ? Une telle analyse - ou plutôt un tel réflexe - traduit une incompréhension de la nature (certes insolite) de l'activité des agences. Les agences ne sont payées par les émetteurs de dette que parce que ceux-ci estiment que le rating sera utile aux acheteurs et vendeurs de cette dette. Si les ratings sont considérés comme résultant d'un processus analytiquement corrompu, les investisseurs les ignoreront et donc les émetteurs s'en passeront...

Par ailleurs, la solution « magique » de la tarification par les investisseurs plutôt que par les émetteurs de dette ne résiste pas à l'analyse. Pourquoi les investisseurs seraient-ils moins enclins à exercer une influence sur les notations, alors que chaque changement de rating affecte potentiellement la valeur de leur portefeuille - un upgrading fera plaisir à un investisseur « long » sur un titre, mais pas un downgrading ...

Que signifierait alors en pratique le passage à un mode de tarification pesant sur les investisseurs ? Il y aurait « privatisation » de la notation - ou sortie du domaine public - sauf à penser que les investisseurs seraient prêts à subventionner l'usage, par leurs concurrents, d'un service qu'ils auront payé. Un jour donné, les nouveaux acheteurs des ratings – achèteront ils d'ailleurs tout le stock ou simplement le flux ? - demanderaient que l'information qu'ils paient soit retirée du domaine public; des dizaines de milliers de notes « disparaîtraient ». Les lumières des phares s'éteindraient, mais certains auront leur GPS ... Il n'est pas certain que la sortie du domaine public des notations serve un intérêt de politique publique évident.

Par conséquent, la question n'est pas tant d'éliminer les conflits d'intérêts qui sont consubstantiels à ce type de positionnement sur le marché de l'information financière, mais : comment les agences gèrent-elles les conflits d'intérêts ?

De ce point de vue, il y a clairement un écart entre la conviction que les agences ont de leur capacité à gérer ces conflits - ne serait-ce que parce qu'elles sont conscientes que leur franchise peut s'évaporer si elles faiblissent - et la perception qu'en ont certains

observateurs. C'est pourquoi combler l'écart entre conviction et perception, notamment par un effort accru de transparence, est impératif - et certainement compris par la plupart des agences, dont Moody's.

Le marché fait-il le « tri » sur le marché de la notation ?

Dans une économie de marché, la meilleure manière de savoir si une entité économique (non publique) « fait son travail » convenablement est d'observer sa pérennité.

Les entreprises défaillantes dans leur offre sont délaissées par leurs clients, les consommateurs, et réduites à disparaître par sélection naturelle. Est-ce qu'il y a des caractéristiques propres à l'industrie de la notation qui font obstacle au (nécessaire) darwinisme économique ?

Les agences de notation produisent des standards, et chacun sait qu'un standard « accepté » est difficile à déloger. La production d'un standard accepté par le marché passe par la reconnaissance d'une performance régulière dans sa qualité et assez longue pour être pertinente - et ne pas trop devoir à la « chance » ou à une configuration cyclique propice. Ces considérations suggèrent un marché oligopolistique - il l'est de fait dans une grande mesure avec trois agences importantes et un peu plus du double d'agences de taille et de couverture plus limitées.

Est-ce que la nature de fait oligopolistique de ce marché altère la « sanction du marché » si l'offre de rating est jugée défaillante? On peut en douter. L'exemple des cabinets de commissaires aux comptes est illustratif : le caractère oligopolistique de cette industrie n'a pas empêché Arthur Andersen de disparaître à une vitesse impressionnante. Par ailleurs, dans le passé, des agences de rating ont subi des sorts comparables.

Une dernière question consiste à se demander a contrario si une multiplication des acteurs garantirait l'amélioration des performances en matière d'évaluation du risque de crédit grâce à une intensification de la concurrence.

Deux thèses s'opposent à cet égard : certains estiment qu'une concurrence plus forte aurait des vertus, sanctionnant- en les évinçant du marché - celles des agences dont la performance en matière de calibrage de risque serait jugée insatisfaisante ; d'autres redoutent que la concurrence se fasse plus sur le niveau des ratings - par inflation - que sur la qualité, laquelle n'est mesurée qu'avec un recul considérable.

Certaines agences soutiennent officiellement la première thèse, mais une analogie avec l'industrie bancaire par exemple montre que la thèse opposée est également plausible. L'économie bancaire suggère que la concurrence a un effet non linéaire sur la stabilité financière : l'absence de concurrence conduit à une allocation inefficace, et parfois dangereuse, du capital; à l'inverse, une concurrence acharnée peut conduire à des conditions déraisonnables en matière d'octroi de crédit, et notamment à une insuffisante tarification du risque.

Quand le risque de crédit devient lui-même un produit financier

Si la fonction économique des agences de notation est établie et la manière dont elles remplissent cette fonction attestée statistiquement - pour certaines d'entre elles en tous cas malgré des « trous d'air » épisodiques, les agences de notation sont confrontées à une transformation considérable de l'environnement financier. Il met à l'épreuve l'adéquation entre leur offre et la demande du marché.

Le système financier actuel se caractérise par la combinaison de cinq forces : atomisation du risque de crédit, éparpillement en raison des moyens accrus de transfert sur les marchés, effet de levier, phénomènes de contagion et prolifération de la comptabilisation en mark-to-market.

En quoi ces changements ont-ils de l'importance pour les agences de notation ? Les agences calibrent pour l'essentiel du risque de crédit sur une base « fondamentale », c'est-à-dire en se fixant sur la capacité de l'entité émettrice de dette à l'honorer - c'est vrai autant pour les entreprises que pour l'essentiel des produits structurés.

Or, le risque de crédit devenant une denrée marchande - échangée sur un marché, évaluée au prix du marché - les acheteurs et vendeurs sur le marché secondaire n'ont plus les mêmes besoins que les acheteurs/investisseurs qui entendent garder les titres jusqu'à échéance. Ces derniers ont besoin d'une analyse fondamentale, peu sensible aux aléas conjoncturels, et donc des ratings aussi stables que possible. Les premiers quant à eux sont intéressés au risque de marché en plus du risque de crédit, sont sensibles à l'aléa conjoncturel et au risque de contagion, sont à la recherche d'une granularité très élevée - supérieure aux 21 crans de Moody's par exemple - et, d'une manière critique, sont dépendants de la liquidité du marché.

Ce dernier élément a joué un rôle déterminant dans la crise de l'été 2007, avec notamment la présomption (fausse) qu'un titre MA est par construction liquide. Or, un titre AAA n'est pas par construction liquide: le rating procède d'une analyse de la situation de l'entité émettrice de dette, et non d'une spéculation sur la question de savoir s'il y aura, le moment voulu, le quantum d'acheteurs et de vendeurs potentiels de cette dette sur le marché secondaire.

Cela signifie-t-il que l'intérêt économique des ratings est paradoxalement érodé par le même phénomène qui en rend l'usage plus étendu, c'est-à-dire l'essor des marchés du crédit ?

Probablement pas, mais l'enjeu pour les agences est de répondre à un besoin du marché sans altérer la qualité première de ce que constitue un rating, c'est-à-dire un jugement « simple » et stylisé de risque de crédit, fondé sur une analyse « fondamentale ».

Une solution pour les agences est de travailler sur les différents « moments » statistiques du risque. Le rating constitue de fait une moyenne pondérée (de l'impact mesuré en perte attendue) des scénarios économiques et financiers envisageables pour un émetteur donné. Les utilisateurs de ratings sont de plus en plus intéressés par le risque de migration (moments d'ordre 2), et certaines agences s'orientent dans cette direction, ainsi que dans l'estimation du risque de liquidité - notoirement compliqué.

L'enjeu des prochaines années sera d'arriver à une meilleure appréhension de la volatilité des mesures de risque de crédit, sans compromettre la vertu de simplicité de la notation ni laisser croire à la capacité de mesurer précisément les phénomènes de contagion.

POLITIQUE ECONOMIQUE

CNME : Un secteur financier relativement solide, mais perfectible

La Nouvelle Tribune – 17/07/2008

La conjoncture économique et financière et le processus de modernisation accrue du secteur financier ont été débattus lors du 2^{ème} Conseil National du Crédit et de l'Épargne. L'accent a été mis sur la bancarisation, l'indépendance des organes de supervision des marchés de capitaux et de l'assurance.

M. Salaheddine Mezouar, Ministre de l'Économie et des Finances, qui présidait cette seconde réunion du CNCE en présence du Gouverneur de Bank Al-Maghrib, des représentants des organismes de régulation du système financier, des établissements de crédit, des compagnies d'assurance et des associations professionnelles du secteur financier – a dressé la liste des réformes grandes et petites qui en changeront le visage et donc aussi celui du tissu productif.

Abdellatif Jouahri: «Gare aux dérapages!»

«IL y a eu des dérapages au niveau de l'octroi des crédits». Le crédit immobilier est notamment montré du doigt. Et pour cause, ce dernier a crû de 27% à fin mai après avoir enregistré une croissance de 32% à fin 2007. La croissance s'accélère donc et l'euphorie est loin de dégonfler. C'est pourquoi la vigilance, notamment de la Banque centrale, doit être deux fois plus importante.

Dans cette perspective, l'achèvement du processus de conformité aux règles Bâle

Il est bien engagé. «Il s'agit d'un processus de longue haleine dont la mise en œuvre se fera de manière continue et progressive», précise Jouahri. La décision de BAM de relever le ratio de solvabilité à 10% à fin décembre 2008 est une étape de plus sur cette voie. Mieux, BAM compte cibler un objectif supérieur en fonction du profil des banques et de leur cartographie des risques. Pour maîtriser ces derniers, «le crédit bureau (centrale des risques) sera opérationnel dès les premiers mois de l'année prochaine», annonce-t-on à BAM.

Au sujet de l'inflation, Jouahri tient à rassurer: «Elle reste maîtrisée, là où plusieurs pays émergents affichent des taux d'inflation à deux chiffres. Cette maîtrise a été possible grâce à deux éléments: la compensation et le système de change».

En mai, l'inflation en glissement annuel s'est établie à 5,4% soit 1,7 point de pourcentage de plus qu'un mois auparavant. Quant à l'inflation sous-jacente, elle s'est maintenue à un niveau élevé: 4,9% à fin mai contre 4,8% en avril. L'essentiel de cette hausse vient du renchérissement des produits alimentaires de base et des produits frais. Leur renchérissement en glissement annuel s'élève à 8,9%. Les prix des autres biens (non échangeables) ont eux aussi progressé de 2,7%. A fin 2008, l'inflation devrait atteindre 2,7%. «Un niveau sensiblement supérieur à la prévision de 2,2% présentée dans le rapport sur la politique monétaire de mars 2008», admet BAM.

Mais cette dernière affirme «suivre de près l'évolution des différents facteurs pouvant affecter l'inflation: prix des hydrocarbures, produits alimentaires de base, salaires, rythme de croissance de crédit, etc.». C'est probablement pour renforcer cette visibilité que BAM entend développer son système de veille informationnel. Au menu, des déplacements plus fréquents à la rencontre des entreprises, notamment dans les régions pour approfondir la connaissance du tissu économique. Aussi, l'enquête annuelle sur les conditions de crédit sera à partir de cette année semestrielle. Côté visibilité, BAM compte passer à un horizon de deux ans au lieu d'un an aujourd'hui.

Le détail de la réforme du secteur financier

De grosses annonces à la réunion du Conseil national du crédit et de l'épargne (CNCE). La première concerne la Bourse de Casablanca, son capital plus précisément. «Le moment est venu pour faire évoluer le statut de la Bourse des valeurs de Casablanca avec, comme première étape, la diversification de son actionnariat», annonce Salaheddine Mezouar. Toujours côté ouverture de capital, ceux du Crédit Agricole du Maroc et de la Banque Centrale Populaire devront être ouverts au privé à hauteur de 15%. Le Crédit Agricole a déjà fait l'objet d'un premier toilettage.

Il a ainsi été procédé à la création d'une filiale pour «consacrer la distinction entre l'activité commerciale et celle de service public de la banque», explique le ministre des Finances. Le vent de la réforme devra aussi toucher deux instances de contrôle du système financier: le Conseil déontologique des valeurs mobilières (CDVM) et la Direction des assurances et de la prévoyance sociale (DAPS). Il s'agit

de les rendre indépendants de la tutelle gouvernementale. «Notre volonté est de doter le CDVM de l'indépendance totale, conformément aux principes de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV)», affirme Mezouar. Il poursuit: «Nous comptons également modifier rapidement la législation régissant cette autorité en vue de renforcer ses prérogatives et ses moyens d'intervention».

Pour la DAPS, serait-ce la disparition annoncée? En tout cas, le gouvernement affiche sa volonté de «doter le secteur des assurances d'une autorité de régulation indépendante». Le souci est toujours de «renforcer la supervision et de se conformer aux standards internationaux».

Le microcrédit n'est pas en reste. Une étude a été lancée pour la transformation institutionnelle des associations de microcrédit. «L'objectif est de permettre aux associations d'évoluer vers une nouvelle structure leur permettant de diversifier la gamme des produits et services et une plus grande capacité de mobilisation des ressources financières», explique Mezouar. Décryptage: les Zakoura, Amana et autres associations de micro-crédit pourraient un jour devenir des banques à part entière.

Des évolutions indéniables

Au niveau financier, tout en reconnaissant les indéniables avancées réalisées au cours de ces dernières années, le Ministre a souligné la nécessité «d'accélérer le rythme de modernisation du secteur financier dans le cadre d'une vision à moyen terme». Cette modernisation passera par l'amélioration des mécanismes de financement de l'économie nationale, le renforcement de la profondeur et de

l'efficience du système financier, la recherche et le développement de synergies au sein de la sphère financière, la consolidation de l'ouverture financière du Maroc à l'international et, enfin, le renforcement de la régulation.

Dans ce cadre, il est prévu notamment la refonte du système national de garantie avec la mise en place d'une offre de garantie qui accompagne le cycle de vie de l'entreprise depuis sa création. De même, tous les mécanismes financiers de soutien et d'accompagnement des PME seront réexaminés. Par ailleurs, et afin de consolider la libéralisation et l'ouverture de l'économie marocaine sur le reste du monde, il est aussi question d'aller de l'avant sur deux chantiers complémentaires: la convertibilité du dirham à travers la libéralisation du compte capital et une plus grande flexibilité du taux de change du dirham.

Et concernant la supervision du secteur financier, le Ministre a laissé entendre que le temps est venu d'inscrire la supervision des marchés de capitaux et de l'assurance sur de nouvelles trajectoires. Ainsi, pour le marché des capitaux, «notre volonté est de doter le CDVM de l'indépendance totale, conformément aux principes de l'organisation Internationale des Commissions de Valeurs (OICV)». L'arsenal juridique du gendarme du marché financier sera ainsi revu en vue de renforcer ses prérogatives et ses moyens d'intervention. Dans le même registre, le Ministre a souligné que «le moment est venu pour faire évoluer le statut de la Bourse des valeurs de Casablanca avec comme première étape la diversification de son actionnariat». Quant au secteur des assurances, il est question de lui doter d'une autorité de régulation indépendante et ce afin de renforcer la supervision et de se conformer aux standards internationaux

en la matière.

Enfin, M. Mezouar a proposé une série de propositions à même d'aider au développement du secteur financier dont le développement de la bancarisation, la promotion de l'épargne longue, le financement des PME et des TPE, le financement du développement régional, etc.

Banque de demain : des dynamiques nouvelles et des missions revisitées

Denis Tassel, Associé Eurogroup
Revue Banque, Juillet – Août 2008

Les promesses du multicanal se concrétisent. Qu'en est-il de l'agence du coin de la rue ? Elle reste au centre du dispositif commercial mais doit revisiter son rôle et ses missions.

Au-delà de la stabilité apparente du modèle actuel de distribution dans la banque, quatre tendances lourdes ont influencé l'agence bancaire. Il est intéressant d'y revenir rapidement, dans le cadre d'une réflexion sur la banque de demain et sur la valeur ajoutée de l'agence dans le futur, car ces tendances sont, selon Eurogroup, à même d'être prochainement modifiées.

TENDANCES LOURDES TOUCHANT L'AGENCE BANCAIRE

Lors des dix dernières années, les banques ont considérablement investi sur le parc d'agences, en le rénovant et en ouvrant de nouvelles agences. Le premier volet, le relooking des agences est sans doute récurrent : il s'inscrit dans la tendance générale constatée dans le commerce de proximité de rhabiller tous les cinq ans un lieu de vente. En revanche, la phase d'accroissement des implantations physiques semble arriver à son terme : les bons emplacements ayant été préemptés et le retour sur investissement estimé semblent désormais dépasser les sept à huit ans et devenir progressivement dissuasif. Une fois la finalisation des projets réalisée, le parc d'agences en France est amené à se stabiliser, voire à diminuer.

Le nombre de produits et services commercialisés en agence a également explosé ces dix dernières années, du fait de l'accroissement de la profondeur de chaque éventail de produits et surtout du lancement de nouvelles gammes,

notamment dans l'assurance. Ces produits sont quasiment tous distribués exclusivement en agence. Cette situation ne perdurera pas, principalement pour deux raisons distinctes mais complémentaires : le coût d'entretien de la compétence dans le réseau et, pour certains "petits produits", l'écart entre le PNB généré et le temps commercial nécessaire à une vente argumentée. Demain, l'agence sera amenée à se recentrer sur la commercialisation d'une partie de la gamme-abandonnant ainsi le principe de tout vendre en agence. En corollaire, la spécialisation d'agences, notamment pour les professionnels ou pour le financement de l'habitat, reste une tendance lourde, même si elle ne concerne pas encore tous les réseaux. Elle est sans doute amenée à s'amplifier.

La stratégie relationnelle et ses déclinaisons opérationnelles (liste de clients à contacter, motifs du contact, nature du produit à proposer...) s'avèrent de plus en plus centralisées et s'appuient sur des outils toujours plus sophistiqués (datawarehouse, ciblage ...). Les principales options sont prises de manière centralisée et l'agence a de moins en moins de latitude pour choisir et organiser sa stratégie clientèle. Cette approche est à l'inverse de celle adoptée par les conseillers en gestion de patrimoine indépendants (CGPI) : un outillage limité mais un investissement fort dans la gestion de la relation (disponibilité, engagement ...), stratégie qui a fait ses preuves et qui leur a permis de doubler leur part de marché sur l'épargne patrimoniale. Selon nous, le "taylorisme" commercial actuel atteindra

bientôt ses limites et l'agence, demain, devra redevenir un lieu davantage marqué par les initiatives commerciales.

L'essor réel des canaux alternatifs à l'agence (les plateformes téléphoniques, Internet...) a principalement permis le développement du transactionnel et la prise en charge, en appui de l'agence, d'opérations à faible valeur ajoutée.

Inscrit notamment dans le passage aux 35 heures et s'étant avéré un apport significatif en termes de services à la clientèle, ce parti pris se révèle progressivement dépassé, dans la mesure où il sous-utilise le potentiel commercial de ces canaux -lequel est désormais reconnu dans d'autres secteurs et dans des sphères financières (courtage, crédit à la consommation). Qui plus est, cette option cantonne les autres canaux en centres de coûts. Réelle bien que progressive, la transformation des canaux alternatifs à l'agence en centre de profits modifiera en profondeur le rôle de l'agence dans la relation client.

QUELLES SERONT, DEMAIN, LES ATTENTES DE LA CLIENTÈLE?

À question complexe, proposition de réponse nécessairement simplificatrice, que nous résumerons en trois points :

- Les clients français resteront durablement demandeurs d'une relation qui peut et doit s'incarner de manière physique, lors de temps forts qui seront autant des actes d'avant-vente (bilan patrimonial, stratégie d'épargne ...) que de vente proprement dite. En revanche, la proximité physique pour la réalisation des actes du quotidien et pour les ventes simples reste moins importante que par le passé.

- La facilité d'usage dans la consommation des services bancaires est un élément clé de la satisfaction de la clientèle. Tous les canaux y concourent et l'agence, en raison de ses plages d'ouverture, n'est pas nécessairement le canal à privilégier pour renforcer cette facilité.

- Au-delà du transactionnel et de l'acte d'achat-vente — comme le montre la performance des CGPI mentionnée ci-avant — l'instauration et l'entretien dans la durée d'une relation de confiance sont toujours au cœur des attentes de la clientèle et doivent être incarnés par un acteur physique, chef d'orchestre des services que la banque propose à ses clients.

- Aucun de ces constats ne milite en faveur d'un affaiblissement du rôle de l'agence mais tous justifient de repenser les missions que doit remplir l'agence dans le cadre d'un dispositif global de distribution.

LES LIGNES DE FORCE DE L'AGENCE DU FUTUR

Sur la base de nos expériences et de nos convictions, la place de l'agence du futur et ses missions s'articuleront autour de lignes de force.

Un lieu de conseil privilégié et un lieu de vente des principaux produits. D'une part, il s'y établit une stratégie patrimoniale personnalisée et le client y est pris en charge pour ses besoins complexes - soit directement, soit en étant orienté vers un des spécialistes que la banque peut mobiliser. C'est aussi un lieu de vente des principaux produits, certains étant vendus à la marge (c'est-à-dire en vente croisée, en rebond ou à la demande du client) tandis que d'autres sont réservés à des canaux spécifiques (par exemple des produits commercialisés exclusivement sur le Net).

Un acteur parmi d'autres des approches client. En fonction du produit, du motif de contact, plusieurs acteurs (des conseillers spécialisés regroupés dans d'autres entités, des téléconseillers, des vendeurs spécialisés rattachés à des entités spécialisés du groupe ...) sont en relation avec le client.

- Un lieu incarnant la relation dans la durée que le client a avec sa banque, ce qui induit bien sûr une exigence forte en termes de proximité géographique. Le maillage du territoire restera un facteur clé

de succès et nous pensons que la réduction envisageable du parc se produira par une concentration des réseaux dans les milieux urbains et non dans les zones rurales. Une règle simple permet de mesurer cette proximité : 20 minutes ou 20 km au maximum entre les clients et leur agence. Cette règle s'applique parfaitement dans les grandes et moyennes villes, alors que son application a porté plutôt jusqu'à présent dans les zones moins urbanisées.

■ Un lieu d'initiatives commerciales locales fortes, y compris dans sa capacité à actionner d'autres canaux et d'autres acteurs pour contacter les clients de l'agence. La franchise d'une partie des agences est envisagée comme une des ruptures possibles dans le futur. Nous tendons à considérer qu'elle est et sera de plus en plus complexe à mettre en œuvre, en raison de la multiplicité d'acteurs et des

compétences à mobiliser dans la relation client. En revanche, demeure "l'esprit de la franchise" à l'opposé du "taylorisme" commercial en vigueur : l'agence, son directeur et ses collaborateurs doivent retrouver un esprit de commerçants et être beaucoup plus libres qu'aujourd'hui dans les moyens à mettre en œuvre pour développer leur fonds de commerce.

■ Stimuler les énergies commerciales locales, maintenir l'agence au centre du dispositif commercial multicanal et multi-acteurs mais sans instaurer de monopole, rationaliser les implantations sans bouleverser la couverture du territoire, incarner dans la durée la promesse d'une relation personnalisée : l'agence bancaire restera durablement la clé de voûte d'un dispositif de distribution performant.

Arrivée des places électroniques : la nouvelle donne

Florence Fontan, Responsable des affaires publiques BNP Paribas Securities Services
Revue Banque Stratégie, Janvier 2008

La réglementation est souvent présentée comme un frein à l'imagination des intermédiaires et à l'innovation financière. Cependant, la directive MIF peut en être un moteur, car tout changement réglementaire entraîne de nouvelles contraintes, une redéfinition du champ concurrentiel et donc la nécessité pour les acteurs de s'adapter en transformant ces changements en opportunité.

La mise en concurrence des infrastructures est l'objectif prioritaire de la directive MIF et du code de conduite. L'objectif théorique est de mettre fin au monopole naturel des bourses, des chambres de compensation et des dépositaires centraux en favorisant, d'une part, le développement de plateformes alternatives de négociation et, d'autre part, l'interopérabilité entre chambres de compensation et entre dépositaires centraux. Mettre plusieurs plateformes en concurrence sur les mêmes valeurs permet de sortir de la logique de silo et de donner aux utilisateurs plus de moyens pour faire baisser les prix.

Les impacts de la directive au niveau trading

L'entrée en application de la directive MIF commence à redessiner le paysage européen avec, comme impact le plus immédiat, le lancement de nouvelles plateformes à vocation paneuropéenne, initiées par un ou plusieurs intermédiaires, voire par les Bourses elles-mêmes. Au niveau négociation, on peut citer la plateforme Chi-X qui appartient à Nomura et opérationnelle depuis novembre 2006, le projet Turquoise lancé par sept banques américaines rejointes par BNP Paribas et Société Générale, ou le projet SmartPool de NYSE Euronext lancé en partenariat avec BNP Paribas et HSBC afin de créer une plateforme de négociation de blocs. L'arrivée de ces nouvelles

plateformes avec des tarifs attractifs et la menace de concurrence ont eu pour conséquence une baisse générale des coûts d'exécution.

Par ailleurs, ces nouvelles plateformes ne détournent pas le flux des bourses existantes, mais engendrent des volumes supplémentaires, ou permettent de capter des liquidités de marchés actuellement OTC. La rapidité et les frais modérés que propose par exemple Chi-X facilitent le trading électronique et le développement de nouveaux modes de négociation (trading business mode !) pour les intermédiaires.

L'Europe est actuellement confrontée aux mêmes tendances que les Etats-unis, avec le développement d'ICNS il y a quelques années. Toutefois, l'efficacité des marchés organisés européens est sans commune mesure avec celle des bourses américaines à l'époque. La question est maintenant de savoir si cette fragmentation croissante des infrastructures en Europe perdurera ou entraînera à nouveau un phénomène de consolidation comme aux États-Unis.

Ses impacts au niveau du post-marché

La fragmentation des plateformes de négociation s'est accompagnée de l'arrivée de nouvelles plateformes de compensation. EMCF NV (filiale à 100% de la banque Fortis) compense les flux de la plateforme Chi-X; EuroCCP, filiale de l'infra

structure américaine DTCC, se (re) lance en Europe pour servir ceux de Turquoise.

Il s'agit, dans les deux cas, de chambres de compensation dites « multilatérales » capables de traiter et de procéder à la novation de valeurs de tous les pays (contrairement aux silos nationaux d'aujourd'hui), le règlement- livraison final étant assuré auprès des dépositaires locaux (une place de règlement-livraison par valeur). Pour les acteurs souhaitant devenir participants de ces plateformes il y a là un pas à franchir; il s'agit en effet d'être en mesure d'adapter considérablement leur processus de back-office pour gérer cet effet multilatéral.

Cette fragmentation entraîne plus de complexité et de coûts (augmentation du nombre de règlement-livraison et augmentation des niveaux de garantie requise).

BNP Paribas Securities Services y répond en se positionnant comme le premier compensateur multiple sur EMCF, depuis début avril 2007. Agent de compensation pour un certain nombre de participants à Chi-X, il permet de minimiser largement les impacts pour les clients, tant sur la partie compensation que sur la partie règlementlivraison sous-jacente.

BNP Paribas Securities Services (BP2S) a vocation à accompagner les stratégies de trading de ses clients. Il a ainsi choisi de devenir compensateur auprès des principales nouvelles plateformes de négociation qui opteront pour un modèle de chambre de compensation (Chi-X aujourd'hui et Turquoise demain avec EuroCCP). Pour BP2S, il s'agit à la fois d'accompagner ses clients existants, mais aussi de gagner de nouveaux clients, BP2S disposant, en effet, de la meilleure expertise et de l'offre la plus large sur les sujets de compensation et de règlement-livraison en Europe avec des accès directs aux infrastructures.

L'offre liée à la directive MIF permet aux clients de BP2S de bénéficier d'une solution post-marché multivenue, avec un reporting harmonisé, un lien contractuel unique ... quels que soient les marchés sur

lesquels ils ont traité.

En ce qui concerne les autres plateformes qui n'optent pas pour un modèle de chambre de compensation, BP2S souhaite servir directement ces plateformes en tant qu'agent de règlement-livraison et prestataire de back-office (tenue de comptes pour la plateforme). D'ores et déjà, BP2S a annoncé une opération avec NYFIX - Millenium, par le biais de laquelle BP2S est agent global de règlement - livraison pour tous les flux issus de la plateforme NYFIX - Millenium.

Au niveau du règlement-livraison en revanche, la directive MIF a renforcé le rôle du dépositaire central de titres local (CSD). Aucune nouvelle infrastructure n'a vu le jour et la concurrence entre les CSD est inexistante. Toutes les plateformes alternatives (Chi-X ou Turquoise) ont exigé que le dénouement des opérations ait lieu dans le CSD local approprié, bien que certaines alternatives aient été proposées mais sans succès. Cette demande de concentration dans les CSD locaux illustre clairement un appel de l'industrie à la consolidation et non à la concurrence. Aux États-Unis, la concurrence au niveau du trading a été très intense parce que facilitée par l'existence d'un CSD unique, DTCC. L'Europe devrait suivre le même chemin et l'initiative Target 2 Securities est un pas dans la bonne direction. Bien que Target 2 Securities ne soit pas et ne sera jamais un CSD européen, il permettra de concentrer les règlements-livraisons de tous les instruments libellés en euro dans une plateforme unique qui devrait maximiser l'efficacité des dénouements.

Si le règlement-livraison reste concentré dans le CSD local, il faut néanmoins s'attendre à une augmentation des flux de règlement-livraison du fait de ces nouvelles plateformes paneuropéennes au niveau exécution et compensation. En effet, les Smart Order Routing, en fonction des paramètres qui vont y être intégrés, peuvent répartir un même ordre client sur plusieurs lieux d'exécution. Pour le post-

marché, il s'agit donc de régler livrer les opérations traitées sur plusieurs lieux d'exécution, chaque lieu d'exécution ayant son propre schéma de dénouement.

Malgré les effets d'annonce, il est peu probable que l'interopérabilité puisse voir le jour très rapidement (gouvernance complexe, mise en œuvre complexe). Il faut donc prévoir une augmentation des coûts du postmarché qui sera fortement corrélée au succès de ces nouvelles plateformes. Une partie de ces coûts sera absorbée par les effets de baisse tarifaires des CCP, mais aussi par l'apparition d'offre de service optimisée de la part des agents compensateurs (collatéral, prêt de titres ...) tels que BP2S.

Les impacts au niveau des institutionnels

Mais la directive MIF impacte également les institutionnels qui doivent faire face à des responsabilités nouvelles et repenser leur organisation. Les sociétés de gestion, centralisant une partie des flux de souscriptions rachats sur leurs OPCVM devront assumer les obligations liées à la réception/transmission d'ordres (RTO). De même, les distributeurs ont de nouvelles obligations d'information et de transparence.

D'une manière générale, les différents acteurs institutionnels cherchent à limiter leur coût de conformité soit en s'appuyant sur des offres de services, soit en sous-traitant une partie de leurs activités. Néanmoins, la directive MIF confirme bien que l'institutionnel sous-traitant une de ses activités en garde l'entière responsabilité. Ceci crée une nouvelle obligation de mieux contrôler ses prestataires.

Pour aider les institutionnels à faire face à ces nouveaux enjeux et à mesurer la performance de leurs prestataires, BP2S a ainsi développé une offre de services complète incluant des prestations de sous-traitance, de suivi de commissions et surtout de nouveaux reportings qualitatifs incluant des indicateurs pertinents de

qualité et non plus seulement de volumétrie. La directive MIF est sans aucun doute une législation qui va transformer le paysage financier. Les acteurs innovants y trouveront de nouvelles opportunités pour développer et dynamiser leur activité et la place de Paris.

BANQUE

L'agence bancaire virtuelle existera – t- elle ?

Philippe Torres, Directeur des études et du conseil – atelier de BNP Paribas

Revue Banque, Juillet – Août 2008

La cellule de veille technologique de SNP Paribas revient sur le concept d'agence bancaire virtuelle. Entre GAB, téléphone, GSM, Internet ... celle-ci est de plus en plus polymorphe et gagne du terrain en utilité.

L'agence bancaire virtuelle existe, puisqu'il est déjà possible d'effectuer l'ensemble des transactions bancaires à l'extérieur de l'agence physique. Si l'agence virtuelle souffre d'un déficit de visibilité et d'image dans les médias, c'est probablement parce que les technologies et les usages qui la supportent (GABDAB, téléphone, Internet, Internet mobile ...) se sont banalisés. Ce phénomène est typique des technologies qui passent d'un pic de popularité à un stade de développement mature.

La banque en ligne est entrée dans une phase de production industrielle, et il est naturel à ce stade qu'elle n'épate plus personne.

UN DÉFICIT DE VISIBILITÉ ET D'IMAGE

Si cette agence virtuelle qui est en train de s'imposer sans bruit, semble paradoxalement "à la peine", c'est probablement parce qu'elle prend des formes différentes de celles dont on a pu rêver ou qu'on a pu prédire. Le fait qu'elle ne soit pas intégrée, mais qu'elle prenne différentes formes complémentaires (GAB, téléphone, Internet, Internet mobile ... et agences) contribue certainement à en diminuer la visibilité. Or, elle est susceptible de prendre chaque jour de nouvelles formes, dans un monde virtuel sur Internet ou dans un camion ambulancier, au Brésil ou en Afrique. Elle arrivera sans doute sur notre téléviseur en haute définition à travers des services de visioconférence performants...Aucun de ces usages ne va supprimer les autres, mais va contribuer à un « bouquet de » de services d'agence virtuelle susceptibles d'améliorer la vie des consommateurs et d'être adoptés dans leur ensemble, massivement par le grand public.

BANQUES, AGENCES ET INNOVATION TECHNOLOGIQUE

Les banques s'adaptent aux modes de

consommation et à la culture des pays dans lesquels elles sont présentes. Les Anglais ont une banque directe visible parce qu'ils sont suffisamment nombreux à aimer la banque directe. Les expériences de banque directe n'ont pas eu le succès escompté en France parce que les Français n'ont pas été assez nombreux à adopter ce type d'agences à l'époque. Ce constat n'est probablement pas définitif et la question mérite donc d'être reposée périodiquement, en fonction de l'évolution des usages liés à l'Internet et l'Internet mobile notamment. Les Russes et les Espagnols sont habitués à payer prioritairement en liquide, leurs banques mettent donc à disposition des modèles de GAB qui ne s'imposeront peut-être jamais en France, où l'adoption de la carte bleue et du virement est massive. Et, puisque les Japonais sont habitués à tout faire avec leur téléphone mobile, il est naturel qu'ils s'en servent pour payer.

Les banques peuvent et doivent être force de proposition en mettant à disposition des services fondés sur des nouvelles technologies (cartes, GAB, téléphone, Internet, mobile ...), c'est ce qu'elles font, mais in fine ce sont les consommateurs qui décident de l'adoption ou non de la technologie. Les banques sont

constamment à l'écoute des statistiques d'usages de leurs services et les adaptent en conséquence. C'est le rôle des autorités de régulation de faire en sorte que l'ensemble fonctionne au mieux pour l'économie et la société.

L'AGENCE VIRTUELLE N'EST PAS LA Killer APPLICATION DES AGENCES PHYSIQUES

L'idée reçue selon laquelle l'agence virtuelle a pour vocation de remplacer l'agence réelle est un fantasme compréhensible, mais non fondé dans un monde où la personnalisation du service au client occupe une place centrale. Ce qu'il est pertinent de mécaniser ou de dématérialiser l'est déjà (retrait et dépôts d'argent, consultation des comptes, transactions, alertes ...), ce qui relève de la richesse du contact humain, des services de proximité et l'accueil personnalisé reste l'apanage de l'agence physique. Ce constat n'enlève rien aux qualités et aux mérites de l'agence virtuelle, mais il convient de la replacer dans son contexte légitime et pertinent, d'alternative contextuelle et complémentaire aux réseaux d'agences physiques.

On le voit, le modèle actuel d'agence virtuelle, dématérialisée, éclatée, ne remet pas en cause celui de l'agence physique qui reste plus que jamais au cœur de la stratégie commerciale des banques, mais il existe et se développe. C'est désormais une partie incontournable du dispositif bancaire. Il peut évoluer à l'avenir vers des formes plus intégrées, au fur et à mesure que les nouvelles générations de consommateurs (digitale native) remplaceront les générations actuelles. Pour l'instant, la tendance est au développement de réseaux d'agences dynamiques et innovants, complétés par une agence virtuelle polymorphe et de plus en plus mobile, accessible en tout lieu et à tout moment. Certains modèles d'agences du futur prévoient la réintégration partielle de l'agence virtuelle dans l'agence physique par l'usage d'affichages interactifs libre service, des technologies mobiles et de la réalité

augmentée (voir la page Zoom).

PLACE DE L'AGENCE VIRTUELLE ET DES TECHNOLOGIES DANS LA BANQUE DU FUTUR

Le développement du haut débit, la qualité et l'accessibilité des technologies de visioconférence *via* l'ordinateur, le téléphone mobile et *via* la télévision, devraient permettre d'enrichir l'agence virtuelle de services plus personnalisés et plus proches des standards de l'agence réelle: téléconférence avec son conseiller depuis son domicile par exemple. On comprend que ce type d'usages ne peut pas se développer massivement avant plusieurs années et qu'il est fortement dépendant, par exemple, du succès des déploiements commerciaux d'offres de TV numérique par câble ou par fibre optique. Le rôle de l'agence bancaire virtuelle est d'offrir aux consommateurs des services bancaires qu'ils sont prêts à adopter pour éviter de se rendre dans une agence physique. Le critère de succès d'une telle démarche est de proposer des services utiles et attractifs qui offrent une qualité du service suffisante. Toute expérimentation de nouveau service virtuel qui n'obtient pas une adhésion suffisante des consommateurs conduit à l'abstention. Les nouvelles technologies ne sont que la partie visible de ce processus. Leur popularité les place au cœur du débat, alors que la question est au moins autant celle de l'adoption des nouveaux usages. Prenons l'exemple du paiement sans contact sur téléphone mobile. Plusieurs initiatives sont en cours en France, dont celle lancée à l'initiative de BNP Paribas. Nous savons que les téléphones mobiles susceptibles de supporter un développement grand public ne seront pas disponibles avant mi 2010 en France. D'ici là, il faut prouver par l'expérience que les consommateurs, les commerçants, les distributeurs ... sont prêts, à l'instar des Japonais, à adopter massivement les nouveaux usages du paiement sans contact sur mobile.

ET LA BANQUE DIRECTE ?

La banque en ligne et la banque sur mobile sont vouées à se développer fortement. D'une part, leur qualité de service s'améliore constamment (ergonomie des interfaces, accessibilité, richesse fonctionnelle, réactivité ...) ; d'autre part, les consommateurs s'habituent progressivement à utiliser Internet et vont pouvoir utiliser l'Internet mobile dans les années qui viennent. Et enfin, les générations *digitales natives*, ces utilisateurs naturels des nouvelles technologies, arrivent progressivement à maturité pour les services bancaires.

L'adoption massive de la banque en ligne, fixe ou mobile, pose nécessairement la question de la pertinence du modèle de banque directe. Pourquoi préférer une banque qui n'a pas d'agences physiques si les banques "de réseau" offrent, *via* leurs agences virtuelles, des services aussi performants et aussi pratiques que ceux d'une banque directe? La banque directe a tenté de s'imposer au moment où la banque en ligne n'existait pas. Elle a probablement sa place aujourd'hui dans le paysage bancaire, mais peut à l'avenir être pénalisée par son absence au niveau local et son manque de proximité.

BANQUE

Centrale des risques : Bank Al-Maghrib confie la gestion déléguée à « Experian »
Alla Elayachi, Ancien Sous -Directeur à Bank – Al - Maghrib

La gestion déléguée prend de l'ampleur. Elle fait partie désormais des «moeurs économiques» du nouveau management et la nouvelle gouvernance. Elle pénètre beaucoup de secteurs, y compris le secteur financier, privé et public

Une convention a été signée hier à Rabat par Abdellatif Jouahri, Wali de Bank Al-Maghrib et Luciano Manzo, Président de Experian- Services- Maroc, concernant la concession par la banque de la gestion déléguée de la Centrale des Risques.

Faite devant les représentants des banques, en la personne de Mohamed El Kettani, PDG d'Attijariwafabank, des sociétés de financement et des institutions de micro-crédit, la cérémonie de signature, voulue solennelle et «publique», a été organisée en présence également des médias, presse écrite et agences de presse.

Contexte de la gestion déléguée

A. Jouahri situera d'abord cette gestion déléguée dans son contexte. Elle intervient, en effet, «dans une situation de consolidation du système bancaire et financier marocain, qui compte actuellement plus de 70 établissements de crédit sous contrôle de la banque centrale, la mission de celle-ci étant d'assurer davantage cette consolidation suivant les normes internationales ». Dans ce cadre, précise A. Jouahri, la banque centrale se doit de se concerter avec les établissements de crédits et avec les utilisateurs. Pour la mise en œuvre de sa stratégie (plan 2004-2006 et celui en cours 2007-2009), la banque centrale est à l'écoute des entreprises et a construit, pour les besoins de sa mission de régulateur, des outils et structures à même de répondre aux besoins des différents

acteurs économiques.

Un dialogue a été ouvert avec les entreprises et une Direction du réseau et des relations avec les entreprises a été créée pour se rapprocher de la clientèle.

Dans le même cadre, la mise en place d'un système de médiation entre le système bancaire et la clientèle est prévue en vue d'éliminer les dysfonctionnements en matière d'intermédiation du crédit, le médiateur ayant déjà été choisi selon le Wali de Bank Al-Maghrib.

Contenu de la convention de la gestion déléguée

Conclue pour une durée de 25 ans, la convention précise les obligations de chaque partie.

Le délégataire «collecte, contrôle, valide, tient à jour et traite l'information qu'il reçoit du délégant». Il établit les rapports de solvabilité (de la clientèle) et les fournit aux usagers (établissements de crédits et autres déclarants de crédit), à leur demande et, faut-il le souligner, «sans faire de recommandations en matière de décision de crédit».

Pour sa part, Bank Al-Maghrib, qui continue de recueillir, conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, les documents et informations nécessaires auprès des établissements de crédit, qu'elle fournit au délégataire, exerce à l'égard de celui-ci «un pouvoir général de contrôle et s'assure de manière permanente, par contrôle sur place ou sur documents, de la bonne marche du service délégué». Les données et

informations, objet de la convention, livrées par Bank Al-Maghrib et traitées par le délégataire portent sur tout type de concours par décaissement et par signature, libellés en dirhams ou en devises, accordés à la clientèle, sur le respect des échéances de remboursement des crédits par la clientèle et sur les incidents de paiement et les difficultés financières constatés dans le remboursement de crédit".

Pourquoi le choix d'Experian?

Un choix fait, tout simplement, indique le Wali de «la banque des banques», par appel d'offres international. Experian est un professionnel leader au niveau mondial. Ses métiers portent sur la gestion des risques clients, les progiciels d'aide à la décision pour l'octroi de crédits et de gestion clients ainsi que le recouvrement, précise Jamal Rahal, Directeur général d'Experian- Services- Maroc.

Société au capital de 20 millions de dirhams, dont le tour de table est constitué d'Experian Limited (67%), de la CNIA et des partenaires bancaires, celle-ci «reste ouverte à tout autre actionnaire en fonction de l'évolution de la situation », précise J. Rahal. La société-mère, dont le siège est à Londres, est cotée en bourse et réalise un chiffre d'affaires de 2,8 milliards euros. Installée dans 36 pays, elle travaille avec 65 autres, y compris les pays du Moyen-Orient, tels que l'Arabie Saoudite, Bahrein et Dubai ... Sa clientèle est constituée de banques, d'assurances, de sociétés de télécommunications, de sociétés de transport et celles, petites ou grandes, d'autres secteurs tels que l'immobilier qui se prête parfaitement à la gestion des risques. Experian- Services - Maroc sera opérationnel en septembre 2008 et commencera les travaux qui lui sont délégués à compter de janvier 2009.

Norme ISO 9000 et profil du responsable qualité

Anne Maurand-Valet, IUT d'Avignon
Revue Française de Gestion, Janvier 2008

L'application de la norme ISO 9000 ne peut être réalisée sans la médiation du responsable qualité, traducteur de la norme. Six profils de responsable qualité ont été établis. Ces résultats généraux sont ensuite confrontés au secteur viti-vinicole, spécifique puisqu'il est au carrefour entre artisanat et technologie. On observe alors le cas d'un profil particulièrement équilibré dans la prise en compte des contraintes liées à la fois à la norme et à l'organisation.

Face à la multiplication des demandes de certification d'organisations très différentes par leur taille ou leur activité, on peut se demander si cela en vaut la peine et quelles sont les conditions de réussite organisationnelle (Lorino, 1998; Laudoyer, 2000).

On constate parallèlement un paradoxe entre d'un côté la volonté des normalisateurs de faciliter le plus possible la mise en place de la norme et le temps que doit y consacrer le responsable qualité en pratique. Ce dernier apparaît comme une personne-ressource indispensable à la mise en place de la norme et à son suivi jour après jour.

Il est intéressant de ce fait d'un point de vue pratique de trouver des éléments facilitant le choix du responsable qualité.

Une étude sur le rôle de cet acteur dans l'application et la pérennité de la norme ISO 9000 ayant été réalisée sur un ensemble très hétérogène d'organisations, il est apparu intéressant de confronter ces résultats généraux avec ceux observés dans le cadre d'un service technique viti-vinicole qui présente la spécificité de se situer dans un secteur d'activité où l'on conjugue technologie et artisanat. En termes de développement d'instruments liés à la politique qualité cela constitue en effet un contexte très particulier.

Il convient pour pouvoir réaliser cette comparaison :

- de définir ce qu'est une norme socio-organisationnelle et plus particulièrement la norme ISO 9000 ;
- de présenter les résultats

généraux obtenus sur l'étude d'ensemble portant sur le rôle du responsable qualité dans la mise en place de la norme ISO 9000 ;

- de situer le cadre dans lequel le service technique vitivinicole exerce son activité;
- de mettre en évidence les éléments communs ou divergents entre les deux types de résultats;

- de conclure sur le profil idéal du responsable qualité pour l'entreprise candidate à la certification.

1. LE RESPONSABLE QUALITÉ COMME MÉDIATEUR DANS LA MISE EN PLACE DE LA NORME ISO 9000

1. La norme comme représentation et outil de gestion

Grenard (1996) a cherché à caractériser la norme en tant qu'objet et a sélectionné des critères qui permettent de dire si l'on est en présence d'une norme ou non. Ils seraient au nombre de quatre :

- existence d'une spécification technique,
- accessibilité au public,
- choix collectif préalable,
- proposition d'une base d'action pour des problèmes répétitifs.

Dans le cas de la norme ISO 9000, le terme de spécification technique utilisé par Grenard ne doit pas être pris au premier degré car il s'agit plutôt pour la norme de fournir une technique au sens de méthode d'organisation et non pas une technique au sens de méthode de production. Dans

ce sens-là, la norme ISO 900 présente bien une spécification technique. En ce qui concerne l'accessibilité au public elle est vérifiée pour la norme IS9 9000 comme pour toutes les normes dont l'objectif final est une diffusion la plu! large possible. Le seul obstacle possible est financier (achat de la norme, coût des services des consultants et des audits de certification). La norme ISO 9000 découle enfin d'un choix collectif (Courret et al., 1995) et permet de traiter des problèmes répétitifs à travers la gestion documentaire qu'elle organise et la gestion anticipatrice des risques organisationnels dont elle est porteuse.

Une définition de la norme ISO 9000, suffisamment précise pour notre travail sans trop de détails inutiles pour notre réflexion car les approches de la norme sont multiples, pourrait, dans le cadre de notre problématique, être celle-ci: la norme est un outil de gestion (David, 1998) cherchant à développer une analyse processuelle de l'organisation afin de mettre en évidence les risques liés à celle-ci qui seront réduits par la formalisation de certaines étapes et l'organisation de la mémoire écrite de l'entreprise. Grâce à cette dernière, un système d'amélioration continue est mis en place sur la base des audits internes.

Dans l'approche qui est la nôtre nous retiendrons donc comme définition opérationnelle de la norme une représentation à travers trois axes :

- la norme comme organisation de la gestion documentaire,
- la norme comme analyse transversale de l'entreprise,
- la norme comme réalisation des audits internes en vue de produire une amélioration du système organisationnel.

La norme comme organisation de la gestion documentaire traduit le fait que l'application de la norme ISO 9000 entraîne la mise à plat et la reconsidération de l'établissement, de la circulation, de l'archivage et de la mise à jour de tous les documents au sein de l'organisation. Non

seulement cela permet de supprimer les redondances existantes mais aussi de vérifier que les interfaces présentant le plus de risque au sein de l'organisation sont clairement enregistrées sur des documents pour limiter les risques.

La norme comme analyse transversale de l'entreprise met en avant les processus organisationnels. Le texte de la norme insiste sur cette analyse des processus qui se révèle selon les entreprises soit très simple (exemple: concession automobile avec une activité stable au niveau organisationnel et un découpage qui distingue la vente de véhicules neufs, la vente de véhicules d'occasion, la vente de pièces de rechange et le service après vente), soit plus complexe (exemple: aéroport pour lequel les activités sont diverses: mise à la disposition des compagnies aériennes des équipements nécessaires, gestion des parkings passagers, organisation de l'accueil, de l'affichage, promotion de l'aéroport, développement économique de la concession donnée à l'aéroport).

La norme comme réalisation des audits internes en vue de produire une amélioration du système organisationnel traduit le principe d'amélioration continue qui est à la base des systèmes de qualité totale (Krebs et Mongin, 2003). Sur eux repose l'auto-évaluation de l'organisation souhaitée par la norme. Réalisés par des acteurs internes à l'organisation, ils doivent permettre de mettre à jour des dysfonctionnements ce qui, une fois ces derniers corrigés, assure une amélioration de l'efficacité de l'organisation dans la poursuite des objectifs qu'elle s'est fixés.

2. La nécessité d'un responsable qualité pour la mise en place de la norme ISO 9000

Dans le cadre de la problématique de la médiation du responsable qualité, l'objet de notre recherche était d'illustrer le rôle de ce dernier dans la mise en place et le suivi de la norme ISO 9000 (Bénézech et Loos-Baroin, 2003).

Les résultats obtenus peuvent être présentés en trois axes.

D'une part, tous les cas observés ont montré qu'il existait, au-delà de l'obtention de la certification, une personne responsable qualité dans les organisations certifiées. Elle pouvait être seule à remplir cette fonction ou être épaulée par une équipe (par exemple la cellule ou le service qualité). Dans certains cas, elle avait comme fonction unique celle de responsable qualité de l'entreprise, dans d'autres elle était polyvalente (responsable de laboratoire, responsable achats, comptable, dessinatrice, etc.) D'autre part, l'étude de l'action du responsable qualité montre qu'elle concerne autant l'animation du projet de certification (il est, par exemple, l'acteur principal dans la construction de la cartographie) que l'animation au quotidien (prise en charge des revues de direction - l'ordre du jour étant fixé par la norme -, organisation des audits internes et participation personnelle importante à ceux-ci - gestion calendaire des audits afin d'assurer la mise à jour des documents).

Enfin, le responsable qualité joue le rôle de médiateur entre la norme et l'organisation. Il est le lecteur principal si ce n'est unique du texte et présente un statut hybride, à la fois membre interne de l'organisation et externe, en tant que représentant de la norme. Si nécessaire, il traduit les termes spécifiques (Lang, 1992; Foucault, 1966) pour en faciliter la diffusion (« non conformité » devient par exemple, « anomalie », « fiche jaune » ou « fiche d'améliorations possibles », etc.) et ceci en lien avec son profil personnel.

Tableau1 – six profils différents

	« nouveaux recrutés »	« Anciens consultants »	« Responsables qualité généralistes »	« Idéalistes communicants »	« Idéalistes solidaires »	« Famille du patron »
Responsables qualité orientés écoute de l'organisation				Code 09 Code 16	Code 10 Code 12 Code 13	Code 01 Code 06
Responsables qualité orientés écoute de la norme	Code 05 Code 14 Code 15 Code 19 Code 22	Code 20 Code 23	Code 07 Code 08 Code 17 Code 18 Code 21 Code 24			

3. Un essai de classification des profils des responsables qualité

On constate sur les 24 cas observés qu'un phénomène de saturation intervient et permet de cerner des profils différents pour les responsables qualité: certains ont un profil plus tourné vers l'écoute de la norme, d'autres vers l'écoute de l'organisation. Cela détermine un comportement de médiation différent. Par

exemple, dans une entreprise du secteur secondaire, le responsable qualité généraliste présentant la double casquette de responsable qualité technique et de responsable qualité organisationnelle présente l'analyse des processus demandée par la norme comme évidente à réaliser. Par contre, dans une concession automobile, la personne chargée de la qualité confondra procédure et processus à plusieurs reprises dans son témoignage, termes bien distincts dans la norme.

On observe au final six profils différents (présentés dans le tableau 1) qui déterminent des modes de médiation de la norme distincts. (Les effectifs de chaque catégorie ne peuvent prétendre à aucune représentativité du fait qu'il s'agit d'un échantillon théorique et non représentatif de la population. Ils ne sont là qu'à titre indicatif.) Nous avons cherché à donner un titre le plus illustré possible et rendant compte du trait caractéristique de chaque catégorie. Ainsi le terme de « nouveaux recrutés » regroupe les cas où le responsable qualité a été embauché dans l'entreprise en vue de prendre en charge le projet de certification ISO 9000. Dans le cas des « anciens consultants », c'est-à-dire de salariés ayant eu dans le passé une activité de consultant en qualité, cette spécificité semble être importante car elle teinte leur discours d'une connotation particulière.

La troisième catégorie regroupe les responsables qualité qui, par leur activité première, étaient déjà concernés par la qualité, mais uniquement dans sa dimension qualité du produit (responsable laboratoire, technicien, pharmacienne dans l'industrie, docteur en chimie, ingénieur).

Les catégories des « idéalistes » regroupent des personnes qui semblent posséder des qualités certaines pour jouer le rôle de communicant et de conciliateur dans l'entreprise et qui accordent une grande place aux relations humaines. Nous avons distingué deux groupes: celui des « idéalistes communicants » met en avant le profit attendu d'une meilleure communication en termes de transparence, celui des « idéalistes solidaires » insiste sur la nécessité dans l'intérêt de l'organisation et du groupe humain qu'elle représente d'obtenir la certification. Enfin, la sixième catégorie de responsables qualité présente la spécificité d'avoir des liens familiaux avec la direction de l'entreprise. Si cela peut sembler normal dans des entreprises petites et assez fréquemment familiales, il est intéressant de le mettre en parallèle avec des commentaires de responsables

qualité indiquant que leur fonction est trop souvent perçue comme temporaire car liée à une mission qui aurait une fin dans le temps, celle de la date de certification. Or, ce genre de tâches présente moins de contraintes en termes de gestion du personnel si on l'attribue à un membre de la famille que l'on peut supposer plus souple dans la définition des tâches associées à son poste. Ainsi une fois la mission terminée, on pourra compléter les fonctions du membre de la famille avec les tâches urgentes du moment, ce qui est moins facile avec un salarié ordinaire. D'une certaine manière un responsable qualité intégrée dans le groupe « nouveaux recrutés » confirme cette analyse quand elle se présente comme « employée polyvalente » : cette définition de son poste permettrait une fois la mise en place de la norme ISO 9000 réalisée de modifier son affectation. (si l'on reprend le raisonnement de son employeur).

Le point 1.2 nous avait permis de conclure qu'en tant que médiateur entre la norme et l'organisation, le responsable qualité avait un statut hybride, à la fois acteur interne et externe à l'organisation. La classification établie que nous venons de présenter montre cependant une certaine orientation des profils plus tournés vers l'écoute, soit de la norme, soit de l'organisation.

Armés de ces résultats, il paraît intéressant de les comparer au cas très spécifique du secteur viti-vinicole pour voir l'impact de cette activité qui est marquée à la fois par une dimension technologique et artisanale. On peut s'interroger en effet sur le choix du profil du responsable qualité dans ce contexte particulier, carrefour de plusieurs logiques.

2. APPLICATION DES RÉSULTATS À UN SERVICE TECHNIQUE VITI - VINICOLE

1. Le contexte

Le service technique auquel nous nous sommes intéressés appartient à un organisme para-public de statut privé mais

fonctionnant sous la tutelle de ministères et contrôlé par l'État. Il bénéficie entre autres d'une délégation de la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes pour le suivi aval de la qualité.

Il a été créé à la demande des professionnels de la viticulture et du négoce par la loi du 28 novembre 1955. En tant qu'organisme interprofessionnel, il a pour mission de procéder à toutes les études et de centraliser toutes les statistiques permettant la connaissance de l'offre et de la demande ainsi que l'adaptation et la régularisation de l'offre. Il met en oeuvre, sous le contrôle de l'État, les règles de mise en marché et de conditions de paiement. Il réalise la promotion de toutes les mesures d'ordre scientifique et technique susceptibles d'améliorer la qualité des produits et il organise en France et à l'étranger la promotion des vins AOC.

L'organisme interprofessionnel auquel appartient notre service technique est construit sur trois principes fondamentaux :

- la représentativité des familles professionnelles;
- l'équilibre paritaire entre les familles professionnelles du négoce et de la viticulture;
- l'unanimité pour toute décision majeure prise par l'Interprofession.

L'effectif global de l'organisme interprofessionnel est actuellement de 50 personnes; 22 travaillant dans le service technique que nous avons étudié. Au début l'activité était essentiellement tournée vers une activité de laboratoire (analyses œnologiques, microbiologiques, fines pour le suivi et le contrôle de la qualité des vins). Puis l'accent a été mis sur la qualité et le service technique a développé une activité de conseil et de formation ainsi que le suivi aval de la qualité en lien avec la DGCCRF. Parallèlement les missions de communication et de promotion des vins se sont aussi développées.

Pour faire face à ces nouvelles activités, le service technique a été amené à demander certaines accréditations ou

certifications. Une première étape a été franchie avec l'obtention de l'accréditation pour la norme ISO 17025. Elle regroupe les prescriptions générales concernant la compétence des laboratoires d'étalonnages et d'essais et est rendue obligatoire par l'État pour obtenir une délégation de la DGCCRF.

La seconde étape a été abordée quand le consultant a convaincu l'encadrement de l'intérêt d'intégrer tout le service technique dans le périmètre de certification du système de management. Fin 2002, il est donc décidé de faire certifier ISO 9000 tout le service technique ce qui est chose faite 12 mois plus tard. D'après la responsable qualité, le principal intérêt de cette démarche a été d'obliger l'organisation à repenser ses métiers et à les redéfinir. Entre autres, le problème qui se pose pour ce type d'organisations multipartenaires est celui de la définition de ses clients. Posées au carrefour de nombreux réseaux (les professionnels de la production et du négoce, l'État, les clients, les revendeurs), les multiples forces qui s'exercent risquent de faire perdre aux organisations leur homogénéité et leur cohérence. La mise à plat de leurs missions dans le manuel qualité, l'inscription de leurs clients et le découpage de leur activité à travers l'analyse en termes de processus demandée par la norme ISO 9000 est l'occasion de développer une communication interne sur les objectifs premiers de ces organisations. Cela permet de rapprocher les représentations qu'en ont les acteurs et donc de resserrer la cohérence du groupe.

2. Le profil du responsable qualité

Par rapport aux six profils types relevés lors de l'étude générale précédente, la responsable qualité du service technique étudié apparaît à la fois comme une « responsable qualité généraliste » puisqu'elle a débuté dans le laboratoire au niveau de la qualité du produit, ici le vin, mais elle est aussi une « idéaliste

communicante» car elle axe son discours sur le bénéfice que l'on peut retirer d'une plus grande transparence dans l'organisation elle-même et dans les relations entre l'organisation et ses partenaires. Elle associe ainsi la parfaite maîtrise de la qualité du produit, une bonne connaissance de l'organisation et une perception valorisante de l'application de la norme. En effet, elle a au départ une formation en œnologie qui l'a amenée à être recrutée 26 ans auparavant pour travailler dans le laboratoire d'analyse qui représentait alors la quasi-totalité de l'activité de l'organisation interprofessionnelle. L'effectif était de 4 dans le service technique, pour 22 personnes actuellement (50 pour la totalité de l'organisation interprofessionnelle). La responsable qualité a débuté dans la fonction qualité en 1989. En effet, à cette époque-là, l'Union française des œnologues, regroupement de professionnels bien structuré, avait décidé d'engager une démarche collective en qualité afin de mettre à la disposition de tous ses membres une démarche et un manuel qualité types (les laboratoires œnologiques étant très petits il semblait obligatoire de mutualiser les moyens). Ce projet a fait intervenir des consultants et les responsables des laboratoires. L'accréditation à la norme ISO 17025 pour le service technique a ainsi été obtenue en 1993. La responsable qualité s'est alors recyclée dans la formation qualité pour aider les entreprises vitiviniholes à décrocher la certification ISO 9000 tant il semblait à ce moment-là que le certificat était le passage obligé pour assurer la pérennité de toutes les entreprises (depuis la profession semble s'accorder sur le fait qu'il ne s'impose pas pour les petites exploitations qui n'ont besoin que des certificats garantissant la qualité produit. L'assurance qualité en management se limite ainsi aux organisations plus importantes).

En 1995, elle a débuté par ailleurs une activité de communication, pôle négligé jusque-là par l'organisation et a contribué à la création du service de suivi aval de la

qualité (délégation donnée par la DGC-CRF). Elle en a été désignée comme responsable.

Elle insiste sur la nécessité de faire vivre le système qualité de management et la présentation qu'elle fait de la revue de direction comme levier efficace dans la demande de moyens vis-à-vis du bureau de l'organisation professionnelle. Elle montre comment ce rendez-vous annuel qui permet un bilan des actions passées et la fixation des objectifs pour l'avenir fournit l'occasion au service technique de défendre ses positions stratégiques grâce aux données chiffrées et argumentées établies d'après les enregistrements demandés par la norme ISO 9000. La structuration de l'activité de management qui résulte de l'application de la norme est pour la responsable qualité un avantage important face au bureau et à l'assemblée générale d'élu, ainsi qu'à la multiplicité des partenaires. Ceci contribue en retour à donner une légitimité forte à l'application de la norme aux yeux des personnes travaillant dans le service technique.

La responsable qualité indique par ailleurs que grâce à la mise en place de la norme ISO 9000 le service technique a pu survivre à un déménagement, un regroupement de laboratoires et trois changements de direction en huit ans. Le système qualité a été un rempart tant du point de vue politique qu'organisationnel.

À la fois « responsable qualité généraliste » et « idéaliste communicante », elle se trouve être à l'écoute simultanément de la norme et de l'organisation. Elle présente ainsi un profil hybride équilibré ou parfait ce qui présente un facteur favorable à la mise en place de la norme ISO 9000, à la pérennisation de l'application et à l'acceptation de la norme par l'organisation.

3. Les hypothèses explicatives de l'émergence d'un profil hybride parfait

Dans le cas que nous venons de décrire, la responsable qualité présente un profil hybride parfait à la fois de « responsable qualité généraliste » (ancienne technicienne du laboratoire) et d'«

idéaliste communicant » (discours moderniste sur la norme, mise en avant de la transparence et de l'efficacité qu'elle apporte) et valorise donc autant la norme que l'organisation dans son discours.

Ainsi elle a pu jouer pleinement son rôle dans les deux étapes de l'application de la norme :

- d'une part, au moment de la demande de certification,
- d'autre part, dans la gestion au quotidien de l'application.

On peut s'interroger sur les raisons de l'équilibre de ce profil hybride.

Un début de réponse nous est peut-être donné par l'étude du Kurunmaki (2004) portant sur l'hybridation observée à travers l'acquisition de compétences en matière de comptabilité de gestion par des professionnels de la santé. Elle montre, en comparant le cas finlandais et le cas anglais, qu'il y aurait une corrélation entre la possibilité de rapprocher deux professions (ici celle de gestionnaire et celle de médecin) et l'importance accordée aux signes distinctifs et identitaires des professions, signes qui se déclinent en termes de corpus théorique de référence, de techniques et de compétences particulières, d'institutions formatrices spécialisées et enfin de disciplines académiques. En Finlande, la comptabilité de gestion demeure une sous-discipline du management. Cette représentation sociale permet la diffusion des compétences gestionnaires vers d'autres professions sans que ces dernières ne le perçoivent comme un impérialisme. En Grande-Bretagne, la comptabilité de gestion a une dimension académique et institutionnelle, elle a plus de mal à être acceptée par des professions non gestionnaires. Ainsi, selon Kurunmiiki, pour qu'un savoir soit miscible, il faudrait qu'il soit présenté comme une technique et non comme une discipline académique. À cette condition, on assiste à un phénomène d'hybridation entre les professions et non de compétition.

Si l'on cherche à appliquer cette analyse à notre étude, l'hybridation observée au niveau de la responsable qualité du

service technique viti-vinicole, c'est-à-dire le fait qu'elle intègre à la fois les contraintes de l'organisation et celle de la norme, pourrait s'expliquer par le fait que la gestion de la qualité est considérée comme une technique et non comme une discipline académique. Il n'existe pas de « qualicien pur », les formations qualité étant proposées à des personnes qui ont déjà suivi une formation supérieure, secondaire ou tertiaire. Cela permet d'associer des compétences en qualité avec celles d'une autre profession opérant au sein de l'organisation.

Mais cette explication n'est pas suffisante pour rendre compte de l'équilibre de l'hybridation rencontrée chez la responsable qualité du service viti-vinicole entre écoute de l'organisation et écoute de la norme. En effet, pourquoi cet équilibre dans l'écoute n'existerait-il pas aussi chez les autres responsables qualité observés antérieurement ? On peut à ce niveau du raisonnement mobiliser les conclusions des travaux de Caglio (2003) qui voit dans la participation à un projet (dans son article la mise en place d'un ERP) une ouverture vers des modifications dans la répartition des responsabilités (dans le cas étudié par Caglio, glissement des fonctions occupées par les contrôleurs de gestion vers des fonctions plus managériales). La mise en place de la norme ISO 9000 peut être pour la personne qui en a la responsabilité l'occasion de voir ses tâches et ses responsabilités et donc ses propres représentations évoluer du fait des contacts et des remises en cause organisationnelles concomitantes. Cette interprétation expliquerait l'évolution de la responsable qualité du service technique viti-vinicole lors de la mise en place de la norme ISO 9000 vers un équilibre dans le dialogue entre défense de la norme et défense de l'organisation. Là encore, cependant, pourquoi toutes les catégories de responsables qualité n'auraient-elles pas convergé vers cet équilibre puisqu'ils sont dans tous les cas les animateurs du projet de mise en place de la norme ? La recherche d'hypothèses explicatives complémentaires nous oblige

à trouver d'autres variables discriminantes, peut-être liées à la position hiérarchique de la responsable qualité.

Dans le service technique, cette responsable qualité est en effet l'initiatrice du projet du fait de sa position dans l'encadrement. Si les deux premières hypothèses de Kunrunmaki et de Caglio ont pu jouer un rôle, on peut penser que le fait d'associer en une seule personne le pouvoir hiérarchique et les compétences en matière de qualité a favorisé un renforcement de la cohérence des comportements de l'ensemble des acteurs autour du projet et une vision globale des enjeux chez la responsable qualité. Elle a pu développer le projet avec toute la légitimité que lui assurait sa position hiérarchique. Il en découle chez elle un discours équilibré entre les contraintes représentées par la norme et celles représentées par l'organisation.

En définitive, après avoir établi que les responsables qualité sont des acteurs hybrides de par leur nature à la fois interne et externe à l'organisation du fait qu'ils représentent la norme, référence extérieure à l'organisation, aux yeux des autres acteurs de l'entreprise, on a pu constater qu'ils se différencient cependant par un discours soit plus orienté vers la norme, soit plus orienté vers

l'organisation. Nous avons alors construit un essai de classification en six catégories. Un terrain d'observation bien spécifique juxtaposant plusieurs logiques, entre autres celles de l'artisanat et de la technologie, à savoir un service technique viti-vinicole, nous a donné l'occasion de découvrir un responsable qualité dont le discours était parfaitement équilibré entre la défense de la norme et la défense de l'organisation. Après avoir constaté que les interprétations concernant les phénomènes d'hybridation de Kurunmaki et de Caglio étaient insuffisantes pour expliquer le phénomène, nous avons proposé l'hypothèse de la position hiérarchique du responsable qualité comme variable catalyseur permettant d'atteindre une hybridation équilibrée que nous qualifierons de parfaite. Le positionnement politique de l'acteur serait donc une variable essentielle pour la réussite de l'hybridation.

Il reste que ce cas de figure demeure certainement rare en raison de la condition nécessaire qui lui est associée, à savoir la prise en charge de la mise en place de la norme ISO 9000 par une personne de la direction. Il serait intéressant d'étudier dans quelle proportion les organisations candidates à la certification ISO 9000 rattachent la responsabilité de la mise en place de la norme à la direction de l'entreprise et quel en est l'impact dans la réussite du projet.

Comment les économistes mesurent-ils le bonheur : des indicateurs pertinents pour la France ?

Raphaël Wintrebert

Problèmes Economiques, 2 Janvier 2008

Malgré les insuffisances que présente le produit intérieur brut (PIB) pour mesurer le bien-être et l'existence d'indices alternatifs depuis plus de 25 ans, sa remise en cause ne s'est toujours pas vraiment faite. La longévité de cet indicateur s'explique par sa facilité d'utilisation et les possibilités qu'il offre en termes de comparaison, mais aussi par la difficulté de trouver un indicateur alternatif satisfaisant. Le premier problème est lié à la quantification d'une notion par nature subjective, le deuxième tient à la difficulté de trouver un accord sur les multiples éléments qui participent à l'épanouissement individuel. Les indicateurs de bonheur qui ont été réalisés à ce jour sont basés sur des données objectives (revenu, espérance de vie, etc.) et subjectives (obtenues à l'aide d'enquêtes). Les classements ainsi établis varient fortement en fonction des échelles et des critères retenus. Néanmoins, on peut conclure que les individus sont nettement plus heureux dans les pays plutôt riches, sécuritaires, libres, égaux et tolérants.

La question de l'insuffisance du produit national brut (ou du produit intérieur brut) pour mesurer le bien-être de la société n'est pourtant pas nouvelle, elle se pose depuis plus de 25 ans dans les milieux universitaires. Au début des années 1970, les premiers à tenter d'y répondre sont deux économistes américains, William Nordhaus et James Tobin qui proposent une mesure du bien-être économique (Measure of Economic Welfare, MEW), élaborée à partir du produit national brut (PNB). Pour ces deux auteurs, le produit national brut est un indicateur de la production et non de la consommation. Pour mesurer le bien-être, il faut se focaliser sur la consommation, classer en positif tout ce qui est censé améliorer le bien-être et en négatif tout ce qui le minore.

Les limites du PIB sont largement connues mais, pour le moins, on sait ce que l'on mesure : selon l'optique retenue, un flux de productions, un flux de revenus, un flux de dépenses. La remise en cause du PIB comme indicateur central du niveau de vie ne s'est pas, à ce jour, réalisée. La difficulté provient de la prise en compte des multiples éléments disparates qui participent à l'épanouissement de la personne aux différents âges de la vie. Le seul indicateur synthétique « officiel » qui ait été tenté sur ce sujet est l'indice de développement humain (IDH, élaboré par l'ONU en 1990) mais il limite son champ d'investigation à trois critères : la longévité (santé), l'éducation et le niveau de vie.

À défaut de pouvoir élaborer un indice synthétique fiable, différentes initiatives ont, dès les années 1970, tenté de définir une liste d'indicateurs qui conditionneraient le bien-être individuel et social. Citons en France: la création du Centre d'études et de recherche sur l'économie du bien-être (CEREBE) dirigé par Philippe d'Iribarne (La politique du bonheur, 1973), la publication par Jacques Delors d'un ouvrage intitulé Les indicateurs sociaux (SEDEIS, coll. Futuribles, 1971), les premières Données sociales de l'INSEE (1973), la mise en place par l'OCDE d'une liste d'indicateurs sociaux destinée à mesurer la qualité de la vie (1981) régulièrement actualisée. Force est de constater que les différents outils proposés jusque-là peinent à donner une vue synthétique de la situation d'un pays et ne permettent guère des comparaisons internationales. Le débat sur les pondérations des différents critères a finalement abouti à la contestation du projet lui-même. N'est-il pas absurde de vouloir quantifier une notion par nature subjective? L'agrégation d'échelles de préférences individuelles est-elle dès lors possible et pertinente ?

Quelques indicateurs de bien-être

- Le « Subjective Weil-Seing Measurement» (SWBM, utilisé notamment par Adrian White de l'Université de Leicester).
- L'« Auto-évaluation anamnétique comparative» (Anamnestic Comparative Self-Assessment, développée principalement à l'université Libre de Bruxelles et à l'université Erasmus de Rotterdam, Faculté des sciences sociales) qui se fonde sur une échelle de bonheur biographique, déterminée par l'expérience de vie, entend compléter le SWBM.
- Le « bonheur national brut» (BNB) (indice préconisé par le roi du Bhoutan, Jigme Singye Wangchuck, en 1972). Selon le Premier ministre Lyonpo Jigmi Y Thinley, « les quatre piliers du BNB sont le développement socioéconomique équitable et durable, la préservation et la promotion des valeurs culturelles, la défense de la nature et la bonne gouvernance (1) ».
- L'« indice de développement humain» (IOH) (créé par les Nations unies en 1990).
- L'« indice du bonheur mondial» (associé à un indicateur de fracture mondiale et à un indice de mondialisation) développé par Pierre Le Roy (2).

(1) Cité par Olivier Lebégue. « Bonheur intérieur brut. les indicateurs du bien-être » ; www.ql.umontreal.ca/volume12/numerol0/societev12nl0a.html

(2) www.globeco.frftbmcomment.htm

Des indices multiples et des résultats variés

Ruut Veenhoven, et avec lui tout un nouveau courant de recherches, estime pourtant que « le bonheur peut être défini comme une jouissance subjective de la vie dans son ensemble. En ce sens, le bonheur n'est pas un concept illusoire. Il peut être conceptualisé et mesuré ». Le bonheur varie, aussi bien à l'échelle d'un individu, qu'à celle d'un pays, ou entre pays. Par ailleurs, le bonheur n'est pas fondamentalement lié à des caractéristiques nationales. Les Français ne sont pas « par essence» (ou par héritage culturel) pessimistes tandis que les États-Uniens seraient optimistes. Les différences dans le bonheur moyen des nations sont principalement liées à des variations de la qualité de vie dans ces pays. Le bonheur n'est pas uniquement une affaire intime.

De nombreux chercheurs tentent donc toujours de développer des outils et indicateurs permettant une évaluation rigoureuse du « bien-être» et, in fine, des comparaisons internationales. Deux grandes perspectives, éventuellement associées, sont développées : l'une se fonde sur des données « objectives» et vise à mesurer l'état de richesse d'un pays et le confort dont doivent logiquement bénéficier ses citoyens; l'autre se fonde sur l'appréciation « subjective» des citoyens eux-mêmes de leur situation. Suivant l'orientation privilégiée et les critères d'évaluation retenus on obtient ainsi une multitude de données et d'indices. Y a-t-il des résultats concordants ? Peut-on en tirer des conclusions générales ?

Les différents classements établis et les différentes méthodologies employées (dimension objective et/ou subjective) conduisent à une forte disparité des résultats. Les problèmes d'évaluation sont proportionnels à l'ambition et au degré de « montée en généralité» des chercheurs : plus on agrège des indicateurs divers afin d'obtenir un chiffre censé exprimer le « bonheur général» de l'humanité, plus on schématise les données et plus on s'éloigne du réel. Les comparaisons internationales avec une batterie de critères risquent donc de donner une image commode mais bien peu fiable de l'état de développement relatif des pays considérés. On constate ainsi que si les différents classements obtenus indiquent,

somme toute très logiquement, que les pays les plus riches accaparent les premières places, ils ne permettent guère d'affiner davantage. Tout au plus peut-on observer une avance assez nette des pays d'Europe du Nord. Mais qu'en est-il de la place de la France par rapport à l'Allemagne ? Aux États-Unis ? A l'Italie ou à l'Espagne ? Les résultats peuvent varier fortement en fonction des échelles et des critères retenus.

Deux problèmes majeurs se posent en réalité. La question de l'échelle d'analyse privilégiée tout d'abord : une évolution moyenne peut très bien être contredite par une dégradation localisée. Là encore le problème de montée en généralité est patent. La question des liens de causalité ensuite : pour démontrer que la mondialisation joue sur le bonheur ou le malheur mondial, il faudrait pouvoir dégager des chemins de causalité. L'évolution des échanges internationaux conduit-elle automatiquement à une amélioration du sentiment de bien-être ? Quelle relation entre la croissance (mesurée par le PIB ou le PNB) d'un pays et le niveau de bonheur de ses habitants ?

Le bonheur en France : un chantier d'avenir

Si les comparaisons internationales semblent pour le moins hasardeuses, les différentes études permettent en revanche d'identifier des facteurs essentiels expliquant le bien-être. « Les gens sont nettement plus heureux dans les pays plus riches, sécuritaires, libres, égaux et tolérants. Ensemble, ces qualités sociales expliquent plus de 63 % de la variation du bonheur moyen ! Les améliorations dans les conditions sociétales tendent à être suivies par une augmentation du bonheur moyen ».

Si, au niveau international, on ne peut sans doute guère aller au-delà de ces grandes conclusions, quatre grands facteurs de bien-être sont bien identifiés : richesse; sûreté; liberté; solidarité. Nul doute qu'ils seront affinés à l'avenir. On peut déjà présenter, au vu des sondages régulièrement publiés, quelques éléments intéressants pour le cas français.

D'une manière générale on observe une constance du sentiment de bonheur à titre individuel, et une crainte de plus en plus forte pour l'avenir au niveau collectif. Il existe un fort décalage entre la façon dont les Français regardent individuellement leur avenir, et le regard négatif qu'ils portent sur leur pays.

« Les Français sont bien dans leur époque : 94 % d'entre eux se disent heureux, contre 5 %. Un sentiment qui n'a jamais été aussi élevé depuis que la question leur est posée (1973). Concrètement qu'est-ce qui rend les Français heureux ? La famille (52 %), les enfants (48 %) et la santé (47 %) dominent de loin l'ensemble des facteurs. Pour être parfaitement heureux, qu'est-ce qui leur manque le plus ? De l'argent (36 %), davantage de temps (22 %) arrivent loin devant les enfants (14 %), le fait de se rendre utile (13 %), l'amour (13 %) et un meilleur logement (13 %)).

C'est plutôt la sphère privée (davantage que le travail ou la richesse par exemple) qui semble constituer le socle d'une vie heureuse. Il existe toutefois des disparités sensibles en fonction du genre, de l'âge ou de la catégorie socioprofessionnelle. Examinons dès lors les différents critères présentés plus haut.

Richesse

La question de la richesse (d'un pays) et des revenus (des individus) est au cœur de la réflexion sur le bonheur. Plusieurs résultats semblent acceptés par une majorité de chercheurs : la corrélation entre richesse et bonheur est variable en fonction des pays. Fortes dans les pays pauvres, elle est en revanche assez faible dans les pays riches. L'augmentation des aspirations contribue en effet à rendre constant le sentiment de

bonheur. À partir d'un certain niveau de revenu (15 000 dollars par an aux États-Unis), le gain en bonheur lié à un revenu supplémentaire est faible.

Qu'en est-il en France ? 36 % des personnes interrogées estiment que l'obstacle le plus important à leur bonheur est le revenu, loin devant le temps disponible (22 %), les enfants (14 %), le fait de se rendre utile, l'amour ou un meilleur logement (13 %). Là encore, la hiérarchie varie fortement selon l'âge, le sexe et la catégorie socio-professionnelle : les catégories plus fragiles économiquement (employés, ouvriers et professions intermédiaires) soulignent plus particulièrement les besoins matériels (manque d'argent, logement insuffisant) . Nié comme facteur de bonheur présent, l'argent est assumé comme facteur de bonheur futur ... Le pouvoir d'achat constitue depuis plusieurs années une préoccupation essentielle pour 62 % des Français (devant la lutte contre le chômage : 58 %, l'avenir des retraites : 51 % et la sécurité sociale : 25 %). Aujourd'hui, le constat fait par les Français sur l'évolution de leur pouvoir d'achat est le plus dur depuis 20 ans : 65 % estiment que depuis un an, leur pouvoir d'achat a diminué (+ 16 points par rapport à 2002), contre 8 % seulement qui déclarent qu'il a augmenté (- 4 points par rapport à 2002) et 27 % qui jugent qu'il est resté stable (- 12 points depuis 2002) . 2007 ne leur semble d'ailleurs pas être une meilleure année. Si près de la moitié des Français (48 %) n'envisagent pas de changement de la situation de leur pouvoir d'achat, près d'un tiers (31 %) pensent que la situation sera moins bonne et seulement 19 % qu'elle sera meilleure.

Liberté

En janvier 2007, 52 % des Français estimaient que des trois valeurs énoncées dans la devise républicaine, la « liberté » était la plus importante (30 % pour l'égalité et 16 % pour la fraternité).

Mais loin de considérer que la liberté est un acquis définitif, 59 % estiment qu'elle est menacée en France (23 % très menacée, 36 % assez menacée). Parmi les mesures jugées les plus liberticides on retrouve, par ordre décroissant, le croisement entre fichiers de données personnelles, le déremboursement des médicaments, les caméras de surveillance dans les lieux publics, l'interdiction de fumer dans les lieux publics, les contrôles radar sur la route ou encore l'augmentation des contrôles d'identité.

Les Français hiérarchisent par ailleurs les différentes formes de liberté. Par ordre décroissant d'importance viennent la liberté d'expression, la liberté de déplacement, la liberté d'entreprise, la liberté de culte ou encore la liberté sexuelle.

Sûreté

Pour cette catégorie « sûreté », trois dimensions sont particulièrement importantes : la sécurité physique, la sécurité légale et la sécurité professionnelle.

Sûreté physique

Interrogés sur leur perception de l'insécurité et placés devant une dichotomie très tranchée, près de trois Français sur cinq (57 %) considèrent qu'elle est un phénomène qui ne cesse de s'aggraver, quand 39 % estiment que c'est plutôt le sentiment d'insécurité qui s'accroît. L'opinion selon laquelle l'insécurité est un phénomène qui ne cesse de s'aggraver est diversement partagée selon l'âge, le sexe, les références partisans et les professions . Notons qu'il existe une « cristallisation des craintes sur les violences contre les personnes, violences physiques et violences symboliques frappant le domicile des personnes, le "chez soi" étant considéré comme un prolongement de sa propre personne, Manifestement, le domicile des particuliers est un enjeu matériel et symbolique de sécurité considérable » . Autre dimension de la sûreté physique : la santé. Beaucoup de Français mettent en avant la qualité des soins ou la prise en charge de la fin de vie comme facteurs déterminants de leur bien-être.

Sécurité professionnelle

Toutes les études montrent que le chômage a un fort effet négatif sur le bonheur des individus. Même si la perte de revenu liée au chômage est intégralement compensée, le chômage est en soi un facteur très important de malheur (perte du lien social). Cela touche les chômeurs mais aussi les employés qui deviennent inquiets pour leur propre situation ou celles de leurs proches. Le chômage constitue la préoccupation principale des Français. En 2006, près des deux tiers des salariés français interrogés estimaient ainsi que « le risque qu'ils se retrouvent un jour au chômage est important » (64 %) ; 28 % jugent même le risque « très important ». Le pessimisme est majoritaire au sein de toutes les catégories de salariés, y compris chez les plus diplômés (55 % chez les personnes ayant un niveau d'études au moins égal à Bac + 3) et les cadres supérieurs (58 %).

Sécurité légale

Nous manquons d'études ou de sondages sur ce point mais il semble important d'intégrer le sentiment de confiance dans la justice. La justice est un des services publics dont les Français ont la moins bonne opinion (32 % d'opinions favorables contre 39 % pour l'emploi, 46 % pour la police, 49 % pour l'éducation nationale, 60 % pour la sécurité sociale et 74 % pour la santé publique) . Les Français se sentent-ils bien protégés au niveau pénal, civil ou professionnel ? Cela participe-il à leur sentiment de bonheur ?

Comment expliquer l'engouement pour la mesure du bonheur ?

Le besoin croissant de mesurer le bonheur est à l'origine de la multiplication, ces dernières années, du nombre d'indicateurs du bien-être. Cet intérêt s'explique d'une part par le fait que, sur le long terme, dans les pays industrialisés, les individus ne se sentent pas plus heureux en dépit d'une accumulation constante de richesses, d'autre part, parce que les habitants des pays riches sont de plus en plus soucieux de leur qualité de vie.

La prise en compte du bonheur se traduit notamment dans nos sociétés par l'engouement pour l'idée - bien que floue - de « développement durable et soutenable ». Ainsi, l'ancien Premier ministre Dominique de Villepin a déclaré le 6 mars 2007 que les Français souhaitent une économie juste, un environnement préservé, un système de santé de qualité, des services publics efficaces. Il a demandé à l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) de mettre en place des indicateurs qui ne soient pas seulement des indicateurs de croissance mais également des indicateurs de progrès durable. Le concept intéresse également les économistes comme l'illustre l'attribution du prix Nobel d'économie en 1998 à Amartya Sen et en 2002 à Daniel Kahneman et Alan Kruger, ces deux derniers travaillant à la création d'un indice du « bonheur intérieur brut ». La question du bonheur intéresse aussi l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui a organisé deux conférences autour de ce thème, l'une en avril 2007 à Rome et l'autre en juillet de la même année à Istanbul.

Source : Alix C. (2007), « Les indices du bonheur », Libération, 14 juillet; OCDE (2007). Projet global de l'OCDE « Comment mesurer le progrès des sociétés » (www.oecd.org/documentV28/0,3343,101571361_31938349_36066460_1_1_U,00.html); Wintrebert R. (2007), « Mesurer le bonheur : des indicateurs pertinents pour la France? ». Document de travail. Fondapol.

Solidarité

S'il apparaît clairement que la richesse, la liberté ou la sécurité sont des conditions nécessaires au bonheur, elles ne sont pas suffisantes. La dimension relationnelle est fondamentale puisqu'elle permet d'inscrire l'individu dans une collectivité donnée; elle lui donne une place, un rôle et un sens. D'où l'importance du capital social : « les individus les

plus heureux sont ceux qui, au lieu d'être soumis à des forces incontrôlables, décident eux-mêmes de leur sort [dimension de liberté, ndlr] et sont soutenus par un réseau de contacts sociaux» .

L'importance du « lien social » est soulignée par les Français eux-mêmes : en 2007, 69 % estiment que la « fraternité » est menacée en France (23 % très menacée, 46 % assez menacée) ; 80 % pensent que l' « égalité » est menacée en France (31 % très menacée, 49 % assez menacée) (21). Interrogés en 2004, plus de 80 des Français avaient le sentiment que les inégalités s'étaient un peu (32 %) ou nettement aggravées en France au cours des années précédentes.

L'inquiétude pour ses proches ou pour l'avenir de l'ensemble de la société peut affecter profondément le sentiment de bien-être. On peut ainsi utilement identifier des dimensions pertinentes : confiance dans la famille, dans les relations amicales, participation sociale (associations bénévoles), perception de l'égalité/équité sociale (inégalité des revenus, des sexes, d'éducation), de la tolérance (acceptation de l'homosexualité, de la prostitution, d'autres cultures) ...

La réflexion sur le bonheur va se poursuivre tant le désir de dépasser les stricts indicateurs économiques est fort. Le Canada a par exemple lancé un grand chantier en ce sens. Ses chercheurs élaborent actuellement un nouvel indice d'évaluation du développement national autour de sept domaines : le niveau de vie, la santé, l'organisation du temps, l'éducation, la vitalité communautaire, l'environnement et la gouvernance. Chacun de ces domaines comptera jusqu'à une vingtaine d'indicateurs, allant du revenu des ménages à la quantité de polluants émis dans l'atmosphère en passant par le niveau de bénévolat, le taux de décrochage scolaire, la récurrence de certaines maladies et le temps passé avec sa famille. Gageons que le sujet s'imposera en France d'ici peu. Il est grand temps de s'y préparer.

La dématérialisation sous les fourches caudines du droit

Bertrand Lemaire
CIO, Juillet – Août 2008

Depuis la loi du 13 mars 2000, l'écrit électronique a la même valeur que l'écrit papier sous réserve de respecter des conditions qui, finalement, sont très similaires dans les deux cas. Il est vrai que, dans le monde physique, nous sommes tellement habitués à ne pas biffer de mot sur un contrat ou à refuser des chèques non signés, que nous ne songeons plus aux règles juridiques qui justifient ces habitudes.

Le texte de l'article 1316-1 du Code Civil est clair dans ses exigences : "l'écrit sous forme électronique est admis en preuve au même titre que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature il en garantir l'intégrité." Dès lors, comme l'article 1316-3 le mentionne : "l'écrit sur support électronique a la même force probante que l'écrit sur support papier."

La preuve électronique du consentement au contenu d'un document par une personne est liée à la signature électronique que cette personne appose sur celui-ci, selon les conditions de fiabilité exigées par l'article 1316-4 et ses décrets d'application. La signature électronique doit donc être propre au signataire (pas de signature "collective" ou liée à une personne morale), être créée de façon que seul le signataire puisse signer (tout comme une signature photocopiée ne vaut rien) et, enfin, la manière d'apposer la signature doit être telle que toute modification ou altération du document doit rendre la signature caduque (exactement comme la suppression manuelle d'une mention sur un contrat papier est nulle, sauf si une signature

supplémentaire de chaque partie vient la valider).

Précisons cependant que le processus de signature peut être "simple" (celui qui prétend tirer partie de la signature doit prouver qu'elle est fiable) ou "sécurisé" (réalisé avec un procédé agréé par l'autorité publique), en tel cas sa fiabilité est considérée comme prouvée et c'est à celui qui veut remettre en cause la signature d'apporter la preuve contraire.

Archivage avec valeur légale : au-delà de la conservation

Il ne viendrait à l'idée de personne de garder la photocopie d'un contrat papier et de jeter l'original. Voire même de ne rien garder du tout alors même que le contrat produit toujours des effets. Encore une fois, la dématérialisation ne change rien à ce principe de conservation. Elle l'adapte, tout simplement.

Que ce soit sous forme électronique ou papier, seul l'original portant la signature l'authentifiant est valide. Si cet original est papier, la dématérialisation peut être certes pratique mais ne dispensera jamais de garder le papier (et d'être capable de le retrouver !) en cas de litige (pour les contrats) ou de contrôle fiscal (pour les factures). Inversement, si l'original est électronique, c'est cet original dématérialisé qui sera source de preuve et jamais son impression, sorte de photocopie. Dans tous les cas, il faudra prouver que le document est intègre (n'a jamais été altéré ou modifié) si l'on souhaite s'en servir.

Or, conserver un document électronique peut parfois être délicat avec les évolutions techniques des supports ... La prescription générale est de 30 ans et,

sauf disposition contraire, il convient de conserver tous les documents importants trois décennies. Combien de générations de supports se succèdent sur une telle période ? Combien de générations de formats ?

C'est d'autant plus délicat que les formats de documents dématérialisés peuvent beaucoup évoluer (la guerre OOXMLIODF est là pour nous le rappeler). Et toute conversion, qui est nécessairement une modification du document, annule de fait toute signature électronique associée.

Certes, en matière fiscale, il suffira de tenir le choc 6 ans et, pour les documents commerciaux, de 1 à JO ans selon les cas. Dès lors que l'on parle de durée, il faut fixer une date de départ. Bien sûr, comme un écrit papier, le document signé peut comporter une date, par exemple s'il s'agit d'un texte. Mais lorsque le document est un ensemble de données structurées (par exemple une télédéclaration ou une facture), cette solution n'est plus envisageable. Il conviendra alors, en plus de la signature, de recourir à un tiers-horodatage qui certifiera la date. Certains prestataires de messageries sécurisées assurent des services associés d'horodatage

Dématérialisez, dématérialisez, mais il n'en restera peut-être rien

Légalement, pratiquement tout peut être dématérialisé. Cependant, du fait des conditions précises de validité d'un document archivé sous forme électronique, certaines dématérialisations sont peu prudentes (même si les problèmes peuvent survenir une fois le DSI à la retraite).

Ainsi, le contrat commercial, dont la conservation est en général très limitée dans le temps, ne pose en principe pas trop de problèmes: il suffit que chaque signataire dispose d'une signature électronique. De la même façon, la dématérialisation des factures est aujourd'hui un procédé bien maîtrisé et la

durée de conservation est relativement faible (six ans).

Mais d'autres documents sont délicats à dématérialiser. Comme, par exemple, le contrat de travail : s'il venait à ne plus être intègre, il serait nul et les parties seraient dans les conditions du droit général. Finies les clauses de limitation de durée, de non-concurrence, etc. De même, le bulletin de salaire doit être conservé par chacun au moins jusqu'à la retraite, ce qui peut nécessiter une durée se comptant en dizaines d'années, alors que les entreprises peuvent n'exister que quelques mois ou quelques années.

QUELLES SONT LES INQUIÉTUDES LES PLUS FRÉQUENTES ?

Selon maître Christiane Feral -Schuhl, avocate associée au cabinet Feral -Schuhl & Sainte Marie, les responsables d'entreprises devant mettre en œuvre des projets de dématérialisation s'inquiètent le plus souvent autour de quatre thématiques.

La première question qu'ils se posent concerne la durée de conservation obligatoire des documents dématérialisés. Autant l'information papier peut être stockée indéfiniment dans des cartons, autant celle dématérialisée peut être victime d'une obsolescence technique de son support.

Ensuite, dans quelles conditions le document dématérialisé vaut-il preuve ?

Assez logiquement, il en résulte un questionnement des responsables autour des documents qui doivent être conservés sous forme d'original papier ou ceux pour lesquels cette précaution est inutile.

Enfin, l'inquiétude qui résume tout peut se décliner en une seule question : "comment élaborer une politique d'archivage ?"

LE CAS PARTICULIER DES TÉLÉPROCÉDURES

La dématérialisation n'a pas seulement des avantages pour les entreprises

publiques mais aussi pour les administrations. Celles-ci ont donc veillé, encouragées en cela par une forte volonté politique depuis le début des années 2000, à multiplier les téléprocédures et les télédéclarations. Parfois, l'usage d'une téléprocédure pourra être obligatoire (par exemple, lorsqu'une entreprise atteint un certain seuil de chiffre d'affaires).

Les principes généraux sont bien sûr applicables à ce cas particulier. L'État a simplement veillé à simplifier certaines obligations en matière de signature électronique en autorisant parfois l'usage de systèmes sans certificat sécurisé.

Il fut même un temps envisagé de supprimer toute forme de signature dans les candidatures aux marchés publics électroniques. Heureusement, cette idée fut abandonnée : les litiges en matière de preuve auraient été légion.

Quarante propositions pour transformer la fonction publique

Marie-Christine de Montéclair
AJDA, 28 Avril 2008

Rendu public le 17 avril 2008, le Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique suggère une transformation profonde du système français.

«Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France ». Tel est l'objectif affiché du Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, rédigé par le conseiller d'Etat Jean Ludovic Silicani à la demande du gouvernement et qui a été rendu public le 17 avril 2008.

Ce document (disponible sur le site www.enscmblcfonctionpublicuc.org) fait suite au débat national lancé le 1er octobre 2007 (AJDA 2007. 1845). Il présente quarante propositions, regroupées autour des six orientations stratégiques: Préciser, diffuser et faire vivre les valeurs du service public et de la fonction publique; Clarifier les missions du service public et rénover le management de la fonction publique; Refonder et simplifier l'organisation statutaire générale; Redéfinir la place et la nature du contrat pour en faire un meilleur usage; Rendre plus attractive et plus mobile la carrière des agents des trois fonctions publiques et permettre une véritable gestion des ressources humaines des collectivités publiques; Renforcer le pilotage général de la fonction publique.

S'agissant de la réforme du statut proprement dit, le Livre blanc s'inspire largement des propositions du rapport public 2003 du Conseil d'Etat (Perspectives pour la fonction publique, EDCE n° 54), rédigé par Marcel Pochard. C'est ainsi qu'il préconise le remplacement des corps par des «cadres statutaires». Si le rapport Pochard parlait de «cadres de fonctions», il s'agit bien de la même logique : identification de sept filières professionnelles (administration générale; financière et fiscale; sociale; éducation et recherche; culturelle; technique; sécurité). Au sein de ces filières, quatre niveaux de qualification

et donc de recrutement seraient retenus, un cinquième niveau regroupant les emplois de direction. Il s'agit d'un rapprochement avec l'organisation de la fonction publique territoriale en cadres d'emplois. Pour Jean Ludovic Silicani, «la fusion complète des trois fonctions publiques n'apparaît pas envisageable aujourd'hui ». Mais «il est en revanche possible et souhaitable d'opérer à la fois une harmonisation et un rapprochement dans [leur] organisation [...], afin de favoriser la fluidité de leur gestion et la mobilité des agents». Le rapport envisage ainsi la création de filières communes, dans l'administration générale par exemple. Ou encore de pourvoir les emplois médicaux et paramédicaux de l'Etat et des collectivités territoriales en utilisant les corps et statuts de la fonction publique hospitalière.

Par ailleurs, le Livre blanc propose de faire une place plus large aux contractuels, éventuellement de droit privé pour les emplois ne correspondant pas à des missions de souveraineté et ne comportant pas de prérogatives de puissance publique. Il suggère également de donner valeur obligatoire aux accords collectifs négociés entre les employeurs publics et les organisations syndicales et portant sur l'ensemble des questions concernant les non-titulaires et sur les sujets non statutaires pour les fonctionnaires.

S'agissant du recrutement, Jean Ludovic Silicani rejoint largement les propositions du rapport Desforges (v. AJDA 2008. 324). Mais il suggère aussi de revoir profondément les procédures d'affectation sur les emplois, en donnant une large marge de

manœuvre au service qui recrute et en posant le principe d'une «convention d'affectation », à durée déterminée.

Le régime des rémunérations devrait être revu en distinguant une partie liée au grade et une partie liée au poste, tenant compte à la fois des sujétions et des résultats.

Les ministres Eric Wocrth et André Santini ont annoncé le lancement d'une concertation sur la base du Livre blanc, avec les organisations syndicales, mais aussi les partis politiques représentés à l'Assemblée, avant l'élaboration d'un projet de loi.

Les valeurs du service public selon le Livre blanc

La réforme de la fonction publique doit s'appuyer sur les valeurs identifiées par le Livre blanc, «valeurs traditionnelles», souvent perdues de vue et qu'il faut revivifier et «valeurs émergentes» qu'il faut préciser et diffuser.

La première proposition de Jean Ludovic Silicani est l'élaboration d'une charte formalisant ces valeurs.

Le Livre blanc regroupe ces valeurs en trois grandes catégories.

- Les valeurs républicaines : liberté, égalité (dont les corollaires sont la neutralité et la laïcité), fraternité;

- Les valeurs professionnelles : légalité, efficacité (qui inclut la responsabilité, la qualité, la transparence et l'autonomie), adaptabilité (qui passe par l'innovation et l'anticipation), continuité, probité, exemplarité;

- Les valeurs humaines : engagement, respect, sens de la solidarité.

Qu'est-ce que 2007 nous aura appris ?

Jean-Pierre Petit, Florence Pisani et Frédéric Picard
Revue Banque, Février 2008

Avant de procéder à l'exercice ambitieux des prévisions annuelles, il est utile de revenir à ce que nous a "apporté" la crise de 2007. Sachant que tout a démarré à partir du virus subprime, "nous" avons redécouvert que les bulles immobilières, dont la formation récente a été exclusivement due à l'extrême financiarisation du logement, sont fondamentalement destructrices de valeur. Elles n'ont abouti qu'à un surinvestissement dans l'économie du passé et au maintien de la demande intérieure de façon artificielle, au prix d'un creusement de la dette des ménages et des déficits extérieurs.

La sanction de cette crise, via la poursuite de la correction immobilière et le resserrement des conditions de crédit, va prendre l'allure d'un ralentissement économique durable dans les pays riches, avec une possible récession (même si elle est faible et courte) aux États-Unis. Mais d'une manière ou d'une autre, celle-ci aurait dû avoir lieu. En ce sens, la crise du subprime s'est substituée à la hausse des taux longs qui, ne l'oublions pas, constituait la principale crainte des marchés avant les tensions du mois d'août. Cette crise nous rappelle quelques leçons plus techniques: la liquidité a un prix, y compris pour les banques; les agences de rating ont leurs propres limites, ce qu'elles reconnaissent elles-mêmes; toutes les innovations financières connaissent des crises de croissance; il n'y a pas de régulation publique parfaite; les indéniables progrès de la surveillance prudentielle permis par Bâle II n'ont pas remis en cause une loi vieille de 30 ans, à savoir que l'ingénieur financier a toujours une longueur d'avance sur le régulateur public.

À travers la surperformance des marchés émergents et des Big Caps ainsi que la bonne tenue des matières premières, il y a un message plus profond de la part des marchés: l'histoire n'est plus écrite dans les pays riches. Le découplage entre pays riches et pays émergents était une thèse peut-être contestable il y a un an. Elle ne l'est plus aujourd'hui. Le débat sur la récession américaine est en partie un faux débat puisque l'on sait que l'Amérique dépend d'ores et déjà plus du reste du monde que l'inverse. En d'autres termes, mondialisation ne rime pas nécessairement avec américanisation. 2008 amplifiera cette fracture avec une nouvelle illustration de la capacité non seulement économique mais également financière du monde émergent : les fonds souverains, les multinationales émergentes et les fonds institutionnels émergents vont acquérir une part croissante des actifs occidentaux.

Une année difficile ...

L'année 2007 a été plutôt agitée sur les marchés, et les nerfs des autorités financières ont été soumis à rude épreuve. Ne nous y trompons pas toutefois, en 2008, la tâche des Banques centrales risque d'être tout aussi délicate. En Europe, comme aux États-Unis, elles vont d'abord devoir continuer à essayer de rétablir un fonctionnement normal des marchés monétaires. Leur intervention concertée mi-décembre a certes fini par redonner un semblant de normalité au marché interbancaire. Mais, compte tenu des spécificités de la crise actuelle - difficulté à évaluer le montant des pertes, difficulté aussi à identifier ceux qui les ont

subies-la liquidité ne reviendra que lentement sur ce marché. Surtout, si jus qu'ici les perturbations ont été cantonnées à la sphère financière, il est peu probable qu'elles puissent encore longtemps continuer d'épargner l'économie réelle.

Ainsi, au quatrième trimestre 2007, malgré une contraction de l'investissement résidentiel, le PIB américain n'en progressait pas moins de 2,7% en glissement annuel, rythme comparable à celui observé fin 2006. De même, dans la zone euro, la croissance était toujours, fin 2007, proche de son potentiel. Les tout derniers indicateurs conjoncturels laissent toutefois deviner un ralentissement de l'activité en début d'année. Outre-Atlantique, les commandes de biens d'équipement marquent le pas, les ventes de maisons neuves continuent de se contracter rapidement et la baisse des prix immobiliers gagne désormais l'ensemble des grandes agglomérations. Dans la zone euro, les effets de l'appréciation du change comme du resserrement des conditions de crédit bancaire, sont déjà visibles dans les résultats des enquêtes auprès des chefs d'entreprises. Et comme si les turbulences financières ne suffisaient pas à compliquer l'équation, un accès de fièvre des prix énergétiques et alimentaires vient, au moment où partout la croissance fléchit, pousser l'inflation à la hausse. On l'aura compris : cette année, pas plus qu'en 2007, les autorités n'auront la partie facile. Souhaitons que leurs nerfs restent solides !

Une crise sans précédent

Avec un encours sous gestion de 918 milliards d'euros à fin décembre 2007, la gestion française termine l'année beaucoup plus mal qu'elle ne l'avait commencée. Même si notre analyse se limite aux fonds de droit français agréés par l'AMF, les éléments que nous avons par ailleurs sur les fonds de droit étranger et sur les mandats n'infirmant pas la tendance baissière.

Un repli du marché

En 2007, les performances certes modestes mais positives contribuent à la croissance de l'encours sous gestion. C'est la décollecte nette de plus de 45 milliards d'euros qui explique le recul des encours. Fait sans précédent, dans un marché haussier pour toutes les catégories, y compris les fonds de trésorerie, les décollectes touchent toutes les classes d'actifs à l'exception des fonds garantis et des fonds de gestion alternative.

Rachats massifs sur le second semestre

Le second fait marquant de cette crise tient dans sa rapidité et sa brutalité. Au second semestre, l'encours a reculé de 119 milliards d'euros et les souscriptions sont devenues des rachats massifs de l'ordre de 100 milliards d'euros relayés par un recul des marchés sur la fin de l'année dont l'impact peut se chiffrer à environ 14 milliards d'euros.

Crise de marché ou crise de confiance ?

La sortie de 100 milliards d'euros des fonds de gestion collective est concentrée sur les produits monétaires euro avec pratiquement 65 % des retraits. Tous les produits sont touchés même si les monétaires dynamiques et dynamiques plus sont plus durement impactés. La surprise vient évidemment des fonds dits "absolute return" qui perdent plus de 17 milliards d'euros sur les 6 derniers mois de 2007.

Certes impactés par la crise des crédits à risque américains, les fonds hexagonaux de trésorerie dynamique et dynamique plus ont surtout souffert d'une crise de confiance des investisseurs. Dès lors que certains fonds ont affiché des performances très inférieures au rendement monétaire, les investisseurs et tout particulièrement les trésoriers d'entreprise se sont interrogés sur la nature même du risque de crédit supporté par les différents supports de gestion collective.

Les nombreuses annonces de dépréciation d'actif du côté du secteur bancaire et les révisions de notes des agences de rating entraînent un relèvement significatif des

spreads sur l'ensemble des dettes corporates. Les investisseurs arbitrent en faveur de titres en direct tels que les certificats de dépôts.

L'éclatement aux États-Unis de la crise des crédits hypothécaires immobiliers aura des conséquences importantes sur l'économie mondiale. Très rapidement, les marchés ont intégré ces perspectives et les indices des principales places boursières européennes ont reculé pour terminer l'année à des niveaux de performance proche de zéro.

À la différence de la crise des années 2000, où nous avons assisté à une destruction de valeur, cette année restera une année chahutée mais pas particulièrement catastrophique pour les marchés. En revanche, la crise de confiance touche de plein fouet les gérants d'OPCVM et plus particulièrement les gérants de taux. Les autorités de marché et les instances professionnelles se sont décidées à réagir en cette fin d'année. Une révision des catégories des OPCVM monétaires est en cours de réflexion afin d'améliorer l'information des investisseurs

A LA UNE DES PERIODIQUES

- **La réforme de l'administration et de la gestion publique au Québec**, La Revue du Trésor n°7 / juillet 2008
- **Un changement de statut de l'Inspection générale des finances au service d'une stratégie**, La Revue du Trésor n°7 / juillet 2008
- **Six principes pour réguler la finance mondiale**, Alternatives économique n°271-juillet 2008
- **Banque de demain : un besoin croissant d'interconnectivité des canaux**, Revue Banque Stratégie n° 261/ Juillet – Août 2008
- **Dématérialisation : au-delà de la réduction des coûts**, CIO n° 37/ Juillet – Août 2008
- **La gestion des processus métiers**, CIO n° 37/ Juillet – Août 2008
- **Réfléchir sur l'administration en 2050**, La Revue Administrative n°364/ juillet 2008
- **Cadre conceptuel de l'IASB : équilibrer les qualités de l'information comptable**, Revue Française de Comptabilité n°412 / juillet –août 2008
- **Les comités d'audit : une comparaison européenne**, Revue Française de Comptabilité n°412 / juillet –août 2008
- **La gestion des connaissances à visage humain**, Archimag n°216 / juillet –août 2008
- **Comment payer moins d'impôts ?** Alternatives Economiques n° 272/ septembre 2008
- **La faute aux normes comptables**, Alternatives Economiques n° 272/ septembre 2008
- **Archives et instruments de recherche sous le sceau du numérique**, Archimag n°217 / septembre 2008
- **Le projet d'Union monétaire maghrébine**, Revue Banque Stratégie n° 262/ septembre 2008
- **L'intelligence économique au ministère de l'Economie et du budget**, La Revue du Trésor n° 8-9 /août-septembre 2008
- **Une nouvelle approche des relations entre comptabilité et fiscalité**, Revue Française de Comptabilité n°413 / septembre 2008
- **Les Etats-Unis, une superpuissance économique en crise**, Problèmes Economique n°2954, septembre 2008-11-1
- **L'éthique au cœur de la crise financière**, Revue Banque n° 705/ septembre 2008
- **La gestion des crédits de l'Etat au niveau déconcentré**, Revue Française de Finances Publique n° 103/ septembre 2008
- **La fonction d'ordonnateur dans le nouveau cadre de gestion publique**, Revue Française de Finances Publique n° 103/ septembre