

EDITORIAL2

FOCUS :

- Colloque international sur les finances publiques :
la LOLF s'exporte au Maroc3

TRESOR PUBLIC

- Entretien : « le Maroc a intérêt à poursuivre
l'adoption des normes IAS/IFRS».....4
- Le cadre de dépenses à moyen terme,
une consolidation de la réforme budgétaire.....8
- Les receveurs municipaux.....9

FINANCES PUBLIQUES :

- La fonction d'ordonnateur dans le nouveau
cadre de gestion publique.....18
- Pour une gestion pluriannuelle des finances publiques.....26
- Recettes dans le budget 2009 :
quelles perspectives de réalisation ?.....33

POLITIQUE ECONOMIQUE

- Maroc : améliorer la gouvernance de la gestion publique.....36
- Paul Krugman, prix Nobel 2009 d'Economie analyse la crise.....41
- Assemblées annuelles du FMI et de la Banque Mondiale.....44

BANQUE

- Banque de demain : Passer du pluricanal au multicanal.....46
- Le projet d'union monétaire maghrébine.....49
- Secteur bancaire :
quelle adéquation avec les normes internationales?.....62

NTIC ET GRH

- La dématérialisation des relations entre l'administration et les administrés :
regard sur une nouvelle procédure administrative.....64
- La gestion des connaissances à visage humain.....72
- Vers une nouvelle fonction publique.....74

CHRONIQUE

- L'art de calculer.....80

A LA UNE DES PERIODIQUES81

EDITORIAL

Le projet de loi de finances 2009 a été préparé dans un contexte marqué par la crise financière internationale, crise des subprimes. Il est vrai, comme l'affirment les autorités monétaires et financières, que le Maroc est à l'abri de cette récession, voire dépression du fait que les fonds étrangers sont limités, mais l'effet psychologique était présent lors de la confection dudit projet et donc il fallait redoubler de vigilance et prendre les mesures nécessaires afin de minimiser tout risque éventuel.

Ce projet a été établi sur la base d'un taux de croissance de 5,8% du PIB (+3,2 % du PIB agricole et +6,1% du PIB hors agriculture), d'un taux d'inflation de 3,5% et d'un cours moyen du baril du pétrole de 100 dollars.

Il prévoit des recettes en hausse de 23,13% par rapport à 2008. Ce sont les impôts directs et taxes assimilées dont la progression est de 25,85% (par rapport à 2008) qui ont pu renflouer cette hausse. Côté dépenses, celles de fonctionnement ont augmenté de 23,07% dont plus de la moitié est consacrée à la masse salariale ; quant à celles afférentes à l'investissement, elles ont augmenté de 25,2 %. L'investissement public a réalisé un bond de 16 % contre 13,8% comme moyenne des cinq dernières années. Le différentiel donnera un déficit budgétaire de 2,9% du PIB.

Le poids de la dette publique est toujours présent malgré les efforts consentis à ce niveau. Ceci dit, si la dette extérieure ne pose plus problème, la dette intérieure est en perpétuelle progression, soit 39,79 %. Il est vrai que pour l'argentier du Royaume, les équilibres macro-économiques sont nécessaires mais à condition que ce référentiel n'ait pas des effets pervers.

Les planificateurs de ce projet ont pointé sur le maintien d'un trend haussier de la croissance assurant corrélativement une amélioration des indicateurs de développement humain notamment l'éducation, la santé et la justice pour lesquels le budget social est porté à 53% du BGE (hormis l'augmentation des dotations destinées à l'opération de l'INDH, soit 12,5%). Pour les secteurs directement productifs, le dit projet envisage la relance de l'activité économique en développant de nouveaux mécanismes permettant d'améliorer davantage la compétitivité : la baisse des droits de douanes et la création d'un fonds d'appui aux exportations en témoignent.

C'est un projet volontariste et ambitieux conçu avec prudence au regard d'un environnement international incertain. « il s'inscrit ainsi, comme il est traduit dans la note de présentation, dans la dynamique de développement du pays dont l'économie a connu une mutation structurelle au cours des dix dernières années grâce aux politiques menées sur le plan économique et financier et aux programmes de réformes sectorielles et structurelles accomplies ».

Le Service de la Documentation

Colloque international sur les finances publiques : la LOLF s'exporte au Maroc

Par Thomas, mardi 16 septembre 2008 / **Eco. & Finances**

La gestion des deniers publics a besoin de redorer son blason, qui s'est terni avec le temps. Et le contribuable a besoin de plus de transparence quant à l'utilisation que l'on fait de son argent.

Tels ont été les principaux axes du deuxième colloque international sur les finances publiques, qui s'est déroulé, du 12 au 14 septembre, à Rabat. Ce colloque a permis aux spécialistes des finances français et marocains d'échanger sur les priorités à mettre en œuvre pour améliorer la gestion publique.

Du côté marocain, Salaheddine Mezouar, ministre de l'Economie et des Finances, en a présidé l'ouverture, suivi en cela par Nouredine Bensouda, directeur général des impôts. Abdellatif Bennani, directeur du budget, est également intervenu sur la question de la réforme des finances publiques. Quant aux représentants de l'Hexagone, Michel Bouvier, professeur à l'université Paris I, ainsi qu'Alain Lambert, sénateur et ancien ministre, ont réussi à captiver avec brio l'attention de l'auditoire.

Sur le plan de la réforme budgétaire, le ministère de l'économie et des finances marocain préconise-t-il la maîtrise des dépenses publiques, l'amélioration de la gestion, et la modernisation du contrôle. Dans un souci de consolidation de l'investissement public, la stratégie adoptée par le ministère s'articule autour de la «stabilisation de la masse salariale, la restructuration des entreprises publiques, et la poursuite du ciblage de la compensation en faveur des couches les plus

défavorisées», a indiqué M.Mezouar. Et de poursuivre: "Pour la modernisation de la gestion des dépenses publiques, une nouvelle approche axée sur les résultats sera favorisée. Le suivi de la performance sera une priorité, notamment à travers l'élaboration d'un rapport d'évaluation des performances du budget". De quoi faire écho à la LOLF, mise en place en France par Alain Lambert et Didier Migaud.

Il a exprimé sa satisfaction à propos du système de gestion marocain, qui a su produire des résultats satisfaisants, comme «l'amélioration du climat des affaires, la stimulation de secteurs porteurs, la stabilisation du cadre macroéconomique, et la mise en place des conditions d'une croissance fort durable et génératrice d'emplois». Ces performances sont d'autant plus notables qu'elles sont intervenues «dans un contexte marqué par une hausse importante des cours du pétrole, et d'un certain nombre de matières premières et de denrées alimentaires», sans oublier de souligner les bémols dus aux recours répétés à la caisse de compensation, le poids des départs volontaires à la retraite ou encore le dialogue social, qui ont également pesé sur les dépenses de l'Etat.

Lors de ce colloque, Alain Lambert a insisté "sur le devoir de pédagogie qui incombe à l'Administration, qui doit non seulement être garante d'une bonne gestion publique, mais également de l'établissement d'une relation de confiance entre le contribuable et l'autorité étatique."

Entretien : « Le Maroc a intérêt à poursuivre l'adoption des normes IAS/IFRS »

Point de vue de Kamal Mokdad, associé Mazars Masnaoui, en charge du département «Banque, Assurance, Finance et Immobilier »

Finances News Hebdo - 30/10/2008

- La «fair market value» (juste valeur définie par référence au marché), qui était largement plébiscitée en période de marchés liquides, a profondément contribué à amplifier la crise financière.

- A l'heure actuelle, les normes IFRS sont érigées en standards internationaux par excellence et les abandonner serait un véritable pas en arrière pour le Maroc

- Les régulateurs et normalisateurs comptables nationaux doivent rester vigilants sur la nature, l'étendue et les modalités de valorisation des positions des établissements financiers gérées en «trading».

Finances News Hebdo : D'après-vous, les normes IFRS s'accommodent-elles aux périodes de crise ?

Kamal Mokdad : Sur la scène internationale, les critiques apportées ces derniers mois aux normes internationales IAS/IFRS portent essentiellement sur la notion de «fair value» (juste valeur). Cette notion a été initialement amplement prônée par les régulateurs, les normalisateurs et le marché (analystes financiers, actionnaires et autres utilisateurs des comptes) comme le meilleur moyen de traduire fidèlement dans les comptes les instruments financiers que les banques, notamment d'investissement, détiennent à des fins de

«trading». Le dernier prix observé sur le marché était en effet considéré comme le meilleur reflet de la valeur des actifs et des passifs financiers détenus par les entreprises avec l'intention de les céder rapidement sur le marché, dans une logique de spéculation. La valeur de marché observée en date d'arrêté, souvent plus élevée que le coût historique retenu sous le référentiel comptable précédent, a indéniablement influencé à la hausse les cours de Bourse des sociétés concernées.

A l'époque déjà, l'utilisation de la «juste valeur» avait fait l'objet de plusieurs débats étant donné que le recours extensif à cette notion ne permettait plus d'établir de distinction claire entre l'enrichissement des entreprises par la création intrinsèque de valeur en provenance des activités récurrentes et celui provenant de variations aléatoires du marché, notamment pour les activités dites de «trading».

Cette confusion rend donc peu lisibles les performances des sociétés et amplifie, en période de crise, les doutes du marché sur la fiabilité et la pertinence des informations données dans les états financiers publiés.

F.N.H. : Quel est le lien entre les normes IFRS et la panique qui prévaut actuellement dans les marchés financiers ?

K. M. : L'effondrement des prix de certaines obligations et autres titres de dettes, initialement alimenté par les cessions massives opérées par certains «hedge funds» et «mutual funds» en quête de liquidités, a par ailleurs précipité le marché et notamment les instruments de dettes dans une spirale baissière d'une ampleur inégalée, du moins depuis la mise en place des normes IAS/IFRS. Cette chute était souvent davantage liée aux craintes du marché quant à la capacité des émetteurs à rembourser leurs dettes en cas de défaut qu'à une dégradation intrinsèque des performances de ces mêmes émetteurs. Et c'est précisément sur ce point que les normes IAS/IFRS sont aujourd'hui contestées car, en vertu du principe qui consiste à valoriser l'ensemble des instruments financiers de la même catégorie sur la base du dernier prix de marché constaté, les détenteurs des titres étaient contraints de valoriser leurs actifs financiers à cette valeur de marché déterminée en période de détresse et sur la base de transactions marginales, quand bien même ils n'avaient pas l'intention de les céder à court terme. Les pertes consécutives constatées dans les états financiers publiés, que ce soit pour les instruments financiers comptabilisés dans la catégorie AFS (Available For Sale – Titres disponibles à la vente) ou HFT (Held For Trading – Titres détenus à des fins de transaction) ont contribué alors à entretenir la panique des marchés financiers.

A cela s'ajoute naturellement la difficulté pour les professionnels des marchés financiers et les préparateurs des comptes à déterminer le «prix» des instruments financiers valorisés par référence à des modèles internes (marked to model), alimentant ainsi les craintes sur le risque de «mispricing» (erreurs dans la détermination de la juste valeur provenant des modèles internes).

On voit donc clairement que la «fair market value» (juste valeur définie par référence au marché), qui était largement plébiscitée en période de marchés liquides, a profondément contribué à amplifier la crise financière et ses conséquences sur les états financiers des sociétés et, partant, sur le moral des investisseurs; d'où les mesures considérables prises par les différentes autorités monétaires à l'échelle internationale aussi bien en Europe qu'outre Atlantique.

F.N.H. : Quel est, plus concrètement, l'impact de ces normes IFRS sur les comptes des entreprises en période de crise ?

K. M. : Comme je l'ai expliqué, le recours à la juste valeur en période de crise accroît la volatilité des états financiers et accentue la suspicion des marchés sur la pertinence et la fiabilité des états financiers présentés. Très concrètement, plusieurs rubriques des états financiers doivent désormais faire l'objet d'une attention particulière aussi bien de la part des préparateurs des comptes, des auditeurs que des utilisateurs de ces comptes. Parmi ces sujets, on peut citer :

- les critères de dépréciation durable des titres disponibles à la vente «AFS», compte tenu des baisses prolongées ou sévères des cours et leurs conséquences sur les provisions pour dépréciations durables à comptabiliser;

- la qualité et la nature de l'information financière à communiquer au marché en période de crise par les sociétés, et notamment les établissements financiers, en particulier sur le niveau des liquidités, les estimations retenues pour l'arrêté des comptes, les règles retenues pour la valorisation d'instruments non cotés ou

peu liquides et le choix des taux d'actualisation retenus.

Sur ce thème, il est nécessaire également de rappeler que la norme IFRS 7 prévoit de communiquer sur l'importance des instruments financiers dans les états financiers, mais aussi sur la nature, la gestion et le poids des risques associés aux instruments financiers; ce qui devrait naturellement amener les établissements financiers à communiquer sur les incidences éventuelles de la crise financière actuelle ;

- le recensement et l'évaluation des instruments dérivés détenus par les établissements financiers, qu'ils soient explicites ou incorporés à des contrats hôtes (cas notamment des produits structurés), avec une attention particulière à apporter aux modèles et aux paramètres de valorisation retenus ;

- les mesures prises par les sociétés pour limiter le risque de fraude ou de prise de décisions inappropriées, particulièrement important en période d'instabilité des marchés ; les pertes de plus de 700 millions d'euros essuyées récemment par le Groupe Caisse d'Épargne en France sont là pour le rappeler;

- les passifs financiers comptabilisés à la juste valeur par résultat. En effet, le «spread» de crédit, qui reflète la marge complémentaire intégrée dans les taux d'intérêt et traduisant la probabilité de défaut de l'emprunteur ainsi que le taux de recouvrement en cas de défaut, a tendance à augmenter d'une manière significative en période de crise. Cette hausse impacte donc fortement le taux d'actualisation de la dette comptabilisée à la juste valeur par résultat. Or, plus le taux d'actualisation augmente, plus la valeur de marché de cette dette diminue, ce qui contribue donc à améliorer artificiellement

les résultats des entreprises en cas de comptabilisation à la juste valeur...

F.N.H. : Si l'expérience internationale a montré les inconvénients des normes IFRS dans le contexte actuel, ne pensez-vous pas qu'il est de l'intérêt du Maroc de ne pas les adopter ?

K. M. : Il ne faut pas se tromper. Le Maroc n'est pas directement concerné par la crise financière internationale du fait, d'une part, de l'absence de produits dits de «subprime» ou de nature intermédiaire entre les «primes» et les «subprimes», du moins pour les activités exercées sur le territoire national, et d'autre part, de la contribution encore très prépondérante de l'activité bancaire traditionnelle aux performances des banques. Malheureusement, la récession internationale devrait fatalement peser sur la croissance économique marocaine du fait de l'ouverture des frontières et de l'importance des échanges commerciaux avec les pays traversant la crise.

Ceci étant précisé, je ne suis pas convaincu que l'abandon des normes IFRS constitue la meilleure solution pour le Maroc pour plusieurs raisons. D'abord, le Maroc s'est résolument engagé dans une dynamique de modernisation des référentiels comptables et prudentiels applicables notamment aux établissements de crédit avec l'adoption des référentiels IFRS et Bâle 2. A l'heure actuelle, les normes IFRS sont érigées en standards internationaux par excellence et les abandonner serait un véritable pas en arrière. Ensuite, il ne faut pas se tromper de débat. Ce ne sont pas les normes IFRS qui sont critiquées dans leur intégralité, mais uniquement le recours à la valeur de marché en période de crise. Abandonner là encore totalement le principe de juste valeur serait franchement regrettable, car

cette notion reste le meilleur moyen de refléter fidèlement et en toute transparence la valeur d'une entreprise à un moment donné et transmettre au marché la valeur réelle du portefeuille de «trading» détenu.

F.N.H.: Mais la juste valeur a montré ses insuffisances...

K. M. : Ce qui est critiqué actuellement c'est plutôt les modalités d'application de cette juste valeur en période de crise puisqu'il est considéré qu'en période de forte instabilité et de faibles liquidités, la valeur de marché n'est plus la «juste valeur». La pérennité de l'application des normes IFRS dépend donc plutôt de la capacité de la communauté financière internationale à réagir pour assouplir les règles comptables applicables en période de forte crise, comme ce qui a été le cas récemment avec la décision du Board de l'IASB de permettre le reclassement d'actifs financiers «non-dérivés» des catégories à la juste valeur vers d'autres catégories évaluées au coût amorti (catégories Prêts & Créances et Titres détenus jusqu'à l'échéance). Ces dérogations aux principes IFRS ne devraient être tolérées que dans des circonstances rares (ce point fait écho aux dispositions de la norme américaine FAS 115). Le communiqué de presse de l'IASB indique que la détérioration actuelle des

marchés financiers est un exemple possible de ces rares circonstances.

F.N.H. : Que pensez-vous des mesures prises par BAM dans ce contexte de crise ?

K. M. : Les mesures prises récemment par Bank-Al- Maghrib pour renforcer le niveau des fonds propres des banques va clairement dans le bon sens car, il ne faut pas l'oublier, la crise que traversent actuellement les établissements financiers est également une crise de liquidité et de solvabilité.

F.N.H. : Alors que recommandez-vous au Maroc?

K. M. : En synthèse, le Maroc a pleinement intérêt à poursuivre l'adoption des normes IAS/IFRS et à généraliser leur application pour accompagner le développement de l'économie et son ouverture de plus en plus affirmée sur l'international. Il n'en demeure pas moins que les régulateurs et normalisateurs comptables nationaux doivent rester vigilants sur la nature, l'étendue et les modalités de valorisation des positions des établissements financiers gérées en «trading» et donc valorisées à leur juste valeur, y compris dans certaines filiales à l'étranger, tout en maintenant l'application du principe de « coût amorti » pour les activités traditionnelles des banques (« banking book »).

Le cadre de dépenses à moyen terme, une consolidation de la réforme budgétaire

Lettre du CMC, Novembre 2008

L'idée de développer la pluriannualité dans la gestion budgétaire fait son chemin. En effet, l'adoption et la mise en œuvre du CDMT (cadre de dépenses à moyen terme) marquent le lancement effectif de la gestion pluriannuelle des finances publiques. Le développement de cet outil doit pallier les lacunes d'une "gouvernance budgétaire" à trop courte vue. Un tel outil présente d'autant plus d'intérêt que la situation de nos comptes publics reste encore fragile sur certains points et rend nécessaire la consolidation du chemin de redressement et de performance.

La démarche pluriannuelle n'est évidemment pas une totale nouveauté dans la gestion financière publique. Mais, ses mécanismes actuels de pluriannualité présentent deux inconvénients majeurs : ils souffrent d'un défaut de pilotage global; ils échappent largement au contrôle du Parlement. La pluriannualité était davantage perçue comme un moyen de garantir une évolution des crédits et des effectifs. Le CDMT se propose d'améliorer les outils de pilotage des dépenses de l'État.

Les objectifs

Les dispositifs de la réforme budgétaire en cours ont été renforcés par la mise en place d'un nouvel outil de programmation budgétaire pluriannuelle glissante sous forme d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme. Le CDMT constitue un instrument de programmation budgétaire indicative. Il vise à assurer une meilleure déclinaison des stratégies sectorielles et des programmes d'action au niveau de la loi de finances et contribuer ainsi à renforcer l'efficacité de la dépense publique en répondant à trois objectifs.

- **Premièrement** : le renforcement de la discipline budgétaire globale. Il s'agit de concilier les objectifs de développement sectoriel et les réformes engagées par le Gouvernement avec les impératifs de préservation des équilibres fondamentaux et de maîtrise du déficit budgétaire.

- **Deuxièmement** : la mise en perspective des programmes sectoriels sur moyen terme permettant ainsi une meilleure visibilité en matière de programmation budgétaire. Cet instrument est de nature à favoriser également la mise en œuvre de contractualisation des objectifs et des moyens et partant renforcer le processus de déconcentration des crédits.

- **Troisièmement** : l'amélioration des conditions de préparation de la loi de finances. En effet, le CDMT fait ressortir, l'évolution prévisionnelle des grands agrégats budgétaires tels que les ressources de l'Etat, la masse salariale, les dépenses de compensation, le service de la dette, l'investissement. Les Administrations se trouvent ainsi davantage incitées à assurer une plus grande cohérence dans l'estimation de leurs besoins en ressources humaines et en crédits de fonctionnement et d'investissement.

Promesses de la démarche

Plus modestement, le schéma pluriannuel retenu consiste à programmer, pour les trois prochaines

années, des plafonds de dépenses. Ces plafonds ne sont juridiquement qu'indicatifs. Toutefois, d'un point de vue du Gouvernement, les plafonds triennaux retenus seront "regardés comme impératifs". La possibilité d'un éventuel ajustement de la deuxième et troisième année de la programmation est cependant retenue.

Cette nouvelle procédure triennale est riche de promesses. Elle doit permettre tout à la fois:

- de mieux maîtriser l'évolution d'ensemble des dépenses de l'État : le plafond global de dépenses prévues pour les trois années de la programmation, ne pourra être revu que dans l'hypothèse d'un changement des prévisions;

- de responsabiliser les ministres : Le rôle de pilotage budgétaire des ministres en est d'autant renforcé. La démarche les conduira ainsi à faire face aux priorités, contraintes et charges nouvelles sans remettre en cause le plafond de crédits de leur département. Cela devrait modérer la tendance ministérielle à l'annonce de dépenses nouvelles;

- de donner une plus grande visibilité aux gestionnaires. Désormais, les responsables de programme connaissent non seulement leur enveloppe budgétaire prévue pour l'année en cours mais aussi celles susceptibles de leur être accordées les deux années suivantes. Il appartient ensuite aux responsables de programmes de décliner, au moins dans leurs grandes masses, les enveloppes de crédits au niveau des programmes.

Conditions de succès

Le succès de la pluriannualité budgétaire est très directement dépendant de la fiabilité des projections prévisionnelles de dépenses et, partant, de la qualité de la budgétisation initiale : couverture des dépenses obligatoires ou " inéluctables ", des priorités gouvernementales etc. Après les progrès déjà réalisés dans l'assainissement budgétaire et la maîtrise des dépenses, les projets de loi de finances pour les années à venir semblent aller dans le sens d'un meilleur calibrage des crédits budgétaires.

La gestion pluriannuelle nécessite également la fixation de règles claires précisant les modalités de traitement des différents aléas susceptibles d'influer sur l'évolution des dépenses. Les aléas affectant l'exécution de la loi de finances de l'année demeureront traités au moyen des habituels outils réglementaires de gestion des crédits. Toute la difficulté consistera à y faire face sans remettre en cause les grandes lignes de la programmation triennale. La première hypothèse est celle d'un surcroît d'inflation, qui pourrait entraîner la révision du montant total des dépenses. Enfin, la deuxième hypothèse d'ajustement des crédits programmés concerne les autorisations d'engagement, pour lesquelles la programmation est " moins ferme " que celle des crédits de paiement. Toutefois, le souci d'assurer la soutenabilité budgétaire des engagements souscrits par l'État exclut que cet ajustement puisse avoir pour effet de générer des besoins de crédits supplémentaires.

Les receveurs municipaux

Catherine JUMEAU, Inspecteur du Trésor, Docteur en histoire, chargée de recherches au Comité pour l'histoire économique et financière de la France

Revue du Trésor, Août-Septembre 2008

La Révolution et l'Empire (Première partie)

Cet article est le premier d'une série consacrée à l'histoire des comptables du Trésor Public, dans laquelle seront évoqués successivement les receveurs municipaux, les percepteurs, les receveurs particuliers des Finances et les trésoriers-payeurs généraux.

Les receveurs municipaux feront l'objet de trois articles, le premier portant sur les périodes révolutionnaire et impériale, le deuxième sur le XIXe siècle et le troisième sur la séquence 1914-1941. Ils sont le fruit des recherches entreprises dans le cadre de la thèse d'histoire contemporaine que nous avons soutenue en décembre dernier à l'Ecole pratique des hautes études sous la direction de François Monnier. Intitulée les receveurs municipaux sous la IIIe République, elle comprend un long chapitre préliminaire destiné à comprendre comment et pourquoi on trouvait deux catégories de receveurs municipaux, les uns, dans les communes rurales et les petites villes, étant des percepteurs, les autres, dans toutes les grandes villes et dans un certain nombre de villes moyennes étant des comptables spéciaux soumis à l'autorité hiérarchique du maire. Michel Prado dans son ouvrage sur la Comptabilité publique évoquait ce dualisme étrange dans un passage résumant la connaissance que l'on avait pu conserver d'eux : « Les défauts de cette organisation dualiste, maintenue pendant plus d'un siècle, apparurent au lendemain de la Première Guerre mondiale, plus particulièrement à partir des années trente. » IL expliquait comment ces comptables « se trouvèrent sous la dépendance des ordonnateurs dont

ils contrôlaient les opérations », auxquels ils devaient s'adresser pour obtenir les moyens dont ils avaient besoin. Le directeur concluait en remarquant que la réforme souhaitée avait fait l'objet de la loi du 14 septembre 1941 supprimant les recettes spéciales et intégrant leurs titulaires dans les cadres des personnels comptables du Trésor Public.

Si, grâce à des travaux récents, on pouvait connaître les receveurs municipaux de l'Ancien Régime, la situation était bien différente à partir de la Révolution française où l'on perdait entièrement leur trace. C'est pourquoi il apparut nécessaire de renouer le fil interrompu de cette évolution dans une thèse consacrée pourtant à la III^{ème} République. Pour y parvenir, il fallut beaucoup de labeur et d'acharnement ainsi que des recherches longues et minutieuses dans les archives locales. Par conséquent, l'article qui suit retrace un aspect entièrement neuf de notre histoire financière. L'entreprise n'est pas vaine : les lecteurs pourront constater à quel point ces comptables locaux se trouvent placés à toutes les époques au cœur même de l'articulation entre le contrôle des pouvoirs centraux et le « pouvoir municipal », à quel point leur gestion comptable porte la marque des difficultés rencontrées dans tous les aspects du circuit financier local, voire national.

L'origine des receveurs municipaux est fort ancienne. Elle date de la genèse même du fait urbain, du moment où le regroupement des hommes et des richesses permit l'émergence de fiscalités et d'administrations

autonomes, où la gestion du patrimoine commun donna naissance à la notion d'universitas, forme antique de la personnalité juridique. Dès le Moyen âge, on trouvait dans les villes des hommes de finances appelés boursier, clavaire, miseur, argentier, trésorier ou receveur des revenus communal. A Millau, on a pu constater que l'administration financière de la ville avait été organisée autour de la personne du consul boursier, chargé de centraliser les recettes, de payer les dépenses jugées nécessaires par les autres consuls et de consigner les opérations financières de la ville, dans le double but d'en rendre compte et d'en conserver la mémoire, c'est-à-dire de préserver les libertés et les franchises urbaines. Le simple énoncé des tâches confiées à ce personnage indique par conséquent une filiation directe avec le receveur municipal d'aujourd'hui. Donnant ainsi la mesure d'une permanence presque deux fois millénaire.

Dès cette époque toutefois, tenir la caisse de la ville n'était pas uniquement lié à l'autonomie communale. Si l'on continue à prendre l'exemple de Millau, on s'aperçoit que l'individualisation de la fonction était également en rapport avec une rationalisation intervenue au début du XIVE siècle, permettant à la ville la plus romaine du Rouergue» de répondre aux besoins de la monarchie dans un contexte d'insécurité. Par conséquent dès l'origine, le lien entre le trésorier et le pouvoir municipal s'avérait très fort il est vrai mais teinté d'un peu d'ambiguïté parce que stimulé par l'emprise naissante du roi. Bientôt le comptable municipal allait être soumis à deux logiques antithétiques, les libertés communales et la centralisation monarchique. L'obligation de « rendre compte», « redre los comtes des cossolz, de los caritatz de l'Hospital ... », définissait d'une manière générale les manières des deniers communaux tout en les mettant sous un regard extérieur. A Millau, c'était les consuls eux-mêmes, réunis en conseil, qui procédaient à ce contrôle. Mais dans d'autres villes, il était effectué par la curia

regis, bientôt spécialisée en chambre des comptes.

A une époque où l'organisation des villes, des principautés, avait depuis longtemps cessé de constituer un modèle pour une monarchie affermie et conquérante qui tendait vers l'idéal absolutiste, où les villes endettées peinaient à satisfaire aux besoins de la monarchie, le contrôle a posteriori exercé par les chambres des comptes s'accompagna d'une tutelle exercée par les intendants sur les budgets et les comptes administratifs dans un esprit de sujétion paternaliste. L'édit d'avril 1683 condensait les règles de ce régime qui servit ultérieurement de modèle aux attributions préfectorales. Toutefois la volonté de défendre contre elles-mêmes des villes jugées mineures connaissait des limites. Les trésoriers municipaux de l'ancienne monarchie appartenaient à l'oligarchie municipale. Ils versaient directement dans la caisse de la ville un cautionnement élevé, destiné à alimenter la ville en fonds disponibles tout en assurant les deniers communaux contre les risques liés à leur maniement. Ils pouvaient donc dire, comme à Rouen : « Ma fortune est dans le trésor de la commune », ce qui signifiait qu'aucune séparation n'existait entre les deniers conservés. Le rôle principal de ces hommes consistait à ajuster, au jour le jour, les recettes et les dépenses de la collectivité en procurant les avances nécessaires, contre intérêt bien sûr, ce qui les inclinait davantage à se nourrir de l'endettement de la ville qu'à y mettre fin, tout en mettant en échec trop aisément les contrôles comptables par la complexité de leurs techniques financières. Derrière l'absolutisme monarchique et le pouvoir des villes se profilait celui des trésoriers eux-mêmes et de leur vaste réseau de bailleurs de fonds.

LES TRÉSORIERES DE L'ÉPOQUE RÉVOLUTIONNAIRE ET LE POUVOIR MUNICIPAL

Au début de la Révolution, traités avec la plus grande déférence, les trésoriers furent conduits à jouer un rôle stratégique en accor-

dant aux communes de larges avances, jusqu'à ce que les besoins des municipalités excèdent leur fortune et leur capacité de crédit, les précipitant dans le gouffre des finances locales et nationales. Certains connurent un sort tragique, d'autres se tournèrent vers des cieux plus cléments, d'autres encore retrouvèrent leur emploi après la Terreur. Certes, le décret du 14 décembre 1789 sur la constitution des municipalités pérennisait leur existence : ils pouvaient être élus par le conseil général de la commune, mais seulement si cette assemblée le jugeait nécessaire, ce qui correspondait à la situation concrète des villes, des bourgs et des communautés de l'Ancien Régime où ce personnage n'existait pas toujours. Le rôle du trésorier se rattachait clairement aux « fonctions propres au pouvoir municipal » qui étaient notamment de « régir les biens et les revenus communaux » ainsi que « de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs ». Mais la notion de « pouvoir municipal » ne donna jamais lieu à une définition claire, fut rapidement abandonnée et l'articulation entre le niveau local et le niveau national s'en ressentit jusqu'à aujourd'hui. Au plan philosophique, la souveraineté de la volonté générale n'admettait pas la reconnaissance d'un pouvoir originaire concurrent tel que celui des municipalités. Au plan administratif, le contraste entre l'esprit centralisateur des constituants et le contenu final privilégiant la décentralisation avait empêché la mise en place d'un lien solide entre les échelons représentatifs. Au plan fiscal, les idées physiocratiques avaient déconsidéré la plupart des ressources communales, ne fournissant aucun modèle alternatif à l'impôt direct perçu pour la nation entière.

Bientôt, les principaux revenus locaux allaient disparaître. Au cours des années 1790 et 1791. Les impôts indirects furent tous supprimés, à l'exception de l'enregistrement, du timbre et des douanes. Puis la loi du 24 août 1793 nationalisa l'ensemble des biens des communes en contrepartie du remboursement de leurs dettes. Il ne restait aux villes, pour subvenir à

leurs besoins ainsi qu'à des attributions décuplées par les textes révolutionnaires, que les centimes additionnels recouverts par les percepteurs en même temps que le principal des contributions directes. Ces collecteurs, désignés par les communes au moyen d'une adjudication à la moins dite, prirent alors l'habitude d'acquitter eux-mêmes les dépenses communales à l'aide des centimes qu'ils avaient dans leur caisse. Aucun texte ne l'avait prévu mais c'était à l'époque un procédé parfaitement normal pour une municipalité que d'aller chercher les fonds directement là où ils se trouvaient, pratique ancienne que les difficultés du temps encourageaient encore davantage. Dans de telles conditions, la fonction de trésorier municipal était devenue parfaitement inutile ; elle réussit pourtant à se perpétuer dans les communes d'une certaine importance.

La Constitution de l'an III ne permit qu'aux seules villes comptant plus de 5000 habitants de disposer d'une administration à part entière. C'était un critère particulièrement restrictif et, par exemple dans la Sarthe, il n'y avait que Le Mans, La Flèche et Mamers qui puissent le remplir, tandis que plusieurs communes, qui disposaient de municipalités sous l'Ancien Régime, protestèrent contre leur assimilation aux communes rurales. Les villes de plus de 5000 habitants, qui composaient à elles seules un canton et disposaient à ce titre d'une municipalité spécifique, avaient hérité des pouvoirs que le décret du 14 septembre 1789 avait conférés aux communes, auxquels s'étaient superposées des attributions nouvelles et notamment celles des districts que l'on avait supprimés. Dans cette mesure, elles pouvaient employer un trésorier.

C'est ainsi qu'à Rouen, en l'an IV, dès l'installation des neuf administrateurs nouvellement élus, l'ancien trésorier Ribout, qui avait souffert dans les geôles révolutionnaires, était solennellement reconduit dans ses fonctions. Il occupait un emploi resté indispensable, pour des raisons qu'il n'est pas inutile d'évoquer ici car elles

témoignent de la force d'un pouvoir municipal que rien n'était parvenu à vaincre. En premier lieu, la présence du trésorier était liée à la possession maintenue d'un patrimoine immobilier composé de presque la totalité du centre ville, dont il percevait les fruits sous forme de loyers, dévalués à hauteur du papier-monnaie mais conservant néanmoins un rôle stratégique. A Rouen, la loi de nationalisation du 24 août 1793 n'avait été mise en œuvre qu'avec la plus extrême lenteur et les administrateurs du département avaient fermé les yeux sur la minimisation flagrante opérée par le trésorier Ribout dans les états de ressources qu'il leur transmettait. En second lieu, l'expérience et l'habileté de cet homme de métier étaient nécessaires à l'ajustement périlleux de trop maigres ressources à des dépenses inévitables. Les fluctuations monétaires rendaient impossibles l'établissement de prévisions, les administrateurs mandataient au jour le jour les dépenses par ordre de priorité et le trésorier les payait au vu des papiers qu'ils détenaient en caisse. Le Directoire avait voulu centraliser le circuit de la trésorerie sans jamais y parvenir et les percepteurs consentaient à la municipalité des avances sur des centimes additionnels non encore recouverts.

Si les trésoriers s'étaient maintenus dans les villes formant à elles seules un canton, c'était au prix d'un amoindrissement considérable de leur statut et d'une baisse de leur rémunération. Ils n'étaient plus les riches financiers d'autrefois percevant l'intérêt des sommes qu'ils prêtaient à la ville. Ils n'étaient plus en mesure de prêter des fonds, opération que la dépréciation monétaire rendait peu profitable. On ne pouvait plus exiger d'eux un cautionnement en numéraire que la Convention, conformément à ses idées démocratiques, avait d'ailleurs aboli par la loi du 14 pluviôse an II. Les trésoriers n'offraient donc plus aucune garantie et le Directoire, qui s'était vite aperçu des dangers d'une telle situation, n'avait pu y remédier, en l'absence d'une monnaie digne de ce nom, que sous la forme atténuée d'un gage en immeuble, beaucoup moins sûr dans ses

effets, La caisse de la ville pouvait donc être tenue par un simple employé municipal. La fonction était devenue à géométrie variable. Dans les municipalités de plus de 100000 habitants, à savoir Paris, Lyon, Bordeaux et Marseille, divisées en un bureau central et plusieurs arrondissements, les administrateurs rétablirent rapidement l'unité financière en nommant un trésorier unique. En revanche, dans les municipalités composées de plusieurs communes, chacune d'entre elles n'était représentée que par un unique agent ne pouvant recruter aucun commis supplémentaire ni par conséquent aucun trésorier. En pratique, la plupart d'entre elles n'en avaient plus la nécessité, ne vivant que de centimes additionnels recouverts par les percepteurs qui acquittaient aussitôt leurs dépenses.

C'est seulement à la fin du Directoire que les deux catégories de comptables locaux virent leur existence confirmée. La loi du 11 frimaire an VII prévoyait qu'il y aurait des percepteurs dans les communes regroupées au niveau du canton et des « préposés spéciaux » dans les communes formant à elles seules un canton. Les trésoriers municipaux n'avaient plus de nom dans la langue. Le texte ne faisait qu'entériner un état de fait, mais il opérait aussi une volte-face complète par rapport aux idéaux révolutionnaires. Le fait même d'admettre qu'une ville ait besoin d'un comptable revenait à reconnaître qu'elle vivait non seulement des contributions directes qui en réalité ne rentraient pas, mais aussi des octrois ou des revenus patrimoniaux. C'était remettre en cause tout l'édifice sur lequel avait été échafaudée, au prix d'un immense effort intellectuel, la notion de citoyenneté politique. Le libre consentement à l'impôt impliquait l'organisation d'une fiscalité directe et la bonne volonté des contribuables. La question jamais résolue du pouvoir municipal originaire avait empêché de trouver une alternative aux revenus locaux traditionnels, Il fallut que le désastre des finances directoriales devienne d'une évidence criante pour que les contemporains soient convaincus de la nécessité de rompre

avec des théories révolutionnaires dont ils étaient pétris. François de Neufchâteau, ministre de l'Intérieur, fut l'un des réformateurs les plus éclairés de son temps mais aussi l'un des moins suivis dans sa politique administrative. Il eut l'ambition de bâtir à travers la loi du 11 frimaire an VII un système rationnel de finances locales qui manquait totalement d'emprise sur la réalité du moment mais dont les principes connaîtraient un grand avenir.

Chaque niveau d'administration se voyait attribuer des charges et des ressources particulières. Les municipalités avaient la possibilité de créer des octrois et de conserver le patrimoine qu'elles avaient pu soustraire à l'administration des Domaines, Un nouveau circuit de trésorerie était édifié, avec l'ambition jamais encore atteinte de canaliser puis de répartir équitablement les contributions directes. Enfin, un contrôle des comptes centralisé était instauré. A chaque niveau, administrateurs et comptables devaient rendre un compte annuel au niveau institutionnel directement supérieur et ce jusqu'au Gouvernement. En cas de retard, ils étaient passibles d'une d'amende ou d'une suspension immédiate. L'obligation de rendre les comptes de la commune supposait que la caisse municipale devait être unique : le principe était implicite mais très clair. Il heurtait cependant des habitudes anciennes. Les administrateurs multipliaient les virements internes, ajustant leurs finances comme ils l'entendaient. Ils continueraient longtemps à le faire, malgré les interdictions réitérées, gardant l'habitude de préserver le secret de leurs affaires dans une double comptabilité frauduleuse. Cependant le principe non encore formulé de l'unité de caisse faisait du teneur de comptes un homme indispensable. Il l'était même vis-à-vis du receveur de l'octroi qui fournissait la plus grande part des ressources communales et dont il devait centraliser les fruits.

UNE CENTRALISATION NAPOLÉONNIENNE AMBIGUË

Après le 18 brumaire, Bonaparte n'entreprit

pas immédiatement de réformer les finances locales. Il existait des priorités plus urgentes encore, telles que la restauration du crédit de l'Etat et la réforme institutionnelle. Pourtant au bout de quelques années, il soumit les comptables locaux, appelés désormais « receveurs municipaux », à une réglementation unifiée et centralisée. Il y parvint par toute une série de mesures qui ne révélaient qu'après coup leur logique profonde et que l'on peut analyser, soit comme le résultat d'un plan savamment calculé, soit comme des réactions ponctuelles aux informations que les préfets lui transmettaient, Le Premier consul cherchait à reconstruire des administrations communales plus solides qu'à l'époque du Directoire, composées des notables qui étaient les mieux insérés dans le tissu local, tout en les soumettant au contrôle étroit du préfet, Il voulait aussi mettre fin à l'endettement local sans qu'il en coûtât un sou au budget de l'Etat. D'où un attentisme relatif, un calendrier mûrement réfléchi, dont on ne peut aucunement conclure, comme on l'a parfois dit à tort, qu'il se désintéressait de la question. Si l'administration municipale fut une nouvelle fois réformée de fond en comble par la loi du 28 pluviôse an VIII, l'organisation financière des communes se coula très largement dans le moule antérieur, la loi du 11 frimaire an VII n'étant pas abrogée. Simplement les maires remplacèrent les administrateurs directoriaux dans leur rôle d'ordonnateurs des dépenses et des recettes communales. Le dualisme instauré à l'époque du Directoire chez les comptables municipaux ne fut nullement remis en cause.

Le Premier consul avançait avec une grande prudence. Il commença par réformer les établissements charitables dont la misère effroyable affligeait les âmes les plus insensibles et dont l'endettement compromettait les finances communales, risquant par une réaction en chaîne de ponctionner à son tour le budget de l'Etat. Les préfets exhortèrent les maires rétifs à créer des octrois pour financer leurs établissements de bienfaisance et permirent

à ces collectivités rattachées de rembourser leurs dettes en mettant à leur disposition des rentes et des biens fonciers. Le comptable de la commune sortait grandi des relations financières aménagées entre les communes et les différentes institutions locales, dont il pouvait en outre cumuler la gestion comptable. Dans le même temps, le Premier consul entreprit de soumettre à l'obligation du cautionnement les différents manieurs de deniers publics. Le procédé était ancien, il avait des incidences dans tous les domaines : monétaire, financier, économique, social, politique, moral. Les receveurs généraux y furent tout de suite assujettis, suivis des receveurs particuliers puis des percepteurs. Tous devinrent des fonctionnaires nommés par le Gouvernement ce qui donnait le moyen d'exiger d'eux une garantie aussi contraignante et aussi fructueuse, puisqu'elle servait transitoirement à alimenter le budget de l'Etat. La « fonctionnarisation » de ces comptables n'était pas une opération coûteuse mais au contraire extrêmement rentable. Concernant les « préposés spéciaux », la situation était plus délicate. Recrutés aux heures les plus sombres de la période révolutionnaire, ils n'étaient pas nécessairement riches et d'ailleurs, le Gouvernement ne disposait d'aucun pouvoir pour les obliger à verser dans la caisse d'amortissement une garantie financière importante. S'il en avait eu un, il aurait admis implicitement disposer d'un droit de regard vis-à-vis de la situation financière largement obérée des communes et c'est ce qu'il ne voulait à aucun prix. Il se contenta donc d'exiger dans un premier temps des « préposés spéciaux » qu'ils versent une partie de leur cautionnement en numéraire et dans la caisse du mont-de-piété la plus proche.

C'est seulement trois ans après la prise de pouvoirs des Consuls que le Gouvernement entreprit de réglementer la procédure budgétaire et la comptabilité communale. Les préfets étaient installés depuis le milieu de l'an VIII, les conseils municipaux avaient discuté des prévisions budgétaires des années IX et X, des comptes de l'an IX et, compte tenu des délais de communication, le

Gouvernement avait eu le temps de tirer les leçons d'un exercice financier complet. L'arrêté des Consuls en date du 4 thermidor an X prévoyait que les préfets devaient assembler extraordinairement les conseils municipaux afin que ces derniers établissent l'actif et le passif de la commune et qu'ils dressent l'état par aperçu de ses recettes et de ses dépenses. Les moyens extraordinaires étaient soigneusement distingués des moyens ordinaires. Les conseillers retrouvaient le droit de fixer librement le nombre des centimes additionnels nécessaires. Les ressources ordinaires pouvaient être accrues par la création d'octrois, par l'établissement d'un poids public et par la location des places aux halles et marchés. Le budget était obligatoirement présenté en équilibre et divisé en chapitres dont la contexture restait à préciser. Dans les communes dont les revenus ne dépassaient pas 20000 F, il était soumis à l'approbation des préfets; le percepteur des contributions directes était chargé de son exécution. Dans les autres communes, il était soumis à l'approbation du Premier consul qui statuait après avoir entendu le Conseil d'Etat puis il était exécuté par un comptable encore appelé « préposé » dont l'existence se voyait définitivement confirmée. Ce « préposé » était élu par le Conseil municipal mais pouvait être destitué par le ministre de l'Intérieur sur la proposition du maire et l'avis du sous-préfet.

Enfin, l'arrêté du 4 thermidor an X interdisait aux receveurs municipaux de payer une dépense en dépassement des sommes inscrites au chapitre correspondant du budget. Le principe était ancien mais l'absence de procédure budgétaire n'avait pas permis jusqu'alors de le mettre en oeuvre. Afin de le faire respecter, on commença à mettre en avant une conséquence directe du cautionnement, à savoir la responsabilité des comptables, restée enfouie à l'époque révolutionnaire sous celle plus diffuse des politiques et des fonctionnaires. Déjà, un arrêté du 8 floréal an VIII avait rendu l'ensemble des préposés responsables des fonds dont ils avaient la

garde. L'arrêté du 4 thermidor an X étendit cette responsabilité à toutes les sommes payées en dépassement de crédit. Puis l'arrêté du 19 vendémiaire an XII vint préciser les droits et les obligations des divers « receveurs municipaux, hospitaliers et de bienfaisance », le terme apparaissant alors. Le texte est encore utilisé de nos jours pour définir les attributions des comptables locaux mais, lorsqu'il fut élaboré, il était destiné en premier lieu aux établissements charitables. C'était l'impératif humanitaire que l'on mettait en avant pour charger les Intéressés d'un surcroît de charges et de contraintes. Il s'agissait de donner à cette institution la meilleure partie de leurs ressources, composée en grande partie de rentes et des biens fonciers, en élevant leur comptable à la dignité de gardiens d'un patrimoine destiné à faire la charité. Une longue liste de devoirs et d'obligations était donc confiée à ces agents et l'on faisait appel à leur responsabilité, comme à une simple conséquence des garanties pécuniaires qu'ils offraient. C'est pourquoi un arrêté du 16 germinal an XII soumit les receveurs des établissements de bienfaisance à un cautionnement intégral en numéraire. Puis un autre arrêté du 30 frimaire an XIII imposa la même garantie aux receveurs municipaux. Elle était très lourde.

Les villes de plus de 20000 F devaient adresser leur projet de budget au ministre de l'Intérieur afin qu'il soit examiné en Conseil d'Etat. Le comptable municipal ne pouvait acquitter aucune dépense qui n'ait été préalablement approuvée de cette manière, ni modifier la destination des fonds prévue au budget. Cette procédure ne fonctionna jamais bien, malgré les nombreuses modifications qui lui furent apportées. On le sait par de nombreux exemples et témoignages, entre autres celui du comte Mollien qui explique dans ses mémoires les inconvénients du système. Les receveurs municipaux dont on venait de rehausser le prestige avaient une partie difficile à jouer. Le préfet Antoine Clair Thibaudeau raconte dans ses Mémoires une anecdote significative à cet égard. Lorsque le budget

de la ville de Marseille pour l'année 1806 fut discuté en Conseil d'Etat, il fallut régulariser une dépense qu'il avait ordonnancée sans autorisation préalable du Gouvernement. Elle datait du temps où il existait encore à Marseille trois maires et où le préfet, chargé de l'administration municipale, avait le pouvoir d'ordonnement. Il se trouvait que la somme excédait les crédits ouverts au budget car le préfet avait eu besoin de pourvoir à une réparation urgente dans un immeuble de la ville. La dépense avait été payée par le receveur municipal Jean-Louis Ricard. En dépit des circonstances particulières de l'affaire, l'empereur tança vertement le préfet et destitua le comptable, rappelant que le maire ordonnait, le préfet surveillait et que le receveur était responsable de toutes les irrégularités commises par lui ou par les autres. Jean-Louis Ricard fut le premier et l'unique receveur municipal à connaître sous l'Empire un sort aussi rigoureux, d'autres comptables ayant été remplacés, mesure identique dans ses effets mais moins infamante.

Napoléon 1er avait voulu faire un exemple, la mesure était injuste en l'occurrence, mais il fut impossible de le faire revenir sur sa décision.

Cette brutalité soudaine était aussi la marque de l'impuissance à faire respecter la procédure budgétaire et comptable. Bientôt. Les receveurs municipaux furent entourés d'un arsenal plus étroit de contrôles et de garanties. La loi du 5 septembre 1807 soumit tous les biens immobiliers des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance à l'hypothèque légale prévue par l'article 2121 du Code civil. Cette garantie ne devenait effective qu'à charge d'inscription, qui pouvait être prise à toute époque par les maires mais avant le décès du comptable. Enfin la loi du 16 septembre 1807 institua la Cour des comptes. La Constituante avait créé pour la vérification des comptes de l'Etat un bureau de comptabilité nationale à l'efficacité médiocre. En 1795, une commission de comptabilité nationale l'avait remplacé sans grand bonheur. Réorganisée

en 1800, elle avait mal rempli sa mission. La nouvelle juridiction comprenait dans ses attributions l'apurement des comptes des communes dont les budgets étaient arrêtés par Le chef du Gouvernement et qui disposaient de plus de 20 000 F de revenus et d'un receveur spécial. Mais la lenteur de ses travaux et sa volonté de perfection devaient causer bien des soucis aux comptables locaux.

Depuis longtemps, la volonté du Premier consul de rationaliser la procédure budgétaire et comptable n'avait plus pour objectif d'assainir les finances locales mais de les ponctionner sans vergogne. La réglementation, la centralisation, le contrôle, étaient devenus autant de moyens destinés à faciliter le prélèvement des ressources indispensables à la conduite de la guerre. Des dépenses de plus en plus nombreuses furent confiées aux communes, concernant le Commissaire général de police. Les frais d'entretien des collèges, des lycées et des académies. Des ponctions furent instituées sur les octrois à hauteur de 5 % puis de 10 %, pour le pain blanc des soldats et pour la compagnie de réserve, sur les revenus de toutes les propriétés foncières des communes, telles que maisons, bois et biens ruraux, à hauteur de 10 %, pour entretenir les édifices du culte, etc. Un décret du 22 septembre 1810 tenta d'organiser le recouvrement des fonds que les communes devaient verser à la Caisse d'amortissement - fonds libres excédentaires, fonds réservés aux dépôts de mendicité, dixième du revenu foncier des communes destiné aux besoins du culte. Un rôle devait être formé pour recouvrer les sommes exigées. Peu à peu, l'empereur entreprit de s'emparer des propriétés communales.

Dans cette perspective ambiguë, le pillage organisé par l'empereur sur les revenus locaux se parant des impératifs vertueux d'une saine gestion, survint en 1810 une crise financière très grave, d'ampleur européenne. Les banques parisiennes, pour se sauver, avaient vendu leurs réserves, provoquant une véritable démonétisation.

Des scandales éclatèrent dans plusieurs villes. Les receveurs municipaux et les receveurs de l'octroi avaient creusé dans les finances communales d'énormes déficits. On s'aperçut alors que les receveurs municipaux, tels des banquiers, n'avaient cessé d'utiliser les fonds placés sous leur sauvegarde dans des opérations financières qui se révélaient peut-être en période de prospérité profitables à toutes les parties, mais qui pour l'heure s'avéraient désastreuses. Les comptables n'avaient eu aucune raison d'abandonner du jour au lendemain les habitudes affairistes de l'Ancien Régime, d'autant plus que la procédure budgétaire très lourde mise en place par le régime les obligeait à travailler dans des conditions acrobatiques en contournant les règles en vigueur. Dans ces conditions, les écritures comptables, dont la présentation n'était pas encore réglementée, risquaient fort de n'être que des leurres.

Dès le début de la crise monétaire, Napoléon 1er avait ordonné la vérification de l'ensemble des recettes municipales dans un délai de deux ans. En réalité, elles le furent en quelques mois, grâce à l'ardeur des inspecteurs du Trésor Public. On pouvait ainsi démontrer que les receveurs municipaux faisaient un mauvais usage des fonds qui leur étaient confiés et qu'il valait beaucoup mieux les centraliser dans la caisse du Trésor Public, moyennant le versement d'un intérêt. On pouvait justifier le projet de s'emparer des liquidités séjournant dans les caisses municipales. C'est dans ces conditions qu'intervint le décret du 27 février 1811 relatif à la comptabilité des receveurs des communes. Les receveurs municipaux étaient tenus de verser chez les receveurs généraux et particuliers, pour le compte de la caisse de service, l'intégralité des fonds libres des communes, c'est-à-dire les sommes excédant les besoins du service, moyennant le versement d'un intérêt à chaque collectivité. Pour astreindre les comptables à cette obligation, qui ôtait aux municipalités la libre disposition de leurs liquidités, il fallait que le ministre du Trésor puisse disposer d'une autorité hiérarchique véritable sur les

receveurs municipaux. C'est pourquoi désormais les conseils municipaux ne furent plus libres de choisir un homme qu'ils soumettaient à l'agrément du préfet. Ils devaient présenter une liste de trois candidats qui était adressée, accompagnée de l'avis du sous-préfet et du préfet, au ministre du Trésor, lequel présentait à la nomination de l'empereur le sujet qu'il croyait mériter le mieux sa confiance. Les receveurs municipaux devenaient donc des fonctionnaires de l'Etat, comme les percepteurs l'étaient déjà depuis 1804 mais à la différence de ces derniers. Ils restaient sous l'autorité hiérarchique du maire.

Toutefois le ministre pouvait exercer sur les deux catégories de comptables municipaux un droit de surveillance. Dans ce but le nombre des inspecteurs généraux du Trésor fut augmenté d'un tiers. Mais pour que leurs vérifications soient efficaces, les receveurs municipaux furent soumis à un mode d'écriture uniforme fondé sur la partie double, principe qui existait déjà dans de grandes villes telles que Rouen ou Marseille, tandis que les percepteurs, qui géraient des communes de plus petite taille, n'avaient besoin que de la partie simple. Les receveurs municipaux durent envoyer mensuellement

un état de situation qui servait à l'inspecteur de base à son contrôle. Afin de mettre en œuvre ses nouvelles attributions, le comte Mollien créa aussitôt un bureau de la comptabilité des communes et des établissements publics.

Le ministre de l'Intérieur, le comte de Montalivet était donc dépossédé d'une partie des attributions qu'il exerçait depuis la Révolution en matière de dépenses communales. Il en conçut un vif dépit et riposta par toute une série de circulaires dans laquelle il chargeait les préfets, les sous-préfets et les maires d'un contrôle serré et complètement irréaliste. C'est de cette époque que date la cogestion des deux ministères de l'Intérieur et des Finances en matière de finances locales; elle s'ouvrait dans une atmosphère de grande rivalité. Le ministre de l'Intérieur put se faire passer pour le défenseur des intérêts communaux contre son collègue présenté comme un accapareur, ce qui à l'époque était exact. Quant aux receveurs municipaux, ils étaient devenus les agents de la centralisation, des agents doubles qui pouvaient tout aussi bien masquer la réalité financière de la ville mais dont on tentait de contrôler plus efficacement les écritures.

La fonction d'ordonnateur dans le nouveau cadre de gestion publique

Jean-Pierre Duprat et Marc Simmony, Enseignants à l'Université Montesquieu -Bordeaux IV
Revue Française de Finances Publiques, Septembre 2008

Peu de temps après l'adoption de la loi organique du 1er août 2001 se posa la question de l'adéquation du règlement général sur la comptabilité publique de 1962. Outre les nouvelles orientations managériales concrétisées par la déclinaison opérationnelle des programmes dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF et les interrogations relatives à l'adaptation des contrôles, il fallait également tenir compte des dispositions de la loi organique qui, bien que ne mentionnant que les comptables publics (article 31), ne sont pas sans incidences sur les ordonnateurs.

D'ailleurs le vocabulaire des praticiens de la LOLF se trouve désormais partiellement déconnecté du langage juridique traditionnel. Afin de rendre compte des différents aspects de la pratique de la fonction d'ordonnateur, sont désormais utilisés les termes de gestionnaire, de répartiteur de crédits, de valider d'engagements juridiques, de certificateur du service fait... La définition et le contenu des fonctions de l'ordonnateur apparaissent comme un des aspects importants de la réforme à réaliser, d'autant qu'il faut intégrer le rôle des nouveaux acteurs que sont les responsables de programme et de BOP.

Cependant, la présente étude intervient à un moment encore incertain, dans la mesure où les autorités n'ont pas statué sur les évolutions à consacrer; elle ne peut donc être perçue comme l'annonce de ces dernières, mais seulement comme un recensement des contextes susceptibles de peser sur la définition et le contenu de la fonction d'ordonnateur.

Autant il est apparu plus aisé de redéfinir juridiquement le rôle du comptable, même si des débats purent surgir sur la réalité de sa

responsabilité personnelle, autant la perception des fonctions de l'ordonnateur a toujours été plus difficile, car elle se trouve plus proche de l'action politique et est fonctionnellement partagée entre la décision (l'engagement) proprement dite et son exécution (liquidation et mandatement). Dans son ouvrage classique, R. Stourm centrait ainsi sa définition de l'ordonnateur sur la personne du ministre, mais l'analyse plus théorique des actes émis le conduisit à montrer les difficultés tenant à la notion d'engagement.

Dans sa thèse récente, S. Thiebault démontre la persistance de la juxtaposition des deux notions figurant dans les textes financiers, comme dans les ouvrages de doctrine, celles précisément d'administrateur et d'ordonnateur, la dernière revêtant un caractère administratif et technique. Or, après l'unification opérée par le décret de 1962, la LOLF conduit à revisiter la simplification apparente ainsi réalisée, pour dissocier, sous un autre angle, les décisions de gestion des opérations d'exécution :

Ainsi, la réécriture devrait conduire à intégrer dans une notion générique des activités diversifiées dans le cadre du processus de dépense. Elle suppose, parallèlement, la prise en compte du responsable de programme dans la réorganisation des services centraux et dans le pilotage de la déclinaison des programmes, notamment au niveau territorial. Actuellement, et les aspects techniques tendent pourtant à passer au second plan par rapport à la prise en compte de la responsabilité des nouveaux acteurs.

I- LA DUALITÉ DE LA FONCTION D'ORDONNATEUR

Dans la détermination des caractéristiques de la fonction d'ordonnateur, une difficulté majeure tient à ce que la notion est rarement considérée en elle-même et davantage en relation avec celle de comptable public, pour déterminer le partenaire de ce dernier ou, plus encore, pour préciser les modalités d'un système de responsabilité, y compris la juridiction spécialisée compétente. Encore aujourd'hui, cette dimension demeure importante. Or, la logique de performance ne se satisfait plus d'un contrôle construit autour de la régularité des opérations.

Il convient de considérer sur de nouvelles bases les concepts classiques de la comptabilité publique, en s'attachant d'abord aux aspects concrets, par l'examen du rôle des différents acteurs, mais en retenant pour cela le schéma traditionnel décision - exécution. Un aspect particulier de la rationalisation des procédures mérite une attention particulière, du fait de la clarification et de la professionnalisation qu'il induit: il s'agit notamment de la démarche de «réingénierie» des procédures budgétaires et comptables et de l'émergence des services facturiers, assurant ainsi une interpénétration avec la fonction comptable.

1° - Fonctions d'allocation des moyens et fonctions d'exécution des dépenses

Les compétences des ordonnateurs trouvent leur fondement dans les dispositions du décret du 29 décembre 1962, modifié : ils « *prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses* », « *ils constatent les droits des organismes publics, liquident les recettes, engagent et liquident les dépenses* ».

La mise en œuvre de la LOLF agit progressivement sur le rôle des acteurs de la gestion publique, notamment dans le domaine de la fonction financière de l'État. L'ordonnateur, comme d'autres acteurs de cette dernière, participe à cette évolution avec potentiellement un nouveau partage des rôles. La dualité de la fonction d'ordonnateur ouvre le champ des possibilités organisationnelles,

DRNC/DEJRG/SD

notamment inspirées des centres de services partagées (CSP) mis en place dans les secteurs parapublic ou privé (12), et donc de nouvelles répartitions des rôles et des responsabilités. Les deux activités majeures de l'ordonnateur, sont l'allocation des moyens et l'exécution des dépenses.

- L'allocation des moyens s'effectue à deux niveaux : en administration centrale et dans les services déconcentrés.

En administration centrale, la décision de répartition (notification) des enveloppes de moyens (crédits et plafonds d'emplois en équivalents temps plein travaillé) vers les services chargés de la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques relève, par délégation du ministre concerné, de la compétence :

- du responsable de programme, en lien avec la direction financière du ministère dont il relève, pour l'allocation des moyens aux différents budgets opérationnels de programme (BOP) qu'ils soient en administration centrale ou au niveau déconcentré;
- des responsables des BOP centraux pour l'allocation des moyens aux unités opérationnelles (UO) en administration centrale ou au niveau déconcentré.

La mise à disposition des crédits à chaque BOP déconcentré est opérée par le service ordonnateur dans la limite des enveloppes allouées par le responsable de programme ou le responsable de BOP central selon le rythme arrêté par le ministre, le responsable de programme ou le responsable de BOP.

Au niveau déconcentré, l'allocation des moyens s'opère, par délégation du préfet pour les services relevant de son champ de compétence par :

- Dans un premier temps, la décision de répartition des enveloppes par les responsables de BOP déconcentrés vers les services chargés

Repères N°20 / Finances publiques

de La mise en œuvre opérationnelle, c'est-à-dire les unités opérationnelles (UO) de niveau déconcentré;

- puis la mise à disposition effective des crédits à chaque UO dans les systèmes de gestion appartient à chaque responsable de BOP par subdélégation des crédits reçus dans la limite des enveloppes mises en place.

Tant au niveau central que déconcentré, l'allocation des moyens aux budgets opérationnels de programme (BOP) repose sur une programmation des activités des services ayant fait l'objet d'un dialogue de gestion avec le responsable de programme, portant notamment sur l'adéquation des activités programmées à la performance attendue et sur les moyens (crédits et effectifs) associés.

Généralement les **directions «métiers»** ont délégué au niveau central pour **prendre les décisions** (que ce soit en matière de répartition de crédits ou d'engagements envers un tiers).

Pour autant, aucune de ces directions n'a en charge la totalité des activités d'ordonnateur en matière d'allocation des moyens. Le ministre est le seul ordonnateur reconnu (y compris dans les applications informatiques), les différents services étant reconnus par un code service auquel sont rattachées des habilitations en fonction du champ de compétences accordé à chaque direction par l'organisation du ministère et les délégations de signature du ministre qui en découle.

La direction financière d'un ministère, quant à elle, exerce le plus souvent, en appui aux «directions métiers », affectataires d'enveloppes de crédits, une expertise juridique des décisions qui lui sont soumises et une validation, dans les systèmes d'information budgétaires et comptables, des décisions prises par les directions métiers.

Au niveau déconcentré comme en administration centrale, la délégation de signature émane d'un ordonnateur de droit (le plus souvent le préfet au niveau déconcentré)

et identifie le champ de compétences accordé à chacun des chefs de service placés sous son autorité et pouvant se réserver la prise de décision en fonction de divers critères.

- L'exécution de la dépense publique par l'ordonnateur se décompose traditionnellement en plusieurs étapes :

Au niveau central comme au niveau déconcentré, l'acte de dépense se décompose traditionnellement en étapes pour parties juridiques, pour partie comptables et financières :

1. La décision d'engagement envers un tiers (acte juridique) : contenu de la prestation et choix du tiers, indication de la destination concernée (programme action) ;

2. L'enregistrement comptable de la décision d'engagement (impliquant l'indication de la nature de la dépense) ;

3. La signature de la décision après enregistrement comptable (acte juridique) ;

4. La notification de la décision au tiers (acte juridique) ;

5. La constatation du service fait (réception) qui met fin en tout ou partie à l'engagement pris par le prestataire envers le décideur ;

6. La certification du service fait (acte comptable tirant les conséquences financières de la réception) - Cette certification peut valoir ordre de payer si un service facturier existe ;

7. la demande de mise en paiement (acte comptable).

Ce cadre de gestion a été modélisé par des travaux de « réingénierie des procédures budgétaires et comptables », conduits entre mi 2005 et mi 2007 par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) avec la direction du budget, l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) et des ministères pilotes.

Il s'est agi de traduire, dans les circuits de la gestion publique, les innovations portées par la LOLF, en vue de :

- Revisiter l'ensemble des procédures et repenser le rôle des acteurs de la gestion publique dans le but d'obtenir des gains à la fois de qualité et de productivité;
- Intégrer les nouvelles règles budgétaires et comptables afin de tirer pleinement profit des potentialités offertes par la LOLF ;
- Mettre à profit l'arrivée d'un nouveau système d'information intégré (système cible Chorus).

Ce chantier s'est traduit par une remise à plat de l'ensemble des activités de la sphère budgétaire et comptable avec l'objectif d'optimiser la gestion des politiques publiques. C'est l'ensemble de ce nouvel environnement budgétaire et comptable qu'il conviendrait à terme de consolider au plan juridique, notamment à l'occasion de la modification du décret du 29 décembre 1962, mais aussi par d'autres textes pour les nouveaux acteurs de la gestion publique que sont en particulier les responsables de programme.

2°- L'articulation avec la fonction comptable et les services facturiers

Dans la perspective d'une consolidation ultérieure devant déboucher sur l'adoption d'un socle réglementaire rénové, des expérimentations sont conduites qui rendent évolutives les constats réalisés actuellement, mais l'objectif demeure toujours de :

- Fluidifier les procédures, afin d'en faciliter la gestion, et d'assurer plus rapidement le paiement;
- Sécuriser les opérations sans recourir à des contrôles redondants tout en renforçant la qualité comptable ;
- Responsabiliser et professionnaliser encore plus les acteurs.

Une répartition nouvelle des tâches vise à raccourcir la chaîne des opérations assurées par l'ordonnateur, en confiant au service facturier les opérations de traitement des factures. La liquidation est suivie par la certification du service fait, qui équivaut à l'ordre de payer et met directement le comptable à même de contrôler le montant précis de la dépense. Les informations nécessaires doivent être mises en cohérence grâce à l'application informatique qui assure un accès des divers intervenants à celles-ci.

En effet, s'agissant des systèmes d'information budgétaire et comptable, a prévalu d'abord une solution transitoire, prenant en compte l'essentiel de la LOLF à compter du 1^{er} janvier 2006. Elle repose sur les deux outils disponibles : ACCORD au niveau central et NDL au niveau déconcentré. À l'horizon 2010, le projet CHORUS, incluant l'acquisition d'un progiciel intégré, devrait permettre d'optimiser la gestion publique en donnant à l'ensemble des acteurs un cadre d'information partagé sur la chaîne de la dépense à l'échelon tant central que déconcentré. Les opérations de réception et de certification du service fait devraient alors constituer les dernières étapes de la fonction d'ordonnateur faisant disparaître la phase de l'ordonnancement en central (ce que permet déjà ACCORD) et du mandatement au niveau déconcentré. Dans l'organisation nouvelle, les acteurs sont recentrés sur leur rôle respectif dans la chaîne de dépense, en synergie avec le métier que ce rôle génère. Les gestionnaires sont ainsi notamment chargés de mieux participer à la fonction d'instruction économique et juridique des dossiers; les services budgétaires sont recentrés sur la gestion des crédits et de la trésorerie; et le comptable est chargé des contrôles et de la production d'informations financières pour l'ensemble des acteurs.

Dans la pratique la notion d'ordonnateur tend à s'effacer derrière celle de service gestionnaire qui assure dans les faits un certain nombre de tâches qui relevaient de l'ordonnateur.

À ce stade, apparaît à nouveau la distinction entre la décision et le traitement administratif et comptable de cette décision. Ce dernier devrait relever de centres de services partagés (CSP) qui auraient à traduire dans les systèmes d'information budgétaire et comptable les décisions d'allocation des crédits aux BOP par les responsables de programme, et aux UO par les responsables de BOP.

Il semble opportun que la nouvelle version du décret sur la comptabilité publique maintienne la notion d'ordonnateur, comme catégorie générique, mais en précise concrètement la nature des fonctions ainsi regroupées, pour identifier plus facilement leur répartition entre les différents acteurs. L'importance accordée au service facturier devrait conduire à inclure cette notion dans le texte, parallèlement au regroupement des actes relevant de l'ordonnancement, du mandatement ou de l'ordre à payer sous l'appellation «d'autorisation de mise en paiement ». En effet, le service facturier doit assurer le traitement de cette dernière, après vérification des étapes antérieures. Comme pour les entreprises, il doit réceptionner l'ensemble des factures et assurer la mise en paiement pour le compte d'un ou plusieurs services gestionnaires. Afin d'éviter la multiplication des contrôles, ce service est placé, au niveau central, auprès du comptable public.

Ce service facturier a donc vocation à constituer un centre de services partagés (CSP) agissant pour plusieurs services gestionnaires, d'autres centres de services partagés pouvant éventuellement être orientés vers la fonction financière, la facturation achat ou la gestion administrative du personnel. L'existence d'un service facturier rationalise donc les contrôles et attribue la fonction de gestionnaire des factures directement au comptable, une fois l'autorisation de mise en paiement donnée, après que le service facturier ait vérifié la certification du service fait.

La mise en place à compter de 2007 de services facturiers auprès d'une dizaine de ministères, recouvre au niveau central des périmètres de

dépenses plus larges que les expérimentations réalisées précédemment.

Pour les administrations déconcentrées, plusieurs modes d'organisation sont concevables selon que l'on retient une approche verticale ou horizontale de mutualisation, notamment des services facturiers ministériels ou interministériels placés, par exemple, auprès des services

régionaux des finances. Aussi, quel que soit le niveau considéré, la mise en œuvre de services facturiers et d'une façon plus générale de CHORUS, nécessite des prérequis organisationnels et donc des réorganisations de services. La démarche de révision générale des politiques publiques (RGPP), engagée à compter de l'été 2007, invite notamment à reconsidérer les modalités d'organisation des administrations centrales et des services déconcentrés de l'État. La réduction programmée du nombre de directions d'administration centrale, les fusions de services déconcentrés, le pilotage au niveau régional des politiques publiques ... sont autant de facteurs favorisant le déploiement des centres de services partagés dans le domaine financier. En effet, il est indispensable pour réaliser les gains de productivités attendus que ces services facturiers atteignent une taille suffisante, permettant d'« industrialiser » les processus en traitant une masse critique d'actes. L'objectif est bien d'automatiser au maximum les étapes de traitement et de contrôle des factures, recentrant l'intervention humaine pour l'essentiel à la gestion des anomalies, à l'audit des procédures ainsi qu'à la valorisation de l'information financière.

II. - LA POSITION DE L'ORDONNATEUR DANS LA CHAÎNE DE RESPONSABILITÉ

La priorité souvent accordée dans les études portant sur la LOLF à la question de la responsabilité de l'ordonnateur, au sens large, tient à la fois à l'approche managériale de la réforme et à l'émergence des catégories nouvelles de responsables de programme et de BOP. De même, pour la Cour des comptes,

plusieurs interventions du premier président, M. Séguin, manifestent un souci évident de préserver la portée du contrôle opéré par les juridictions financières.

Ainsi, de même que les méthodes traditionnelles du contrôle opéré par le comptable public sont l'objet d'une révision, les juges financiers sont appelés à adapter leurs méthodes dans l'approche de la gestion des ordonnateurs. Celle-ci doit s'accompagner de nouveaux mécanismes de sanction.

1°- La conciliation entre responsabilité managériale et responsabilité financière

La LOLF traduit la volonté du législateur organique de conduire les administrations à rechercher une plus grande efficacité de leur gestion et une plus grande efficacité d'action. La nouvelle architecture budgétaire a identifié le programme comme périmètre pertinent de gestion des politiques publiques et de mise en œuvre ainsi que d'évaluation de la performance.

En dotant le responsable de programme d'une enveloppe globale de crédits limitatifs et de résultats à atteindre, la LOLF fait émerger un acteur nouveau, celui de « manager public », chargé sous l'autorité du ministre de mettre en œuvre une politique publique clairement identifiée. On comptait en 2007, 85 responsables de programme. Leur mission est d'optimiser l'allocation des moyens budgétaires et des ressources humaines aux différentes activités du programme et de choisir les natures de dépenses les mieux adaptées aux objectifs fixés par le gouvernement.

Ce dispositif basé sur l'autonomie de gestion, l'engagement sur les résultats et l'exigence de compte rendu est décliné à l'échelle des services centraux ou déconcentrés dans les budgets opérationnels de programme (BOP).

S'instaure ainsi, à la faveur de la réforme budgétaire, un nouvel équilibre entre la responsabilité traditionnelle vis-à-vis des règles

de toute nature qui encadrent l'action administrative et la responsabilité de gestion ou managériale.

Jusqu'ici la responsabilité des gestionnaires était seulement définie par un ensemble de régimes juridictionnels définissant des fautes et des sanctions comme la responsabilité des ordonnateurs devant la cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). Dans la mesure où il s'agit d'infliger des sanctions lorsque des fautes sont commises, la caractérisation des fautes, leur procédure d'examen et de jugement sont nécessairement limitées à des définitions formelles, tournées vers le respect de règles et de procédures. En somme, ces régimes de responsabilité génèrent des contrôles axés sur la régularité des opérations. Or les contrôles de régularité n'ont pas vocation à orienter l'effort des agents vers la performance et l'obtention des résultats.

C'est pourquoi, avec la LOLF, émerge une seconde notion de responsabilité par rapport aux résultats, une responsabilité aussi dans la bonne gestion financière des budgets désormais globaux et dans la qualité des comptes rendus.

Cette notion se situe moins dans le respect des règles, dans la mesure où un mauvais exercice de cette responsabilité n'aboutit pas nécessairement à une dépense irrégulière, mais à une mauvaise gestion dans la mise en œuvre des politiques publiques dont les gestionnaires ont la charge.

Le responsable de programme ou de BOP devrait alors être « saisi », soit pour le caractère sincère de ses prévisions, soit pour une mauvaise appréciation des risques, soit pour des décisions de gestion en inadéquation avec les moyens dont il dispose. Ici, ce n'est pas l'ordonnateur qui est au cœur du dispositif, mais « le manager ».

Cette nouvelle notion de responsabilité ne pourra toutefois être effective que si elle peut induire des conséquences négatives et positives pour le responsable. C'est pourquoi

l'appréciation et l'évaluation de l'action des responsables représentent aujourd'hui un enjeu managérial clé. Il importe donc de valoriser cette « chaîne de responsabilité » partant du responsable de programme jusqu'à celui de l'unité opérationnelle (UO), en passant par le responsable de BOP.

Les conséquences positives peuvent être traduites en termes de carrière et de rémunération. Les conséquences négatives peuvent être traduites de la même manière mais en sens inverse. D'autres moyens permettent aussi de «sanctionner» des comportements inadéquats, allant plus loin que la simple insuffisance dans les performances, tel que, le retrait d'un poste de responsabilité qui peut intervenir en l'absence même de faute professionnelle pour les postes à la disposition du gouvernement ou les postes à statut d'emploi.

2° - Compétence du juge financier et modulation des sanctions

À plusieurs reprises, la Cour des comptes a dû rechercher une conciliation entre le principe de son indépendance et les fonctions élargies, avec la procédure de certification des comptes notamment. Elle a toujours eu le souci de préserver l'unité que procure le statut de magistrat de ses membres et sa nature de juridiction administrative spécifique, récusant à l'avance toute idée de dissociation à l'occasion de l'exercice des différentes compétences qui lui sont attribuées. En avril 2005, son procureur général d'alors, Mme Hélène Gisserot, a clairement rappelé les données présidant à une recomposition du droit de la responsabilité financière. La Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes pourraient voir s'accroître leurs compétences en direction des ordonnateurs, la CDBF agissant seulement comme juge d'appel.

Comme ont pu le relever plusieurs auteurs, ces évolutions se trouvent commandées par les transformations apportées par les systèmes informatiques aux relations entre ordonnateurs et comptables, dont les activités sont de plus en

plus imbriquées. L'ordonnateur intervient directement dans les écritures comptables, s'agissant notamment de la transcription des décisions et de leur suivi en comptabilité générale, illustrant l'atténuation apportée par les réformes au principe de séparation. Par ailleurs, le décret du 27 janvier 2005 a procédé à une actualisation du contrôle financier avec un allègement des contrôles a priori, déjà largement engagé par la direction du Budget dans le cadre de la rénovation du contrôle budgétaire. La préconisation validée le 12 décembre 2007 par le conseil de la modernisation des politiques publiques va progressivement repositionner le contrôle budgétaire, en le focalisant d'une part sur la prévention des risques budgétaires annuels et pluriannuels, d'autre part sur la maîtrise de l'exécution budgétaire. Cette évolution devrait conduire à mettre en place des outils de détection des risques budgétaires dans les ministères et les opérateurs de l'État que sont principalement les établissements publics.

S'agissant des juridictions financières, les choix s'avèrent plus difficiles et les réformes minimales car la LOLF implique d'étendre les investigations à la qualité de la gestion, en procurant une portée beaucoup plus étendue à la notion actuellement retenue de «bon emploi des crédits». Le vice-président de la CDBF a d'ailleurs observé combien les textes applicables rendent difficiles l'appréciation de la faute managériale.

Les nouvelles procédures se trouvent fragilisées en l'absence d'un socle réglementaire suffisamment adapté, durant cette période transitoire.

S'agissant de la Cour des comptes, la loi du 1^{er} juillet 2006 constitue une première étape dans son adaptation au nouvel environnement budgétaire et comptable, à la fois en renforçant son indépendance et en élargissant les possibilités de recrutement externe, afin de s'assurer des expertises nécessaires.

En effet, dans le cadre de sa mission générale d'assistance au Parlement, la Cour des comptes,

au vu de plusieurs dispositions de la LOLF, examine au-delà du seul contrôle de régularité :

-La sincérité et la fidélité des comptes de l'État à l'occasion de la certification;

-Les résultats de l'exécution des crédits par mission et par programme à l'occasion de la loi de règlement.

Si le fondement traditionnel de la comptabilité publique demeure le contrôle de la régularité, envisagé comme un «droit politique », selon la formule reprise par M. Séguin , la logique managériale introduit une dimension supplémentaire, celle de transparence, permettant d'apprécier les résultats d'une gestion et faisant émerger une notion déjà retenue dans le domaine des entreprises publiques, celle de faute de gestion . Une évolution générale des institutions supérieures du contrôle en Europe réside dans la valorisation de ce contrôle de la bonne gestion financière, mais il reste à déterminer les conséquences pratiques applicables au gestionnaire. Trop souvent, la répression pénale tend à l'emporter, du fait des lenteurs de la CDBF, ce qui freine l'instauration d'une sanction spécifique de la faute grave de gestion et représente un obstacle au développement de la logique managériale, même si des faits délictueux doivent être réprimés.

La place de la CDBF fait l'objet d'une réflexion afin d'étoffer les moyens pour l'ériger en véritable juge des fautes graves de gestion, en complément des propres actions de la Cour des comptes. Par ailleurs, le réexamen de ses modalités de mise en cause éventuelle des ordonnateurs s'impose.

Mais une sanction juridictionnelle n'est pas le moyen le plus approprié pour apprécier au quotidien des résultats obtenus par les gestionnaires et, même dans le premier cas, il faudrait graduer les sanctions.

Le droit de la comptabilité publique est répressif et ne connaît que des sanctions négatives, sous la forme d'amendes. Cet aspect est particulièrement apparent dans le cas de la CDBF, qui a pu être caractérisé comme une «juridiction administrative pénale qui ne dit pas son nom». À côté de la sanction prononcée par les juridictions financières, éventuellement sous la forme symbolique de mentions au rapport, il faut également considérer les ressources offertes par le droit de la fonction publique, confronté également à la logique managériale, sous l'aspect de la gestion des ressources humaines. La mise en œuvre des programmes suppose une plus grande souplesse dans les éléments constitutifs de la rémunération.

S'agissant de celle-ci, se trouve évoquée, au travers du système indemnitaire, la possibilité de récompenser le mérite. À côté du traitement principal, les indemnités mais également les promotions permettent de tenir compte de divers aspects de la fonction, y compris la sanction des performances. Il s'agit d'un compromis entre la logique juridique et la logique managériale.

Au - delà du cas précis de l'ordonnateur et des nouvelles organisations à mettre en place, le problème de la responsabilité se trouve au centre du nouveau contrat social que sollicitent à la fois la doctrine et les responsables politiques et administratifs.

Pour une gestion pluriannuelle des finances publiques

Dodier Migaud, Président de la commission des finances à l'Assemblée nationale
Gilles Carrez, Rapporteur général de la commission des finances à l'Assemblée nationale

La Revue du Trésor, Octobre 2008

Selon les conceptions traditionnelles du droit budgétaire, l'annualité est une garantie protectrice des droits du Parlement. Héritée du principe de consentement à l'impôt figurant à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Pour autant, le développement de la gestion pluriannuelle des finances publiques est incontestablement une avancée dont le Parlement doit se réjouir.

Quelle portée concrète revêt aujourd'hui le principe d'annualité budgétaire ? Découlant de l'article 47 de la Constitution et réaffirmé à l'article premier de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, il signifie que l'autorisation budgétaire délivrée par la loi de finances - autorisation de prélever les recettes mais aussi de procéder aux dépenses - n'est valable que pour une année. Fort heureusement, les projets de l'actuel Gouvernement tendant à développer la pluriannualité des finances publiques ne remettent nullement en cause ce principe.

Force est de constater que l'annualité budgétaire connaît d'ores et déjà de nombreuses limites. Non pas tant parce que, comme tout principe, elle comporte plusieurs exceptions (période complémentaire, paiement de dépenses par anticipation, reports de crédits, etc.), mais parce que la plupart des mesures budgétaires - réformes fiscales et engagements de dépenses - développent leurs effets pratiques bien au-

delà de l'année qui suit leur adoption et ont tendance, dès lors, à « s'imposer » les années suivantes au vote du législateur financier.

A condition qu'il soit pleinement associé au processus, la pluriannualité budgétaire pourrait donc constituer pour le Parlement un progrès dans la transparence des choix financiers du pouvoir exécutif et un facteur de renforcement de son influence sur ces derniers. Compte tenu de la faiblesse actuelle des mécanismes pluriannuels de gestion des finances publiques, il y a donc lieu de se féliciter des deux orientations retenues par le Gouvernement cette année qui consistent d'une part, à préparer un projet de loi de programmation des finances publiques couvrant la totalité du champ des finances publiques (Etat, collectivités territoriales et régimes obligatoires de Sécurité sociale) et d'autre part, à organiser une programmation triennale des dépenses du budget de l'Etat pour la période 2009-2011.

La faiblesse actuelle des mécanismes pluriannuels de gestion des finances publiques

Qu'il s'agisse de l'ensemble des administrations publiques ou du seul budget de l'Etat. Un même constat s'impose : celui de l'insuffisante prise en compte de la pluriannualité budgétaire.

La dimension pluriannuelle des finances publiques est aujourd'hui largement négligée

Jusqu'à présent, la programmation pluriannuelle des finances publiques se traduit essentiellement par la transmission, théoriquement avant le 1er décembre, d'un programme de stabilité à la Commission européenne, portant sur les quatre années à venir. Mais cette programmation demeure relativement déconnectée de la procédure budgétaire annuelle. Ainsi le taux d'augmentation des dépenses de l'Etat fixé dans le programme de stabilité n'est pas directement utilisé pour déterminer la norme de dépenses servant à préparer le projet de loi de finances. Au Parlement les discussions budgétaires restent très largement centrées sur la dimension annuelle de la loi de finances : quoique le Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances en fournisse une esquisse, le programme de stabilité échappe à tout réel débat politique. Surtout la plupart des programmes de stabilité font porter l'essentiel des efforts de redressement des finances publiques sur la fin de la période de programmation. Ces efforts étant régulièrement reportés, les objectifs ne sont guère respectés en pratique. Il s'agira d'ailleurs d'un écueil à éviter dans la future loi de programmation des finances publiques, qui devra s'efforcer de présenter des objectifs à la fois ambitieux (du fait de l'état dégradé de nos comptes publics) et réalistes (sauf à vider la programmation de tout intérêt).

Une des conditions de la réussite de la programmation pluriannuelle est l'adhésion des différents acteurs à la démarche : l'Etat. Bien sûr, mais aussi ses opérateurs, les organismes de Sécurité sociale et les collectivités territoriales. Or, comme l'a très bien mis en évidence le rapport de l'Inspection générale des Finances d'avril

2007 consacré à la gestion pluriannuelle des finances publiques, les différents éléments de la programmation pluriannuelle ne font pas, à l'heure actuelle, réellement l'objet d'un « diagnostic partagé », ni a fortiori d'un engagement des différents protagonistes. Ainsi, en matière de finances locales, le rythme de progression des dépenses figurant dans les programmes de stabilité est défini, de façon souvent assez conventionnelle, sans concertation avec les collectivités territoriales. Dans le domaine des finances sociales, les lois de financement de la Sécurité sociale comportent désormais un rapport annexé décrivant, pour les quatre années à venir, les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses des différents régimes. Toutefois, ces perspectives quadriennales sont, en pratique, moins la traduction d'un véritable exercice de programmation qu'une simple extrapolation des arbitrages pour l'année à venir. Elles sont de surcroît mal articulées avec les engagements du Gouvernement relatifs aux administrations de Sécurité sociale présentés dans le programme de stabilité (dont le champ, qui inclut par exemple les régimes d'assurance chômage et de retraites complémentaires, excède celui des lois de financement de la Sécurité sociale).

Ces différentes lacunes limitent singulièrement le degré de contrainte de la programmation pluriannuelle. Elles ont d'ailleurs, pour partie, déjà été soulevées lors de l'élaboration de la LOLF : la proposition de loi organique originelle présentée en juillet 2000 prévoyait une transmission préalable du programme de stabilité aux commissions des finances du Parlement et disposait que le projet de loi de finances devait être préparé « au vu des orientations définies par le programme de stabilité ». Ces dispositions ont cependant été finalement écartées, du fait des risques d'inconstitutionnalité qu'elles comportaient. Depuis, les conditions d'appropriation par le Parlement du programme de stabilité sont

toujours aussi peu satisfaisantes. Sans pouvoir y trouver une quelconque consolation, on observera qu'une telle situation n'est pas spécifique à la France : en juin 2007, la Commission européenne a formulé plusieurs recommandations visant à « renforcer l'appropriation nationale des objectifs budgétaires à moyen terme établis dans les programmes de stabilité », notamment en impliquant davantage les parlements nationaux lors de leur élaboration.

Les avancées autorisées par la LOLF n'ont pas donné les résultats escomptés

Si l'on s'en tient au seul budget de l'Etat, il y a lieu de mettre en évidence l'un des paradoxes de la LOLF. D'un côté, la loi organique de 2001 promeut le développement d'une « nouvelle gestion publique », plus souple, fondée sur la responsabilité des gestionnaires, débarrassés des contraintes d'une autorisation parlementaire excessivement précise et désormais chargés de répartir leurs crédits en fonction de leurs objectifs. D'un autre côté, la pluriannualité budgétaire n'a pas réellement progressé depuis 2001, alors qu'elle est considérée comme le corollaire d'une plus grande liberté et d'une véritable responsabilisation des gestionnaires publics.

En quelque sorte, si l'esprit de la LOLF semble plaider pour un développement de la pluriannualité budgétaire, sa lettre n'a pas permis de forger les outils correspondants. En particulier, la généralisation à l'ensemble des dépenses de l'Etat de la distinction entre autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) n'a sans doute pas porté tous les fruits qu'espéraient recueillir ses concepteurs. Trois éléments expliquent ce dernier constat. D'abord, le passage à un régime d'AE et de CP n'implique pas, en tant que tel, que les dépenses s'étalent

nécessairement sur plusieurs années : la majeure partie des dépenses de fonctionnement restent d'ailleurs exécutées dans un cadre annuel. Ensuite, échaudés par l'expérience de l'accumulation d'un stock d'autorisations de programme (AP) « dormantes », les rédacteurs de la LOLF ont prévu que les AE ne seraient plus valables sans limitation de durée: soumises elles aussi à l'annualité budgétaire, les AE non engagées deviennent caduques en fin d'exercice. Enfin, à la différence des anciennes AP, qui s'analysaient théoriquement comme des supports de programmation, les AE engagées ne « commandent » pas juridiquement l'ouverture des CP correspondants, les échéanciers figurant dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances n'ayant qu'une valeur indicative.

La généralisation des AE mise en œuvre par la LOLF n'a donc pas réellement visé à promouvoir une autorisation budgétaire pluriannuelle, mais plutôt à conférer un support budgétaire - en pratique très utile au contrôle de la « soutenabilité » des politiques publiques - à l'engagement juridique par lequel naît la dépense. C'est d'ailleurs pourquoi la LOLF retient le terme d' « autorisations d'engagement », alors que la proposition de loi organique originelle entendait créer des « autorisations pluriannuelles », assorties d'échéanciers de crédits de paiement et caduques en l'absence d'engagement dans les trois ans. Cette faiblesse dans la prise en compte de la dimension pluriannuelle des dépenses de l'Etat n'a pas empêché que continuent à se développer des voies de contournement de l'annualité budgétaire. En particulier, la multiplication des lois de programmation « sectorielles » contraint politiquement les choix budgétaires de l'Etat - et ceci rarement à la baisse. Ainsi, en 2007, les quatre principales lois de programmation couvraient 57 milliards d'euros de crédits,

soit plus de 20 % des dépenses nettes du budget général. En ajoutant les dépenses obligatoires (par exemple les charges de la dette et les pensions) et les dépenses particulièrement rigides (par exemple la masse salariale) auxquelles l'Etat doit faire face chaque année, on aboutit à cette situation singulière soulignée par l'Inspection générale des finances: « alors que la gestion annuelle des finances publiques maximise en théorie la marge de manœuvre du pouvoir politique, puisqu'il peut faire évoluer ses choix chaque année, celle-ci se traduit en réalité par une marge de manœuvre très réduite, compte tenu de la dynamique de la dépense publique, qui n'est annuelle ni dans sa composante structurelle (dépenses rigides), ni dans sa composante discrétionnaire (compte tenu des lois de programmation) .

Loin d'affaiblir le Parlement, le développement de la pluriannualité des finances publiques doit donc être conçu comme un élément participant d'une stratégie de reconquête de sa compétence budgétaire et financière.

La nécessité d'une véritable gestion pluriannuelle des finances publiques

Il convient d'articuler la gestion pluriannuelle des finances de l'ensemble des administrations publiques avec la programmation des seules dépenses de l'Etat.

Définir une programmation des finances publiques à l'horizon 2012

Dans un contexte budgétaire de plus en plus difficile, il y aurait quelque intérêt à ce que toute nouvelle majorité politique formalise ses engagements en matière d'évolution des finances publiques dans une loi de programmation couvrant toute la durée de la législature. Le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée

nationale a plaidé en ce sens sous la législature précédente (2002-2007) et a réitéré ce souhait après les échéances électorales de 2007.

Le champ couvert par la programmation pluriannuelle peut prêter à discussion. A première vue, s'en tenir à une loi de programmation limitée aux seules finances de l'Etat serait tentant. L'Etat est en effet l'acteur clé de l'assainissement des finances publiques : son déficit et sa dette représentent 77 % du déficit public et de la dette publique. En outre, les recettes et les dépenses de l'Etat sont les plus directement contrôlables par le Gouvernement et le Parlement : la trajectoire pluriannuelle y gagnerait donc en crédibilité. Les autres acteurs de la dépense publique ne pourraient de surcroît se « défausser » sur l'Etat en reportant sur lui l'essentiel des efforts et ajustements nécessaires à la bonne exécution de la programmation.

Toutefois, la démonstration de la nécessité d'un pilotage global des finances publiques n'est plus à faire. En témoignent notamment les conférences nationales des finances publiques organisées depuis 2006, réunissant les représentants de l'Etat, des organismes sociaux et des collectivités territoriales. Nos engagements européens portent d'ailleurs sur les finances publiques dans leur ensemble et les programmes de stabilité adressés aux autorités communautaires comportent des développements - d'une richesse certes inégale - pour chacun des sous-secteurs d'administrations publiques. Surtout, la densité des liens financiers entre l'Etat et les autres administrations publiques ne peut être méconnue: les recettes des collectivités locales proviennent de l'Etat pour près de 40 % ; les dotations de l'Etat aux organismes de protection sociale s'élèvent à environ 70 milliards d'euros chaque année ; les « organismes divers d'administration

centrale» (ODAC) sont liés à l'Etat tant financièrement (subventions, affectations de recettes) que juridiquement (tutelle).

Dans ces conditions, une trajectoire pluriannuelle de l'ensemble des administrations publiques aurait une portée beaucoup plus significative. Il faut donc se réjouir de la présentation à l'automne 2008 d'un projet de loi de programmation des finances publiques, catégorie législative consacrée par la récente révision constitutionnelle, l'article 34 de la Constitution disposant désormais que « les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation, elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques».

Concrètement, cette loi devrait tracer un chemin de redressement des comptes publics à l'horizon 2012, en fixant des objectifs globaux d'endettement et de déficit. Pour neutraliser les variations dues à la conjoncture et éviter un pilotage « opportuniste» du solde, pourrait être introduit un indicateur de réduction du déficit structurel ou de réalisation d'un certain effort structurel, à condition que, pour interdire toute possibilité de manipulation, cet indicateur obéisse à des règles clairement explicitées et stables pour la totalité de la période de programmation. Il conviendrait également de fixer, pour chaque année, des objectifs aux différentes catégories d'administrations publiques. Pour que cette programmation ait quelque chance d'être respectée, il importe naturellement qu'elle soit arrêtée à l'issue d'une concertation avec les différents acteurs et qu'elle soit ensuite déclinée dans les outils de pilotage idoines: « contrat de stabilité» régissant les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales; contrats d'objectifs et de moyens liant l'Etat à ses opérateurs ; conventions d'objectifs et

de gestion (COG) et programmes de qualité et d'efficacité (PQE) dans le domaine social. Etc.,

La loi de programmation devrait également prévoir les mécanismes de correction des écarts constatés par rapport à la trajectoire. Jusqu'à présent, la correction des dérapages se limitait à la gestion infra- annuelle des dépenses par le recours à la réserve de précaution. Désormais, l'ajustement devrait se faire dans un cadre pluriannuel et pour l'ensemble des composantes déterminant le solde d'exécution. Ainsi, la constatation d'un excès de charges se traduirait par l'application l'année suivante d'une norme d'évolution des dépenses plus restrictive que prévu. De même, une moins-value de recettes pour l'exercice n impliquerait la renonciation à une baisse d'impôt programmée pour l'exercice n + 1.

Le suivi de la programmation ainsi définie pourrait avoir lieu chaque année lors de la Conférence nationale des finances publiques (qui on l'a vu, présente l'avantage de réunir l'ensemble des protagonistes concernés) puis au moment du débat d'orientation budgétaire (DOS), afin de permettre au Parlement de contrôler le respect de la trajectoire pluriannuelle et de peser davantage sur le contenu des prochains projets de lois de finances et de financement de la Sécurité sociale. Le récent « débat d'orientation des finances publiques) organisé en juillet 2008 a, en effet. Bien montré les limites de la procédure actuelle, trop centrée sur les seules dépenses de l'Etat.

L'importance plus grande accordée à la dimension pluriannuelle des finances publiques justifierait alors que le rapport économique, social et financier soit conçu comme une véritable préfiguration du futur programme de stabilité, laquelle ferait l'objet d'un réel débat parlementaire à l'automne lors de la discussion de la

première partie du projet de loi de finances , Pour des raisons de calendrier évidentes, cette solution apparaît préférable à celle consistant à organiser un débat parlementaire sur le programme de stabilité lui-même, généralement transmis à la Commission européenne courant décembre. Si, rompant avec les pratiques actuelles, la France se dote d'une véritable gestion pluriannuelle de ses finances publiques, le programme de stabilité ne deviendrait plus, en tout état de cause, qu'une simple déclinaison de la programmation pluriannuelle.

Faire vivre une programmation triennale des dépenses de l'Etat

L'autre volet de la pluriannualité budgétaire est la programmation triennale des dépenses de l'Etat. Cette procédure, à la fois audacieuse et prometteuse, s'inspire notamment des recommandations de MM. Alain Lambert et Didier Migaud qui, en octobre 2006 appelaient à « oser la pluriannualité}}, pour « aller au bout de la logique de la LOLF}}).

La nouvelle procédure pluriannuelle, lancée par la circulaire du Premier ministre du 11 février 2008, consiste à programmer des plafonds de dépenses par mission pour la période 2009-2011. Accompagnés de plafonds triennaux d'effectifs par ministère.

Dès lors que cette programmation s'effectue à droit constant, ces plafonds ne pourront juridiquement être qu'indicatifs: le Parlement demeurera naturellement libre de modifier, dans le respect de l'article 40 de la Constitution et de l'article 47 de la LOLF, les crédits des missions et des programmes soumis à son vote dans les différents projets de loi de finances. Toutefois, d'un point de vue interne au Gouvernement. Les plafonds triennaux retenus doivent être « regardés comme impératifs}} selon les termes de la

circulaire précitée - sous réserve d'un ajustement de la troisième et dernière année de la programmation (système « semi glissant ») ou « 2 + 1 ». La déclinaison pour 2010 et 2011 au niveau des programmes de ces plafonds par mission aura, quant à elle, une portée purement indicative.

Qu'attendre de cette nouvelle procédure ?

D'abord, la pluriannualité devrait conférer une dimension nouvelle à l'échelon budgétaire qu'est la mission. Jusqu'alors, beaucoup de missions souffrent d'un manque de cohérence d'ensemble et d'un défaut de vision stratégique. Le Parlement le déplore régulièrement. Rappelant qu'une mission comprend un ensemble de programmes « concourant à une politique publique définie» (art. 7 de la LOLF), tandis que le Gouvernement n'y voit qu'une simple « unité de vote}} (art. 43 de la LOLF). Désormais, le principe dit d' « auto assurance » obligera à développer une vision globale du budget de la mission, afin de faire face aux priorités, contraintes et charges nouvelles sans remettre en cause le plafond de la mission. Le rôle d'arbitrage budgétaire de chaque ministre s'en trouvera d'autant renforcé. Peut-être cela conduira-t-il également à modérer la tendance à l'annonce des dépenses nouvelles, non financées, en cours d'année. Pour les missions interministérielles, il conviendra de s'assurer de l'existence de dispositifs de pilotage robustes : instances de coordination, éventuelle désignation d'un ministre chef de file, etc. Leur nombre devrait d'ailleurs diminuer - tout comme celui des « petites » missions - dans la maquette budgétaire retenue pour la période 2009 -2011 .

Ensuite, la pluriannualité devrait offrir davantage de visibilité aux gestionnaires que sont les responsables de programme et les responsables de budgets opérationnels de programme (BOP). Ceux-ci seront mieux à

même de mesurer leurs marges de manœuvre et. Dans un contexte budgétaire tendu, d'anticiper les contraintes financières qui pèseront prochainement sur eux. Il appartiendra aux ministres et aux responsables de programme de décliner suffisamment finement les plafonds triennaux afin de permettre aux responsables de BOP de profiter des avantages de la nouvelle procédure. En exécution, la pluriannualité devrait entraîner un desserrement des contraintes pesant sur les gestionnaires, en termes de faculté de report de crédits et de régulation budgétaire. C'est à ces conditions que la programmation triennale pourra véritablement être considérée comme allant « jusqu'au bout » de l'esprit de la LOLF. Une telle évolution paraît d'autant plus nécessaire que, pour la troisième année d'application de la loi organique de 2001. De nombreux responsables de programme et de BOP se montrent déçus par la réalité de ce que recouvre la plus grande « liberté de gestion » qui leur a été promise.

Enfin, le budget triennal devrait permettre d'éclairer davantage le Parlement sur l'évolution - globale et par secteurs - des dépenses de l'Etat. Les plafonds par mission retenus pour 2009-2011 ont été rendus publics par le Gouvernement lors du « débat d'orientation des finances publiques », mais dans des délais tels que les députés n'ont pu en prendre en connaissance que le jour même du débat en séance publique, organisé le 15 juillet 2008. C'est donc lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009 que le Parlement pourra pleinement s'intéresser à la trajectoire prévue pour chaque mission et programme (même si, naturellement, seuls les crédits pour 2009 pourront faire l'objet d'amendements). Concrètement les projets annuels de performances devront être suffisamment précis dans la présentation des plafonds par mission et programme pour 2010 et 2011 et devront être assortis de commentaires

justifiant les principales évolutions prévues sur la période.

Au-delà, comme cela a récemment été souligné, « le succès de la pluriannualité budgétaire est très directement dépendant de la fiabilité des projections prévisionnelles de dépenses et, partant, de la qualité de la budgétisation initiale : couverture des dépenses obligatoires ou "inévitables", des restes à payer, des priorités gouvernementales etc. La gestion pluriannuelle nécessite également la fixation de règles claires précisant les modalités de traitement des différents aléas susceptibles d'influer sur l'évolution des dépenses - par exemple, les modalités du recours à une « réserve de budgétisation » constituée en début de programmation.

En outre, sauf à courir le risque d'être rapidement vidée de son contenu, la programmation des dépenses budgétaires devrait être accompagnée d'un strict encadrement du recours aux dépenses fiscales par l'instauration d'un « objectif de dépenses fiscales » qui trouverait parfaitement sa place dans la loi de programmation en préparation. La pluriannualité budgétaire serait en effet un échec si elle aboutissait à une fuite massive vers la dépense fiscale.

Avec la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, la pluriannualité change de dimension. En créant une catégorie de lois de programmation spécifique, inscrite dans un objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques, la Constitution fait désormais de la réduction des déficits un impératif qui nous oblige à une programmation lucide, fondée sur des hypothèses économiques raisonnables.

Recettes dans le Budget 2009 - Quelles perspectives de réalisation ?

Lettre du CMC, Novembre 2008

Le PLF 2009 prévoit au chapitre des dépenses un volume de 253,81 Mrds de dhs dont 59% ou 150,9 Mrds de dhs sous forme de dépenses de fonctionnement (dépenses du personnel, dépenses de matériel, charges communes fonctionnement et autres), 18% ou 45,2 Mrds de dhs au titre des dépenses d'investissement et 23% ou 57,8 Mrds de dhs au chapitre des dépenses de la dette flottante et amortissable en hausse de d'environ 22% par comparaison à 2008. Les trois composantes progressent dans des proportions comparables de l'ordre de 20-22% avec un léger mieux pour les dépenses d'investissement qui enregistrent une progression d'environ 25%.

Présentées autrement, ces dépenses font ressortir que plus de 82% revêtent un caractère incompressible (fonctionnement auquel il faut ajouter les charges de remboursement de la dette intérieure et extérieure du Trésor). Si bien que ce sont les dépenses programmées au titre de l'investissement qui joueraient, le cas échéant, le rôle de variable d'ajustement. Autrement dit dans l'éventualité d'un retournement de la conjoncture dans le sens d'une plus grande détérioration, l'investissement de l'Etat sera la première variable dont l'évolution sera revue à la baisse.

Recettes Fiscales Fortes Progressions

C'est donc le volet ressources qui conditionnera la dynamique de mise en œuvre du budget 2009 dans des conditions optimales. Parmi ces ressources, les recettes fiscales qui atteindraient 161,81 milliards de dirhams en hausse de 22% et

un poids pondéral stable de quelques 67% relativement à 2008 des recettes totales du Budget général de l'Etat constitueront la réponse à toute la dynamique de mise en œuvre dans des conditions optimales du PLF pour l'année prochaine. Dans cette perspective, une analyse détaillée des données figurant dans les documents accompagnant le PLF 2009 fonde plusieurs observations.

S'agissant d'abord, des impôts directs et taxes assimilés, il y a lieu de souligner la forte progression du produit de l'IS. En effet, les impôts directs et taxes assimilés s'élèveront à 72,522 milliards de dirhams en hausse de 25% par rapport à 2008. Leur part dans le total des recettes fiscales évoluerait de 43,5% en 2008 à 44,8% en 2009. La hausse des impôts directs et taxes assimilés proviendra essentiellement de l'appréciation des recettes qui seront drainées par l'impôt sur les sociétés qui évolueront de 45,5%. Ces prévisions sont fondées sur l'amélioration des bilans des entreprises. Les recettes de l'IS représenteront 58,9% du produit des impôts directs et taxes assimilées en 2009 contre 50,8% en 2008. Malgré l'aménagement qui sera apporté au barème de l'IR en 2009 et l'exonération de 2 points accordée dans le cadre du dialogue social, l'impôt sur le revenu drainera 28,96 milliards de dirhams en hausse de 5,04%. Sa part dans le total des impôts directs et taxes assimilés s'élèvera à 30,9% en 2009 au lieu de 29,5% une année auparavant. Les autres recettes de cette rubrique baisseront de 0,46% et ne représenteront que 1,2% en 2009 contre 1,5% en 2008.

Pour ce qui est, ensuite, des impôts indirects, il convient de relever que les différentes composantes de la TVA, particulièrement celles adossées à l'importation ou aux opérations intérieures devraient s'inscrire sur un trend fortement haussier. Avec un volume de 62,662 milliards de dirhams en 2009 en hausse de 20,30%, la part des impôts indirects dans le total des recettes fiscales avoisinera 38,73% en 2009 contre 39,22% en 2008. La progression des importations entraînera une hausse des recettes de la TVA qui les grève de 34,3%. La part des recettes de cette composante de la TVA avoisinera 40,94% du produit des impôts indirects au lieu de 36,67% en 2008. Les recettes de la TVA à l'intérieure collectée par la Direction Générale des Impôts avoisineront près de 17,915 milliards de dirhams en hausse de 17,24%. Sa part dans le total des recettes des impôts indirects passera de 30,44 % à 29,77%. La TVA à l'intérieur collectée par l'Administration des Douanes et Impôts Indirects drainera aux caisses de l'Etat 739 millions de dirhams en 2009 au lieu de 577 milliards de dirhams l'année précédente, en hausse de 28,1%. Leur part dans les impôts indirects restera quasi stable aux alentours de 1,18%. La taxe sur les produits énergétiques générera 10,8 milliards de dirhams en 2009, en hausse de 10,78%. Sa part dans les recettes des impôts indirects baissera de 18,72% à 17,24% entre 2008 et 2009. Le produit de la taxe sur les tabacs s'élèvera, à près de 6,6 milliards de dirhams en 2009 représentant ainsi 10,51 % des recettes. Des impôts indirects. Quant au produit de la taxe intérieure sur la consommation des bières, il avoisinera 508 millions de dirhams en baisse de 2,68%. Sa part dans les impôts indirects reste modeste avec 0,81 % en 2009 contre 1 % en 2008. Les autres impôts et taxes indirects draineront 462 millions de dirhams et ne représenteront plus que 0,74 % des recettes totales de cette rubrique.

Pour ce qui est, en troisième lieu, des droits de douane, il convient de relever que ces derniers devraient générer 13,87 milliards de dirhams en hausse de 8,45% et un poids pondéral d'environ 8-9% en 2009. Les droits d'importation draineront 11,8 milliards de dirhams en hausse de 5,5%. Ils représenteront 85,1% des droits de douane en 2009 contre 87,4% en 2008 sous l'effet de la poursuite du démantèlement des droits d'importation et des taxes d'effet équivalent convenu avec nos partenaires commerciaux avec lesquels le Maroc a signé des accords de libre échange. La redevance du gazoduc transitant par le Maroc s'élèvera à près de 2 milliards de dirhams au lieu de 1,5 milliards de dirhams en 2008, en hausse de 30,5%. Sa part dans le total des droits de douane évoluera de 11,7% à 14%.

S'agissant, en quatrième et dernier lieu, de la composante «droits d'enregistrement et de timbre», le principal fait marquant est la forte appréciation des droits sur les mutations. Les droits d'enregistrement et de timbre draineront 12,752 milliards de dirhams en 2009 en hausse de 25,6%. Leur part dans les recettes fiscales avoisinera 7,88% contre 7,64% en 2008. Les droits sur les mutations généreront 6,427 milliards de dirhams en 2009 en hausse de 63,37% ce qui reflète l'anticipation d'une forte progression des ventes immobilières notamment suite à la concrétisation de plusieurs programmes dont l'achèvement interviendra en 2009. Leur part dans les recettes de la rubrique passera de 38,7% en 2008 à 50,4% en 2009. La taxe spéciale sur les véhicules générera 1,568 milliards de dirhams en 2009, en hausse de 5,16%. Leur part dans les recettes des droits d'enregistrement et de timbre passera de 14,7% à 12,3% entre 2008 et 2009. Le produit de la taxe sur les assurances évoluera de 17,02% pour s'établir à 763 millions de dirhams en 2009. Sa part dans le total des recettes de la rubrique baissera de 6,4% à 6%. Les recettes des droits de timbre s'élèveront à 572 millions de dirhams, en hausse de 3,06%. Leur part dans le total de la

rubrique a marqué une légère baisse passant de 5,5% à 4,5%. Le produit du timbre sur les documents automobiles s'élèvera à 487 millions de dirhams, en progression de 17,07%. Sa part dans les recettes des droits d'enregistrement et de timbre a régressé légèrement de 4,1% en 2008 à 3,8% en 2009. Les autres recettes fiscales de la rubrique « droits d'enregistrement et de timbre » draineront 2,935 milliards de dirhams en baisse de 5,47%. Leur part dans les recettes de la rubrique passera de 30,6% à 23% entre 2008 et 2009.

En définitive, et quelle que soit la qualité du travail des planificateurs du PLF 2009, les chances de réalisation du budget reposent sur la pertinence et la vraisemblance des hypothèses retenues. Sans oublier le rôle important de l'Administration Fiscale : l'efficacité de celle-ci est fortement corrélée à la qualité de la logistique de suivi et ressources tant matérielles devant caractériser l'ensemble des maillons de la chaîne de commandement (modernisation du travail, des différentes structures devant opérant au niveau de l'assiette, du recouvrement, etc.).

Maroc : Améliorer la gouvernance de la gestion publique

Mohamed Samir Tazi, Adjoint au Directeur Chargé de la Coordination des Structures Sectorielles et de Synthèse au Ministère des Finances et de la privatisation du Maroc

La lettre d'information trimestrielle du Groupe de la Banque mondiale au Maghreb / juin 2007 - N° 5

Au cours des dernières années, le gouvernement du Royaume du Maroc a lancé une vaste réforme de l'administration publique tendant à moderniser et à améliorer la gouvernance de la gestion publique.

Cette réforme s'inscrit dans un contexte national et international marqué notamment par :

- L'engagement du gouvernement dans un large processus de démocratisation de la société, de moralisation et de transparence dans la gestion de la chose publique;
- L'ouverture de l'économie nationale et son intégration dans l'environnement international nécessitant l'amélioration de la compétitivité des entreprises nationales et de l'environnement juridique et institutionnel des affaires;
- La nécessité de poursuivre les efforts pour dynamiser la croissance économique du pays en vue de faire face aux besoins de plus en plus croissants de la population en termes d'emplois et d'accès aux infrastructures sociales de base ;
- Le lancement de plusieurs réformes sectorielles nécessitant des financements importants et concernant notamment la lutte contre la pauvreté dans le cadre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH), l'extension de la couverture médicale, la réforme de l'éducation-

formation avec l'objectif de généraliser l'enseignement à tous les niveaux, la réforme de l'habitat et notamment le programme de résorption des bidonvilles, l'élargissement de l'accès du monde rural aux équipements de base notamment en matière d'eau, d'électricité et de routes rurales. Dans ce cadre, la réforme de l'administration publique tend essentiellement à :

- Disposer d'une administration moderne qui puisse contribuer à la compétitivité et au développement durable, à la promotion de l'investissement privé et au développement des capacités de régulation ;
- Assurer des prestations de services de la meilleure qualité possible, au moindre coût et dans des délais réduits ;
- Renforcer la transparence dans la gestion publique et lutter contre la corruption ;
- Développer et renforcer le processus de décentralisation et de déconcentration ;
- Promouvoir une nouvelle culture de gestion des ressources humaines basée essentiellement sur la compétence et le mérite ;
- Améliorer la gouvernance budgétaire tout en assurant la stabilité du cadre macroéconomique à travers la réalisation d'une croissance forte et durable et l'amélioration de la structure du budget

notamment par l'accroissement des recettes fiscales, la rationalisation des dépenses, la gestion active de la dette et le renforcement de la pertinence dans le choix des projets d'investissement public.

Les principaux axes de modernisation et d'amélioration de la gouvernance de l'administration peuvent être regroupés autour des points suivants :

■ **Redéfinition des missions de l'administration à la lumière du nouveau rôle de l'Etat à travers :**

- Le recentrage des attributions de l'Etat sur les missions régaliennes de législation, de contrôle, de planification et de régulation tout en transférant au secteur privé les opérations à caractère commercial. Il en est ainsi des réformes sectorielles intervenues dans le secteur des télécommunications, de l'audiovisuel et des ports en vue de leur libéralisation et du développement de l'initiative privée dans ces domaines d'activité;

- Le désengagement de l'Etat de la gestion directe de certains services publics à travers notamment la privatisation, la concession et l'externalisation de certaines activités au profit du secteur privé.

■ **Renforcement de la déconcentration administrative en vue notamment :**

- d'apporter une réponse de proximité aux besoins exprimés par la population ;

- de responsabiliser et d'élargir la marge de manœuvre des gestionnaires notamment au niveau déconcentré ;

- de faire du principe de la déconcentration un critère pour fixer

l'organisation et les attributions des administrations centrales et des services extérieurs. Dans ce cadre, les administrations centrales sont chargées des missions de conception, d'orientation, d'organisation, de planification et de coordination, suivi et contrôle et les services extérieurs sont chargés de la mise en œuvre et de l'exécution de la politique gouvernementale au niveau territorial (province, préfecture, région);

- de mettre en place les instruments et outils de la déconcentration administrative à travers la préparation par les départements ministériels des schémas directeurs de déconcentration administrative fixant sur un horizon de deux à cinq ans les modalités opérationnelles pour assurer le transfert de pouvoirs et de moyens humains, financiers et matériels au profit des services extérieurs.

- d'introduire la dimension régionale dans la présentation budgétaire en vue d'adapter la nomenclature budgétaire aux impératifs de la déconcentration nécessaires à la mise en place d'une gestion de proximité et aux exigences d'une information financière permettant l'identification de l'effort budgétaire consenti au profit des différentes régions à travers la localisation des lieux géographiques de réalisation des projets et aux actions de l'ensemble des départements ministériels.

- de mettre en place et de renforcer la contractualisation des relations entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés respectifs à travers des contrats - objectifs moyens permettant de réhabiliter le rôle desdits services en tant qu'acteur essentiel dans la gestion de proximité des politiques publiques et de décliner au niveau local les préoccupations

de performance, de transparence et de réédition des comptes.

■ **Simplification des procédures administratives à travers notamment :**

- le recensement et l'inventaire des procédures administratives en vue de leur simplification ou leur suppression en cas échéant afin de faciliter notamment les démarches relatives à l'investissement et instaurer plus de transparence dans les relations administration / administré;

- l'élaboration par les différents départements ministériels de manuels de procédures et de brochures sur les démarches administratives et leur diffusion auprès des différents opérateurs économiques et sociaux ;

- le rapprochement de l'administration des usagers en mettant à leur disposition les principaux renseignements et informations administratifs dont ils ont besoin ;

- la substitution, à terme, du régime de la déclaration au régime de l'autorisation pour réduire les entraves qui s'opposent à l'épanouissement des initiatives créatrices ;

- le lancement d'un programme d'émissions télévisées portant sur les démarches et procédures administratives, la mise en place d'un centre d'appel administratif, et d'un portail dédié aux services publics.

■ **Développement de l'Administration électronique en vue notamment de:**

- moderniser les méthodes de gestion et d'organisation de l'administration et tirer profit des possibilités offertes par les

nouvelles technologies de l'information et de la communication;

- renforcer l'efficacité de l'administration par la réduction des coûts, l'amélioration de la qualité du service rendu et la diminution des délais de traitement des dossiers ;

- mettre en ligne les services de l'administration au profit de l'utilisateur et de l'entreprise à travers la mise en place des infrastructures pour les technologies de l'information : interconnexion des organismes publics, intranet du gouvernement, portail national sur les marchés publics, portails Internet des différents départements ministériels offrant des services de plus en plus larges au public et aux usagers, portail de l'administration des douanes et impôts indirects en vue d'assurer la transparence, la simplification des procédures et la célérité dans le traitement des opérations de dédouanement des marchandises.

■ **Transparence et moralisation de la vie publique à travers :**

- le développement de la déontologie dans le service public à travers notamment :

- l'élaboration des codes sectoriels de bonne conduite au niveau de chaque département ministériel mettant l'accent sur les valeurs d'éthique, d'intégrité et de bonne gouvernance dans la gestion des dossiers ;

- l'élaboration d'un projet de loi sur la déclaration du patrimoine pour les fonctionnaires et employés de l'Etat exerçant des fonctions sensibles ;

- la mise en place d'une loi obligeant les personnes de droit public à exécuter les jugements définitifs à leur encontre et des mesures législatives pour promouvoir et activer l'exécution des jugements rendus par les tribunaux;

- la réforme de la réglementation des marchés publics en vue d'instaurer de nouvelles règles et procédures allant dans le sens de la transparence, de la concurrence, de la garantie des droits des concurrents et de l'efficacité de la dépense publique ;

- le renforcement du cadre institutionnel et de prévention de la corruption notamment à travers la création de « Diwan Al Madhalim » et d'une instance de lutte contre la corruption chargée du suivi, de la prévention et de la lutte contre la corruption à travers la mobilisation des administrations, de la société civile et des ONG ainsi que de l'application de la convention des Nations Unies relative à la lutte contre la corruption;

- le renforcement du rôle de l'Inspection Générale des Finances, des Inspections Générales des Ministères et des Juridictions Financières en matière de contrôle et d'audit de la gestion des différents services de l'Etat.

■ **Modernisation de la fonction publique et de la gestion des ressources humaines de l'administration à travers :**

- la mise en œuvre de l'opération de départ du personnel civil de l'Etat qui a permis l'amélioration des profils des effectifs de la fonction publique et la réduction du poids de la masse salariale sur le PIB. En effet, cette opération a profité à près de 38.600 fonctionnaires dont 65% sont de sexe masculin, 54% appartiennent à la catégorie des cadres de la fonction publique. Les bénéficiaires âgés de plus de 54 ans représentent 42% du nombre des départs tandis que 53% appartiennent à la tranche d'âge comprise entre 45 et 54 ans.

Par ailleurs, ladite opération a dégagé une économie sur la masse salariale de près de 1% du PIB ;

- l'adoption d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines basée notamment sur l'élaboration de référentiels des emplois et des compétences, destinés à assurer une meilleure adéquation entre les profils des fonctionnaires et les besoins des administrations;

- la définition d'une politique de formation continue basée sur des schémas directeurs de formation ;

- le renforcement de la mobilité des fonctionnaires pour la satisfaction des besoins des administrations sans recourir systématiquement aux nouveaux recrutements;

- l'institution d'un système d'évaluation des fonctionnaires, comme outil d'appréciation des performances des candidats à la promotion de grade ;

- la réforme du système de promotion à l'effet de récompenser le mérite et la compétence;

- la réforme du système de rémunération selon une approche globale tenant compte du principe d'équité et des possibilités budgétaires.

■ **Modernisation du système budgétaire de l'Etat à travers la mise en place d'une importante réforme budgétaire axée sur les résultats, la performance et la réédition des comptes et s'articulant autour de :**

L'amélioration de la programmation budgétaire pluriannuelle par la mise en œuvre d'un cadre de dépenses à moyen terme triennal et glissant tendant à renforcer la cohérence des politiques sectorielles avec les objectifs de soutenabilité du cadre macro-économique

et optimiser l'allocation des ressources budgétaires ;

- Le renforcement de la performance à travers la mise en place de la globalisation des crédits et l'institution des indicateurs de performance, la contractualisation des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés et le partenariat avec les collectivités locales, les organisations non gouvernementales(ONG) et le secteur privé ;

- L'adaptation du contrôle de la dépense publique à la réforme budgétaire axée sur les résultats et la performance à travers notamment la simplification des procédures, la réduction des coûts du contrôle, l'introduction de plus de fluidité et de flexibilité dans l'exercice du contrôle ,la mise en place d'un contrôle modulé de la dépense et son orientation vers un audit de performance axé sur l'appréciation de l'efficacité et de l'efficience de la dépense publique ;

- Le développement des systèmes d'information intégrés à travers la mutualisation de l'information budgétaire permettant de favoriser la gestion intégrée de la dépense publique et d'accroître la capacité d'analyse et la dématérialisation des échanges d'information.

Paul Krugman, prix Nobel 2009 d'Economie analyse la crise

Daniel Gross (traduction de David Kom)

Publié dans Actualités et repris par la Vérité du 19 -12-2008

Paul Krugman, prix Nobel 2009 d'Economie, revient sur les réactions en chaîne du système financier et estime que « le monde est en grande difficulté ». Il prône l'imposition de règles de prudence pour les banques.

Pour paraphraser Shakespeare, voici venu en quelque sorte l'hiver du contentement pour Paul Krugman. Le président Bush, dont la politique économique fut si souvent raillée par le fameux éditorialiste du New York Times, quitte la Maison Blanche. L'homme s'est vu décerner le prix Nobel d'Economie. Et il publie *The Return of Depression Economies and the Crisis of 2008*, une nouvelle édition de son ouvrage de 1999 (traduit sous le titre "Pourquoi les crises reviennent toujours?"), refondue à la lumière des événements du jour. **Entretien.**

Newsweek - D'abord, comment doit-on vous appeler ? Professeur Krugman ? Votre éminence nobélisée ? Docteur Krugman ou comme on vous appelle dans la blogosphère - la voix perçante ?

Paul Krugman - Disons, le dernier des trois. Ou dites juste "eh".

N - Quand on dit "économie de crise", on pense à la politique de grands travaux de Roosevelt, la Tennessee Valley Authority, le barrage Hoover, bref, le "New Deal". Ce n'est pas ce dont vous parlez dans ce livre.

P. K - Ce que j'ai voulu définir par le terme d'économie de crise est une situation dont même l'Oncle Alan [Greenspan] ne pourrait nous sortir. À chaque récession - et nous en avons connu beaucoup - le président de la Réserve Fédérale baisse les taux d'intérêts, la récession prend fin et tout revient comme avant.

L'économie de crise est une situation dans laquelle les remèdes habituels anti-récessions ne fonctionnent plus. Ce fut le cas dans les années

trente, au Japon dans les années quatre-vingt-dix, dans de nombreux pays en voie de développement, et à présent c'est le cas chez nous.

N - La première version de ce livre date des années quatre-vingt-dix, et se penche sur des crises survenues au Mexique et en Asie. Les Américains, qui ont une tendance au nombrilisme, ont conclu de ces crises qu'elles n'étaient que des accidents dans cette très longue période de paix et d'expansion. De toute évidence, ce scénario ne vous convient pas. Qu'avons-nous manqué ?

P. K - C'est le cas du Japon qui m'a alerté, avant même que l'on ne connaisse les crises très rapides survenues dans les autres pays asiatiques. En fait, si l'on met de côté la gastronomie et les courbettes, le Japon est un pays très similaire au nôtre. C'est un pays avancé, sophistiqué, doté d'un gouvernement stable, qui s'est retrouvé pris au piège. J'en ai conclu que, si cela pouvait leur arriver, pourquoi pas à nous. On ne maîtrise peut-être pas ces histoires de dépression aussi bien qu'on le pense.

N - Ce qui ressort entre autre de ces études de cas est les conséquences imprévues. Lorsque les autorités apportent une réponse dite "adaptée", elles se retrouvent souvent confrontées à des résultats que le modèle considère comme impossible.

P. K - En fait, le système financier de notre monde moderne abrite des possibilités de réactions en chaîne très néfastes et de toutes sortes, qui sont totalement ignorées par les modèles. On est totalement passé à côté de ce phénomène, avant qu'il ne se manifeste à grande échelle en Asie.

N - Ce qui veut dire qu'en laissant Lehmann Brothers s'écrouler, on se retrouve avec une crise dans les marchés monétaires.

P.K - Au départ, des gens achètent des appartements à Miami sans en avoir les moyens, et nous voilà à présent face à une crise économique terrible dans les pays Baltes. Tout est lié. En laissant Lehmann s'écrouler- en laissant le marché faire son travail comme disent certains - on a entraîné la perte des marchés de capitaux dans le monde entier.

N - En quoi Alan Greenspan avait-il tort, quand et où s'est-il trompé ?

P.K - Greenspan est un vrai de vrai. Il pense que la Réserve Fédérale est une sorte de capitaine de soirée, celui qui vous ramène à la maison en toute sécurité quand vous avez trop fait la fête. D'un revers de main, il a écarté les appels à plus de régulation et de mesures de précaution. Sa croyance en la perfection d'un marché libre nous a menés dans le fossé dans lequel nous nous trouvons actuellement.

N - Quelle est la validité de la comparaison avec la crise des années trente ?

P.K - Je réfléchis en termes d'analogies fonctionnelles. Aujourd'hui, il n'y a pas de dictatures en Europe, ou de types qui vendent des pommes dans la rue.

N - Non, aujourd'hui ils vendent des ipods.

P.K - Oui, ou des copies d'ipods. Mais le système bancaire est tout de même en état de siège. Les apparences sont trompeuses, car il n'y a pas eu de foules d'épargnants se précipitant dans les banques pour se faire rembourser. Il y a eu une foule de gens qui ont cliqué sur leur souris sur Internet, dans un système bancaire parallèle.

En apparence, rien n'indique un retour à l'Amérique de la dépression, mais les conditions sous-jacentes sont similaires en ce qui concerne la politique économique à tenir.

N - Quelle est votre opinion de Ben Benzanke à la Réserve Fédérale ? C'est l'un de vos collègues, un spécialiste de la Grande Dépression ...

P.K - C'est également un spécialiste du Japon. Ben Bernanke fait partie de ceux qui, comme moi, ont été très affectés par la crise japonaise. Il a fait ce qu'il a pu. Il a emmené la Fed dans des territoires encore vierges pour elle. Ma femme dit souvent en plaisantant que la Réserve Fédérale va bientôt proposer sa propre carte Visa, tant elle s'est impliquée dans le système financier. Je ne vois personne qui ait fait plus ou mieux, mais ce n'est pas encore assez.

N - Est-ce en raison de l'intensité de cette crise ?

P.K - Concrètement, un système financier parallèle pesant 10 milliards de dollars s'est écroulé. Que la Fed rajoute à son bilan 700 milliards où quelque soit le chiffre du moment, ce sera toujours insuffisant.

N - L'un des aspects les plus décourageants de cette situation est la façon dont les problèmes ont envahi le globe, jusqu'aux pays qui sont hors de notre système financier. Cependant, jusqu'à cette crise, le monde a connu une décennie de croissance très forte. Quel rôle a joué la bulle du crédit dans cette croissance ?

P.K - Pour l'essentiel, elle a été bâtie sur du solide. Une bonne partie de la croissance réelle est venue de Chine, et elle n'y était pas engendrée par des fonds spéculatifs. L'important selon moi n'est pas que la croissance fut ou non artificielle, mais qu'on a trop souvent pris des risques insensés. Quand j'apprends que la Hongrie est dans une situation très grave car on y empruntait des Francs Suisses pour acheter des maisons, j'ai la tête qui tourne. Et pourtant, on entend des histoires du même genre dans toutes les parties du monde. Ce n'était donc pas réservé aux Etats Unis : partout dans le monde, on a pensé que les problèmes, c'est pour les autres.

N - La panique de 1907 fut l'occasion de comprendre la nécessité d'un système bancaire fédéral. Quel genre d'institution devrait selon vous naître de cette crise ?

P.K - Je poserai un principe fondamental : ce qu'on risque un jour d'avoir à repêcher comme une banque doit être régulé comme une banque. Si les Lehmann Brothers et consorts sont capables de ruiner le système, il faut leur imposer des règles de prudence. En premier, on pourrait leur imposer un capital minimum, ce qui reviendrait à plafonner leur capacité à produire du crédit. Les autorités doivent savoir ce qu'il se passe s'ils sont amenés à intervenir.

N - Les délais de publication étant ce qu'ils sont, les dernières lignes de cet ouvrage ont été écrites il y a plus de deux mois.

P.K - Bien moins, en fait. Pour l'essentiel, il a été bouclé au cours d'une semaine de travail intensif en octobre dernier.

N- Vous dites dans le livre que l'économie mondiale n'est pas en dépression, et ne tombera probablement pas dans la dépression, mais que vous n'en êtes pas trop sûr. Comment a évolué votre perception des choses depuis ces dernières semaines ?

P.K - Les dernières semaines ont été terribles. Ce livre a été écrit après l'épisode Lehmann, on savait donc que le monde était en grande difficulté, mais les dernières nouvelles sont incroyablement mauvaises. Tout va très vite. 350 000 à 400 000 emplois disparaissent chaque mois. Si vous m'aviez questionné sur les chances d'un taux de chômage supérieur à 10 %, il y a encore trois mois, je les aurais estimées plutôt mince. Aujourd'hui, je dirais qu'elles sont d'une sur trois.

N - Cette semaine, j'ai écrit un article où je décernais le titre de pire banquier au monde. Je me demandais si vous aviez un candidat ...

P.K - Comme il est facile à détester, je dirais Angelo Mozillo de Citigroup. Non pas qu'il se soit le plus mal conduit, mais du fait de la taille même de Citigroup. Quand un établissement de cette taille se comporte aussi mal, il passe directement en haut du classement.

Assemblées annuelles du FMI et de la Banque Mondiale)

L'Economiste – 13/10/2008

Le président de la Banque mondiale (BM), Robert Zoellick a mis en garde contre "l'onde de choc" qui, selon lui, sera plus ressentie par les pays en développement, en particulier l'Afrique, suite à la crise financière qui affecte les Etats-Unis et l'Europe notamment. "Les ondes de choc nées de la crise financière qui secoue les Etats-Unis et l'Europe se propageront à travers l'économie mondiale", a déclaré M. Zoellick dans un discours devant les représentants de 185 pays à l'occasion des Assemblées annuelles du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale.

"La dure réalité est que les pays en développement doivent s'attendre et se préparer à une chute des échanges, des envois de fonds des travailleurs émigrés et des investissements domestiques", a-t-il averti.

Selon le patron de la BM, cité par MAP-Washington, les pays, dont la situation budgétaire et la balance des paiements sont solides, doivent être encouragés à relancer la demande intérieure par la consommation et l'investissement.

Les autres pays, a-t-il poursuivi, qui ont des déficits budgétaires béants, des déficits courants hasardeux, des problèmes de balance des paiements ou un secteur financier en danger, ou qui sont confrontés à ces quatre difficultés à la fois, le FMI et les banques de développement devront leur apporter de l'aide, a estimé M. Zoellick.

"Il y a deux semaines, aux Nations Unies, les partenaires internationaux ont mobilisé 16 milliards de dollars pour financer des projets de développement, a-t-il rappelé, notant que "cet argent est essentiel, et il nous en faut davantage pour atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire.

Il a, par ailleurs, insisté sur la nécessité d'être à l'écoute des pays africains, qui sont de plus en plus nombreux à nous dire qu'ils veulent avoir accès à des marchés et à des opportunités, et non dépendre de l'aide".

"Les marchés énergétiques mondiaux sont en piteux état. Les producteurs, qui craignent un effondrement des prix, hésitent à investir. Les pays consommateurs veulent des prix plus bas, alors que des prix suffisamment élevés encouragent la conservation et l'utilisation plus rationnelle de l'énergie, le recours à des approvisionnements de substitution et la mise au point de nouvelles technologies", a fait remarquer M. Zoellick.

"Ce sont les pays et les populations les plus vulnérables, frappés de plein fouet par le renchérissement et la volatilité des prix ainsi que par le changement climatique, qui paient le prix de ce chaos total".

Le Président de la Banque mondiale a, par ailleurs, insisté sur le besoin de "continuer à intégrer systématiquement la lutte contre la corruption et la promotion d'une

bonne gouvernance dans toutes nos activités".

"Les citoyens ont raison de vouloir qu'une attention plus focalisée soit portée à la gouvernance et à la lutte contre la corruption. La corruption est un impôt cruel qui frappe principalement les pauvres. Nous devons lutter contre ce fléau partout où nous la rencontrons", a affirmé M. Zoellick.

M. Zoellick avait auparavant brossé un tableau sombre de la situation économique dans le monde, situation qui, a-t-il dit, est "caractérisés par l'incertitude et l'insécurité, et le risque que ces craintes ne nous éloignent, au lieu de nous rapprocher, d'une mondialisation plus solidaire et durable".

"Les dernières semaines ont fait de 2008 une année marquée par l'instabilité, l'effondrement des marchés des capitaux, du crédit et du logement, les tensions persistantes exercées par la cherté des denrées alimentaires, des combustibles et des produits de base, et par les inquiétudes suscitées par l'économie mondiale," a-t-il estimé.

"Les effets psychologiques de la crise se propageront dans le monde entier en même temps que les répercussions financières et économiques. Nous devons leur accorder l'attention qu'ils méritent," a souligné le patron de la Banque mondiale qui s'est voulu moins rassurant que son

homologue du FMI, le français Dominique Strauss-Kahn.

"Les événements survenus cette année sont un rappel à la réalité. Le multilatéralisme et les marchés traversent une sombre période", a tenu à souligner M. Zoellick qui, parlant enfin du rôle qui sied à son institution, a indiqué que "depuis les Assemblées annuelles de l'année dernière, le Groupe de la BM est passé d'une situation de crise à un rôle de catalyseur".

"Maintenant, c'est le monde qui est en crise. Le moment est venu pour le Groupe de la Banque de monter au créneau", a-t-il poursuivi.

"Si nous ne partageons pas mieux les opportunités et les responsabilités dans le cadre de la nouvelle économie mondiale, si nous nous focalisons uniquement sur les plans de sauvetage financiers sans nous préoccuper de l'aspect humain, si nous ne parvenons pas à formuler des politiques internationales qui permettront à un plus grand nombre de personnes et à davantage de pays de faire partie du courant général de l'activité économique, nous ne bâtirons pas une mondialisation solidaire et durable et notre monde ne sera pas stable, quelle que soit l'ampleur de nos plans de sauvetage financiers", a-t-il conclu.

Banque de demain : Passer du pluricanal au multicanal

Christophe Bèzes, Directeur Click M'brick
Banque Stratégie, Juillet-Août 2008

Depuis le milieu des années 90, parler de distribution bancaire multicanale est devenu banal. Pourtant, de nombreux établissements bancaires ne font appel aujourd'hui, qu'à une juxtaposition de canaux : le pluricanal.

La stratégie de distribution bancaire multicanale constitue une réponse naturelle aux attentes d'autonomie, de réactivité et d'interactivité des clients, ainsi qu'une parade efficace aux attaques des spécialistes ou des *pure players*¹. Elle vise à fluidifier les flux d'informations, maîtriser les coûts de distribution et fidéliser le client, moins en l'équipant de nouveaux produits qu'en multipliant les contacts avec lui, quel qu'en soit le motif. Pourtant, en pratique, de nombreux établissements bancaires ne se situent à ce jour, qu'à un stade avancé de pluricanal.

Plusieurs raisons expliquent ce constat. D'abord, le poids politique et la rentabilité actuelle des réseaux ont conduit les banques à introduire les nouveaux canaux "en catimini", c'est-à-dire en limitant dès l'abord leur périmètre d'activité. L'agence demeure, selon la formule consacrée, "au cœur de la relation". Tel fut le cas pour les centres d'appels vers 1995, mais aussi pour Internet depuis 2000. Ceci a largement été amplifié par des rigidités organisationnelles persistantes (organisation en silos cloisonnant, par exemple, le réseau et la banque à distance; mise en portefeuille rendant très délicats l'intervention d'un tiers et son commissionnement) et aussi par l'irruption en parallèle de la gestion de la relation client sur les postes des conseillers.

Ensuite, une vision trop focalisée sur les moyens et les technologies a fait oublier que les usages des clients marquaient toujours un temps de retard par rapport aux techniques mises à leur disposition et ne correspondaient pas souvent aux présupposés de départ (se souvenir de l'explosion inattendue des courriers, des chats et des SMS). Dans la banque de masse, les exemples les plus criants furent sans conteste l'échec de la télévision interactive et les limites du one best Channel, les clients les moins rentables utilisant beaucoup moins que prévu les canaux les moins coûteux.

Enfin, la différenciation des offres et des tarifs selon les canaux a été longtemps différée: dans la plupart des grands réseaux, ce qui avait été fait sur l'activité courtage par Internet pour contrer les nouveaux courtiers en ligne, n'a finalement été étendu à d'autres parties de l'offre que fort récemment. Selon une étude européenne de Cap Gemini, il a ainsi fallu attendre 2005 pour constater une baisse réelle des tarifs bancaires sur Internet (-28 %) et par téléphone (-12 %). Néanmoins, à l'échelle européenne, cet état de fait n'est pas propre à la France.

Tour d'horizon européen

À l'exception notable des Pays-Bas, l'agence reste le canal principal de gestion et de captation du client malgré la supériorité économique des canaux à distance. La proximité est donc le premier critère de choix d'une banque pour les particuliers (même aux États-Unis où moins de 5 % des détenteurs d'un compte bancaire en ligne l'ont ouvert dans une banque exclusivement en ligne).

Toutefois, le degré d'insatisfaction des clients européens à l'égard des agences est étonnamment élevé pour un canal aussi mature.

¹ Société exerçant uniquement ses activités sur Internet

Dès lors, il convient de s'interroger sur l'obligation faite au client de se rendre, au moins pour une prestation de conseil, dans une agence au concept et aux missions encore très inadaptées au véritable multicanal. À l'avenir, les agences gagneraient donc à se polariser soit sur l'offre de commodité, soit sur les offres à très forte valeur ajoutée, afin de mieux répondre à des contacts avec les clients qui se multiplient, mais se distancient et se raccourcissent un autre indice symptomatique du retard du multicanal réside dans la faible légitimité des centres de relations téléphoniques aux yeux des clients, moins sur la forme - accueil, sourire - que sur le fond - valeur ajoutée réelle -, y compris en Suède.

En revanche, pour ce qui touche à l'Internet bancaire, perçu par les clients comme une véritable alternative, le cas français traduit le même dogme productiviste que celui qui avait présidé en d'autres temps, à la vente des services audiotel et minitel. Force est de constater qu'en France, les capacités commerciales de l'outil Internet ont été rognées sauf chez les organismes spécialisés tels que Cetelem, Finaref ou Monabanq. Il en va de même pour l'introduction de la visiophonie en agence ou la valorisation des automates, chose commune au Portugal ou en Espagne. Alors, est-ce la crainte d'une désintermédiation non maîtrisée ?

Du pluricanal au multicanal

Passer d'une juxtaposition de canaux à leur intégration dans un ensemble complémentaire nécessite de choisir entre trois stratégies.

- La première, intégrée et indifférenciée, consiste à donner une liberté d'accès totale à l'ensemble des clients, pour tous les produits, sur tous les canaux, sans tarification spéciale. Cette stratégie, finalement pas si éloignée que cela du stade ultime du pluricanal, n'aboutit à aucune maîtrise des coûts de distribution et à un faible bénéfice du développement des canaux à distance; le nombre de contacts clients explose et les coûts avec. "En multipliant les canaux, on multiplie les compétences nécessaires (avec le risque de défaillances de qualité de service), on accumule les coûts et on a également tendance à dupliquer tous les services."

- La deuxième stratégie multicanale est différenciée selon les types de clients; à partir d'une segmentation a priori des clients et des canaux sur la base de contributions réelles ou supposées au PNB de la banque, elle tente d'affecter à chaque client un canal privilégié en jouant sur la tarification des services (pénalités tarifaires) et la localisation des points de vente. Si ce type de stratégie semble adapté à des challengers qui visent une clientèle homogène et qui veulent concentrer leurs ressources sur un canal dominant, les risques sont nombreux; insatisfaction des clients, procédures de gestion éclatées, émiettement des marques, sous-estimation du potentiel de clients multi-bancarisés. Cette stratégie est pratiquée au Royaume-Uni, en Espagne par Banco Sabadell et dans les nouveaux pays de l'Est par Raiffeisen International (RZB Group). Longtemps menée au Portugal par la BCP sous sept marques différentes, elle a été abandonnée lors du passage sous la bannière commune Millennium.

- La stratégie la plus prometteuse, mais ô combien exigeante, est celle du multicanal différencié selon les usages des clients.

Il s'agit ici d'orienter en douceur les clients vers les canaux les plus rationnels, sans exclure les "clients non rentable" (tarification incitative, réflexe routinier plutôt que pénalités financières). Elle semble particulièrement bien adaptée à des banques généralistes qui bénéficient d'une base de clientèle importante. Mais elle a un prix: la nécessité de créer et faire vivre un esprit multicanal qui dépasse les dogmes et les barrières marketing, organisationnelles ou informatiques.

Alors que toutes nos études dans la distribution mettent en évidence des processus d'usage des canaux de plus en plus complexes (click and mortar, mortar and click, click mortar click ...), ceci passe impérativement par l'identification d'itinéraires clients types puis leur quantification. La définition d'incitations adaptées à chaque couple segment - canal consiste alors à se poser deux grandes questions; "Comment convaincre le client ou le prospect technophobe ?" et "Qu'apporter de plus au client ou au prospect technophile ?" En effet, pour être efficaces, ces incitations doivent se caler sur les

orientations d'achats des clients et être axées selon les cas, sur un service élargi, un "discount tarifaire" (l'exemple d'IDTGV) ou sur de la pédagogie (Rabobank organise, dans ses agences, des formations Internet destinées à ses clients seniors et effectuées par des néo-retraités).

En conclusion, on peut dire que les limites du multicanal se situent bien davantage chez les banques que chez leurs clients. Mais la création de postes de responsables du multicanal, même à champ d'action limité, devrait à terme permettre d'aboutir à un nouveau modèle économique en click and mortar. Le multicanal ne doit pas se réduire aux seules technologies, mais s'étendre à l'ensemble du front office visible des clients. D'où nos réflexions actuelles sur la cohérence d'image entre points de vente, site Internet, catalogue et centres de relations téléphoniques.

Témoignage

Internet, un atout clé de la stratégie multicanale des établissements bancaires

Aujourd'hui plus que jamais, Internet s'avère un pilier de la stratégie multicanal des établissements bancaires. Ainsi, les nouveaux sites Web sont devenus en quelques mois, de véritables pierres angulaires de la relation client des banques. Ils ont également permis aux clients de consommer « autrement ». Canal Internet et Banking everywhere... Passage en revue de ces évolutions du marché qui devraient s'accroître dans les prochains mois.

Pour les banques et les organismes financiers, le site Internet s'avère désormais un levier stratégique pour communiquer sur leurs offres et services associés. Ce canal accompagne de mieux en mieux les clients et les prospects dans leurs projets. Aujourd'hui, près de la moitié des internautes français visitent au moins un site de banque ou de société de crédit chaque trimestre. Cette tendance devrait s'accroître. En effet, le simple fait de pouvoir gérer ses comptes en direct

et de réaliser des opérations courantes sans avoir à passer en agence devient un argument commercial de poids auprès de certaines cibles. Les banques et les établissements financiers vont désormais encore plus loin en adoptant une vraie stratégie d'e-commerce. Pour cela, elles se préparent à accompagner leurs clients dans l'adoption progressive d'outils et de services en ligne qui se substitueront aux opérations réalisées actuellement en agence. Afin d'illustrer cette tendance, on peut affirmer que 85 % des sites bancaires ou organismes de crédits permettent déjà aux internautes de souscrire ou de pré-souscrire au moins un produit en ligne.

Dans la continuité, le concept Banking everywhere s'impose de plus en plus en proposant aux clients "Ma banque où je veux, quand je veux". En effet, adopter cette idée, c'est l'assurance de faire découvrir dès aujourd'hui à tout un chacun la banque de demain et de permettre de consommer autrement les produits bancaires et boursiers, en ligne comme en agence ! Avec le concept Banking everywhere, tous les outils sont à la portée des clients pour accéder aux services financiers et la Bourse où qu'ils se trouvent et cela à toute heure. Pour cela, les sites Internet se doivent de donner un accès facilité aux nouvelles technologies - conférence en mode vidéo, conseil en ligne, consultation des informations du marché en temps réel ... - mais aussi intégrer les dernières obligations réglementaires (SEPA, MIFIO ...) et les outils de souscription en ligne favorisant le *cross selling*.

Les sites Web vont devenir un véritable moyen de développement commercial et d'optimisation des ventes, capable d'offrir aux clients des établissements financiers tous les services d'une agence.

En outre, comme dans la distribution, le fait que les banques adoptent une logique e-commerce va garantir rapidement des sites de meilleure qualité, en phase avec les exigences des internautes : informations produit claires et précises, outil d'aide au choix, etc. L'industrie bancaire invente en permanence de nouvelles prestations et de nouveaux modèles. Elle a un rôle prépondérant dans la construction et le développement de l'économie Internet dans les prochaines années.

Le projet d'union monétaire maghrébine

Estelle Brack, Economiste et chargée de relations externes, Affaires internationales, Fédération bancaire française

Revue Banque Stratégie, Septembre 2008

Lors du sommet des banques arabes à Paris en juin 2008, l'intérêt d'un projet d'union monétaire pour le Maghreb a été à nouveau souligné. Si ce projet voit le jour, associé à une intégration financière, il pourrait être facteur de dynamisation de l'intégration économique régionale.

Les accords commerciaux régionaux (ACR) sont devenus, ces dernières années, un élément dominant du système commercial multilatéral, en forte augmentation depuis le début des années 1990. Quelque 380 ACR ont été notifiés au General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) puis à l'OMC jusqu'en juillet 2007. Parmi ces ACR, les accords de libre-échange (ALE) et les accords de portée partielle représentent plus de 90 % et les unions douanières moins de 10 %.

Les pays maghrébins sont conscients des avantages que procurerait une plus grande ouverture de leur économie. Ils ont conclu des accords d'association avec l'Union européenne et des accords commerciaux entre eux. Mais, à l'heure actuelle, ces accords ne sont pas pleinement exploités. Les échanges bilatéraux entre les pays ne représentent qu'une fraction minime des

échanges totaux de chacun (entre 2 et 3%), soit le taux le plus faible qu'enregistre un groupement régional dans le monde, et restent bien en deçà de leur potentiel. Mention spéciale pour la Tunisie qui fait un peu mieux en assurant 7 % de ses échanges extérieurs avec les pays voisins .

L'intégration du Maghreb présente des avantages importants, vu la concurrence intense entre blocs régionaux. En effet, compte tenu des défis occasionnés par les échéances charnières auxquelles les économies maghrébines devraient faire face (démantèlement tarifaire, élargissement de l'Union européenne à l'est, libéralisation du secteur textile à l'échelle mondiale, forte vulnérabilité aux chocs de demande externe), le coût du non-Maghreb pourrait s'avérer important, voire insoutenable, pour les économies de la région. Ainsi, en tant que moteur de croissance et d'intensification des échanges commerciaux entre pays de la région, l'intégration maghrébine pourrait constituer un facteur d'appui à une insertion plus efficace de la région à l'économie mondiale.

L'Union des banques maghrébines. (UBM), représentant les acteurs bancaires des cinq pays du Maghreb (Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie), porte le projet ambitieux de l'intégration bancaire et

financière maghrébine. L'un des projets phares et structurants pour lesquels s'est engagée l'UBM dans ce cadre est la création d'une union monétaire et d'une monnaie unique. Son président, Otman Ben jelloun, également président du groupe BMCE Banks, œuvrant très activement à l'édification d'un Maghreb financier uni, a rappelé l'intérêt de ce projet d'union monétaire lors du sommet de l'Union des banques arabes à Paris les 26 et 27 juin 2008, qui l'a distingué banquier arabe de l'année.

Le projet relatif à la création d'une monnaie unique maghrébine a toujours été l'une des préoccupations de l'UBM, qui l'avait inscrit dans son plan d'action dès 2002 en mettant en place un Comité de réflexion pour la création d'une monnaie maghrébine. Une étude circonstanciée sur les tenants et aboutissants d'une telle initiative est en cours d'élaboration, et c'est aujourd'hui le chantier qui concentre l'essentiel des efforts. Pour les acteurs du projet, "une intégration économique et une monnaie unique pourraient assurer un bon environnement bancaire et attirer des investissements étrangers nécessaires au développement économique et social dans les pays de l'UMA, à savoir l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie". Nous nous interrogeons alors :

- en quoi l'intégration économique maghrébine nécessite-t-elle une intégration financière ?
- intégration financière signifie-t-elle union monétaire ? Si oui, sous quelle forme ? Comment y parvenir ?

I- LA NÉCESSAIRE INTÉGRATION RÉGIONALE MAGHRÉBINE

D'importants progrès économiques au cours des vingt dernières années

Les cinq pays de l'Union du Maghreb arabe

DRNC/DEJRG/SD

se caractérisent par des niveaux économiques différents mais se rapprochent sur un nombre important de variables économiques et sociales en plus de ce qu'ils ont en commun : langue, culture et religion.

La stabilité financière et économique a été établie dans les années 1980-1990 grâce aux réformes appuyées par le FMI. La stabilité macroéconomique a été maintenue ces dernières années avec, pour conséquence, une croissance économique et des progrès dans la lutte contre la pauvreté.

La performance de la croissance globale concède d'importantes différences entre les cinq pays, reflétant non seulement des disparités dans les conditions économiques, sociales et politiques initiales, mais également dans l'allure et l'intensité des réformes économiques et dans leurs ressources naturelles (pétrole, gaz ...). Les pays qui ont mis en œuvre les réformes structurelles les plus profondes et les plus larges en ont retiré les plus grands dividendes.

La différence structurelle la plus importante est que certains (Algérie, Libye voire Mauritanie) sont avant tout exportateurs de pétrole, tandis que d'autres (Maroc, Tunisie) ont une économie plus diversifiée (produits agricoles, tourisme).

Les prix des exportations (surtout des matières premières) étant fixés par les marchés européens, américains et asiatiques, sur lesquelles les pays de la zone ont très peu prise, les niveaux des revenus et donc les réserves de change sont dépendants de cette situation.

Le taux de croissance moyen du PIB a atteint 5 % en 2001-2005 contre 2,7% en 1991-2000, et ce taux doit être maintenu durablement pour réduire le chômage et relever le niveau de vie. Le ratio

Repères N°20 / Banque

investissement/PIE de 24 % est élevé mais reste insuffisant, la part de l'investissement public est prédominante.

En outre, l'attractivité aux investissements directs étrangers (IDE) varie beaucoup d'un pays à l'autre : le Maroc et la Tunisie accueillent 40 % du stock des IDE entrants, contre 17 % pour l'Algérie et 2 % la Libye et la Mauritanie. De même, la Libye est à l'origine de près des deux tiers des IDE sortants de la région (qui peut comprendre des IDE intra régionaux), l'Algérie 21 %, le Maroc 17 %.

Les revenus des exportations sont libellés essentiellement dans deux monnaies (dollar US et euro) et les importations sont surtout réglées en euro, ce qui cause des pertes importantes de revenus.

Les situations sont variées également en matière de dette extérieure, puisque, rapportée au PIB, elle est de 4, 5 % en Algérie, 13,3 % en Libye, 20,3 % au Maroc, 97,2 % en Mauritanie et 53,3 % en Tunisie en 2007.

Les cinq pays accusent des retards économiques dans plusieurs domaines et restent dépendants des importations de technologies, de produits industriels et de produits de première nécessité.

Sur le plan intérieur, les pays du Maghreb souffrent d'un taux de chômage élevé, variant selon les pays de 12 à 25 % de la population active, avec une classe d'âge jeune très importante. Le niveau des investissements productifs, quand bien même important, reste en deçà des attentes pour créer suffisamment d'emploi et réduire le chômage. Le taux d'inflation est maîtrisé dans plusieurs pays mais reste toutefois élevé et atteint par moments le taux de croissance.

En matière de protection des économies de

la région, les pays ont des attitudes et des tarifs douaniers différents. Certains pays ont opté pour une ouverture totale de leur économie et ont démantelé très largement

la protection douanière, d'autres ont maintenu des protections parafiscales et non tarifaires.

Il en est de même des accords d'association avec l'Union européenne et l'adhésion à l'OMC pour lesquels tous les pays de la zone n'ont pas adopté la même démarche.

Les économies des pays du Maghreb partagent néanmoins des caractéristiques communes. Dans ces pays, l'agriculture est importante, l'État domine l'économie à des degrés divers et le régime du commerce extérieur est en général assez restrictif, en dépit d'une plus grande ouverture sur l'Union européenne.

Les échanges commerciaux entre les pays maghrébins sont essentiellement unilatéraux. Cette situation laisse penser que les économies maghrébines pourraient multiplier leurs échanges directs qui sont, en partie, complémentaires. Par exemple, l'Algérie représente un marché pour l'agriculture et les filières agroalimentaire et manufacturière du Maroc et de la Tunisie.

Les mouvements de capitaux quant à eux, faibles, restent soumis à des réglementations de change très restrictives. Il en est de même de la mobilité des facteurs de production et notamment de la force de travail, certains pays plus permissifs que d'autres disposant de réglementations du travail se rapprochant des normes internationales.

Enfin, chaque pays possède sa propre monnaie dont la valeur est fixée, d'une manière indépendante, par rapport à une poignée de devises fortes et notamment l'euro, le dollar US et le yen. Il n'existe

aucune correspondance entre les monnaies locales même si la Banque centrale de Tunisie cote le dinar algérien et le dinar libyen.

Vers une intégration régionale intramaghrébine

Dans l'ensemble de la région, la croissance économique reste inférieure à son potentiel, le chômage bien trop élevé et la pauvreté répandue. Il semble donc qu'il existe des obstacles importants au développement économique, qui doivent être éliminés.

Explorant comment accélérer la croissance pour réduire le chômage et améliorer les conditions de vie, les acteurs de la région et le FMI ont identifié une plus grande intégration économique régionale comme une voie de progression.

Une intégration économique régionale plus poussée présenterait des avantages importants. Elle créerait en premier lieu un marché régional de près de 85 millions de consommateurs, similaire par la taille de sa population à bon nombre de grands pays commerciaux. Elle entraînerait, en outre, des gains d'efficacité et rendrait la région plus attrayante pour les investisseurs étrangers. Elle stimulerait les échanges commerciaux en maximisant les bénéfices attendus des accords de libre-échange existants, en particulier avec l'Union européenne, et créerait des opportunités commerciales au bénéfice de la région.

Le potentiel des échanges intra maghrébins semble être partiellement freiné par le niveau insuffisant de développement de la zone et par le caractère similaire de certains pays maghrébins, en l'occurrence le Maroc et la Tunisie. Cette situation est le résultat de l'orientation privilégiée des échanges du Maroc et de la Tunisie vers l'Union européenne qui a généré une similitude des structures productives dans

ces deux pays.

La Direction de la politique économique générale du ministère des Finances du Royaume du Maroc (2003) a identifié d'autres obstacles, en plus de la faible adéquation des structures exportatrices à la demande infrarégionale et de la priorité accordée à la stratégie nord-sud, et qui freinent le processus d'intégration régionale. Il s'agit en particulier du manque de convergence des politiques économiques, de l'inadéquation des infrastructures de transport aux impératifs de l'intégration maghrébine et du caractère incomplet du cadre institutionnel.

Selon cette étude, la progression soutenue des échanges intermaghrébins à partir de 1998 semble indiquer qu'un potentiel de développement du commerce régional existe; sur cette base, un gain d'échanges est estimé, toute chose égale par ailleurs, à presque 800 millions de dollars par an, hors hydrocarbures, et 1,6 milliard de dollars si l'on prend en compte les importations de produits énergétiques en provenance de l'Algérie.

De surcroît, si les pays maghrébins pouvaient améliorer leur attractivité pour recevoir autant d'IDE que les pays émergents en pourcentage de la formation brute de capital fixe (FBCF), le potentiel d'augmentation des flux d'investissements étrangers à destination du Maghreb serait, *caeteris paribus*, de 3 milliards de dollars par an.

Le non-Maghreb ferait perdre chaque année, à chaque pays de la région, deux points de croissance du PIB qui auraient pu être utilisés, en cette période d'incertitudes et de fractures, pour réduire la pauvreté et le chômage qui a tendance à frapper de plus en plus des "essaims de qualité" (les diplômés du supérieur).

Le directeur général du Fonds monétaire international, Dominique Strauss-Kahn, a déclaré, lors de sa visite au Maroc le 4 août 2008, encourager et appuyer l'intégration et la coopération économiques des pays du Maghreb. Il a annoncé l'organisation par le FMI d'une réunion en Libye, avant la fin de l'année 2008, sur l'intégration économique des pays du Maghreb, faisant suite aux trois conférences maghrébines regroupant les ministres des Finances et les gouverneurs des Banques centrales organisées à Alger (2005), Rabat (2006) et Tunis (2007).

Selon les acteurs du marché, il existerait, aujourd'hui, un consensus sur la séparation des intérêts économiques et des enjeux politiques, quand il s'agit de faire avancer le processus d'intégration financière. L'une des meilleures preuves de cet accord tacite semble être l'évolution marquée des investissements transfrontaliers dans les domaines industriel et commercial entre les différents pays maghrébins.

Un plus large dialogue régional sur les questions de politiques économiques faciliterait, en outre, la dissémination des expériences et des meilleures pratiques. Pour tirer plus grand parti du potentiel des accords d'association avec l'Union européenne et du nouveau voisinage de l'Europe élargie, il est dans l'intérêt des pays du Maghreb de faciliter les échanges entre eux ainsi qu'avec l'Union européenne. Selon le FMI, ces pays devraient mettre en place les institutions qui sont nécessaires pour atteindre des objectifs communs et partager les meilleures pratiques, notamment dans la réforme bancaire, la réforme fiscale et la libéralisation des mouvements de capitaux. À cet effet, il est nécessaire de redoubler d'efforts pour coordonner les réformes

économiques, institutionnelles et juridiques au sein de la région, par exemple en renforçant le secrétariat de l'Union du Maghreb arabe et ses mécanismes de coopération régionale. Par ailleurs, le nouveau voisinage de l'Europe élargie offre un moyen d'harmoniser les institutions et les cadres juridiques des pays du Maghreb avec les normes européennes.

Parmi les principaux obstacles au développement et l'intégration économique, la taille du marché est un facteur déterminant et ne peut être réglée que dans le cadre de l'intégration régionale. L'amélioration de la qualité du climat des affaires et de la gouvernance doit permettre de développer l'investissement et la croissance (cadre juridique relatif à l'investissement, au marché du travail, à la création d'entreprises, à l'efficacité de l'administration publique ...). Enfin, et non des moindres, la modernisation et le renforcement des systèmes financiers sont essentiels pour permettre l'accès au financement, et les réformes du secteur financier constituant la pierre angulaire de l'intégration financière.

II. POUR UNE INTÉGRATION FINANCIÈRE MAGHRÉBINE

L'intégration financière facilite l'intégration économique

Qu'est-ce que l'intégration financière ? C'est le processus au travers duquel les marchés financiers de plusieurs pays suppriment les restrictions sur les échanges de flux transfrontières ainsi que sur les flux entrants étrangers, de sorte que tous les participants potentiels sur un marché, domestiques et étrangers, soient soumis aux mêmes règles et aient les mêmes conditions d'accès.

Outre le rôle crucial que joue le secteur financier dans le processus d'allocation

optimale des ressources financières pour l'activité économique, il contribue également à l'emploi, à la croissance économique et l'amélioration de la productivité en tant que secteur d'activité, les services financiers étant reconnus comme le secteur à plus forte croissance dans le monde et comme une industrie des plus innovantes.

De surcroît, un secteur financier profond renforce la résilience et augmente la flexibilité de l'économie lorsqu'elle subit un choc externe. La croissance économique a été particulièrement volatile au Maghreb en raison principalement d'une structure de production insuffisamment diversifiée et de grands termes de l'échange. Un secteur financier efficace permet aux ménages de maintenir leur consommation en temps troublés et aide les entreprises à réallouer le capital et le travail quand elles font face à des changements structurels. Des chercheurs ont montré que les pays avec un système financier développé tirent bénéfice d'un chemin d'une croissance plus stable.

Une plus grande intégration des systèmes financiers domestiques avec les marchés financiers permettrait, en outre, aux pays du Maghreb d'accéder à l'épargne sur les marchés internationaux.

Enfin, l'intégration financière régionale pourrait apporter un nouvel élan aux réformes du Secteur financier nécessaires à la préparation des systèmes financiers régionaux. L'intégration financière régionale améliorerait la concurrence, apporterait des perspectives pour des économies d'échelle et apporterait plus d'opportunités de diversification aux investisseurs.

La modernisation des secteurs bancaires et financiers maghrébins

DRNC/DEJRG/SD

Les gouvernements du Maghreb ont marqué leur volonté de moderniser le secteur bancaire et financier depuis plusieurs années. De nombreuses réformes, importantes et structurantes, ont redessiné les marchés bancaires et financiers maghrébins, dans un environnement qui s'est ouvert sur l'international.

À différents degrés, les pays ont amélioré le cadre légal et réglementaire, procédé à la privatisation de banques publiques et augmenté le niveau de concurrence au sein du secteur financier. Le ratio crédits/PIB pour les cinq pays pris ensemble est passé de 33 % en 1995 à 40 % en 2004, alors que la masse monétaire M2 rapportée au PIB est passée de 50 % à 53 %7. Malgré ces avancées, les économies de ces pays restent "sous-bancarisées" puisque seulement une faible part de la population a accès aux services bancaires et que les PME sont typiquement soumises à de sévères contraintes lorsqu'elles cherchent des fonds auprès des établissements bancaires.

Le développement financier varie de façon significative d'un pays à l'autre. Le taux de "bancaisation" est en progression mais reste relativement modeste. L'Algérie dispose de 39 agences par million d'habitants en 2006 (contre 37 en 2000), le Maroc dispose de 86 agences par million d'habitants et la Tunisie 89 (à comparer à 131 agences par million d'habitants en Pologne et 541 pour la moyenne européenne).

Des progrès ont été réalisés, certes, mais il reste des points faibles. En premier lieu, le secteur bancaire public demeure prépondérant dans la plupart des pays. Ainsi, l'activité du secteur bancaire est assurée pour 90 % par le secteur bancaire public en Algérie et en Libye, alors qu'au

Repères N°20 / Banque

moins 58 % des actifs au Maroc et en Tunisie sont privés (chiffres 2006). La Mauritanie a mené, quant à elle, une vague de privatisations dans les années 1990. Ensuite, le secteur bancaire reste dominant dans les sources de financement de l'économie, accordant au marché financier une part trop faible. Les financements de marché se développent mais restent embryonnaires, dans un contexte international qui risqué de freiner les développements en cours. La part des banques commerciales dans le total des actifs financiers variait à fin 2004 entre 49 % au Maroc et 9 3 % en Algérie. Même dans le très diversifié Maroc, les banques jouent un rôle central dans le financement de l'activité via leurs liens participatifs avec les autres intermédiaires financiers tels que les sociétés d'assurance et les fonds mutuels.

Exception faite du Maroc et de la Tunisie, les marchés obligataires et d'actions balbutient. La Bourse du Maroc, avec une capitalisation de 55 % du PIB est, de loin, la plus importante de la région. En Algérie, seuls trois titres sont négociés à la Bourse d'Alger et ne sont quasiment pas échangés.

Le secteur financier est, parallèlement, trop faiblement ouvert aux capitaux étrangers. Pour les deux pays les plus ouverts, 22 % des actifs au Maroc et 25 % en Tunisie en 2006 appartiennent à des banques à capitaux étrangers.

Celles-ci sont très présentes dans tous les pays de la région et manifestent chaque jour leur souhait d'y développer davantage leurs activités. Elles sont à la fois européennes, et en particulier françaises (BNP Paribas, Société Générale, Groupe Banque Populaire, Crédit Agricole, Crédit Mutuel, CIC, Caisses d'Épargne), américaines (Citi), arabes (ABC, Arab Bank,

Al baraka ...) mais également maghrébines.

Ainsi la compétitivité interbancaire et la concentration du secteur dans chaque pays du Maghreb incitent les établissements à s'ouvrir sur l'extérieur, en créant des extensions en Afrique du Nord et subsaharienne, de même qu'en Europe. Une telle offensive engendre l'émergence de puissants groupes bancaires en réponse à l'internationalisation de leur clientèle et à la nécessité de gagner des parts de marché au-delà de leurs frontières naturelles. Attijariwafa Bank et BMCE Bank (Banque marocaine du commerce extérieur), toutes deux du royaume chérifien, illustrent bien cette nouvelle configuration bancaire. Autre exemple, la Banque Arabe Libyenne de l'Extérieur est présente en Mauritanie (elle détient 51 % du capital de Chinguetti Bank quand l'État mauritanien détient les 49 % restants).

Les cadres légaux, réglementaires et de contrôle ont été développés. Par exemple, Bâle II, visant une amélioration de la gestion des risques, a été mis en œuvre au Maroc (depuis janvier 2007) et en Tunisie, suite à une large concertation entre les autorités et les banquiers, dont tous s'accordent à reconnaître qu'elle fonctionne bien. Le Maroc a porté le ratio de solvabilité à 10 % en 2008, voire 12 % en 2009. En Algérie et Tunisie, la politique d'augmentation des fonds propres minimums des banques universelles est poursuivie.

Afin de consolider les réformes déjà entreprises et de poursuivre sur la voie du développement du secteur bancaire, il apparaît également nécessaire de mettre en œuvre un certain nombre de normes internationales qui ont pour objectifs, en particulier, l'amélioration de la

transparence des informations financières (normes IFRS).

La reconnaissance uniforme au Maghreb des normes Bâle 2 et IFRS permettrait en outre aux banques internationales de ne plus opérer de double reporting.

Le développement des moyens de paiement modernes se poursuit dans les différents pays, sans problèmes techniques, mais peine à s'élargir à l'ensemble des entreprises, en raison surtout des réticences de l'économie informelle. Si les paiements sont principalement effectués en espèces, tous les pays ont fait d'importants efforts pour moderniser leurs infrastructures de paiement. L'Algérie et le Maroc ont lancé leur système de paiement RTGS (Real Time Gross Settlement System) en 2006 puis leur chambre de compensation automatique pour les paiements de détail. La monétique se développe au sein des pays, avec parfois plusieurs réseaux domestiques.

La poursuite des réformes et la volonté d'intégration financière

Cette stratégie d'intégration régionale répond à une volonté commune, comme le prouve la récente décision prise à Tunis par le Conseil des ministres maghrébins des Finances de fonder une banque maghrébine d'investissement et de commerce extérieur en 2007.

En outre, quelques accords de coopération ont été signés entre Banques centrales de la région.

Pour l'intégration, quelles leçons tirer d'autres expériences ? Tout d'abord seule une approche par étape paraît pertinente; ensuite, une intégration financière réussie exige de remédier aux faiblesses des

systèmes financiers, via la poursuite des réformes engagées.

■ À court terme, les mesures clés comporteraient :

- Le lancement opérationnel de la Banque du Maghreb pour l'investissement et le commerce extérieur;
- L'élimination des barrières financières au commerce intramaghrébin;
- Une étroite coordination entre les Banques centrales;
- La poursuite de la mise à niveau des systèmes de paiement dans l'optique de leur harmonisation.

■ À moyen terme :

- Le renforcement de la stabilité macroéconomique et l'adaptation des cadres macroéconomiques;
- Le contrôle des risques qui pèsent sur la stabilité financière, en renforçant notamment les bilans des banques;
- L'harmonisation de l'infrastructural du marché;
- La stimulation de l'intégration régionale des marchés boursiers nationaux;
- La libéralisation progressive des comptes de capitaux.

Il paraît nécessaire de développer les moyens de paiement au niveau de la région, d'inciter l'investissement intra région, d'encourager les prises de participations croisées, de développer le partenariat bancaire et financier dans les pays de la région.

Malgré une hétérogénéité économique et réglementaire significative entre ses membres, l'expérience de l'Union européenne montre qu'un processus graduel d'intégration financière peut être couronné de succès. L'intégration financière et monétaire en cours au sein des pays du Conseil du Golfe souligne, quant à elle, que les bénéfices de

l'intégration financière peuvent également être significatifs entre des pays avec des dotations et des structures économiques relativement similaires; cette expérience met également en évidence l'importance de l'engagement politique dans le processus d'intégration économique et financier.

III. VERS UNE UNION MONÉTAIRE MAGHRÉBINE

Balassa (1961) a défini l'intégration économique à la fois comme un processus et une situation existante. Cette distinction est précieuse pour des raisons empiriques : considéré comme un processus, l'intégration économique comprend un ensemble de mesures politiques et économiques "designed to eliminate discrimination between economic units that belong to different national states". Pour cet auteur, l'union économique et monétaire correspond à la cinquième et ultime phase d'intégration économique avec la création d'une monnaie commune. Elle est généralement précédée de quatre étapes intermédiaires :

- La zone de libre-échange qui correspond à une suppression des droits de douanes et des limitations quantitatives d'importations entre les pays membres;
- L'union douanière qui est une zone de libre-échange au sein de laquelle les membres imposent des droits communs aux pays non membres et l'adoption d'un tarif extérieur commun (TEC). Les pays membres peuvent également céder leur souveraineté à une administration douanière unique;
- Le marché commun, une union douanière qui autorise la libre circulation des facteurs de production (personnes, capitaux, biens et services) à travers les frontières au sein de la zone d'intégration;
- L'union économique, un marché

commun marqué par l'harmonisation des politiques économiques des différents États membres.

Dans le cadre de l'expérience européenne, le Rapport Delors de 1989 reprenait la définition de l'UEM déjà exprimée par le Rapport Werner en 1970 et recommandait que certaines conditions soient remplies pour accéder à la monnaie unique : convertibilité totale et irréversibles des monnaies, complète libération des mouvements de capitaux, fixation de parités fixes entre les monnaies européennes et, finalement, adoption d'une monnaie unique.

À l'évidence, la croissance durable des pays de la zone exige au préalable un fort degré d'homogénéisation des économies nationales : la convergence. L'intégration monétaire dépend de la satisfaction aux critères de convergence économique et légale et par la volonté politique propre des pays concernés.

Conditions d'entrée en union monétaire et critères de convergence

L'intégration économique devrait conduire à une convergence réelle avec celle des niveaux de production et de productivité, donc également des revenus et des niveaux de vie. L'intégration monétaire exige, quant à elle, une convergence nominale préalable des variables monétaire et financière, taux d'inflation et taux d'intérêt notamment.

La question de la nécessité ou non de critères de convergence ne se pose pas réellement. C'est sur le type de critères et l'objectif qu'ils devaient servir que le débat a été le plus intense, en particulier à l'aune de la construction monétaire européenne. Dans le cadre du projet européen, Bini-Smaghi et al. (1994) ont rappelé que la nécessité de recourir à des critères de convergence avait été mise en avant par le

Comité monétaire en juillet 1990, puis par la Bundesbank en août 1990, soit peu avant le début de la négociation. Le Rapport Delors faisait lui aussi référence à la notion de "règles contraignantes" pour les déficits budgétaires.

Depuis Mundell (1961), la recherche quant au choix d'un régime de change et aux conditions requises pour que des pays entrent en union monétaire a mis l'accent sur des critères structurels, essentiellement à caractère réel : degré d'asymétrie dans la distribution des chocs que subissent les économies, disparité de leurs réactions face à des chocs communs, mobilité des facteurs, efficacité des mécanismes d'ajustement alternatifs. Les facteurs monétaires ne sont certes pas absents du choix, puisque parmi les critères classiques de sélection d'un régime de change figure l'importance relative des chocs réels et des chocs monétaires (Marston, 1985). Mais ils n'interviennent que tant qu'ils reflètent des structures supposées invariantes. Ce n'est pas le cas du taux d'inflation observé qui est en lui-même considéré comme secondaire, sauf s'il peut être vu comme optimal, et exprime en cela des distorsions réelles. Il en est ainsi parce que les indicateurs nominaux (inflation, taux d'intérêt, change) résultent d'orientations de politique monétaire vouées à l'oubli avec l'avènement d'une union monétaire pilotée par une nouvelle institution. En revanche, les critères réels (degré d'homogénéité des structures productives, flexibilité du marché du travail, mobilité du travail) sont, en principe, invariants à l'égard du changement de régime monétaire. Ils permettent de déterminer a priori comment fonctionnera l'union monétaire. Mais à cette exception près, l'analyse classique des conditions de convergence requises pour participer à une union monétaire est donc dichotomique :

elle ne retient que les critères réels (Pisani Ferry, 1994).

Néanmoins, il reconnaît que le "gradualisme" et la fixation de critères nominaux ne sont pas si dépourvus de justification que le laisse croire une lecture rapide de la théorie des zones monétaires. Un inconvénient important des critères retenus demeure qu'en focalisant l'attention sur les seules variables qui y figurent, ils ont largement occulté l'objectif de convergence réelle et les adaptations requises pour participer à la monnaie unique. Il convient donc de considérer ces deux aspects.

Critères de convergence nominale

Le modèle de l'Union européenne avait retenu comme critères de convergence (nominale), dans l'article 121 de son traité :

- La réalisation d'un degré élevé de stabilité des prix (via le taux d'inflation) ;
- Le caractère soutenable de la situation des finances publiques ;
- le respect des marges normales de fluctuation de change prévues par le mécanisme de change du système monétaire européen pendant deux ans au moins, sans dévaluation de la monnaie par rapport à celle d'un autre État membre ;
- Le caractère durable de la convergence atteinte par l'État membre et de sa participation au mécanisme de change de système monétaire européen, qui se reflète dans les niveaux des taux d'intérêt à long terme.

Si l'on décline ces critères pour le projet d'Union maghrébine, nous pouvons proposer, sur la base des critères de convergence européens et compte tenu de la situation du Maghreb, un certain nombre de valeurs cibles.

Pour ce qui concerne l'inflation, la

moyenne du taux dans les cinq pays de la zone est de 6,457 % pour la période 1970-2006, variant entre 4,7 et 6,2 % en moyenne sur la période selon le pays, avec un écart-type moyen de 4,995, mais qui varie entre 2 et 8. La moyenne des moyennes du taux d'inflation pour la zone, par décennie, varie quant à elle relativement peu, entre 7,303 % pour les années 1970, 8,018 % pour les années 1980, 7,636 % pour les années 1990 et 2,473 % pour les années 2000-2007. Comme le confirme l'évolution de l'écart type, les valeurs du taux d'inflation sont de plus en plus proches d'un pays à l'autre depuis le début des années 1990, variant sur la dernière période entre -1,775 % pour la Libye, 1,850 % pour le Maroc, 2,625 % pour l'Algérie, 3,063 % pour la Tunisie et 6,6 % pour la Mauritanie.

Compte tenu de ces éléments, et au regard du taux d'inflation constaté en 2007, nous pourrions suggérer comme cible pour le critère de convergence relatif au taux d'inflation une valeur de l'ordre de 2,5 %. Sur les 90 occurrences que représentent les années depuis 1990 pour les cinq pays de la zone, ce critère a été rempli 20 fois, par tous les pays exceptée la Mauritanie. Concernant le taux d'intérêt, l'expérience européenne suggère qu'il devrait se situer au niveau des taux d'intérêts à long terme des pays représentant les taux d'inflation les plus bas. Les critères de convergence préalable à l'entrée de nouveaux pays dans la zone euro s'appuient sur un taux limite établi comme la moyenne des taux d'intérêt des trois états membres de l'Union ayant les meilleurs résultats en matière d'inflation plus 2 %. À échéance longue, la moyenne des taux longs des bons du Trésor marocains (échéances de 16 à 28 ans) est de l'ordre de 4,50 % (août 2008), quand le taux moyen pondéré (TMP) des bons du Trésor assimilables (BTA) émis

à 15 ans en février 2008 par la Banque centrale de Tunisie était de 7,10 %. À cinq ou six ans, les bons du Trésor ont été émis à 3,83 % par la Bank Al-Maghrib en mars 2008 contre 6,192 % par la Banque centrale de Tunisie lors de sa dernière adjudication de ce type en octobre 2007. Les bons du Trésor algériens à échéance à 15 ans portent un taux de 5 %. Nous pourrions alors suggérer un objectif de taux long à 5 %.

Enfin, le déficit budgétaire annuel doit être comprimé à un niveau très bas du PIB. En 2006, l'Algérie a connu un excédent budgétaire rapporté au PIB de plus de 11,9 %, contre des déficits de 3,9 % pour le Maroc, de 3,2 % pour la Tunisie et de l'ordre de 14 % pour la Mauritanie. Le taux retenu pour la construction européenne est de 3 % du PIB. Nous pourrions suggérer un taux un peu supérieur à 3 % pour la zone.

En matière de dette publique, là où devrait être fixé un taux limite par rapport au PIB, les informations disponibles dans la base WDI de la Banque mondiale indiquent un ratio moyen de plus de 72 % sur 1994-2002 pour l'Algérie, de 50 % pour le Maroc (2002 et 2006) et 59,7 % pour la Tunisie (période de 1994 à 2006). Un taux entre 50 % et 60 % du PIB pourrait être proposé.

L'endettement public a une résonance différente selon que le pays dispose de ressources naturelles en grande quantité ou pas. Globalement, l'État libyen bénéficie, comme l'Algérie, de ressources pétrolières importantes dans la composition de ses recettes. Or, ces ressources ne sont pas éternelles et nécessitent une gestion stricte afin de permettre au pays de profiter le plus longtemps possible de cette manne et de ne pas créer de distorsions dans la

structure productive intérieure (ou dutch disease), réduisant la productivité des secteurs non exportateurs de ressources naturelles.

Enfin, reprenant toujours le modèle européen, il conviendrait de fixer le taux de change au sein d'une "marge de fluctuation pour une période raisonnable" de deux ou trois années. L'on pourrait ainsi envisager un ancrage formel des monnaies maghrébines à l'euro, soit vers une première voie d'union monétaire (unilatérale), à moyen terme- Jedlane (2005) propose le principe des caisses d'émission pour le Maghreb. Dans un deuxième temps serait alors réalisée l'union monétaire multilatérale, avec monnaie unique maghrébine, sur le modèle de la zone euro et dans le même esprit que le projet des membres du Conseil de Coopération du Golfe (qui ont lancé en 2003 la deuxième phase de leur union douanière, projet qui les placera au sein d'un même bloc économique et ouvrira la voie à l'adoption d'une monnaie unique).

Suivi de la convergence

Afin d'assurer le suivi de la convergence, la mise en œuvre de séries statistiques qualitatives et temporelles est indispensable au processus. Elles permettront plus généralement la formulation de la politique monétaire adéquate.

Ensuite, pour les critères de convergence légale. il s'agit d'assurer l'indépendance totale des Banques centrales et harmoniser leur statut, ainsi que réduire les écarts et adapter les législations nationales au cadre légal commun. Ce critère reste celui le plus difficile à réaliser en raison des aspects de souveraineté et d'autonomie monétaire.

Convergence réelle

Enfin, la convergence réelle consiste à chercher à améliorer les niveaux de vie; il est aussi appelé "cohésion économique et sociale" via :

- La maîtrise du taux de chômage et la création d'emplois;
- La structure de la balance des paiements;
- L'égalité des niveaux des salaires et l'impôt sur le revenu;
- Les dépenses publiques.

Une convergence fiscale est également indispensable à la réussite du projet d'intégration.

Avec la disparition du taux de change comme variable, plusieurs mécanismes d'ajustement sont susceptibles de le supplanter. Mun Dell expose ainsi la mobilité des facteurs de production. Or, l'adéquation du besoin des entreprises en ressources humaines avec la formation dispensée au sein de la région n'est globalement pas assurée à ce jour, même si de gros efforts ont été réalisés ; il s'agit à la fois de flexibilité et de mobilité du travail. La mobilité du capital intra région ne paraît en outre pas suffisante pour répondre en tant que mécanisme d'ajustement.

McKinnon (1963), pour sa part, insiste sur le degré d'ouverture des économies, défini comme la proportion de biens échangeables dans la production; il souligne que l'efficacité du taux de change dans la réalisation des objectifs d'équilibre extérieur et de stabilité des prix sera d'autant plus grande que l'économie est fermée vis-à-vis du reste du monde.

Kenen (1969) met en avant un autre critère pertinent : le degré de diversification d'une économie. Il affirme que la mobilité du

travail n'est pas un critère satisfaisant de délimitation d'une zone monétaire optimale, car elle est rarement parfaite (Kenen, 1969). Kenen soutient que si la structure de production d'une économie est diversifiée, un choc négatif de demande sur un bien ou dans un secteur aura un effet moindre, tout simplement parce que dans ce cas, chaque secteur représente une faible fraction de l'emploi total. Parallèlement, si le taux de change est utilisé comme instrument de stabilisation, ses variations devront être plus importantes dans une économie non diversifiée.

En outre, dans une économie diversifiée, l'instrument du taux de change pourra être utilisé moins fréquemment car les chocs extérieurs se compenseront plus facilement.

La question des asymétries entre pays est depuis l'origine au centre des réflexions sur l'union monétaire. L'argument est d'une grande simplicité, puisqu'il repose sur l'idée que la perte de l'autonomie monétaire est d'autant plus coûteuse que les économies qui y participent présentent des asymétries de structure ou de comportement. Si les chocs sont asymétriques, les réponses des politiques monétaires devront être différenciées. Les coûts de l'union monétaire seront alors d'autant plus faibles que le degré de symétrie des chocs est grand. De telles asymétries impliquent, en effet, que les économies subissent des chocs spécifiques, ou réagissent de manière différente à des chocs communs. Dans un cas comme dans l'autre, la réponse au choc peut nécessiter des modifications de prix relatifs, et il peut donc être coûteux de se priver du taux de change comme instrument d'ajustement de ces prix relatifs.

IV. BÉNÉFICES ATTENDUS

Au-delà de la question de sa faisabilité, l'union monétaire est-elle nécessairement la dernière phase du processus d'intégration régionale ou peut-elle contribuer à sa dynamique? Faudra-t-il attendre que l'intégration économique soit complète pour mettre en œuvre l'union monétaire? Faisant le constat d'une relative dichotomie entre les bonnes volontés exprimées et les réalisations beaucoup plus timides à ce jour, l'intégration monétaire, symbole fort de cette intégration régionale maghrébine, peut-elle être le sésame?

Selon Fernandez -Arias, Panizza et Stein (2002), l'intégration monétaire pourrait permettre de limiter les groupes de pression protectionnistes, sensibles à la variabilité du taux de change, qui ralentissent le processus d'intégration économique. Par ailleurs, en réduisant certains coûts de transaction et l'incertitude portant sur les variations du taux de change, l'union monétaire est susceptible d'accroître les flux de commerce entre les pays membres. Une partie de la littérature suggère que cet effet est important parce qu'il contribue à renforcer la symétrie des chocs, réduisant ainsi le principal coût de l'union monétaire relatif à la perte de l'instrument de taux de change: l'union monétaire pourrait être optimale ex post même si elle ne l'est pas ex-ante (Frankel et Rose, 1996).

En principe, une intégration financière et monétaire serait bénéfique au processus d'intégration régionale, puisqu'une union monétaire stimulerait l'intégration économique. L'expérience prouve aussi que, pour réussir, l'intégration monétaire est un processus de longue haleine, qui s'appuie sur un degré de convergence important des économies, avec des échanges intrazone élevés et une stabilité

Secteur Bancaire : Quelle adéquation avec les normes internationales ?

Lettre du CMC, Juin 2008

La réforme du système bancaire ne pouvait être entreprise sans les réalisations positives de l'économie marocaine durant les dernières années. En effet, la bonne des indicateurs macro financiers (amélioration des indicateurs de liquidité externe, maîtrise du taux d'inflation autour de 2%, excédent de la balance des paiements à un niveau confortable, amélioration de la situation des finances publiques, avec en particulier le recul du taux d'endettement direct du Trésor de près 10 points du PIB entre 2001 et 2006 pour s'établir à 57,4% conjuguée à l'attribution de « Investissement Grade » par l'agence Fitch Rating en avril 2007 suite au progrès économiques et sociaux et la stabilité politique réalisés ont incité les pouvoirs publics.

En effet, le Maroc a entrepris un large et profond chantier de réformes visant l'instauration d'un climat des affaires favorable et le renforcement de la stabilité et de la croissance économique. Le secteur bancaire a profité de ce vent de réforme et a fait l'objet d'une restructuration et de modernisation. Toutefois aucune réforme ne prenant pas en compte les standards du partenaire économique du Maroc, à savoir l'UE, ne peut réussir.

Dans ce climat favorable le Maroc a entrepris un train de réformes visant à le doter d'un système financier moderne et solide capable d'assurer une mobilisation efficace de l'épargne et son allocation efficiente dans le circuit économique. La réforme a touché aussi bien le secteur bancaire, les marchés de capitaux et la politique monétaire et de changes, en vue d'assurer une plus grande cohérence des interventions et une meilleure compétitivité du système financier marocain. L'ensemble de ces réformes a comme trame de fond le renforcement des pouvoirs de la Banque centrale et son

indépendance ainsi que l'extension de son contrôle à l'ensemble des activités bancaires, au même titre qu'une orientation vers une coordination étroite entre les autorités de contrôle du système financier.

Benchmark avec les Systèmes Bancaires Pays Euro- Méditerranéens : Quels Enseignements ?

Le bilan de ces réformes s'annonce dans l'ensemble positif : d'une part, le volume du crédit à l'économie octroyé par le secteur bancaire a fortement progressé pour s'établir à 72% du PIB en 2007 contre près de 51 % en 2001, témoignant du renforcement du poids du secteur bancaire dans le financement de l'économie marocaine; d'autre part la naissance de grands conglomérats financiers, regroupant toute la gamme des services financiers, et de surcroît tournés vers l'international.

Il s'agit de l'appréciation des performances du secteur bancaire marocain en comparaison avec ceux d'autre pays euro-méditerranéens. En dépit des réformes, cette comparaison laisse apparaître certains écarts.

Ainsi étant un secteur-clé du développement économique du Maroc et de son effort rattrapage vis-à-vis de ses principaux partenaires économiques, le secteur bancaire doit néanmoins relever un certain nombre de défis pour permettre aux réformes entreprises de donner les résultats escomptés: l'accent devrait, en particulier, viser l'accroissement de la transparence et renforcement du système d'information en accélérant la conformité aux principes fondamentaux de Bâle II à travers

notamment l'autonomie opérationnelle et financière des agences de régulation (le projet de mise en place d'une Centrale des risques par Bank Al-Maghreb, qui démarrera effectivement en janvier 2009).

Toujours est-il qu'il serait vain d'isoler le système bancaire de l'ensemble de l'économie du Maroc pour discuter de sa convergence vis-à-vis des pays euro-méditerranéens. Le Maroc en particulier affiche des performances globales quelque peu en retrait en termes de PIB par habitant (PIBH) mesuré en Parité du Pouvoir d'Achat par Habitant (PPAH) en regard de certains pays européens (Irlande (Passage de 78% du PIBH en PPA de l'UE-15 en 1990 à 126% en 2004), Luxembourg (170% du PIBH (PPA) de l'UE- 15 en 2004 contre 150% en 1990), l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la Slovénie et la Bulgarie, ont aussi réussi à réduire le gap par rapport à la moyenne européenne en enregistrant un rythme de croissance de revenu par habitant supérieur à celui de l'UE- 15 entre 1997 et 2004 après avoir été inférieur entre 1990 et 1996).

Pour les 4 pays d'Afrique du nord le taux de croissance du PIBH en PPA s'est trouvé amélioré de 1.5 point entre 1997 et 2004 en passant de 0.9% à 2.4%. le Maroc à observé

les fruits des réformes se manifester au niveau du PIBH (PPA) qui a connu une croissance annuelle moyenne de 1,8% entre 1997 et 2004 contre 0,7 % en 1990- 1996, soit une amélioration de 1,1 point. Le PIBH en PPA du Maroc s'est établi à 15% de celui de l'UE-15 en 2004. Ceci est dû entre autre au taux de chômage relativement élevé (9,7 et 9,8% respectivement en 2006 et 2007), surtout en milieu urbain et chez les jeunes.

En conclusion, la convergence du système financier marocain représente des gains indéniables notamment en termes d'efficacités dans le financement de l'économie. Mais cette convergence à aussi un coût qui réside dans son possible vulnérabilité face aux chocs externes. Les risques les plus redoutés résident pour l'essentiel dans le choc de l'ouverture; une ouverture mal maintenue pourrait induire des transferts de l'épargne domestique qu'une ouverture financière accrue sur l'extérieur pourrait susciter ou transmission des crises financières suite à l'intensification de l'ouverture financière extérieure. Cependant, de tels risques ne pèsent pas lourd à côté des bénéfices potentiels que l'économie nationale pourrait engranger de l'ouverture.

La dématérialisation des relations entre L'administration et les administrés : Regard sur une nouvelle procédure administrative

Urbain Ngampio-Obélé-Bélé, Maître de conférences en droit public
La Revue Administrative/janvier 2008

La notion de dématérialisation a refait surface ces dernières années, dans le cadre de la réforme de l'État. La dématérialisation est aujourd'hui une réalité mais également une nécessité, En effet, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la réforme administrative, tout comme les efforts de rationalisation de l'administration et de modernisation des méthodes de gestion n'ont cessé d'être à l'ordre du jour. « La dématérialisation des procédures administratives est une priorité que s'est fixée le gouvernement. Elle consiste à mettre en œuvre des moyens électroniques pour effectuer des opérations de traitement, d'échange et de stockage d'informations sans support papier. Elle se traduit par la mise en place de téléprocédures. »

La dématérialisation ne peut être considérée comme une notion nouvelle, car cette notion existe depuis quelques années. Or pour s'adapter aux évolutions du monde et de la société, l'État doit constamment se moderniser. La réforme de l'État doit permettre de rendre l'administration plus efficace, plus opérationnelle et d'améliorer les services rendus aux usagers et plus précisément aux administrés, qui deviennent non seulement exigeants mais surtout demandeurs. Les usagers du service public sont considérés aujourd'hui, et c'est une évidence, comme de véritables consommateurs des services publics. Le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique a annoncé prochainement un nouveau projet de loi de simplification des démarches administratives pesant sur les particuliers et surtout sur les entreprises.

L'État est contraint d'étudier toutes les possibilités pour permettre aux administrés d'accéder plus facilement à des services publics. Mais, le temps nécessité pour obtenir de l'administration un document ou encore une décision, décourage bon nombre d'administrés.

DRNC/DEJRG/SD

Aucun secteur de l'administration n'échappe à des réformes. Il faut réformer pour réformer. Les relations entre les administrés et l'administration se sont toujours matérialisées par l'échange des courriers, des correspondances. C'est le procédé classique qui permettait à l'administration et aux administrés d'échanger des informations. Ce procédé n'est plus adapté avec l'évolution de la société.

Depuis le XIX^e siècle, le débat public se fait l'écho de la nécessité de réformer l'administration. En effet, qu'il s'agisse d'adapter l'organisation et le fonctionnement de l'État à un nouveau contexte ou encore d'assurer de meilleurs services aux usagers, les enjeux de la réforme de l'État sont de plus en plus considérables. Les usagers du service public, sont devenus des usagers de plus en plus exigeants et de plus en plus insatisfaits.

Mais toute réforme n'a de sens que si elle est suivie d'effets positifs. La réforme repose sur la progressivité, une adaptation qui s'inscrit dans une certaine durée. La réforme porte préférentiellement sur un domaine déterminé, qu'il soit politique, économique, social ou administratif. Mais réformer, c'est apporter des modifications à ce qui existe déjà, mais dans le sens d'une amélioration. Enfin, réformer c'est, en principe, rechercher un progrès.

Il est certain que la réforme de l'État est liée également à l'influence sans cesse du droit communautaire sur le système administratif des États membres de l'Union européenne, qui n'ont pas en réalité d'autres choix que ceux de réformer et d'adapter leurs institutions administratives aux institutions de l'Union européenne.

De même, l'appareil administratif français a du s'adapter à la participation de la France à la Communauté européenne, cela d'autant plus

Repères N°20 / NTIC-GRH

qu'elle est un des membres fondateurs de cette Europe. Mais au delà des adaptations institutionnelles ou décisionnelles, il est important de se demander si le modèle français d'administration n'est pas remis en cause en raison de cette participation à la Communauté européenne. C'est ce qu'on appelle désormais le phénomène de l'europanisation. L'europanisation des administrations implique inévitablement des changements internes au sein des différentes administrations qui sont considérés comme la conséquence directe ou indirecte de la participation des États à l'Union européenne.

Il est vrai que l'administration française n'a pas toujours été appréciée de façon positive par les usagers. En effet, elle a souvent fait l'objet de critiques parfois très sévères. Mais au-delà de l'image d'une administration immobile ou rétive, force est de reconnaître que la réalité est plus complexe. En effet, l'administration doit non seulement servir l'intérêt général, satisfaire les usagers, mais elle doit surtout le faire avec des moyens financiers et techniques très limités.

On peut penser que parfois on l'accuse à tort, car il y a pire dans certains États, mêmes dits développés. Ces dernières années ont été marquées par de nombreux chantiers de modernisation afin de faire évoluer de manière concrète l'appareil administratif de l'État, tant sur le plan national que sur le plan local. C'est le cas par exemple, de l'administration électronique, portée par le développement des nouvelles technologies ou encore de la réforme budgétaire, qui met en place une nouvelle méthode de gestion publique. La réforme de l'État et de ses institutions n'est plus un mythe, c'est une réalité. Ces réformes ont pour objectif également, de rapprocher l'administration des administrés, de rendre leur vie quotidienne de plus en plus facile.

Outre la réforme des institutions, la simplification du droit est également souhaitée par les citoyens. Mais il reste à savoir si toutes ces réformes produisent les résultats tant attendus. La culture de la réforme est bien ancrée dans les mœurs. En effet, depuis quelques années, la réforme est permanente. Comme l'ont souligné certains

auteurs" nous sommes envahis par les réformes : tous les gouvernements parlent de réformer, lancent des réformes, il y a même des ministres de la Réforme de l'État ". Une réforme correspond, en principe, à une nécessité. Il existe en effet, une demande de réforme. On peut tenter de s'interroger sur la modernisation de l'administration avec notamment la simplification des procédures administratives. C'est ainsi que, pour favoriser les échanges entre les usagers et les autorités administratives, le gouvernement a entrepris une réforme permettant des échanges non plus par la voie classique, mais plutôt par la voie électronique. Et cette nouvelle procédure s'appelle la dématérialisation.

La dématérialisation d'une procédure peut se définir comme sa transposition au format virtuel par l'utilisation des technologies de l'information de la communication. Cette démarche est depuis quelques années l'un des outils privilégiés de la réforme de l'État et de la simplification administrative. Et aujourd'hui, elle couvre désormais toutes les relations administrations/citoyens, qu'il s'agisse des formalités des particuliers, de celles des entreprises ou encore des transmissions de documents et de renseignements interservices.

La dématérialisation ne concerne pas seulement le domaine des relations entre les administrations et les administrés, elle touche plusieurs domaines. En effet, dans le cadre du Plan stratégique pour l'administration électronique (PSAE), la juridiction administrative a décidé également de s'engager sur la voie de la dématérialisation des échanges avec les usagers et les administrations. Au-delà de la réduction des coûts liés aux frais administratifs, aux ressources humaines et à l'affranchissement des envois, la dématérialisation est avant tout considérée comme un moyen de fluidifier les procédures administratives.

La dématérialisation est avant tout une technique, avant d'être une procédure. Elle fait aujourd'hui partie de ces nouvelles techniques qui facilitent l'accès des administrés à différents services administratifs. Mais si sur le plan technique, il s'agit incontestablement d'une

avancée, en revanche sur le plan juridique rien ne semble encore réglé de façon définitive. En effet, plusieurs questions semblent encore se poser et peut être se poseront encore. Par exemple sur la valeur juridique de cette nouvelle procédure. On peut penser qu'elle donnera sans doute lieu à un contentieux auquel le juge administratif fera face.

L'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives constitue une évolution dans le sens de la simplification des échanges entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives. Afin d'éviter toute confusion, il convient de préciser ici que sont considérés comme autorités administratives au sens de la présente ordonnance : les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratifs, les organismes gérants des régimes de protection sociale relevant du code de la sécurité sociale et du code rural et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif. Toute forme d'organisation administrative présente des avantages mais aussi des inconvénients.

1. Les avantages de la dématérialisation

Les administrés disposent désormais de nombreuses techniques leur permettant de transmettre certaines informations auprès de différents services administratifs. Si certaines sont encore à la phase d'expérimentation, d'autres en revanche, sont opérationnelles. En effet, la modernisation des échanges entre les usagers du service public et les différentes administrations est devenue une priorité pour les pouvoirs publics. Cette nouvelle technique offre aux administrés une chance de voir leur dossier traité dans des délais raisonnables.

La transmission des informations par voie électronique

Par rapport au système classique toujours en vigueur qui consiste à envoyer des documents sur papiers, il ne fait qu'aucun doute que la dématérialisation présente à notre connaissance plus d'avantages que les inconvénients. Parmi ces avantages, le plus visible est sans aucun doute la

souplesse avec le renforcement des procédures, une transparence accrue, et enfin une rapidité dans l'envoi des informations d'un endroit à l'autre. Il est désormais possible d'effectuer des démarches directement sans se déplacer. Il s'agit là d'une avancée incontestable, en raison du gain en temps, pour les administrés qui sont devenus de véritables usagers du service public. Comme le souligne le Professeur Pontier, « Cela procure des avantages inestimables de désencombrement des bureaux, de meilleure satisfaction des usagers, d'une efficacité plus grande de l'administration.

Si la dématérialisation présente de nombreux avantages, les échanges dématérialisés ne manqueront pas de soulever dans l'avenir des difficultés d'ordre technique, par exemple, la confidentialité des données transmises, la sécurisation de ces données. En effet, certaines informations concernent la vie privée des administrés. Il appartiendra aux différents administratifs d'assurer une meilleure protection de ces données. Il est certain que la divulgation de ces informations peut dans certains cas être jugée grave et donner lieu à un contentieux devant le juge administratif.

Une première observation s'impose afin d'éviter toute mauvaise interprétation de l'ordonnance. L'ordonnance du 8 décembre 2005 précise qu'est considéré comme « système d'information », tout ensemble de moyens destinés à élaborer, traiter, stocker ou transmettre des informations faisant l'objet d'échanges par voie électronique entre autorités administratives et usagers ainsi qu'entre autorités administratives.

Il n'y a pas de règle qui s'impose à la mise en ligne par exemple des formulaires des collectivités territoriales. En effet, les collectivités peuvent librement choisir de mettre en ligne les formulaires nécessaires pour les démarches qui leur sont propres. En revanche, pour les demandes qu'elles gèrent pour le compte de l'État (état civil), elles ne peuvent cependant mettre en ligne que des formulaires dits " Cerfa. Lorsqu'ils existent.

Dans l'attente du décret d'application, il convient de souligner que les administrés ne sont pas obligés de mettre en œuvre cette nouvelle

technique. Les administrés disposent en effet de la possibilité, s'agissant des formulaires dont l'usage est nécessaire pour accomplir certaines démarches classiques auprès des différents services administratifs ou encore d'un établissement public de l'État, de les télécharger et de les imprimer, ce qui facilite leur tâche car, ils ne sont plus obligés de se déplacer pour les retirer.

Les administrations et les établissements de l'état concernés, sont tenus de prendre en considération les demandes qui leur sont présentés au moyen de formulaires imprimés à partir de données numériques disponibles sur le site agréé.

L'ordonnance ajoute par ailleurs que, par prestataire de service de confiance, il faut entendre « toute personne offrant des services tendant à la mise en œuvre de fonctions qui contribuent à la sécurité des informations échangées par voie électronique ». Ces informations sont sécurisées par tous dispositifs, matériel ou logiciel, mettant en œuvre des fonctions qui contribuent à la sécurité des informations échangées par voie électronique. Les administrés pour ce faire utilisent « la télé service », c'est-à-dire tout système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à des démarches ou formalités administratives.

La simplification des démarches administratives

La dématérialisation est une technique qui a pour but de permettre la circulation de l'information par la voie électronique et de mettre en œuvre des services interactifs tout en assurant une meilleure gestion et un renforcement de l'efficacité des services au profit des citoyens.

La mise en œuvre de cette nouvelle technique ne remet pas en cause tout du moins pour l'instant la procédure classique. Il est certain que du point de vue pratique, la dématérialisation consiste à mettre en œuvre des moyens électroniques pour effectuer des opérations de traitement, d'échange et de stockage d'information sans support papier. A priori, elle

n'a aucun effet sur le contenu de ces informations car celles-ci restent ce qu'elles sont indépendamment de la forme que prend le support. Il convient de souligner que l'article 3 de l'ordonnance du 8 décembre 2005 précise que l'autorité administrative peut répondre par voie électronique à toute demande d'information qui lui a été adressée par cette voie par un usager ou par une autre autorité administrative.

Lorsqu'un usager a transmis par voie électronique à une autorité administrative une demande ou une information et qu'il en a été accusé réception conformément à l'alinéa 1er de l'article 5 de l'ordonnance du 8 décembre 2005, cette autorité administrative est régulièrement saisie et traite par la suite la demande ou l'information sans demander à l'usager la confirmation ou la réception de son envoi sous une autre forme. Par ailleurs, l'ordonnance précise qu'un décret en Conseil d'État fixe les cas dans lesquels, en raison d'exigences particulières de forme ou de procédure, Les administrations et les établissements de l'État il peut être dérogé à cette règle.

En revanche, toute demande, déclaration ou production de documents adressée par un usager à une autorité administrative par voie électronique ainsi que tous paiement opéré dans le cadre d'un télé service fait l'objet d'un accusé de réception électronique et, lorsque celui-ci n'est pas instantané d'un accusé d'enregistrement électronique. Ce que l'on peut regretter, c'est le fait que les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui pas été transmis ou ne comporte pas les indications prévues. Mais le défaut de délivrance d'un accusé de réception n'emporte pas l'inopposabilité des délais de recours à l'encontre de l'auteur de la demande lorsqu'une décision expresse lui a été régulièrement notifiée avant l'expiration du délai au terme du quel est susceptible de naître une décision implicite. En revanche, l'autorité administrative n'est pas tenue d'accuser réception des envois abusifs, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

L'article 6 de l'ordonnance du 8 décembre 2005 précise également que, lorsqu'une personne

doit, en vertu d'un texte législatif ou réglementaire, communiquer à une autorité administrative une information contenant des données à caractère personnel la concernant et que cette information émane d'une autre autorité administrative, cette communication peut, à condition que l'intéressé l'ait préalablement accepté de manière expresse, être directement opérée par voie électronique par l'autorité dont émane l'information.

Pour une fois encore, l'ordonnance renvoie à un décret en Conseil d'État qui va préciser les informations qui, en raison de leur nature, ne peuvent faire l'objet de cette communication directe. Il est certain que l'envoi par voie électronique des informations nominatives ou encore des données à caractère strictement personnel risque de porter atteinte à certains droits des usagers. Par ailleurs, cette procédure ne joue pas lorsqu'une autorité administrative est légalement habilitée à obtenir, dans le cadre d'une mission particulière ou de l'exercice d'un droit de communication, la transmission directe d'informations par une autre autorité administrative.

La création d'un service public chargé de gérer les informations communiquées

C'est l'un des aspects majeurs de l'ordonnance du 8 décembre 2005, qui favorise la création d'un service public, sans préciser la nature, et qui sera exploité sous la responsabilité de l'État. Ce service public aura pour mission de mettre à la disposition de l'utilisateur un espace de stockage accessible en ligne. Selon l'ordonnance, cet espace, placé sous le contrôle de son titulaire, ouvert et clos à sa demande, permettra à l'utilisateur de conserver et de communiquer aux autorités administratives des informations et des documents utiles à l'accomplissement de ses démarches.

Les autorités administratives peuvent en effet, avec l'autorisation du titulaire de l'espace de stockage, y déposer des documents. En vertu d'une disposition législative ou réglementaire, lorsqu'une autorité administrative demande à un utilisateur la communication d'une information, ce dernier peut en autoriser la transmission depuis cet espace à cette autorité.

Mais il convient de préciser que les autorités administratives ne peuvent se voir communiquer par le biais de cet espace que les informations et documents qu'elles ont à connaître, ce qui semble logique. En effet, si la dématérialisation a pour but de permettre dans un délai relativement court, la communication des échanges ou des informations entre les usagers et les différentes autorités administratives, rien pour l'instant ne laisse à penser qu'il s'agit d'une procédure fiable. Ce qui explique peut être la réticence du gouvernement à publier le décret de son application.

Il est certain que, malgré les avantages qu'offre aujourd'hui l'outil informatique, avec gain de temps appréciable, il faudrait peut être encore un temps pour tirer les conséquences de cette nouvelle procédure inhabituelle pour les administrés. Il faut aussi un temps pour se familiariser avec cette nouvelle procédure. Il est certain que la Commission nationale de l'information et des libertés exercera son droit de regard sur le fonctionnement de ce service afin de protéger les usagers de certaines indiscretions.

Sur ce point malheureusement, l'ordonnance n'apporte pas non plus de précision claire. Elle se contente en effet de renvoyer à un décret en Conseil d'État, qui se chargera de fixer les modalités de mise en œuvre et d'exploitation de ce service, mais après un avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ce décret précisera le moment venu la nature des informations stockées, les conditions d'identification du titulaire de l'espace de stockage, ainsi que les garanties de sécurité et de confidentialité qui lui sont offertes. Ce décret précisera également les modalités selon lesquelles le titulaire autorise le dépôt d'informations sur son espace de stockage ou leur transmission à partir de celui-ci.

Quant aux actes des autorités administratives, ils peuvent faire l'objet d'une signature électronique. Mais celle-ci n'est valablement apposée que par l'usage d'un procédé, conforme aux règles générales de sécurité, qui permet l'identification du signataire et garantit en même temps le lien entre la

signature avec l'acte auquel elle s'attache et assure l'intégrité de cet acte.

En application de l'article 9 de l'ordonnance du 8 décembre 2005, " un référentiel général de sécurité » fixe les règles que doivent respecter les fonctions des systèmes d'information contribuant à la sécurité des informations échangées par voie électronique telles que les fonctions d'identification, de signature électronique, de confidentialité et d'horodatage.

L'ordonnance du 8 décembre 2005 met à la charge des autorités administratives en quelque sorte une obligation positive. En effet, lorsqu'une autorité administrative met en place un système d'information, elle détermine les fonctions de sécurité nécessaires pour protéger ce système. Pour les fonctions de sécurité traitées par le référentiel général de sécurité, il lui appartient en principe de fixer le niveau de sécurité requis parmi les niveaux prévus et elle est tenue également, de respecter les règles qui s'appliquent en la matière.

II. Les inconvénients de la dématérialisation

Les incertitudes liées à la procédure de la dématérialisation.

La question de la valeur juridique de la dématérialisation des relations entre les administrés et l'administration est une question qui ne semble pas encore être réglée. En effet, le système administratif français était fondé sur un système qui donnait la suprématie à l'écriture manuscrite, qu'elle soit manuelle ou mécanique, sur un support papier. L'inscription ou la transcription d'informations sur un support électronique et toutes les manipulations qui peuvent en être faites ne pouvaient alors être prises en considération directement dans les relations juridiques puisqu'elles nécessitaient préalablement de décrire ce qui n'étaient que de simples faits pour permettre de procéder ensuite à leur qualification juridique.

Comme le souligne Madame Hamant, « Le développement des services en ligne proposés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de

sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif nécessite la mise en place d'un cadre juridique général cohérent, qui apporte aux autorités administratives et aux usagers une véritable sécurité juridique et technique, tout en étant compatible avec certains grands principes tels que le respect du secret professionnel ou la protection de la vie privée. "

La volonté affichée par les pouvoirs publics de donner directement une valeur juridique aux informations et aux opérations dématérialisées oblige d'adopter une nouvelle approche qui consiste à fixer préalablement par des textes les caractéristiques qu'elles doivent présenter pour en tirer directement toutes les conséquences juridiques. Certaines avancées ont été faites notamment dans le domaine contractuel. En effet, prise en application de l'habilitation donnée au gouvernement par l'article 26 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, l'ordonnance du 16 juin 2005 pose de nouvelles règles afin de faciliter l'accomplissement de certaines formalités contractuelles par voie électronique.

Par ailleurs, la loi pour la confiance dans l'économie numérique avait autorisé le pouvoir exécutif à procéder par voie d'ordonnance à l'adaptation des dispositions législatives subordonnant la conclusion, la validité ou les effets de certains contrats à des formalités autres que celles mentionnées à l'article 1108-1 du code civil, à savoir l'exigence d'un écrit pour la validité d'un acte juridique et celle d'une mention manuscrite, en vue de permettre l'accomplissement de celles-ci par voie électronique. Dans le même sens, l'article 1369-2 du code civil précise ensuite que « les informations qui sont demandées en vue de la conclusion d'un contrat ou celle qui sont adressées au cours de son exécution peuvent être transmises par courrier électronique si leur destinataire a accepté l'usage de ce moyen ». S'agissant surtout des échanges entre les usagers et les autorités administratives, l'on est tenté sans être pessimiste de dire que pour l'instant, rien ne semble être réglé de façon définitive.

L'ordonnance du 8 décembre 2005, se contente simplement d'expliquer la procédure

sans pourtant répondre à la question de la valeur juridique de cette nouvelle procédure d'échanges entre les administrés et les différents services administrés de l'État et des collectivités territoriales. Il ne fait aucun doute que l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, comporte certes d'incontestables et salutaires avancées notamment en ce qui concerne les relations entre les administrés et les autorités administratives, mais elle laisse sur de nombreux points, les usagers, les agents qui seront chargés surtout de mettre en œuvre cette procédure, quelque peu sur leur fin. C'est pourquoi, nous pensons que si la mesure reste salubre, elle donnera lieu à un contentieux devant le juge administratif.

Par exemple, en matière de preuve, il convient de préciser que « jusqu'à l'avènement de la voie électronique, la preuve de la réalisation effective d'une démarche administrative dans un délai fixé était apportée par le cachet de la poste faisant foi. Lorsque l'administration est saisie par voie électronique, cette preuve, conformément à l'article 16 de la loi du 12 avril 2000 modifié par l'ordonnance du 8 décembre 2005, est apportée par la date figurant sur l'accusé de réception ou d'enregistrement qu'elle délivre par la même voie. »

Une procédure qui doit être améliorée

Reste également une dernière question en suspens, celle de savoir quelle est la valeur juridique des documents qui feront l'objet de transmission. Pour les actes qui seront transmis par les particuliers, c'est-à-dire, les usagers, ces actes, en principe restent soumis à un régime de droit privé, car ils émanent des particuliers.

Mais en revanche, quant aux actes ou documents émanant des autorités administratives, l'ordonnance n'apporte aucune précision. Mais on peut penser que sauf dérogation, ces documents même transmis par la voie électronique, en cas de litige ou de contestation, il appartient sans doute au juge administratif de vérifier la légalité de ces actes. Jusqu'à preuve contraire, ces actes garderont leur

caractère administratif. C'est pourquoi, nous estimons que le décret d'application de l'ordonnance doit résoudre un certain nombre de problèmes ou détails.

Pour les collectivités territoriales, les courriers électroniques reçus doivent en principe être traités avec autant d'attention que des courriers sous forme de papier. Lorsqu'ils comportent toutes les indications exigées par les textes législatifs et réglementaires, ils sont en effet susceptibles de faire naître des décisions implicites qui peuvent être, suivant les cas, de rejet ou d'acceptation, de la demande qu'ils comportent. Il est vrai que même si la jurisprudence administrative ne semble pas encore s'être prononcée sur ce point, il n'y a pas de raison de considérer qu'une demande électronique dont la réception n'est pas contestée ne pourrait pas suffire à faire naître une décision implicite.

C'est pourquoi, et surtout pour éviter de devoir répondre à tous les courriers électroniques reçus et de leur donner une portée juridique, certaines collectivités territoriales précisent que leur boîte aux lettres électronique ne peut recevoir que des messages techniques ayant trait au fonctionnement du site. Cependant, en l'absence de jurisprudence administrative sur ce point, il convient de souligner que cette formule ne suffit peut-être pas à ôter toute portée juridique au courrier reçu. Or, il est admis qu'une demande peut être adressée par tout moyen à la collectivité territoriale concernée, et si cette collectivité a été saisie à tort, elle a l'obligation de transmettre à l'autorité compétente la demande qui a été adressée par l'administré.

La notion de dématérialisation souffre encore de quelques imprécisions. Et pour l'instant, le juge administratif n'a pas encore été saisi sur ce point. Ce que l'on peut retenir ici, c'est surtout le fait que les pouvoirs publics sont décidés à moderniser l'administration afin de la rendre plus apte, plus dynamique et plus efficace face à de nouvelles technologies.

Mais il convient de faire observer que tous les administrés ne maîtrisent pas encore l'outil informatique et c'est une réalité. Il est vrai que seuls les initiés pourront désormais utiliser cette

nouvelle procédure pour échanger ou encore envoyer des documents dans les services concernés. C'est pour cette raison que nous pensons qu'il est encore très tôt pour faire le bilan de la dématérialisation des échanges entre les usagers et les autorités administratives. Même dans le domaine des marchés publics ou la dématérialisation semble bien acceptée par les cocontractants, beaucoup reste encore à faire.

Pour preuve, le tribunal administratif de Lyon dans une décision rendue le 2 mars 2006, " Association lyonnaise de promotion et d'éducation sociale et autres ", vient de juger que " l'obligation de dématérialisation des candidatures et des offres est illégale ". Pour le tribunal administratif de Lyon, " la personne responsable du marché ne peut imposer la transmission des candidatures et des offres par voie électronique ".

Saisi par des candidats évincés, le juge des référés a ordonné l'annulation de la décision de la commission d'appel d'offres pour les lots intéressants les requérants et a invité la région à reprendre la procédure au stade de la mise en concurrence. Pour le tribunal administratif, " la région a institué une obligation de dématérialisation des candidatures et des offres contraire au principe de liberté d'accès à la commande publique visé à l'article 1er du Code des marchés publics" 13. Il ne fait aucun doute que le moment venu, le juge administratif tranchera les litiges relatifs à cette nouvelle procédure d'échanges d'informations entre les usagers et les autorités administratives.

Pour conclure, il convient de préciser que malgré quelques désagréments, qu'elle peut occasionner, la dématérialisation est une procédure qui présente plus d'avantages que d'inconvénients sur le plan de la rapidité. En effet, à la différence de la voie classique de transmission des informations entre les usagers et l'administration, il ne fait aucun doute qu'elle facilite les démarches administratives. Bien qu'elle soit encore à l'état embryonnaire, la dématérialisation semble être aujourd'hui le procédé idéal d'échanges d'informations entre différents services publics et les usagers. S'il y a un domaine où, elle semble être bien ancrée,

c'est celui des marchés publics.

En effet, dans le cadre des procédures de passation des marchés publics, la dématérialisation permet aux différents candidats à un marché public de répondre de façon très rapide à un appel d'offres. Pour l'instant, l'on peut dire que c'est encore une procédure balbutiante ", qu'il faudrait peut être améliorer pour la rendre plus commode et plus efficace. En effet, comme le souligne Madame Hamant, « L'adaptation du droit à la mise en ligne des procédures administratives n'est pas terminée et elle est au contraire appelée à constamment évoluer afin de suivre les progrès permanents des nouvelles technologies de l'information et de la communication".

La gestion des connaissances à visage humain

Bruno Texier et Patrick Brébion
Archimag, Juillet-Août 2008

Le knowledge management a trop longtemps été associé à des logiciels puissants mais inefficaces. Une plus grande attention est désormais accordée aux utilisateurs et à la sémantique.

Le Salon i-Expo, organisé les 28 et 29 mai derniers à Paris, a consacré pas moins de trois conférences au knowledge management (KM). Un choix judicieux, si l'on en croit le succès rencontré par ces ateliers : des salles remplies et un public attentif pour une discipline devenue incontournable. Incontournable mais également critiquée en raison des échecs qui ponctuent parfois la mise en place d'un système de gestion de connaissances. Le président du groupe Polia Consulting, Jean-Yves Prax, ne conteste pas cette idée : « *Le KM échoue lorsque l'on privilégie la technologie et les procédures de capitalisation au détriment du facteur humain. Il ne suffit pas de capitaliser des connaissances : il faut aller vers leur réutilisation, sinon cela n'a pas de sens ! Depuis toujours, je prône le facteur humain pour dépasser les échecs* ».

Confiance et réciprocité

La dimension humaine fut en effet l'impensée de la gestion de connaissances à une époque pas si lointaine. On croyait que le déploiement d'un coûteux progiciel suffisait à l'échange d'informations entre collaborateurs. De beaux jours pour les éditeurs, certes, mais au prix de quelques désillusions du côté des utilisateurs ... Selon Jean-Yves Prax, « le travail doit démarrer sur la confiance et la réciprocité entre le manager et les collaborateurs. Sinon, il n'y a pas d'échange. De tout temps, l'homme a eu envie d'apprendre et d'échanger des informations, mais le contexte professionnel

n'y est pas toujours favorable. Il est impératif que celui qui partage ses connaissances soit reconnu par ces pairs. Voilà pourquoi je parle de réciprocité ». L'application du principe de réciprocité pourrait être résumée par une formule très simple : Si je fais partie d'un groupe de 12 personnes, je donne 1, je reçois 11 !

Combinatoire de facteurs

La mise en place de la confiance et de la réciprocité bute sur des obstacles. Le président de Polia Consulting en pointe deux : la surcharge de travail imposée aux salariés et l'impatience des managers en termes de retour sur investissement. Dans le premier cas, les salariés, toujours la tête sous l'eau, ne disposent guère de temps à consacrer au partage de l'information. Dans le second cas, « les managers attendent un retour sur investissement immédiat; or la valeur du KM apparaît quand elle est combinée à d'autres facteurs de l'entreprise, tels que le processus, par exemple ... Le succès est une combinatoire de ces différents facteurs ».

Flou sémantique

L'échec d'un projet KM peut également être lié au flou sémantique entourant certains termes métier. C'est ainsi lorsque des collaborateurs d'une entreprise partent à la retraite ou changement d'employeur : « une partie des connaissances de l'entreprise s'échappe, faute d'une bonne transmission

du langage métier selon Philippe Micheline, PDG du cabinet BFD ; il est primordial de modéliser les connaissances. Cela passe en trois temps : écoute des professionnels, modélisation, restitution».

D'un point de vue pratique, cette modélisation consiste à décrire précisément certains concepts professionnels et à les replacer dans un contexte professionnel précis. Philippe Michelin estime qu'il « est important que les différentes tribus de l'entreprise parlent la même langue si elles veulent aller dans la même direction. Malheureusement, la technologie fait souvent l'impasse sur cette dimension sémantique et humaine ... C'est ce qui explique l'échec des projets KM, trop tournés vers le logiciel au détriment des utilisateurs ».

Taxonomie

Du côté des éditeurs, il semble que la leçon a été retenue et qu'une plus grande attention soit désormais portée aux informations et aux utilisateurs. Selon Pierre Milcent, consultant avant vente technique de Lotus Connections, « techniquement, catégoriser les données n'est plus une question à l'ordre du jour. De nombreux outils sont capables de le faire, d'associer ces données à des taxonomies, etc. ». Par contre, l'information n'est pas ou peu qualifiée en termes d'intérêt. La trouver pose souvent problème. « La démarche la plus évidente : faire appel à un expert pour trouver la plus pertinente », ajoute Pierre Milcent. Dans cette logique, Lotus ne met plus en avant ses logiciels de gestion de la connaissance mais Lotus Connections, un outil capable de trouver les informations à partir d'experts. « *Notre solution répond aux besoins quand les collaborateurs sont trop nombreux pour se connaître et, raison supplémentaire, lorsqu'ils sont dispersés sur plusieurs sites, constate Pierre Milcent; on peut raisonnablement considérer qu'à partir de deux cents personnes, un outil de ce type est utile* ».

Vers une nouvelle fonction publique

André Santini, Secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique
RFFP, Novembre 2008

La gestion des ressources humaines constitue l'un des enjeux majeurs de toute organisation, privée comme publique.

Les mots nous l'enseignent d'ailleurs : symboliquement, au cours des dernières décennies, le terme de « **directeur du personnel** » a ainsi glissé vers celui, plus dynamique, de « **directeur des ressources humaines** ».

Mais ce n'est pas qu'affaire de symbole ou de sémantique. Les chiffres parlent d'eux-mêmes pour souligner l'importance des ressources humaines au sein de l'État: plus de 5 millions d'agents publics, une masse salariale représentant plus de 44 % du budget de l'État, un coût global de fonctionnement des administrations publiques équivalent à 18 % du PIB.

Il me paraît donc fort à propos que la Revue française des finances publiques consacre un numéro entier à la « gestion des ressources humaines dans le secteur public ». Car c'est bien un chantier prioritaire pour ce Gouvernement qui entend améliorer, toujours davantage, la **qualité et la productivité des services publics**, tout en retrouvant, à terme, **l'équilibre de nos finances publiques**.

L'occasion m'est ainsi donnée de revenir sur le chemin qu'avec Éric Woerth, nous avons parcouru en un peu plus d'une année et sur la route, encore longue, qu'il nous reste à tracer.

I- 2007-2008 : LA MODERNISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE EST RESOLUMENT EN MARCHÉ

1.1. Un nouveau souffle pour le

DRNC/DEJRG/SD

dialogue social dans la fonction publique

Dès nos prises de fonctions, Éric Woerth et moi, forts de la conviction qu'on ne saurait réformer la fonction publique sans ou contre les fonctionnaires, avons ouvert des chantiers trop longtemps en sommeil.

Nous avons d'abord lancé, à compter du 1^{er} octobre 2007, **une grande consultation nationale sur l'avenir de notre fonction publique**. Son objectif premier était simple : prendre de la hauteur et redonner du sens aux métiers des fonctionnaires. Pour la première fois, nous avons donné la parole aux fonctionnaires comme aux non-fonctionnaires sur des thèmes d'intérêt national : les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique.

Nous avons animé personnellement, d'octobre à mars, dans les régions et départements de France, des débats, des groupes de réflexion, des tables rondes sur la modernisation du système de gestion publique. Cela nous a notamment conduits dans les amphithéâtres des écoles de service public pour débattre avec des fonctionnaires en activité et des futurs fonctionnaires. Les étapes furent par exemple Paris, Rennes, Poitiers, Metz, Strasbourg.

Avec le rapporteur général de ce débat national, le conseiller d'État Jean Ludovic Silicani, nous avons aussi multiplié les consultations, dont un forum en ligne, sur le modèle de débat public que pratiquent couramment certains de nos partenaires européens. Et la mobilisation a été une réussite : plus de 400 000 visiteurs sur le

Repères N°20 / NTIC-GRH

site Internet, plus de 20 000 contributions écrites recueillies sur ce forum et plus de 100 auditions de personnalités qualifiées réalisées par le rapporteur général. Les fédérations de fonctionnaires ont participé pleinement à ce débat national. Leurs représentants en ont été les membres permanents, auditionnés à plusieurs reprises.

Cette phase d'écoute, fort instructive, était essentielle. Le Livre blanc qui en est issu nous a été remis le 17 avril par le rapporteur général et il constitue désormais, j'y reviendrai, une base de travail pour l'avenir.

Le dialogue social ne s'est pas limité à cet exercice national. Dès octobre, nous avons ouvert trois conférences sociales associant étroitement les partenaires sociaux : sur le pouvoir d'achat des fonctionnaires, sur le dialogue social et sur les parcours professionnels dans la fonction publique. Ces conférences ont donné lieu à plusieurs dizaines de réunions de travail à notre niveau ou au niveau des services. Elles ont permis à la fois de dresser un état des lieux précis et d'établir les points de convergence ou d'approfondissement nécessaires sur tous ces thèmes centraux. Ces discussions ont également permis de partager, pour la première fois, un agenda social pour la fonction publique en 2008, qui a été validé le 4 février 2008 sous l'égide du Premier ministre.

Ces mois de négociation intense n'ont pas été vains. Ils ont démontré la détermination du Gouvernement à s'affranchir des Postures ou des non-dits dont la fonction publique a toujours eu tant à souffrir. Il s'est agi de tout mettre sur la table, pour en discuter librement avec nos partenaires. Et cela a notamment permis d'aboutir à un accord partiel sur le pouvoir d'achat dans la fonction publique (21 février 2008) et, surtout, à des «accords de Bercy» historiques sur la rénovation du dialogue social dans la

DRNC/DEJRG/SD

fonction publique, signés par 6 des 8 organisations syndicales représentatives (2 juin 2008).

Ces avancées viennent consacrer non pas, loin s'en faut, le fait que le Gouvernement et les fédérations de fonctionnaires seraient en accord sur tout mais plutôt que le dialogue social a véritablement trouvé un nouveau souffle dans la fonction publique.

1.2. Des mesures modernisant en profondeur la gestion des ressources humaines dans la fonction publique

L'audace n'a pas été que formelle. Nous avons en effet pris toute une série de mesures, très concrètes, destinées à moderniser la gestion des ressources humaines à toutes les étapes de la carrière des agents. Le premier acte d'un manager, c'est le recrutement. Plus de 800000 candidats se présentent chaque année aux concours de l'État. Or, à la faveur des rapports que deux spécialistes de la gestion des ressources humaines (Corinne Desforges et Marine Dorne-Corràze) nous ont remis au premier semestre 2008, le constat a été précisément documenté: le contenu des concours fait la part belle à l'académisme, dont on pense à tort qu'il est un bon garant du principe d'égalité, leur organisation est, à bien des égards, artisanale, faute de mutualisation entre les ministères, le taux d'absentéisme des inscrits, qui a un coût, est anormalement élevé (36 %).

Voilà pourquoi nous déployons actuellement un plan d'actions visant à repenser méthodiquement les épreuves de tous les concours et à assurer une meilleure mutualisation des procédures. Nous avons donné l'exemple en professionnalisant les concours des IRA dès juin 2008. Les ministères s'engagent à leur tour dans la démarche. Deuxième pan de la gestion des ressources humaines qu'il nous a fallu investir : la carrière des

Repères N°20 / NTIC-GRH

agents.

Là aussi, le travail à réaliser est immense. Les fonctionnaires que je rencontre me confient bien souvent leurs frustrations et leurs attentes en matière de pouvoir d'achat, d'évaluation, de mobilité, de formation ... Nous avons voulu y répondre.

Commençons par le pouvoir d'achat des fonctionnaires. Voilà sans doute l'un des domaines devenu, au fil des ans, l'un des plus caricaturaux dans la fonction publique.

Il y avait d'abord la querelle des chiffres, les syndicats soulignant systématiquement la diminution du pouvoir d'achat sur les dernières années, le Gouvernement soutenant rigoureusement l'inverse. Il ne nous a donc pas fallu longtemps pour dresser ce constat : en réalité, personne ne savait vraiment ce qu'il en était. C'est donc à notre demande que l'INSEE, en collaboration avec la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique et la direction du Budget, a enfin produit une étude complète sur l'évolution du traitement indiciaire des fonctionnaires de l'État. Nous savons désormais que plus de 80 % des fonctionnaires ont vu leur traitement indiciaire évoluer plus vite que l'inflation entre 2000 et 2006 mais qu'à contrario, 17 % d'entre eux n'ont pas connu une valorisation comparable à l'inflation. Ce constat a naturellement débouché sur des négociations salariales. Là aussi, il fallait sortir des postures et en particulier d'un débat cristallisé sur la seule évolution du point fonction publique.

La révolution s'est faite à deux niveaux.

D'abord, la discussion s'est élargie à tous les déterminants du pouvoir d'achat. Ne s'intéresser qu'au seul point fonction publique, c'était en effet souscrire à la politique du saupoudrage qui n'a jamais satisfait personne : ni l'État pour qui une

augmentation de 1 % de ce point représente un coût de 850 millions d'euros sur son seul budget; ni les fonctionnaires dont la feuille de paye n'est qu'effleurée par ce type de mesures. Enfin, nous avons pu parler de grilles des salaires, de refondation des primes, de rémunération à la performance, d'intéressement, d'aides aux transports. Nous avons aussi défini un nouveau mécanisme de garantie individuelle du pouvoir d'achat, plus concret et mieux ciblé sur tous ceux qui ont réellement perdu du pouvoir d'achat sur les dernières années : dès l'automne 2008, les agents publics concernés vont ainsi toucher des compensations financières.

L'autre novation, c'est que, pour la première fois, on sort de la logique d'un financement à crédit des améliorations salariales dans la fonction publique. Le choix politique du Gouvernement, qui tient son engagement de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, prend ici tout son sens : les économies ainsi réalisées s'élèvent en année pleine à 1 milliard d'euros environ, dont la moitié est directement redistribuée aux fonctionnaires. En étant progressivement moins nombreux, les fonctionnaires se donnent les moyens d'être enfin mieux payés.

Le 21 février 2008, un accord sur le pouvoir ; d'achat a ainsi pu être signé avec plusieurs organisations syndicales. Cela faisait 10 ans qu'aucun accord salarial n'avait été paraphé. C'est une étape très encourageante, qui montre que tous les acteurs sont prêts à prendre leurs responsabilités pour dynamiser le pouvoir d'achat des fonctionnaires.

Parallèlement, nous avons également voulu récompenser l'engagement des agents dans leur travail.

Nous avons fait en sorte que, dans la fonction publique aussi, on puisse gagner plus quand on travaille plus. Cela nous a

conduits à prendre deux textes, en octobre 2007 et en février 2008, qui prévoit, pour l'un, l'exonération sociale et fiscale des heures supplémentaires effectuées par les fonctionnaires et, pour l'autre, la majoration à 125 % de leur paiement.

Nous avons aussi étendu le bénéfice des heures supplémentaires à tous les agents de catégorie B et C et permis aux détenteurs de comptes épargne temps de monétiser 4 jours RTT. Plus de 100 000 fonctionnaires sur 140 000 détenteurs de compte ont choisi de bénéficier de la mesure : l'adhésion à la démarche a donc été très importante. Les discussions sont ouvertes avec les partenaires sociaux sur cette monétisation pour l'avenir.

Mais les fonctionnaires n'attendent pas qu'une reconnaissance financière de leurs mérites. Ils veulent aussi pouvoir bénéficier d'entretiens professionnels, de formations, de perspectives de mobilité. Sur ces trois axes également, nous avons avancé.

En matière d'évaluation des fonctionnaires, la fonction publique devait se doter de procédures modernisées. Or, le constat était déjà largement fait que le système de notation était rigide, lourd et déresponsabilisant pour les acteurs : les notes s'échelonnent entre 17 et 22 et, pour que l'on mesure bien l'absurdité du système, sur 20 ! L'enjeu se limite souvent à l'augmentation ou non d'un quart de point pour tel ou tel agent

Voilà pourquoi nous avons voulu sortir de la logique de la notation: dès septembre 2007, nous avons pris un décret qui permet de remplacer la notation des fonctionnaires de l'État par un véritable entretien professionnel. Le dispositif est appliqué par la plupart des ministères dès 2008 et sera généralisé en 2009.

Sur la formation professionnelle des fonctionnaires, nous avons publié, en octobre 2007, un décret qui rénove en

profondeur la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires, en créant notamment le droit individuel à la formation (DIF) pour les agents publics (20 heures par an et par agent) ainsi qu'un entretien de formation. 2008 est ainsi la première année de mise en place de ces dispositifs.

Enfin, nos efforts ont porté sur des mesures en faveur de la mobilité des fonctionnaires. Les agents en font un sujet majeur de préoccupation et les chiffres leur donnent raison : moins de 5 % des fonctionnaires sont actuellement mobiles.

C'est la raison pour laquelle nous avons mené une intense concertation avec les partenaires sociaux depuis l'automne, pour élaborer un projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels ainsi que plusieurs projets de décrets, publiés en avril dernier. Le projet de loi, déjà adopté au Sénat le 29 avril, doit être définitivement adopté dans les prochains mois. Son ambition est triple :

- Il lève les obstacles juridiques à la mobilité des fonctionnaires: systématisation des possibilités de détachement et d'intégration dans des corps et cadres d'emplois de niveau comparable, droit au départ en mobilité pour chaque agent, conservation des avantages acquis lors d'une mobilité ...

- Il crée les conditions favorables à la modernisation de l'État et à la continuité du service : possibilité de remplacement d'un fonctionnaire momentanément absent par un contractuel ou de recours à l'intérim, facilitation de la réorientation professionnelle des fonctionnaires dans le cadre d'une réorganisation d'une administration ou d'un service...

- Il crée des outils, notamment financiers, pour encourager la mobilité. Ont ainsi été mises en place des primes récompensant la mobilité et

accompagnant la réorganisation des services de même qu'une indemnité de départ volontaire. Et il sera désormais possible de maintenir la rémunération d'un agent dans les cas de mobilités liées à un changement de service ou à un projet professionnel particulier.

Un nouveau souffle pour le dialogue social, des mesures concrètes pour le pouvoir d'achat et la carrière des agents : voilà les principaux éléments qui ont créé une dynamique inédite pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

II. - 2009-2012 : LA MISE EN PLACE D'UNE «NOUVELLE FONCTION PUBLIQUE»

Mais le chemin, bien évidemment, reste encore long à parcourir.

2.1. Poursuivre les chantiers ouverts

Il y a d'abord les engagements à honorer :

- les **«accords de Bercy»** sur le dialogue social (2 juin) sont en cours de traduction dans les textes juridiques pertinents pour que les nouvelles règles du jeu (représentativité, portée des accords ...) arrêtées dans le cadre des protocoles trouvent leur traduction concrète;

- l'accord **partiel sur le pouvoir d'achat** (21 février) se met en œuvre dans ses différentes composantes. En particulier, la garantie individuelle de pouvoir d'achat occasionne, à compter de cet automne, les premières mises en paiement. Et les discussions se poursuivent sur ces chantiers de grande ampleur que sont la refonte des grilles indiciaires et la rénovation des régimes indemnitaires dans la fonction publique;

- le **plan d'actions sur les**

DRNC/DEJRG/SD

concours se déploie dans l'ensemble des ministères, qui s'engagent progressivement sur les concours à réformer en priorité. Cela donne de l'ampleur à la démarche de professionnalisation des épreuves et des procédures sur laquelle le Gouvernement veut progresser. Elle se prolongera par des mesures attendues sur la modernisation de l'appareil de formation de l'État;

- la **négociation sur les conditions de travail et l'emploi des seniors**, ouverte en juillet dernier, se poursuit afin d'identifier toutes les améliorations possibles dans ces deux domaines.

Il y a aussi les mesures qu'il faut définitivement inscrire dans notre droit. **Le projet de loi sur la mobilité et les parcours professionnels dans la fonction publique**, dont j'ai exposé les ambitions, doit être définitivement adopté par le Parlement, avant l'intervention des décrets d'application. C'est un texte particulièrement attendu par tous les fonctionnaires qui souhaitent s'ouvrir de nouvelles perspectives de carrière et par tous les gestionnaires des ressources humaines soucieux de les aider dans cette voie.

Enfin, conscients que les **cadres de la fonction publique sont les fers de lance du changement dans l'administration**, nous entendons valoriser leurs efforts. Des mesures prolongeant celles déjà prises (extension de la rémunération à la performance, création d'emplois d'experts de haut niveau ...) devraient être arrêtées prochainement.

2.2. Vers la fonction publique de métiers

Mais ces éléments ne sont que les prolégomènes pour préparer la réécriture du statut hérité de 1946 et de 1983-1984 et la réorganisation de la fonction publique autour de la notion de métiers et non de corps. Car il est clair que ces

Repères N°20 / NTIC-GRH

mesures de modernisation, aussi essentielles soient-elles, ne satisferont pas totalement à la feuille de route que le président de la République nous a fixée: porter une nouvelle et véritable ambition pour la fonction publique.

Pour cela, il faut que la gestion des ressources humaines dans la fonction publique change radicalement de cadre de référence. Il ne s'agit pas pour nous de remettre en cause le statut de la fonction publique, comme le prétendent des échetiers intellectuellement paresseux ou mal informés. Nous faisons précisément le pari qu'une nouvelle coexistence est possible, associant un statut général profondément modernisé et des conditions de recours au contrat assouplies et clarifiées.

Cette « nouvelle fonction publique », ce doit être une fonction publique de métiers, c'est-à-dire un nouveau cadre statutaire reposant sur moins de 10 grandes filières métiers, qui remplacerait enfin l' inexplicable segmentation en plusieurs centaines de Notre devoir, c'est donc avant tout de simplifier. Nous ne voulons pas d'une fonction publique dans laquelle la gestion des agents est trop largement accaparée par sa dimension statutaire et procédurale. Gérer des hommes et des femmes, ce n'est pas gérer des corps et ajuster des règles, c'est aider chacun à remplir sa mission dans les meilleures conditions d'efficacité pour le service public. Le Livre blanc que nous a remis Jean Ludovic Silicani trace des pistes dans cette voie. C'est sur cette base que, depuis le 9 juin, les travaux avec tous nos partenaires ont commencé. La gestion des ressources humaines est restée trop longtemps en jachère dans la fonction publique.

Pourtant, les enjeux et les défis y sont immenses. Mais dans ce secteur sans doute plus que dans nul autre, la tendance a toujours été de grossir l'ampleur des

corps.

Rappelons en effet que, pour la seule fonction publique de l'État, plus de 500 corps sont encore en activité. Des progrès très importants ont été récemment consentis pour diminuer leur nombre, puisqu'il y a deux ans encore, on en comptait 850 environ.

La fonction publique territoriale peut, elle, d'ailleurs nous inspirer. Elle dispose d'espaces statutaires beaucoup plus larges - moins de 60 cadres d'emplois et 8 filières professionnelles - elle n'est pas segmentée en 500 corps. Les notions d'emplois et de métiers y trouvent donc plus naturellement leur place.

Nous n'excluons pas de nos réflexions la possibilité de réunifier la fonction publique, actuellement trop cloisonnée entre ses trois versants, dans un régime de droit du travail commun à tous les employeurs publics. Ceci pour faciliter et fluidifier les parcours professionnels et adapter le service public aux besoins de la France du XXI^e siècle.

obstacles. Je sens pourtant aujourd'hui à quel point les fonctionnaires eux-mêmes attendent que le cadre dans lequel ils évoluent se modernise en profondeur.

Je fais donc mienne, depuis plus d'un an, la formule d'un célèbre " philosophe antique qui écrivait en substance : « Ce n'est pas parce que c'est difficile que nous n'osons pas, c'est parce que nous n'osons pas que c'est difficile ».

À nous, donc, de ne pas manquer de l'audace qui permettra la mise en place, d'ici 2012, de cette « nouvelle fonction publique ».

L'art de calculer

Laurence Dufaud

La Revue Administrative / juillet 2008

Ce qui est fatigant dans le métier d'administrateur, c'est qu'on est toujours obligé de calculer: calculer ce qu'on va dire, calculer ce qu'on doit penser, calculer ses rapports avec les patrons, les subordonnés, calculer ses chances de carrière, calculer ses plaisirs ... On se perd dans cette multitude de mini-calculs, mais si on ne calcule pas, si on oublie de calculer, - par fatigue ou lassitude - on se crée des ennuis, des drames en série. Or, il n'existe aucune règle pour calculer, aucun système précis pour de tels calculs quotidiens, on est obligé de se fier à son instinct (ou de sacrifier à la coutume), mais en cas d'erreur on est sanctionné; si je ne calcule pas mes propos avec mon patron, si je ne sais pas le flatter habilement, et mentir à propos, si je ne le loue pas chaque jour, je risque fort d'être mal vu, et d'avoir des ennuis durables « Ce garçon n'a pas de bon sens, il est léger; il ne me paraît pas bien doué ... ,,) : ainsi le veut la comédie administrative.

Si je ne calcule pas mes propos avec mes subordonnés, si j'oublie qu'ils sont nécessairement répétés, disséqués, critiqués, si je me laisse à montrer mon humeur, je peux m'attendre à avoir quelques difficultés « invisibles ». Même avec ma secrétaire je ne peux dire que des choses convenues et convenables, je ne peux parler librement.

Tout calculer, le rapport, la note, la lettre, c'est presque une routine; mais souvent on oublie de nuancer, d'alléger, de dire à mi-mot, et on se crée des affaires, on a des protestations, des répliques, on est accusé d'être aveugle, ou de monter des coups.

On finit par se fatiguer à ce petit jeu; il est même difficile d'avoir une conversation détendue avec un ami, où l'on parle « sans songer à ce qu'on dit " un ami peut répéter maladroitement vos propos, parfois un ami n'est qu'un faux ami. On finit par dire le moins possible, par rester silencieux dans les réunions de cabinet, on paraît taciturne, froid, alors qu'on est simplement prudent.

On a bien envie d'abandonner cette armure, ces règles prudentielles, de dire franchement ce qu'on pense, et de dire les choses- mais au bout de 5-10 ans, on en a perdu l'habitude, on ne sait plus que dissimuler, le pli est pris, on tient sa langue ... Mais on finit par dire de vous: « On ne sait jamais ce qu'il pense, il ne s'engage jamais, il hésite toujours à dire oui ou non, il devient insupportable avec ses demi-mensonges ". On est déformé par le métier; on calcule trop et mal, on perd le plaisir de vivre, de parler librement, on calcule tout au juste prix, on joue un rôle: c'est désespérant.

A LA UNE DES PERIODIQUES

- **La crise Financière**
Quelle incidence sur le Maroc ?
Lettre du CMC n°195 / octobre 2008
- **Maroc : attirer les investissements, Stimuler l'emploi**
Lettre du CMC n°263 / octobre 2008
- **Le capitalisme saisi par la philanthropie**
Problèmes Economiques n° 2957/ octobre 2008
- **Forum des acteurs du numérique 2008**
Archimag n° 219 / novembre 2008
- **Records management : le prix de la tranquillité**
Archimag n° 219 / novembre 2008
- **Gestion de contenu, propriétaire ou libre : « Parole d'intégrateurs »**
Archimag n° 219 / novembre 2008
- **« L'information est une richesse aussi importante que le pétrole »**
Archimag n° 219 / novembre 2008
- **Crise financière : Réactions différenciées face à la récession**
Lettre du CMC N° 196/ novembre 2008
- **Budget 2009**
Quelle incidence sur l'activité
Lettre du CMC n° 196/ novembre 2008
- **Marchés financiers : la crise des subprimes**
Problèmes Economiques n° 2959/ novembre 2008
- **Pourquoi transformer le modèle de gouvernance du XX^e siècle ?**
Problèmes Economiques n° 2958/ novembre 2008
- **L'avenir du FMI et la banque mondiale**
Problèmes Economiques n° 2958/ novembre 2008
- **Contrôle interne et management des risques : les nouveaux enjeux**
Revue Banque n°707/ novembre 2008
- **Le point sur... la pertinence des « indicateurs mondiaux de la gouvernance » : Un débat scientifique en cours**
Revue Française de Finances Publiques n°127/ novembre 2008
- **Crise financière et évaluation comptable**
Revue Française de Comptabilité n°415 / novembre 2008
- **Les normes comptables et la crise financière**
Revue Française de Comptabilité n°415 / novembre 2008
- **La normalisation comptable, la comptabilité publique et l'unicité de la doctrine**
La Revue du Trésor n° 12/ décembre 2008
- **La faute personnelle, l'agent public et les finances publiques**
AJDA n° 42 / 15 décembre 2008
- **La mondialisation de la crise**
Alternatives Economiques n°275/ décembre 2008
- **« le Maroc poursuit ses progrès en dépit de la conjoncture »**
Revue Banque Stratégie n°265 / décembre 2008
- **L'administration fiscale peut-elle enquêter sur un contribuable à son insu ?**
Revue Française de Comptabilité n°416 / décembre 2008