

## REPERES N° 28 / OCTOBRE - DECEMBRE 2010

### EDITORIAL

#### FOCUS

- Réforme des finances publiques et nouvelle gouvernance – colloque international, Hubei, Chine – janvier 2011.....3

#### TRESOR PUBLIC

- La genèse de la normalisation internationale de la comptabilité publique.....7
- Les interrelations entre comptabilité générale et comptabilité budgétaire.....12
- La qualité comptable comme levier de l'amélioration de la gestion.....19

#### FINANCES PUBLIQUES

- Crise des finances publiques, crise d'un modèle politique et naissance de « l'Etat intelligent » .....22
- Finances publiques : déficit budgétaire après deux années d'excédent .....31
- Petit état des lieux pour un grand principe : l'annualité budgétaire.....35
- L'histoire de la gestion des finances publiques / tome1 :  
L'invention de la gestion des finances publiques, élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXème siècle.....41
- Le pilotage national des collectivités locales : conséquences sur les collectivités territoriales et limites de l'exercice.....46

#### POLITIQUE ECONOMIQUE

- Les investissements directs étrangers au Maroc: privatisation et perte d'influence de l'Etat sur les choix fondamentaux de politique économique (1ère partie).....56
- Politique monétaire : importantes mesures d'assouplissement.....64
- Loi de finances 2011 .....68
- L'économie marocaine face aux turbulences mondiales : vive la crise.....69

#### BANQUE

- Gestion des risques: « des scénarios extrêmes librement pensés ».....71
- La fin du chèque : risques et opportunités pour les cartes de paiement.....74
- L'activité bancaire au cœur des missions de la DGFIP.....79
- Quelle banque après la crise ?.....87

#### NTIC – GRH

- La gestion des hommes dans l'administration territoriale de l'Etat : entre bricolage de gestionnaire et travail sur le sens .....92
- Télé@ctes : l'administration en marche..... 105
- Le KM en entreprise : c'est fort de connaissance.....110
- Retraites : le casse- tête de la pénibilité du travail.....115

#### CHRONIQUE

- Le livre du mois : « Analyse de la décision fiscale au Maroc ».....118

#### A LA UNE DES PERIODIQUES.....121

## EDITORIAL

*La loi de finances 2011 a été élaborée dans une conjoncture internationale encore fragile. Les partenaires économiques du Maroc enregistrent un recul du taux de croissance, une hausse de la dette, des politiques d'austérité, une recrudescence du chômage, une perturbation des prix des produits de base sur les marchés internationaux et du taux de change des devises.*

*Cet exercice budgétaire table sur un taux de croissance prévisionnel de 5 % du PIB (soit une amélioration de 1 point par rapport à 2010), un taux d'inflation de 2%, et un baril de pétrole à 75 dollars. Il vise, par ailleurs, à préserver les équilibres macroéconomiques, à réunir les conditions de réussite des réformes structurelles et à assurer un positionnement plus attrayant et plus compétitif de notre pays dans le monde de l'après-crise. Le volume de l'investissement public s'élève, à cet effet, à 166,3 milliards contre 162,6 en 2010.*

*Les charges sont chiffrées à près de 290,2 milliards de dirhams contre des ressources estimées à 279 milliards dhs, soit un déficit budgétaire de 11,2 milliards (soit 3,5 %, contre 4 % en 2010). Les services de la dette passent à 38,2 milliards de dirhams contre 36,5, l'année précédente. La masse salariale est de l'ordre de 86 milliards contre 80,5 en 2010, soit une augmentation de 6,83 % -, avec 18000 postes budgétaires créés.*

*La loi de finances 2011 vise, en outre, à consacrer un modèle de développement à travers le soutien du taux de croissance, le maintien du soutien à l'investissement, les stratégies sectorielles, la préservation du pouvoir d'achat des citoyens et la mobilisation de 36,5 milliards de dirhams pour couvrir les charges de la compensation et financer la contribution patronale de l'Etat à la CMR (soit une hausse de 37,4 % par rapport à 2010). Il intègre également des dispositions relatives à la création de la place financière de Casablanca (Casablanca Finance City) destinée à des activités d'entreprises financières et de prestataires de services professionnels.*

*Malgré les critiques partisans adressées à cette loi de finances, les moyens qui l'accompagnent dénotent qu'elle est loin d'être un exercice budgétaire taxé d'austérité. Au contraire, cette loi constitue une avancée par rapport aux précédentes et promet des réformes structurelles permettant à l'économie du pays de se frayer le chemin d'une croissance durable %*

**Le Service de la Documentation**

# FOCUS

## ***Réforme des finances publiques et nouvelle gouvernance - Colloque International, Hubei, Chine - Janvier 2011***

La Chine ne pouvait pas demeurer en dehors du champ de réflexion engagé par Fondafip concernant les réformes budgétaires et fiscales dans le monde et la problématique de la nouvelle gouvernance financière publique. L'intérêt porté par plusieurs universités chinoises aux travaux et à l'action de Fondafip dans ce domaine est à l'origine de ce colloque organisé en partenariat avec l'Université de Hubei.

L'université d'économie du Hubei, l'association pour la Fondation Internationale de Finances Publiques (FONDAFIP), le groupement européen de recherches en finances publiques, l'université de la Sorbonne Paris 1 et la revue française de finances publiques se sont associés pour organiser les 15 et 16 janvier 2011 le premier colloque international sur la réforme des finances publiques et la nouvelle gouvernance.

**27 experts du monde entier** (Europe, Asie, Amérique du Sud et Afrique) d'horizon divers (universitaires, praticiens et décideurs politiques) ont accepté de s'associer à la première manifestation de ce type en Chine. C'est dans un souci de partage d'expériences fidèle à l'esprit de FONDAFIP que les participants ont nourri la réflexion sur la manière de réformer les finances publiques et garantir la bonne gouvernance financière des Etats (maîtrise des dépenses, mobilisation des ressources, transparence et lisibilité des systèmes des finances publiques,...)

La participation active de la province du Hubei à travers le soutien de la Direction Générale des Finances Publiques ainsi que de la Direction Générale des Impôts Locaux marque l'intérêt des autorités chinoises de réfléchir aux évolutions de l'organisation des finances publiques (partage des compétences, autonomie financière locale,...) permettant d'accompagner le développement économique du pays. A l'occasion de son discours d'ouverture, M. Serge Lavroff Consul Général de France à Wuhan a salué la forte mobilisation des participants (une centaine) qui témoigne de l'actualité au plan international des questions financières publiques.

Ce colloque est le fruit du travail accompli ces dernières années par l'université d'économie du Hubei pour enrichir le champ de ses actions de coopération scientifiques. L'université d'économie du Hubei s'est associée dès 2008 avec l'université de la Sorbonne Paris 1 et l'association FONDAFIP pour réfléchir à la question de la gouvernance et de la réforme des finances publiques. Cette collaboration a permis la publication de plusieurs articles de chercheurs chinois de l'université d'économie du Hubei dans la revue française de finances publiques qui a publié. L'intensification des échanges scientifiques sur ces questions sera soutenue par le programme Cai Yuanpei, programme créé conjointement par les ministères français des affaires étrangères et européennes et l'enseignement supérieur et de la recherche

et le ministère chinois de l'éducation. En effet, M. Wei Tao inscrit en doctorat à Paris 1 dont le sujet de thèse est en lien direct avec le thème de ce colloque est lauréat de la campagne 2010. Les fructueux échanges menés dans le cadre de ces deux journées présagent de l'organisation d'une prochaine conférence en Chine.

## Compte rendu du colloque

réalisé par Alice LACHEZE, Laurence TARTOUR et Franck WASERMAN.

Dans leurs allocutions d'ouverture, Zhongmei LU, Présidente de l'Université d'Hubei et Hui LUO, vice directeur du Comité permanent de l'Assemblée populaire

de la province d'Hubei se sont félicités de l'organisation d'un colloque d'une telle ampleur. En effet, les échanges entre la France et la Chine ne peuvent être que riches d'enseignement et porteurs de réformes. Serge LAVROFF, Consul général de France à Wuhan s'est réjoui du développement des relations franco-chinoises dans le domaine de la recherche universitaire. Michel BOUVIER, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Président de FONDAFIP, a souligné que ce colloque dans lequel étaient représentés tous les continents, avec des universitaires, des chercheurs et des praticiens de différents pays, illustre pleinement ce qu'est FONDAFIP, à savoir un centre de recherche international en matière de gouvernance financière publique. Michel Bouvier a indiqué son intention de développer activement ce partenariat avec la Chine qui se situe dans la droite ligne des activités scientifiques de FONDAFIP.

## 1ère Table ronde : les standards de la nouvelle gouvernance financière de l'Etat

Repères N°28 / FOCUS

La première table ronde, présidée par Michel RASERA, Président de la Chambre régionale des comptes de Bretagne, Conseiller-maître à la Cour des comptes, et par Hongying CAI, Professeur à l'Université d'Economie d'Hubei, était consacrée aux standards de la nouvelle gestion financière de l'Etat. Michel BOUVIER a retracé les grandes évolutions de la problématique gestionnaire qu'a incarné la réforme de l'Etat, la LOLF. Shanxi LIU, Professeur et vice-directeur de l'Institut de recherche financière du Ministère des finances publiques chinois, a présenté l'impact des traditions politiques sur la gestion publique et la conduite des réformes en occident et en Chine. Eduardo PAZFERREIRA, Professeur à l'Université de Lisbonne, a montré comment la préoccupation technique peut conduire à un manque de lisibilité des réformes et a souligné la nécessité de concilier l'expertise technique avec la représentation politique.

Junpei WU, Professeur et ancien vice-président à l'Université de Wuhan, a abordé l'impact de la pression fiscale en Chine sur l'effectivité des réformes. Marie-Christine Esclassan, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Secrétaire générale de FONDAFIP, a présenté dans un premier temps les aspects clefs de la réforme de la comptabilité de l'Etat en France, et dans un second temps, les grands enjeux et les grands problèmes qu'elle pose : pertinence des normes comptables, certification des comptes...

Canming YANG, Professeur et vice-président à l'Université de Zhongnan d'Economie et de Droit (Wuhan) a exposé une approche critique du keynésianisme et donné les raisons pour lesquelles un tel modèle est difficilement applicable à la Chine.

DRNC IDEJRG / SD

## **2ème Table ronde : La mobilisation des ressources publiques**

La deuxième table ronde, présidée par Marie-Christine Esclassan et Yi DENG, Professeur à l'Université d'Hubei, portait sur les dispositifs de mobilisation des ressources publiques.

Noureddine BENSOUDA, Trésorier général du Royaume du Maroc, a rappelé deux réformes fiscales marocaines, l'une ayant abouti et l'autre n'ayant pas atteint les résultats escomptés.

Les raisons de cette issue sont en partie indépendantes du politique et tiennent pour beaucoup de l'aléa et du contexte. Tifu AN, Président de l'Université de Renmin, a présenté une approche statistique et institutionnelle de la répartition du fardeau fiscal en Chine. Igor MAULER SANTIAGO, Directeur de l'Association brésilienne de droit fiscal, a analysé le système fiscal brésilien en mettant en exergue ses fragilités, la complexité excessive de la législation et le bas rendement des impôts locaux. Tiejun KOU, Professeur à l'Université du Nord-est de Finances et d'Economie a attiré l'attention sur le fait que les choix de politiques financières peuvent ou non accélérer les changements de développement économique. Philippe Auberger, Membre du Conseil général de la Banque de France, Ancien rapporteur du budget à la Commission des finances de l'Assemblée nationale, a mis l'accent sur le rôle essentiel des marchés financiers dans le financement de la dette publique en période de crise et a formé le vœu d'une meilleure convergence des méthodes et des comptes des secteurs public et privé. Zhiyong CHEN, Professeur et doyen de la faculté des finances publiques de l'Université de Zhongnan de Finances et d'Economie, a montré la corrélation entre la croissance déséquilibrée du commerce

extérieur chinois et l'équilibre de son système budgétaire.

## **3ème Table ronde : Les instruments de la gouvernance financière locale**

La troisième table ronde, présidée par Noureddine BENSOUDA et Qing ZHANG, Professeur à l'Université d'Hubei, s'intéressait aux instruments de la gouvernance financière locale. Haitao MA, Professeur et doyen de la faculté de finances publiques de l'Université du centre de Finances et d'Economie de Beijing, a présenté deux réformes de la réglementation financière locale insistant sur les rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

Patrice LALANNE, Ancien conseiller spécial du Président du Sénat, a retracé l'évolution de la déconcentration en France et souligné qu'elle doit se faire au même rythme que la décentralisation. Michel RASERA a insisté sur l'importance de la maîtrise des ressources locales et s'est prononcé en faveur d'une clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ying WANG, Professeur à l'Université de Finances de Shanghai, a exposé un système de péréquation dans sa ville et proposé d'améliorer la répartition des ressources financières entre les services publics de base. Laurence TARTOUR, Enseignant-chercheur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, a dressé un bilan de l'autonomie financière des collectivités territoriales en France après la réforme entreprise par la loi de finances pour 2010 et souligné l'importance d'une approche intégrée de la fiscalité en vue d'une régulation du système financier public. Hanging CAI a repris la question de la réforme des finances locales en Chine en montrant le poids des considérations politiques et institutionnelles dans l'évolution de la fiscalité locale et plus

spécifiquement dans les districts. Tao WEI, Maître de conférences à l'Université d'Economie d'Hubei, Doctorant à l'Université de Paris 1Panthéon-Sorbonne, a évalué la transposabilité des conceptions françaises de l'autonomie financière des collectivités territoriales au contexte chinois.

#### **4ème Table ronde : Les outils de contrôle et d'évaluation**

La quatrième et dernière table ronde, présidée par Philippe AUBERGER et Ying LIN, Professeur à l'Université d'Economie d'Hubei était consacrée aux outils de contrôle et d'évaluation. Ge JIN, vice-Professeur à l'Université de Finances et Economie de Zhjiang, a proposé un modèle mathématique permettant d'évaluer la structure fiscale la plus rentable en fonction de paramètres extérieurs telle la croissance économique.

Franck Wasserman, Docteur en droit, a présenté les différents contrôles administratifs financiers publics et souligné comment la pénétration des logiques de hiérarchisation et partenariales débouche sur une situation contrastée, certains d'entre eux, comme les contrôles comptables, étant appelés à évoluer dans les années à venir.

Qing ZHANG, Professeur à l'Université d'Economie d'Hubei, a fait le point sur l'évaluation de la performance de la dépense publique à partir de l'exemple des contrats et des marchés publics en Chine.

Alice LACHEZE, Enseignant-chercheur à l'Université Paris 1Panthéon-Sorbonne a dressé une perspective historique de l'évolution des contrôles juridictionnels illustrant comment la transparence des procédures joue en faveur de l'indépendance des juridictions.



# TRESOR PUBLIC

## La genèse de la normalisation internationale de la comptabilité publique

Sébastien ROCHER, Maître de conférences en Sciences de Gestion à l'IAE DE Poitiers - CEREGE

Revue Française de Comptabilité / décembre 2010

Depuis la fin des années 1990, dans l'ombre de la normalisation internationale de la comptabilité privée par l'IASB, la normalisation de la comptabilité publique s'est progressivement développée et structurée, sous l'influence du Public Sector Committee (PSC) de l'International Federation of Accountants (IFAC) dès 1996, devenu l'IPSASB en 2004.

En 15 ans, le développement du PSC puis de l'IPSASB a été fulgurant: le référentiel normatif IPSAS est ainsi devenu la référence en matière de comptabilité publique à l'échelle internationale et la nécessité d'un normalisateur international de comptabilité publique n'est plus discutée.

Cet article revient sur la genèse de la normalisation de la comptabilité publique à l'échelle internationale afin de comprendre pourquoi un normalisateur international de comptabilité publique ne semblait pas être une priorité il y a encore quelques décennies, pourquoi le PSC fut le premier organisme de normalisation de la comptabilité publique à l'échelle internationale et pourquoi le PSC est devenu l'IPSASB au début des années 2000. L'idée d'une organisation dédiée aux questions conceptuelles posées par la comptabilité publique à l'échelle internationale fait écho aux réflexions fondatrices de l'IFAC dans les années 1970 puis à la volonté de cette dernière de

s'engager dans cette voie en 1986, en lien avec l'accélération de la diffusion de la comptabilité d'exercice dans le secteur public au début des années 1990. Cet article retrace ce cheminement, des prémices du développement de l'IFAC à la création de l'IPSASB en 2004.

### 1. 1962-1977: Comment l'IFAC aurait pu être L'international Institute of Public Accounting

C'est lors du congrès international de comptabilité de 1962 qui se déroula à New-York qu'émergea l'idée de développer une instance internationale dont le rôle serait de participer au développement de la comptabilité dans les pays où elle l'était le moins. Ainsi, selon Carey (1965, p. 103 ; cité par Camfferman et Zeff, 2007, p. 37). " La création d'une institution internationale pourrait être établie par les organismes professionnels de comptabilité du monde, avec un secrétariat à temps plein chargé de distribuer les publications professionnelles et de diffuser l'information technique à l'échelle internationale.

Une organisation internationale permettrait d'offrir également des conseils pour le développement de la profession dans les pays dans lesquels une profession comptable organisée n'existe pas ".

Cinq ans plus tard, lors du congrès international de comptabilité qui se

déroula à Paris en septembre 1967, cette idée se renforça (Dye, 1988, p. 13 ; Camfferman et Zeff, 2007, p. 37). Ainsi, Cowan (1967, p. 376) évoqua la possible création d'un "Bureau international pour la recherche, l'information et la coopération comptable", institution qu'il considérait comme indispensable aux progrès vers l'harmonisation internationale des principes comptables. De même, Ross (1967, p. 378) avançait que " s'il importe à ce point d'harmoniser les principes et les méthodes de la révision comptable et s'il faut, pour y parvenir surmonter les difficultés si nombreuses et si redoutables, une première conclusion paraît s'imposer: on ne réalisera pas de progrès satisfaisants en se contentant de ce qu'on peut faire dans des congrès quinquennaux. De fait, même un congrès annuel ne suffirait pas à la tâche. Ce qu'il faut, c'est un organisme permanent ". Cette idée fut également relayée par le président du congrès, François-Maurice Richard, qui proposa l'adoption d'une résolution créant un secrétariat international par les représentants des différentes institutions présentes (Camfferman et Zeff, 2007). Cependant, du fait d'oppositions à cette idée formulées par la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et les Pays-Bas, il fut décidé de ne constituer qu'un groupe de travail (International Working Party, IWP) afin d'étudier la possibilité de créer un secrétariat et de reporter au congrès international suivant cette proposition (Camfferman et Zeff, 2007 ; Bocqueraz et Walton, 2006).

En 1972, lors du congrès international de comptabilité de Sydney, là encore, l'opposition britannique conduisit l'IWP à conclure qu'il était prématuré de créer un secrétariat international. L'IWP se laissait donc encore 5 ans pour réfléchir à cette question. Il fut cependant décidé de renommer ce groupe de travail, qui devint alors l'International Coordination Committee for the Accountancy

Profession (ICCAP) et d'y inclure de nouveaux membres (Dye, 1988 ; Camfferman et Zeff, 2007 ; Humphrey et Loft, 2007b). Comme le note Cowperthwaite 1 (1977, p. 17), la création de l'ICCAP « provenait de l'extrême urgence concernant la création d'une organisation mondiale afin d'aborder les problèmes internationaux de la comptabilité touchant le commerce mondial, et provenait aussi d'un désir profond de renforcer la coopération entre les nombreuses organisations professionnelles ". L'objectif de l'ICCAP était la création d'une profession comptable coordonnée avec des normes uniformes (Cowperthwaite, 1977).

En janvier 1973, sous l'impulsion de l'American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), une proposition fut faite pour transformer l'ICCAP en "International Institute of Public Accounting" dont le but serait d'établir des normes internationales de comptabilité et d'audit et de promouvoir leur adoption par les Etats. Si cette proposition reçut le soutien de différents pays, l'opposition de la Grande-Bretagne conduisit à écarter cette possibilité (Bocqueraz et Walton, 2006, p. 283). Cette idée présumait toutefois de l'avenir de la normalisation comptable dans le secteur public et du besoin d'une institution internationale. A la suite de propositions de l'ICCAP, l'IFAC fut créé le 7 octobre 1977, lors du 11 e congrès international de comptabilité à Munich. (Cummins et Chetkovich, 1978 ; Mueller, 1979 ; Dye, 1988 ; Humphrey et Loft, 2007a, 2007b).

La constitution originelle de l'IFAC disposait, dans son deuxième paragraphe, que le rôle de l'IFAC était le développement et l'accroissement de la réputation d'une profession comptable coordonnée à l'échelle internationale et disposant de normes harmonisées (Dye, 1988, p. 14; Humphrey et al., 2004, p. 9). Pour ce faire, l'IFAC créa, en octobre 1977,



quatre comités afin de développer des normes internationales et des guides d'application et de se focaliser sur des aspects spécifiques de la profession, à savoir :

1. L'International Auditing Practices Committee (devenu aujourd'hui l'International Auditing and Assurance Standards Board) ;

2. L'Education Committee (qui a été renommé en International Accounting Education Standards Board) ;

3. L'Ethics Committee (dénommé maintenant International Ethics Standards Board for Accountants) ;

4. le Management Accounting Committee (connu actuellement comme le Professional Accountants in Business Committee).

5. A cette époque, l'idée d'une instance internationale propre au secteur public n'est plus envisagée, après l'abandon de la proposition de l'AICPA en 1973. Il faut attendre juin 1986 pour que l'IFAC crée un cinquième comité dédié au secteur public: le Public Sector Committee.

## **2. 1986 : La création du PSC**

Selon Dye<sup>4</sup> (1988), l'idée de créer le PSC était liée, d'une part, au fait que peu d'informations financières existaient pour des Etats représentant des milliards de dollars et se finançant le plus souvent par endettement et, d'autre part, aux besoins croissants en matière de comptabilité et d'audit de gouvernements dont la complexité et le champ d'action ne cessaient de s'étendre.

En janvier 1987, lors de la première réunion du PSC à Londres, son rôle et ses orientations sont définis. Dye (1988, p. 17) rappelle ainsi que le Comité est en charge de développer des normes de comptabilité et d'audit et d'assurer leur diffusion, de développer et de coordonner

des programmes d'éducation et de recherche et de proposer des positions sur les aspects de comptabilité, d'audit et sur l'information financière dans le secteur public. Il apparaît donc que le champ du PSC ne se limite pas aux seuls aspects comptables. En matière comptable, Dye (1988, p. 12) souligne que les objectifs à terme du PSC sont d'harmoniser les normes du secteur public existantes et de promouvoir des normes de comptabilité publique là où il n'en existe pas encore. Ainsi, Dye (1989, p. 24) note que l'objectif du PSC, à cette époque, n'est pas « de réinventer la roue » mais de s'appuyer sur les normes de comptabilité privée existantes et d'envisager, lorsqu'elles conviennent, leur application au secteur public. Cependant, puisque celui-ci reste inexploré, il faudra du temps avant de mettre ce projet à exécution. C'est en 1996 que le PSC va s'engager dans un projet de développement de normes internationales de comptabilité publique (les normes IPSAS).

Ce choix et la période à laquelle le PSC met son projet à exécution s'expliquent par la diffusion de la comptabilité d'exercice dans le secteur public. Avec elle se multiplient les questions comptables dans le secteur public, entraînant dans leur sillage, tout en le justifiant, le développement de la normalisation comptable.

## **3. Les années 1990 : La diffusion de la comptabilité d'exercice dans le secteur public**

Au début des années 1980, la comptabilité d'exercice reste l'apanage des organisations privées. Le système comptable appliqué par les Etats et les collectivités locales est fondé sur la comptabilité de caisse. Celle-ci se focalise uniquement sur les flux monétaires et prévoit l'enregistrement des opérations au

moment de leur encaissement ou de leur décaissement. Le rôle principal attribué à la comptabilité publique était alors d'évaluer les gestionnaires sur la base de la conformité budgétaire.

L'objectif des contrôles était de connaître si les ressources allouées étaient utilisées conformément aux dispositions prévues dans le budget.

Certains Etats et organisations publiques privilégiaient un système fondé sur la comptabilité de caisse modifiée, marqué par la reconnaissance d'actifs et de passifs, se limitant le plus souvent aux éléments monétaires et aux investissements réalisés et emprunts souscrits ou remboursés au cours de l'année. Si cette seconde approche soulève quelques problématiques comptables, celles-ci restent cependant limitées et ne nécessitent pas fondamentalement de débats normatifs en la matière. Il semble qu'à l'époque, seules les questions d'harmonisation des pratiques et de la présentation de l'information financière appelaient de tels débats.

L'introduction de la comptabilité d'exercice dans le secteur public, sous l'impulsion de la Nouvelle-Zélande puis de l'Australie à la fin des années 1980, puis sa généralisation à la grande majorité des pays de l'OCDE, dont la France, et à de nombreux pays émergents dans les années 1990 (Pina et Torres, 2003) vont accélérer ce besoin. Ce mouvement s'explique par la modernisation de la gestion publique, motivée par la recherche d'une plus grande performance de l'action publique, dont la réforme du système comptable est une des composantes (Oison, Guthrie et Humphrey, 1998). En effet, avec la comptabilité d'exercice, l'objectif est de mettre en balance les moyens engagés et non plus seulement ceux décaissés avec les résultats, ce qui doit permettre à terme de mesurer l'efficacité et

l'efficacité de la gestion publique. Elle facilite également la compréhension de la situation financière d'une organisation publique en mettant en évidence l'ensemble de ses obligations et ressources et le suivi et la mesure des coûts des biens et services, la mise en place d'une comptabilité analytique performante et satisfaisante ne pouvant se concevoir sans un rattachement des charges et produits à l'exercice et la comptabilisation des charges calculées telles que l'amortissement. Cependant, l'application de la comptabilité d'exercice dans le secteur public n'est pas sans soulever de nombreuses questions techniques et conceptuelles, à l'instar de la définition, de la mesure et de la comptabilisation :

- des actifs matériels et immatériels parmi lesquels les droits d'un Etat, comme le droit de lever l'impôt, de disposer du domaine public, des ressources naturelles;
- des passifs, à l'image de l'ensemble des obligations d'un Etat en tant qu'assureur en dernier ressort ou en matière d'accès à la scolarité pour tous, de sécurité ou encore de continuité du service public. Ces éléments posent les problèmes suivants: comment les comptabiliser? Faut-il les reconnaître comme des actifs et des passifs ou des charges et des produits? Quel fait générateur privilégier ? Comment prendre en compte l'incidence du long terme et les conséquences sur l'équité intergénérationnelle ? Quelles informations doivent être intégrées dans les états financiers d'une part, et les rapports financiers d'autre part? Etc.

Cette transformation du contexte de la comptabilité publique se retrouve dans la volonté du PSC, en 1996, de s'engager dans le développement de normes internationales de comptabilité publique. L'importance de ce projet ne cessera de s'amplifier au point où le PSC décide de ne se consacrer qu'à cette tâche, jusqu'à

changer de nom, en 2004, pour devenir l'IPSASB.

#### **4. 2004 : La création de l'IPSASB**

Au début des années 2000, malgré les premiers travaux encourageants du PSC, l'état des lieux, médiocre, de l'information financière publique renforce le besoin d'un normalisateur indépendant de comptabilité publique (Adhémar, 2002). Ainsi, l'IFAC (2004a, p. 11) relève plusieurs raisons justifiant la création d'un véritable normalisateur indépendant dans le secteur public:

- la nécessité d'améliorer la qualité des états financiers et de l'information publiée;
- le renforcement de l'harmonisation des pratiques et la possibilité de comparaisons internationales;
- l'importance, souvent négligée, de la dette du secteur public sur les marchés financiers globaux;
- le fait que très peu de pays disposent d'un organisme indépendant de normalisation comptable dédié au secteur public;
- le besoin d'un organisme de normalisation indépendant de l'influence des Etats et gouvernements;
- les économies d'échelle qui peuvent être réalisées par un normalisateur international;
- le perfectionnement de la qualité de la gestion financière dans le secteur public.

En octobre 2003, lors de la réunion du Bureau de l'IFAC à Québec, les membres décidèrent de lancer une étude externe du PSC. Cette décision s'insérait dans le processus de réforme du modèle de gouvernance de l'IFAC (IFAC, 2004a). Un panel d'acteurs représentatifs du PSC et d'acteurs externes en lien avec le PSC fut constitué, présidé par un membre extérieur au PSC, Sir Andrew Likierman,

chef des services comptables du Royaume Uni 7. Il fut décidé d'envoyer un questionnaire à l'ensemble des acteurs intéressés par l'amélioration et le renforcement de la production de l'information financière et la gestion financière des Etats et autres entités publiques, tels l'IFAC, les gouvernements eux-mêmes, les bailleurs de fonds, les normalisateurs nationaux et l'ensemble des parties prenantes et des donateurs financiers du PSC (IFAC, 2004a, p. 30). Le questionnaire portait sur le rôle du PSC, son mode de gouvernance et son organisation, la traduction des normes, le processus de révision des exposés sondages et les invitations à commentaires.

Une très large majorité des répondants (85 %) ont mis en évidence la nécessité d'un normalisateur international de comptabilité publique propre au secteur public, avec comme seule attribution le développement de normes comptables. En outre, 73 % des répondants étaient favorables au fait que le PSC recentre son action sur le développement des normes comptables et abandonne ses missions en matière d'éducation, d'audit ou de gouvernance.

Ces résultats accélèrent la redéfinition des attributions du PSC et son changement de nom. En effet, durant la réunion du PSC d'avril 2003 à Melbourne, les membres du PSC avaient déjà dans l'idée de renommer le PSC en Public Sector International Accounting Standards Board (PSIASB) (IFAG, 2003, p. 24). A la suite de ce questionnaire, plusieurs autres propositions furent formulées (IFAC, 2004b, p. 13) : International Government Sector Accounting Committee ; International

# TRESOR PUBLIC

## Les interrelations entre comptabilité générale et comptabilité budgétaire

Frank Mordacq, Contrôleur budgétaire et ministériel auprès du ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat

*Gestion et Finances Publiques, juin 2010*

La LOLF a mis en place un nouveau système de comptabilité unique qui se décline en trois dimensions : la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale et la comptabilité d'analyse des coûts. Chacune restitue une information de nature différente. La question de leur articulation ne se pose pas simplement au niveau du producteur des comptes qu'est le ministre du Budget, au regard des règles existantes. Elle se pose également à l'occasion de la tenue de la comptabilité au quotidien. Le présent article a pour objet, après avoir rappelé les différents aspects de ces comptabilités, de mesurer les interrelations concrètes de ces différentes dimensions de la comptabilité vues du point de vue opérationnel du contrôle budgétaire et comptable ministériel en administration centrale.

### LES DIFFERENTS ELEMENTS DE COMPTABILITE DE LA LOLF

#### Les trois dimensions de la comptabilité

Rappelons que la LOLF met en place une comptabilité à trois dimensions :

- **une comptabilité budgétaire**, destinée à suivre l'autorisation et l'exécution budgétaire; cette comptabilité budgétaire fait l'objet d'un double suivi: en autorisations d'engagement (AE) pour mesurer les engagements de l'Etat et sa « soutenabilité » et en paiements (CP), avec une comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires en encaissements et paiements. Cette comptabilité budgétaire permet de présenter un solde d'exécution des lois de finances;
- **une comptabilité générale**, destinée à décrire le patrimoine de l'Etat et sa situation financière, ses charges et ses produits; elle est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations puisque les opérations sont prises en

compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Cette comptabilité permet de présenter le résultat de l'exercice et le bilan de l'Etat qui font l'objet d'une certification par la Cour des Comptes, au regard des principes de régularité, de sincérité et de fidélité des comptes;

- **une comptabilité d'analyse des coûts** qui permet de mesurer le coût de chaque politique publique; au regard de la LOLF, il ne s'agit pas en tant que telle d'une comptabilité analytique exhaustive, mais d'une « comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ». Il s'agit en l'occurrence d'imputer de façon analytique le traitement des fonctions de soutien et des services polyvalents aux actions opérationnelles pour présenter une dépense en coût complet. Cette comptabilité donne une information mais ne fait pas l'objet de certification.

## Les différences des comptabilités

Les principales différences entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale méritent d'être rappelées.

### ➔ Les faits générateurs différents

Les trois faits générateurs principaux sont l'engagement. Les droits constatés (le service fait) et le paiement. Selon le fait générateur retenu, le type de comptabilisation et le rattachement à l'exercice peuvent être différents. Ainsi. Une même opération peut être comptabilisée à des moments différents: comptabilité de l'engagement l'année n, droits constatés l'année n + 1, et enfin consommation de crédits de paiement l'année n + 2.

### ➔ Les montants différents

Une même opération peut être comptabilisée pour des montants différents. Si l'on prend l'exemple d'un bien d'équipement: pour la commande, la consommation d'autorisations d'engagement s'effectue selon le montant inhérent au contrat; au moment de la livraison, il peut y avoir une révision de prix ainsi que des frais d'installation; enfin, pour le paiement. Les montants effectivement payés peuvent être fractionnés aux différents fournisseurs, et tenir compte d'éventuelles pénalités.

### ➔ Les opérations spécifiques

Il existe des opérations spécifiquement comptables qui ne sont associées à aucun mouvement budgétaire dans l'exercice. Il s'agit des opérations d'inventaire qui n'ont aucun impact en comptabilité budgétaire mais simplement en comptabilité générale: dépréciations d'actifs, amortissements et provisions (pour risques et pour charges).

A l'inverse, il existe des mouvements budgétaires qui ne sont en aucun cas des sorties de caisse:

- soit qu'ils n'impactent pas la comptabilité générale: transferts et virements;
- soit qu'ils impactent la comptabilité générale: les loyers budgétaires et les cotisations de pension.

### ➔ Des nomenclatures différentes mais en correspondance

Les catégories de dépenses budgétaires (titres 1 à VII de la LOLF) permettent d'identifier la dépense budgétaire par nature. Elles diffèrent des comptes de charges ou d'immobilisations de la comptabilité générale (plan de comptes de l'Etat). Mais une correspondance est naturellement assurée entre ces deux nomenclatures.

Cette correspondance est identique entre dépense d'interventions (titre VI) et charges d'intervention (compte 65), C'est également le cas pour les dépenses d'investissement (titre V) qui correspondent aux comptes d'immobilisations incorporelles et corporelles (20 à 23).

La correspondance est différente pour les dépenses de personnel (titre II) qui regroupe à la fois les charges de personnels (compte 64) mais également les impôts, taxes et versements assimilés sur rémunération. Enfin, les dépenses de fonctionnement (titre II 1) regroupent à la fois les achats (compte 60), l'essentiel des prestations externes et autres charges de la gestion ordinaire (comptes 61 et 62) ainsi que les subventions pour charge de service public (compte 63).

## Les impacts de la comptabilité générale sur la comptabilité budgétaire

Si l'on essaie de reproduire de façon matricielle les relations entre les différentes notions budgétaires et comptables, d'une part, et les faits générateurs, d'autre part, on peut ainsi mesurer les effets de l'aide à la décision en matière de suivi et de contrôle de la dépense.



**Dans la mesure où la comptabilité générale retrace les obligations de l'Etat en fonction de leur degré de certitude, elle permet d'éclairer les dépenses budgétaires ultérieures.**

Les passifs principaux que la comptabilité générale permet de mesurer et qui intéressent le plus les gestionnaires sont les suivants :

- les dettes qui sont des sommes dues par l'Etat à des tiers: dettes de fonctionnement ou dettes d'intervention; parmi les dettes de fonctionnement figurent des dettes envers les fournisseurs pour lesquelles le service est fait mais le paiement n'est pas effectué; des dettes envers ses agents (retard dans des promotions ou compte épargne temps à payer); des dettes envers des organismes extérieurs ou des opérateurs, en raison de retard ou de report de versements de dotations ou de subventions notifiées; on peut aussi dire qu'une dette est une charge certaine à payer;

- les provisions pour risques et charges qui sont des obligations à l'égard de tiers qui feront l'objet d'une sortie probable de ressources après la date de clôture. Les provisions pour risques peuvent concerner des engagements (tels que les garanties données par l'Etat pour des prêts) ou des litiges compte tenu de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat.

Les provisions pour charges peuvent concerner le personnel (indemnités des départs volontaires, provisions pour heures supplémentaires) les transferts (dispositifs d'intervention gérés par l'Etat) ou enfin les provisions de remise en état (démantèlement, dépollution).

D'autres obligations, nées d'engagements de l'Etat, mais dont le caractère n'est pas certain ou dont l'évaluation fiable ne peut être faite, peuvent être inscrites en annexe du bilan (garanties, contrats de plan, autorisations d'engagement non couvertes par des crédits de paiement pour les crédits de titre III et titre V).

L'interaction des différents aspects des comptabilités se mesure et se vérifie dans l'exécution quotidienne de la comptabilité

au sein d'un contrôle budgétaire et comptable ministériel.

## **LES ARTICULATIONS ENTRE LES DIFFERENTES DIMENSIONS DE LA COMPTABILITE VUES PAR UN CBCM**

L'existence d'un service unifié du contrôle budgétaire et comptable ministériel en administration centrale permet d'avoir une vision unique de l'ensemble de la chaîne de la dépense de l'amont à l'aval. De ce point de vue, le CBCM présente un triple avantage:

- être l'interlocuteur financier unique du ministère gestionnaire pour toutes les questions budgétaires et comptables, placé géographiquement auprès du ministère;

- réunir sous une seule tête l'ensemble des fonctions de contrôle d'une chaîne de la dépense qui va de l'engagement au paiement et aux opérations d'inventaire;

- mieux articuler la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale fondée sur le rattachement des charges à l'exercice.

Deux axes d'articulation principaux entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale animent les travaux d'un CBCM en faisant travailler conjointement le département du contrôle budgétaire (DCB) et le département comptable ministériel (DCM) : Il s'agit d'assurer, d'une part, la fiabilisation de la comptabilité et, d'autre part, de garantir la qualité de l'analyse des risques budgétaires et comptables.

Le comptable est en effet garant de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures (art, 31 de la LOLF).

### **La fiabilisation des trois dimensions de la comptabilité**

#### **➔ Les imputations budgétaro-comptables**

Les modifications des comptes du plan comptable de l'Etat (PCE) font l'objet d'un



travail en commun dans la mesure où l'acceptation d'une modification du compte est soumise au contrôle budgétaire qui recueille l'accord préalable du département comptable. Cette coordination est, par exemple, particulièrement nécessaire pour le contrôle des modifications des comptes PCE des nouveaux programmes qui apparaissent (plans de relance, dépenses d'avenir, compte d'affectation spéciale, compte de concours financiers).

Le département du contrôle budgétaire peut déceler, à l'occasion des dossiers qui lui sont soumis au visa des engagements, des erreurs d'imputation des comptes PCE entre les dépenses immobilisables ou non (titre 3, titre 5 / classe 2, classe 6). Il peut aussi déceler des anomalies d'imputation à l'occasion des contrôles a posteriori sur les engagements. Ceux-ci sont régulièrement menés sur les marchés non soumis au visa, conformément au texte du décret du 27 janvier 2005 sur le contrôle budgétaire.

A l'inverse, le département comptable peut être amené à signaler des erreurs d'imputation en comptabilité générale ayant un effet sur la comptabilité budgétaire et notamment sur la nature des crédits Impactés au regard du titre et de la catégorie concernés, Par ailleurs, un examen attentif est mené sur le traitement des ordonnances de virement et bordereaux d'annulation de dépense induisant un processus de rétablissement de crédits sous l'angle notamment de la cohérence ou de la pertinence des imputations comptables et des natures de crédits mouvementés lors de la dépense initiale et lors de son remboursement à l'administration cessionnaire.

→ **Les mises en cohérence des données budgétaires et comptables**

L'analyse de l'exécution budgétaire conduit à déterminer les **restes à payer** qui font partie des dépenses obligatoires

que le gestionnaire doit satisfaire au cours de l'exercice suivant.

Les restes à payer sont constitués des engagements juridiques qui ont fait l'objet de consommation d'AE mais dont les crédits n'ont pas été décaissés dans l'année: il peut s'agir de factures non traitées, non reçues ou de factures reçues mais qui n'ont pas fait l'objet de certification du service fait.

Les restes à payer sont une notion budgétaire qui permet de mesurer les paiements de l'année ou des années suivantes qui justifient des demandes de reports de crédits par arrêté. Dans la mesure où ces restes à payer « budgétaires » sont des engagements à honorer dans le futur, ils doivent être inscrits en annexe du bilan, dès lors qu'il s'agit de dépenses de titres III et V.

Dès lors que la certification du service fait est intervenue, il s'agit alors de **charges à payer**, notion de nature comptable et fait générateur qui marque le début des obligations que l'Etat doit constater en charges. Ces charges à payer sont des dettes certaines que l'Etat doit payer sur l'exercice ultérieur.

Il appartient au CBCM d'assurer des contrôles de cohérence pour vérifier, programme par programme, que les charges à payer s'inscrivent dans la limite des restes à payer. Dans l'hypothèse de report de charges (ressources insuffisantes), le montant des restes à payer est égal à celui des charges à payer: c'est l'exemple de l'épargne- logement.

Il demeure néanmoins, dans l'attente du développement complet du système d'information CHORUS, une incertitude sur la comptabilisation des restes à payer car les outils d'information au niveau déconcentré (NDL notamment) n'enregistrent pas les engagements juridiques. Par ailleurs, les retraits d'engagement ne font pas toujours l'objet d'une comptabilisation. D'autres éléments permettent d'articuler les comptabilités budgétaire et comptable : ainsi, comptable tenu des règles mises en œuvre pour l'enregistrement des provisions pour charges de transfert, le

montant des provisionnements constitués majoré de celui des charges à payer constatées doit-il peu ou prou correspondre pour les dispositifs d'intervention concernés au montant des restes à payer budgétaires.

Enfin, les modifications éventuelles des périmètres ministériels, voire du périmètre de certains programmes sont l'occasion de nombreux échanges de nature budgétaro-comptables entre les départements budgétaire et comptable. En effet, l'incidence de ces modifications et surtout les conséquences des modes de gestions associées (décrets de transfert, reports croisés de crédits ou délégation de gestion), parfois l'une et l'autre différenciées selon la nature de crédits concernés, peuvent nécessiter en tant que de besoin de transférer vers d'autres départements comptables ministériels les éléments de comptabilité y afférents (notamment s'agissant des postes d'actif et de passif). Les incidences doivent également être prises en compte pour la CAC.

### → La fiabilisation de la comptabilité d'analyse du coût des actions (CAC)

Depuis l'exercice 2008, les CBCM se sont vu confier la tâche par la Direction du Budget et la DGFIP d'assurer un contrôle de fiabilisation de la comptabilité d'analyse des coûts figurant dans les projets et les rapports annuels de performance.

Les travaux ainsi réalisés à l'intérieur du CBCM conduisent nécessairement pour chacun des programmes déclinés au niveau de l'action à un rapprochement des données budgétaires et des rattachements de charges issues de la comptabilité générale: charges à payer et charges constatées d'avance, charge d'utilisation du parc immobilier, dotations et reprise de dotations aux amortissements, aux provisions pour risques et charges. Ces rapprochements opérés à l'issue de la clôture comptable

permettent de restituer une notion de coûts directs par action et in fine, après prise en compte de l'ensemble des déversements internes et externes des actions des programmes, de déterminer un coût complet restitué dans les RAP.

### La qualité de l'analyse des risques budgétaires et comptables

#### → Des travaux conjoints d'analyse

Le département comptable participe à l'analyse des dépenses budgétaires opérées par le département budgétaire à l'occasion de l'examen des budgets opérationnels programmes : en amont, avec les documents prévisionnels de gestion et, en exécution, lors des comptes-rendus de gestion budgétaire. C'est notamment l'occasion de s'assurer de l'impact des données comptables n - 1 (charges à payer - provisions pour risques et charges) sur la programmation budgétaire et l'exécution budgétaire de l'année n.

Les données de comptabilité générale offrent dès lors un éclairage indispensable à la bonne soutenabilité de l'exécution budgétaire. Lors de l'examen des premiers comptes-rendus de gestion des BOP, le contrôle budgétaire peut s'assurer de l'inscription effective des charges à payer parmi les dépenses obligatoires à financer. Des travaux conjoints peuvent être réalisés à l'occasion de la cartographie des risques ministériels ou bien à l'occasion de dossiers spécifiques examinés à l'occasion des contrôles budgétaire et comptable.

A titre d'exemple, pour le CBCM Finances ont été examinées les dépenses liées au CAS immobilier ou celles relatives à l'aide publique au développement. Par ailleurs, certains sujets spécifiques ont conduit à des travaux communs tels que les litiges sur les farines, la taxe sur le sucre et l'octroi de mer. Enfin, les services ont procédé à l'expertise du dispositif mis en œuvre pour la gestion juridique, budgétaire et comptable des comptes de concours financiers (les comptes de prêts

aux Etats étrangers, les crédits FDES du CIRI).

### → Le partage de l'information sur les risques

Les départements budgétaire et comptable peuvent mutuellement signaler les risques détectés à l'occasion de leurs opérations respectives.

Il appartient ainsi au département comptable de pouvoir signaler au département budgétaire l'absence de visa préalable des engagements par le contrôle budgétaire en vertu de l'arrêté de contrôle.

En revanche, il est plus fréquent que le département comptable constate des engagements concomitants au paiement. Une étude conjointe menée au sein du CBCM Finances a permis ainsi de quantifier au ministère du Budget l'existence de dossiers de liquidation sans référence à un engagement juridique. Néanmoins, ces dossiers de liquidation, dits (« DL directs », peuvent trouver une justification lorsqu'il s'agit de DL purement techniques du fait de la nature de la dépense, essentiellement les frais de déplacement et de changement de résidence. C'est également le cas des affiliations rétroactives de pensions.

Cependant, la question peut être posée de la justification de DL directs concernant des contrats d'abonnement sur les fluides qui pourraient faire l'objet d'engagement juridique si on le décidait.

A l'inverse, le département budgétaire, en cas de visa avec observations portant notamment sur la régularité des engagements, peut ainsi prévenir d'éventuelles difficultés survenant au moment du paiement de la dépense.

### → La mutualisation des résultats des contrôles

A ce stade, les contrôles budgétaires et comptables obéissent à des règles différentes, qu'il s'agisse de leur nature, leur périmètre ou des seuils concernés.

Néanmoins, les résultats de ces différents contrôles servent à l'ensemble des préoccupations budgétaires-comptables du CBCM.

Il peut s'agir des résultats du contrôle hiérarchisé de la dépense mené par le département comptable qui intéressent le contrôle budgétaire, Cela peut être aussi les contrôles a posteriori ou les «évaluations des circuits et procédures» menés par le département budgétaire qui révèlent de potentiels sujets de nature comptable.

Ainsi, une évaluation détaillée menée sur le périmètre d'éligibilité des dépenses du CAS immobilier a permis de mettre en lumière les décalages entre les critères comptables C« contrôle» du bien) et budgétaire C« contrôle» et propriété du bien).

### → Le passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité générale

La mise à disposition de l'ensemble des informations budgétaires-comptables permet au service du CBCM de retracer le passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité générale de façon très précise par programme. Même si ce n'est pas en tant que telle une des obligations de la LOLF, cette reconstruction permet de donner une vision exhaustive du coût de chacun des programmes de politique publique.

Mentionnons enfin pour terminer que les différentes dimensions de la comptabilité sont également destinées à servir d'outil aux gestionnaires. Ainsi la comptabilité budgétaire permettant de suivre les engagements de l'Etat et la consommation des crédits a pour effet de mieux maîtriser le flux des dépenses et contribuer à l'analyse des résultats. La comptabilité générale, en ayant une vision sincère et fidèle des charges de l'Etat rattachées à l'exercice, permet de mesurer le coût direct des politiques. Ce faisant, elle permet aux gestionnaires de rendre des arbitrages sur l'optimisation de la gestion

(propriété/location, internalisation /externalisation ...), Elle apporte également des informations indispensables telles que le suivi des dettes ou des stocks.

Enfin, la comptabilité d'analyse du coût des actions permet de mesurer le coût complet des politiques après intégration des fonctions de soutien et des services polyvalents en charges. Elle devrait être

dans l'absolu le meilleur instrument de connaissance des coûts.

Le CBCM à travers la mise en place d'un service facturier, comme c'est le cas aux Finances depuis 2009, donne également des informations utiles aux gestionnaires. En effectuant un suivi des anomalies, le service facturier en détenant les factures permet d'assurer un contrôle plus fiable de la comptabilisation des charges à payer réalisée par les gestionnaires.

# TRESOR PUBLIC

## La qualité comptable comme levier de l'amélioration de la gestion

Jean-Claude Colliard, Président de l'Université Paris 1-Panthéon-Sorbonne

RFFF, Novembre 2010

C'est avec un peu d'inquiétude que je vais aborder ce sujet devant vous mais, il le faut bien puisque j'ai imprudemment accepté de participer à cette table ronde à la demande de mes collègues, les professeurs Bouvier et Esclassan.

Inquiétude et imprudence parce que je ne connais pas grand-chose à la comptabilité et que j'ai à peine plus d'un an d'expérience en tant que président d'université et d'une université qui n'est pas encore passée aux responsabilités et compétences élargies, ce sera chose faite au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Je sais bien que je pourrais me raccrocher à une dimension constitutionnelle, c'est un domaine qui m'est plus familier, puisque l'article 47-2 de la Constitution exige désormais que les comptes des administrations publiques donnent une image fidèle des résultats de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. Je sais par ailleurs que les RCE que j'évoquais à l'instant conduiront à la certification des comptes.

Mais je ne suis pas extrêmement rassuré pour autant: lorsque j'étais au Conseil constitutionnel, il m'est arrivé d'avoir à travailler sur la loi de finances de l'année, le débat se situant généralement entre la Noël et le jour de l'an. La principale interrogation portait sur la sincérité du budget, argument rituellement soulevé par l'opposition: comment évaluer en quelques jours d'éventuelles insincérités? Il m'est arrivé une année de penser que celui qui était présenté était

manifestement insincère, la suite l'a prouvé, mais cela n'a pas été le sentiment du Conseil et puisque celui-là avait été admis, la bénédiction pouvait s'étendre à tous les autres et ce grief a été abandonné, le Conseil ayant fait savoir à plusieurs reprises qu'il n'avait pas les moyens de l'apprécier.

Qu'en est-il pour une université? Jusqu'à présent, nous fonctionnions selon une problématique assez simple, une dotation de l'État, connue pour son montant exact avec retard, nous avons eu en février de cette année 2010 la notification de la somme finale ... pour l'exercice 2009, et qui consistait en une attribution de moyens très largement affectés à nos différentes fonctions: les salaires pris en charge par l'État, une dotation globale de fonctionnement, des crédits pour les travaux, d'autres pour la compensation des loyers que nous avons à verser vu l'exiguïté de nos locaux et plus récemment un «bonus» contractuel d'utilisation plus souple mais qui représente dans le meilleur des cas, à partir de cette année, 1,2 million d'euros sur un budget total qui tourne autour de 70 millions, hors salaires. À cela s'ajoutent quelques maigres ressources propres, droits d'inscriptions, formation permanente, contrats de recherche, éventuels partenariats.

Tout cela n'incitait pas vraiment à la gestion au sens dynamique du terme: le pilotage financier consistait surtout à répartir les moyens entre les différentes

composantes de l'université, une vingtaine, selon un principe simple et seul susceptible d'emporter l'approbation générale, la reconduction du montant de l'année précédente, agrémentée çà et là de quelques pour cent d'augmentation quand l'année s'annonçait bonne, par exemple avec les montants alloués par le plan licence.

Quitte à demander quelques crédits supplémentaires s'il y avait de bonnes raisons pour le faire comme par exemple des travaux de mise en sécurité imprévus et urgents. S'ajoutait à cela, un suivi des dépenses avec une vue partielle des choses puisque nous n'avions pas à prendre en compte ni les salaires, ni le coût du patrimoine, ni son amortissement. L'essentiel en fait était de vérifier la légalité des dépenses avec l'aide de l'agent comptable et la possibilité de le requérir si nécessaire!

Tout cela va changer avec les RCE auxquelles nous allons passer, du moins je le crois puisque le rapport de l'IGAENR nous y considère comme aptes. Cela signifie pour nous:

- un budget global qui va passer de 70 millions à 190 avec la délégation de la masse salariale;

- une connaissance a priori de ce budget global;

- une certaine fongibilité, sous réserve d'un plafond d'emplois qui m'inquiète un peu, j'ai 140 emplois manquants selon le modèle dit « sympa », et un plafond de masse salariale;

- la nécessité de mettre au point, progressivement, une comptabilité analytique;

- la capacité de lever des fonds par emprunt: là j'ai un peu anticipé puisque nous avons fait en décembre 2009, avec la bénédiction de nos tutelles, un emprunt de 27 millions d'euros, dans des conditions très avantageuses, pour acheter un immeuble rue Broca et sortir

ainsi d'une situation inextricable.

Tout cela va évidemment nous conduire à un profond changement de culture et de pratique: il nous faut passer d'un système où il suffisait d'optimiser l'utilisation séparée de moyens largement pré-affectés à un autre où il nous faudra optimiser l'ensemble avec des possibilités de choix véritables: privilégier la politique immobilière, ou les recrutements, ou le régime indemnitaire ou l'enseignement ou la recherche, etc.

Cela suppose évidemment, pour faire ces choix en toute connaissance de cause, une comptabilité complète et fidèle d'autant que ce passage à l'autonomie s'accompagne - j'ai peur que cela ne témoigne d'une certaine méfiance ou frilosité de nos tutelles - de nombreux contrôles.

À vrai dire, nous en avons déjà fait l'expérience cette année puisque nous avons eu pas moins de sept exercices d'évaluation et de contrôle: les discussions avec le CNRS, deux évaluations (établissement et formations) de l'AERES, deux audits de l'IGAENR, un contrôle de la Cour des Comptes et pour finir l'URSSAF! Je dois dire que cela prend un peu de temps ... et comme il y a certainement des représentants des corps de contrôle dans cette salle, c'est une activité qui me paraît en expansion, je leur suggère de demander à leurs hiérarchies de se concerter pour s'étaler dans le temps. Pas tous à la fois s'il vous plaît!

Cette nécessité d'une comptabilité fiable résulte de deux exigences:

- d'abord interne: il nous faut connaître notre marge de manœuvre pour répondre à une vraie question pour un président, que puis-je faire de plus cette année ?

- ensuite externe: que puis-je dire à nos tutelles - toujours les contrôles - ou



à mes partenaires extérieurs sur la solidité de nos finances ?

S'ajoute une raison supplémentaire qu'est la démarche contractuelle, je viens tout juste de signer mon contrat 2010-2013 ... à partir d'un projet déposé par mon prédécesseur à l'automne 2008. Ce contrat contient des objectifs chiffrés qu'il faudra atteindre ... pour que mon successeur puisse s'en prévaloir et être en bonne situation pour négocier le contrat suivant. Ce qui veut dire que nous avons besoin d'un « tableau de bord » au sens le plus courant du terme: que me reste-t-il pour l'affecter à l'atteinte d'une cible vers laquelle je suis en retard ? J'ai demandé à mes services de préparer les instruments nécessaires, ce qui ne sera pas simple puisque les éléments sont généralement annuels et seulement annuels: ainsi le taux de réussite en L1, en licence, la durée d'achèvement des thèses, etc.

Et restent quelques autres difficultés; je crois par exemple qu'il va nous falloir faire des progrès pour évaluer le coût exact d'un diplôme nouveau que nous nous proposerions d'ouvrir: qu'en est-il des salaires, de la documentation, de la reprographie, cela c'est assez facile. Mais qu'en est-il du poids de l'immobilier ? J'aurai certes dans mes comptes l'évaluation de mon patrimoine immobilier et son amortissement. Mais est-ce un exercice bien réel ? Je veux bien que France-Domains évalue la valeur patrimoniale de la Sorbonne ou du Panthéon, je parle de notre bâtiment mais c'est un Soufflot aussi, au prix du marché

... Cela a-t-il un sens ? Et comment calculer l'amortissement des bâtiments qui ont quelques siècles d'existence ? Je me permets cette taquinerie sur France-Domains car il m'arrive d'être surpris de ses évaluations et de leur variabilité. Aussi, si je prends l'exemple d'un hôtel particulier boulevard Arago où nous abritons notre service des relations internationales et que nous envisageons de rendre pour aider au financement de la dévolution d'une partie de la caserne de Lourcine, projet essentiel pour nous, j'ai bien envie de monter une SCI pour l'acheter personnellement au prix de l'évaluation. Rassurez-vous, je repousse aussitôt cette tentation détestable du conflit d'intérêts!

Pour conclure plus sérieusement, je suis bien convaincu de la nécessité, dans cette étape d'apprentissage des RCE, de données financières complètes et fiables. Mais je crois qu'il nous faudra un peu de temps pour acquérir les réflexes et surtout la méthodologie nécessaire. Aussi je suis très intéressé par l'offre de service de la DGFIP, même si nous n'en sommes qu'au début: sensibiliser, c'est fait; évaluer nous commençons, notamment dans l'immobilier; former, nous sommes disponibles. Expérimenter et généraliser, cela reste à faire!

Voilà le témoignage que je peux apporter pour accompagner vos réflexions: comme je vous l'avais dit, c'est celui d'un néophyte mais, j'espère que vous l'avez perçu, plein de bonne volonté !

# FINANCES PUBLIQUES

## Crise d'un modèle politique et naissance de « l'Etat intelligent »

**Michel Bouvier**, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Directeur de la Revue Française de Finances Publiques, Président de l'Association pour la Fondation Internationale des Finances Publiques.

**Revue Française de Finances Publiques n° 108 / Octobre 2009**

À lire les réflexions, propositions et points de vue sur les réponses à donner à la crise actuelle, et malgré des années de désengagement de l'État vers le secteur privé ou vers le secteur public local, on peut parfois déceler dans l'air du temps une sorte de nostalgie. Nostalgie d'un État aux larges pouvoirs en matière économique et sociale tel qu'il a pu exister que ce soit dans la France de l'après Seconde Guerre mondiale jusqu'aux années 1980 ou encore dans la plupart des pays, certes sous des formes et à des degrés divers. Une telle attitude, un tel retour vers un modèle posé comme économique mais au final politique, celui de l'État providence, peut étonner a priori tant il a été remis en cause en théorie comme en pratique depuis plus de trente ans.

L'étonnement peut sembler d'autant plus fondé que depuis la fin des années 1970 l'État a subi une véritable métamorphose et que la longue période de libéralisation qui a suivi pouvait laisser penser qu'un retour en arrière était peu vraisemblable même s'il pouvait parfois paraître souhaitable. Cette métamorphose de l'État est du reste particulièrement lisible dans les mutations qu'a connues le système financier public depuis plus de trente ans, c'est-à-dire depuis la fin d'une période de croissance quasi ininterrompue (« les trente glorieuses ») et l'entrée dans une crise de l'économie devant laquelle les mesures d'inspiration keynésienne se sont avérées impuissantes.

L'étonnement peut être enfin d'autant plus fort que depuis plusieurs années on observe associée à une conception libérale classique de l'État le développement d'une culture gestionnaire irriguant l'ensemble du secteur public et conditionnant la recherche de la soutenabilité des finances publiques. Cette culture gestionnaire n'a du reste fait que s'épanouir tout au long de ces dernières années, d'ailleurs renforcée par la nécessité d'affronter d'autres crises comme par exemple celles des années 1990.

### I. - LA CRISE D'UN MODÈLE POLITIQUE

Les historiens diront peut-être dans quelques décennies que la période de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle et le début

du XX<sup>e</sup> fut celle des illusions et des espoirs déçus. Il est un fait qu'ils se sont succédé à une cadence accélérée, tout au moins en ce qui concerne la recherche des voies et moyens d'une société sinon parfaite du moins du bien-être. Avec aussi pour conséquence qu'après qu'il eût été

magnifié, et parfois jusqu'à l'extrême, l'État devant ses échecs a été tout aussi critiqué et vilipendé qu'il avait été placé haut dans les espoirs. De la même façon, la croyance ultérieure aux vertus du marché économique, avec une foi toute aussi ardente, une confiance toute aussi aveugle dans ses bienfaits, a été elle aussi éprouvée avec l'impuissance à assurer croissance et plein emploi, sécurité et liberté.

Ainsi, et si l'on considère les quatre-vingts dernières années, on a vu successivement s'imposer la mystique de l'État régulateur de l'économie et de la société dans son ensemble, puis avec l'entrée dans la crise économique du milieu des années 1970 lui succéder une véritable mystique du marché qui a mis les finances publiques au cœur de tous les débats et en a fait l'objet de toutes les critiques. Il ne s'agissait plus alors que les finances publiques soient l'instrument idéal des politiques volontaristes et interventionnistes menées par l'État. Bien au contraire, il s'agissait d'en réduire l'influence afin de limiter son pouvoir et restaurer une régulation par le marché. Il fallait même selon l'expression de certains « affamer la bête », lui couper les vivres, autrement dit réduire les impôts pour limiter les dépenses. Et c'est à l'aune de thèses, parfois très radicales, qu'ont été repensés alors le fonctionnement, le rôle et la place des finances publiques.

C'est dans ce contexte que la théorie économique libérale classique, forte des outrances qu'avait atteint l'État interventionniste, allait connaître un grand succès jusqu'aux années 1990. Toutefois, si ses idées ont d'abord semblé en adéquation avec les faits, l'incapacité pour les pays développés à recouvrer une réelle croissance, l'émergence de questions sociales de plus en plus nombreuses et incontrôlables, ont amené dans un premier temps à nuancer quelque

peu les analyses, notamment en ce qui concerne les effets de la dépense publique puis plus récemment, sous l'effet de la crise financière actuelle, à « relire Keynes », c'est à-dire réévaluer positivement la fonction de l'État.

Il n'apparaît pas pour autant que l'on soit parvenu à résoudre une question clef, celle relative à la fonction que doit avoir l'État et il est à craindre que depuis les années 1930 l'on ne fasse que tâtonner sur le sujet. Ainsi face à la première grande crise du XXe siècle, la crise de 1929, la réaction immédiate a été de poser l'État et son action financière comme la solution; ensuite, après des décennies de succès cet État fut considéré comme la cause évidente de la crise de la seconde moitié des années 1970.

### **A. La solution: l'État et ses finances**

C'est en 1929, il y a maintenant plus de quatre-vingts ans, que sous le poids des faits économiques et sociaux, les conceptions prônant l'interventionnisme de l'État ont fini par s'imposer face aux thèses neutralistes alors prédominantes qui se situaient au cœur de la pensée libérale classique. La grande crise de 1929 est apparue alors comme la preuve irréfutable que le marché ne pouvait pas s'autoréguler et qu'il était indispensable que l'État intervienne. Ce fut, on le sait, aux États-Unis, la réponse donnée à la crise par F.-D. Roosevelt, avec le New Deal. Mais, au-delà des actions au coup par coup, il fallait une construction théorique cohérente pour répondre aux problèmes qui se posaient. Comme l'ont écrit fort à propos P. Mendès France et G. Ardant, « d'une façon générale, les crises - surtout celle de 1929 furent l'occasion d'une sorte d'examen de conscience des économistes et des hommes politiques. Ceux-ci se trouvèrent dans l'obligation de reconnaître que, si la théorie libérale ne

leur fournissait pas de solution satisfaisante, l'empirisme des mesures improvisées n'amenait pas non plus de véritable remède. Rarement, le besoin d'une construction scientifique apparut aussi nettement».

Cette nécessité n'est pas surprenante. Les situations ont en effet toujours besoin d'être rendues intelligibles et par conséquent interprétées. Il ne faut pas oublier que les faits ne sont jamais «bruts» et qu'ils sont toujours perçus et analysés à travers un cadre conceptuel plus ou moins consciemment accepté. La force d'une théorie, à un moment donné, naît ainsi de sa capacité à répondre à un défi posé par une situation nouvelle qui a cessé d'être compréhensible si on persiste à se référer à des schémas d'explication devenus anachroniques. Or, cette nouvelle conceptualisation, on le sait, fut largement le fait des écrits de John Maynard Keynes.

La pensée keynésienne se situe dans un contexte particulier, celui de la crise des années 1930, qui par certains côtés rappelle la crise actuelle. Cette pensée s'applique par conséquent à une société où un chômage grave et endémique sévit, ou d'importantes capacités de production restent inemployées. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que la théorie keynésienne se soit située dans un courant de pensée économique dont le commun dénominateur est de contester les analyses libérales classiques. En effet, on sait que Keynes, comme les libéraux classiques, était à la recherche d'un équilibre général de l'économie mais il proposait des voies différentes pour l'atteindre. Il faut aussi garder à l'esprit que la crise des années 1930, d'une gravité et d'une longueur exceptionnelles, avait fortement ébranlé, notamment chez beaucoup d'intellectuels, la confiance que l'on avait précédemment dans les vertus du capitalisme, et dans sa capacité à

permettre un fonctionnement harmonieux de l'économie. Or, Keynes a été l'un des premiers à mettre en lumière l'idée qu'il y avait plusieurs formes d'équilibre économique possible. Et l'un des grands mérites de cet auteur fut d'avoir montré que si une économie pouvait être compétitive et s'accommoder d'un fort volume de sous-emploi, un tel équilibre était un équilibre de gaspillage. Il en tirait une conclusion pour lui évidente et pleine de bon sens: la main visible du gouvernement doit parfois relayer la main cachée du marché. Il estimait par conséquent que les économistes libéraux classiques étaient dans l'erreur lorsqu'ils affirmaient que le marché économique pouvait s'autoréguler, en mettant au contraire en évidence le rôle essentiel que devait jouer l'État et son budget dans la compensation des déséquilibres économiques et sociaux ainsi que d'une manière plus générale dans le développement de l'économie. Pour lui, l'État devait nécessairement intervenir pour relancer la demande ou la soutenir et par là même éviter au système économique libéral de s'écrouler sur lui-même. Conscient des réticences que ses thèses pouvaient provoquer, il écrivait en 1936: «l'élargissement des fonctions de l'État qu'implique la responsabilité d'ajuster l'une à l'autre la propension à consommer et l'incitation à investir, semblerait à un publiciste du XIXe siècle ou à un financier américain d'aujourd'hui une horrible infraction aux principes individualistes. Cet élargissement nous apparaît au contraire comme le seul moyen possible d'éviter une complète destruction des institutions actuelles et comme la condition d'un fructueux exercice de l'initiative individuelle».

Par suite, c'est sur le fondement d'un corpus intellectuel de plus en plus affiné qu'un modèle politique, celui de l'État providence, va se construire dès

l'immédiat avant la Seconde Guerre mondiale pour s'amplifier après la guerre jusqu'à ce qu'il soit parfaitement admis par tous, décideurs politiques et économiques, que cet État devait occuper pleinement une fonction de stabilisateur. Ce rôle lui sera quasi unanimement reconnu jusqu'aux débuts de la crise économique de la fin des années 1970.

## **B. Le problème: l'État et ses finances**

Avec l'apparition au milieu des années 1970 des premières difficultés économiques annonciatrices d'une crise profonde et de longue durée l'inflation va en s'accroissant, le chômage se développe, le taux de croissance diminue sans que l'État aux prises avec une crise financière puisse réagir efficacement, les dépenses augmentent, les ressources diminuent, l'écart se creuse, la dette publique s'accroît -les gouvernements ont été amenés à remettre en cause les postulats des politiques budgétaires et financières qui, jusque-là avaient fait florès. L'État qui avait été magnifié pendant « les 30 glorieuses » va être subitement frappé de discrédit et c'est alors qu'a commencé à se dessiner, intellectuellement d'abord, puis dans les faits, une profonde transformation et disons-le une métamorphose de l'État qui se poursuit encore aujourd'hui.

L'État-providence, cet État interventionniste et multi présent, est alors dénoncé comme facteur de rigidifications de la société. La critique porte en premier lieu sur son énorme croissance, source de dysfonctionnements du système économique, ainsi que sur les prélèvements obligatoires qu'il exige des contribuables. C'est à la faveur de cette crise matérielle et théorique que va se produire un véritable renouveau de la tradition libérale classique, les États s'engageant un peu partout dans le

monde dans des politiques visant à encourager l'offre plutôt que la demande. Priorité ainsi est donnée à la production sur la redistribution, à l'incitation sur le dirigisme, aux décisions décentralisées sur la réglementation globale. À la culture d'inflation, traditionnellement ancrée dans le comportement des acteurs économiques, vont succéder des politiques de rigueur monétaire axées sur le maintien de la stabilité des prix et la limitation des déficits budgétaires. Parallèlement la tendance en faveur d'une limitation des impôts, voire à ce qui a été qualifié de «révolution fiscale» va se développer vigoureusement, avec notamment une baisse importante des taux de l'impôt sur les sociétés. Se situant dans la même logique, un vaste mouvement de gestion du secteur public axée sur la performance a pris de même une ampleur jusqu'alors inégalée. Ce mouvement, qui pose l'équilibre budgétaire en principe fondamental, s'est inscrit dans une logique de maîtrise des finances publiques et de bonne gouvernance financière publique.

Au final, l'idée s'est imposée que l'État, quelle que soit la puissance des instruments financiers dont il dispose, ne pouvait à lui seul décréter la croissance et qu'il devait d'une part laisser plus d'espace au marché économique et financier, et donc privatiser une grande partie des services publics, d'autre part adopter des méthodes de gestion et d'évaluation des résultats empruntées au management des entreprises afin de maîtriser l'évolution de ses dépenses. C'est bien alors le modèle politique, sous-tendu par un modèle économique keynésien, qui a été ainsi mis en cause et condamné, le changement total de paradigme étant illustré parfaitement par la politique engagée par Margaret Thatcher au Royaume-Uni à partir de 1979 puis par Ronald Reagan aux États-Unis lequel tint des propos tout à

fait explicites lors de son investiture le 20 janvier 1981 : «In this present crisis, government is not the solution to our problem. Government is the problem ».

C'est cette façon de répondre à la crise économique dans la seconde moitié de la décennie 1970, avec deux instruments pour fer de lance, les privatisations et la décentralisation, qui a continué à être pratiquée tout au long de ces vingt-cinq dernières années, d'ailleurs renforcée par la nécessité de faire face à d'autres crises, comme, par exemple, la crise financière des années 1990 qui a affecté d'abord les pays émergents (Russie, Brésil, plusieurs États d'Asie), puis les pays en développement. Rappelons qu'en 1998 cette crise, en affectant la monnaie russe, a provoqué un effondrement de la Bourse de Moscou et s'est propagée si rapidement que le système financier international a été alors exposé à un grave risque de rupture faisant craindre une dépression d'une ampleur comparable à celle des années 1930 (9).

En considérant cette succession ininterrompue de crises et les réponses qui leur ont alors été données il nous apparaît que la question qui se pose aujourd'hui n'est pas de savoir s'il faut poursuivre une politique libérale Classique ou s'il faut en revenir à une politique keynésienne. Il convient d'ailleurs de souligner tout aussitôt les limites d'une telle alternative, et ce dans la mesure où aucune pensée n'est figée, sous peine de se dégrader en idéologie. Ainsi et s'agissant de la pensée keynésienne, l'œuvre de Keynes comme la plupart des théories scientifiques nouvelles, a correspondu à un nouveau type de questionnement portant sur une situation elle-même nouvelle. Les analyses keynésiennes, du temps même de leur auteur et bien entendu à l'époque contemporaine, ont été du reste

complétées, enrichies, et même conciliées avec d'autres approches. On s'est, par exemple, essayé à intégrer les analyses keynésiennes et les schémas néoclassiques de fonctionnement de l'économie, effort illustré notamment par les travaux de John Hicks ainsi que par ceux d'A. Hansen et de P. Samuelson. Cette synthèse sera en France dans les années 1970-1980 la version la plus communément acceptée des idées keynésiennes. Elle revient à considérer que l'intervention de l'État est compatible avec le modèle général de l'économie de marché.

On indiquera de même que s'est développée au cours des années 1990 une critique des thèses néolibérales classiques qui n'aboutit pas pour autant à une condamnation absolue de celles-ci pas plus qu'elle n'exprime la volonté de retourner à l'État-providence. La théorie dite de la « croissance endogène » ou auto entretenue qui en est un exemple propose une politique sélective d'investissement par l'État s'appuyant sur l'idée qu'une dynamique économique peut être générée par les dépenses publiques. C'est, autrement dit, une réhabilitation du rôle de la dépense publique et de l'État dont il s'agit, consistant notamment à lui attribuer une fonction d'investisseur dans certains domaines bien précis. Sans prétendre revenir à une politique d'investissements publics tous azimuts, il est toutefois considéré que si certains investissements freinent la compétitivité, d'autres peuvent au contraire la stimuler. On a pu ainsi identifier une corrélation entre la progression des dépenses « d'avenir », d'éducation et de recherche, et le taux de croissance du PIB.

Au regard de cette évolution des idées, force est de constater que les débats d'aujourd'hui autour de la question de l'interventionnisme et de ses sources



théoriques sont finalement relativement récurrents. La différence est qu'ils s'étalent au grand jour parce qu'ils s'inscrivent dans une réalité économique et financière qui s'est considérablement aggravée et qui nécessite une intervention concrète du secteur public. On ne doit pas s'y tromper. Ce qui prime ce sont les faits, c'est la crise qui oblige aujourd'hui à reposer la question de l'interventionnisme de l'État. En revanche, le contexte est très différent à tous points de vue - international, national, politique, sociologique, idéologique, économique - de ce qu'il fut dans les précédentes décennies.

Plus exactement, c'est à la crise d'un modèle politique que nous assistons dans la mesure où il faut bien considérer que l'État qui a commencé à se déconstruire puis à se reconstruire au cours d'un processus de trente années n'a toujours pas atteint une forme stable. Il n'est notamment pas encore parvenu à bâtir des rapports suffisamment clairs avec un marché économique que tantôt il prétend piloter, tantôt il laisse libre de se réguler. En fait, tout se passe comme si les pensées politiques comme les pensées économiques n'étaient pas encore parvenues à se dégager des dogmes et de l'à priori idéologique. D'un autre côté, et si l'on y regarde d'un peu plus près, les prémisses de profonds changements dans les relations État/marché sont bien présentes et le système qu'elles forment est bien différent des imaginaires keynésien ou libéral classique. C'est en effet un modèle politique nouveau qui est déjà là et qui est susceptible de s'épanouir.

## **II. - LA NAISSANCE D'UN MODÈLE POLITIQUE NOUVEAU**

Une observation attentive de l'ensemble des évolutions contemporaines des

systèmes financiers publics conduit à déceler le phénomène plus général qui en est à l'origine, à savoir un processus de transformation, voire plus exactement de métamorphose de l'État et de la société. Une métamorphose qui arrive maintenant à maturité, avec l'apparition d'un nouveau contrat social que l'on commence, sans doute encore timidement, à voir poindre et qui confère une part essentielle à la conceptualisation, à l'intelligence. Une telle direction laisse deviner ce que sera l'État du XXI<sup>e</sup> siècle.

### **A. Une nouvelle gouvernance financière publique sur le long terme**

La crise actuelle n'implique pas qu'il faut abandonner les voies gestionnaire et politique de la bonne gouvernance financière publique, comme on pourrait être tenté de le faire aujourd'hui au nom de la relance de l'économie - qu'il s'agisse d'aider l'investissement ou de soutenir la consommation - et qu'il faut laisser « filer les déficits ». Cela d'autant plus que la crise actuelle a encore une fois pour conséquences une augmentation des dépenses, une diminution des recettes et un accroissement de la dette publique, autant d'effets connus de longue date et qui ne sont pas tous liés aux instruments budgétaires des plans de relance. Il est par conséquent indispensable de poursuivre une logique gestionnaire car elle demeure une des réponses essentielles à la crise, un moyen d'y résister et de consolider l'avenir. D'ailleurs, il s'agit d'un processus à la fois long dans le temps et maintenant largement étendu dans l'espace international. La nouvelle gestion publique, ou plutôt la nouvelle gouvernance financière publique, est un phénomène qui paraît inéluctable. Si l'on y regarde de près, on a affaire à une logique, à une culture, qui est née il y a plusieurs décennies et qui s'étale maintenant à la surface du globe.

En effet, la recherche d'une gestion publique efficace date de la fin du XIXe siècle et a commencé à se développer au début du siècle dernier. Il faut souligner que parmi les facteurs qui ont donné naissance à la nouvelle gouvernance financière publique, le premier d'entre eux consiste dans la conceptualisation qui en a été progressivement faite. À cet égard il faut rendre justice à Woodrow Wilson qui, plaida dès 1887 pour l'édification d'un concept de gouvernance largement inspiré de celui de l'entreprise. Il estimait qu'il convenait de dégager la gestion publique des querelles politiques et de la corruption qui s'y était développée pour la confier à des experts.

De même, un retour sur le passé de ce concept permet de prendre conscience que ce que nous pratiquons aujourd'hui, notamment la programmation pluriannuelle, qui est au cœur de la nouvelle gestion publique, est particulièrement récurrent dans les écrits relatifs à la gestion publique.

C'est en effet aux États-Unis, au tout début du XXe siècle que l'on a commencé à s'interroger sur les moyens de parvenir à gérer plus efficacement l'État; par exemple, «the antideficiency act» de 1906 mettait l'accent sur la nécessité de mieux contrôler le budget et de mettre en place des programmes. Mais une commission particulièrement importante fut créée en 1910, la «Commission pour l'économie et l'efficacité» dite « commission Taft ». William Howard Taft, un républicain, président des États-Unis avait le souci de mieux gérer la chose publique et de renforcer le pouvoir de l'exécutif. Cette commission a produit un rapport en 1912 appelant à gérer l'État de manière plus rationnelle, et notamment à mettre en place des budgets de programmes, c'est-à-dire des budgets fondés sur la base d'objectifs à réaliser sur des périodes plus

ou moins longues et d'une évaluation du résultat obtenu, qui se substitueraient aux classiques budgets de moyens. Mais cette proposition n'a pas été mise en pratique, notamment parce que les budgets de moyens permettaient plus facilement de contrôler la régularité des opérations financières. Par la suite, d'autres commissions se sont réunies, toutes préoccupées par le même souci de bonne gestion, et toutes, comme la commission Taft, considérablement influencées par le «management scientifique» proposé par Frédéric Taylor.

La crise de 1929 provoqua une relance des recherches dans le domaine. Au cours des années 1930, ainsi que pendant la Seconde Guerre mondiale un nouveau saut qualitatif fut franchi aux États-Unis où fut notamment créé en 1936 par le Président Roosevelt un comité de trois membres; le «Brownlow committee », qui produisit «the Reprt of the President's committee on administrative management ». Par ailleurs, du fait que l'on se trouvait dans une période de rareté, le besoin se fit sentir d'analyser rationnellement les composantes de la dépense publique. C'est alors qu'ont commencé à être élaborés des indicateurs de performance.

Ensuite, la « Commission on Organization of the Executive Branch of the Government », dite commission Hoover, instituée en 1947 par le Président Truman et qui travailla jusqu'en 1949, proposera un «budget de performance », une modification de la nomenclature budgétaire et une présentation du budget sous la forme de programmes.

Plus tard, en 1960 naît le «Planning Programming Budgeting System» (PPBS) poursuivant l'idée qu'il convenait de transposer, au niveau de l'État, les méthodes et les procédures utilisées par

les grandes entreprises américaines. L'acteur moteur de ce dispositif est le secrétaire d'État à la défense, Robert Mac Namara, qui, avant d'être investi de fonctions ministérielles par le président Kennedy, était le Directeur général des usines Ford.

Le PPBS fut mis en œuvre par l'administration américaine, avant d'intéresser divers pays européens, dont la France qui décide, sous l'appellation de Rationalisation des choix budgétaires (RCB), de le mettre en place à titre expérimental au niveau de deux ministères, le ministère de l'Équipement et le ministère de la Défense. La RCB fut ensuite étendue à d'autres ministères mais ne connut pas un véritable succès et fut abandonnée.

Malgré les difficultés rencontrées pour sa mise en place, la culture de la performance ne cessa pas de faire l'objet d'études et de propositions. Cet intérêt résultait parfois de crises financières rencontrées par le secteur public, comme ce fut, par exemple, le cas en 1975 de la ville de New York. Dans le même ordre d'idées, en 1982, J. Peter Grace, fut chargé, par le président Reagan, de présider le Private Sector Survey on Cost Control, une commission ayant pour objet de proposer des solutions au gaspillage des fonds publics; un rapport fut remis en 1984 comprenant 2478 recommandations. D'autres rapports furent ensuite produits allant tous dans le sens d'une adaptation des méthodes du management privé au secteur public comme, par exemple, celui remis en 1993 par le vice-président des États-Unis, Al Gore, dont le titre est parfaitement éloquent: «Creating a government that works better and cost less ».

Depuis, on le sait, la culture gestionnaire a pénétré nombre d'États dans le monde.

Cette démarche quasiment universelle, résultat d'un long cheminement au sein du secteur public, constitue un phénomène international qui concerne la majorité des États. Aussi, le défi aujourd'hui n'est-il plus seulement dans la progression de cette culture. Le véritable enjeu est de parvenir à intégrer la culture gestionnaire dans un projet, dans un sens à donner à la société sur le long terme. Elle ne saurait se résumer, selon l'expression souvent utilisée dans les années 1980, à gérer au mieux un partage des économies. C'est le futur qu'il convient de gérer. Dans cette perspective, il importe d'une part que l'État soit en mesure de réaliser une prospective sur le long terme, d'autre part que sa stratégie s'inscrive dans un projet de société qu'il appartient à la représentation politique de définir.

### **B. Un «État intelligent»**

L'invention d'une nouvelle gouvernance financière publique et par conséquent l'invention d'un nouvel État est aujourd'hui conditionnée par le développement de ce que l'on peut qualifier d'« intelligence collective » ou encore de « réseau d'intelligence ». Sans une démultiplication et un partage des savoirs aucune création institutionnelle n'est plus possible car les transformations de l'État contemporain s'inscrivent dans le cadre de l'essor d'une économie cognitive, c'est-à-dire une économie pour laquelle la connaissance, le savoir, la compétence, la créativité, sont essentiels.

Cette nouvelle donne, les entreprises la connaissent bien car il s'agit pour elles d'un enjeu majeur. Or, c'est aussi à ce même enjeu que les États qui épousent les méthodes et la culture de gestion de l'entreprise, sont maintenant confrontés. La réforme de la gestion publique et la montée en puissance d'une société de l'immatériel vont, en effet, de pair et ont pour conséquence la naissance d'un

nouvel État qui, au-delà d'être un « État stratège », doit également devenir un « État intelligent ». Ainsi, après l'implantation progressive de la « nouvelle gestion publique », puis le passage à une

« nouvelle gouvernance financière publique », c'est à la naissance d'une « gouvernance financière publique d'excellence » à laquelle il est maintenant indispensable et urgent se consacrer, cette dernière associant à la recherche de la performance, de l'efficacité de la gestion, une dimension cognitive.

Il apparaît en d'autres termes que la logique gestionnaire amène l'État à devoir faire face au même défi que celui auquel sont confrontées les entreprises, qui est de parvenir à s'adapter à une société de l'immatériel, de passer du tangible à l'intangible. C'est là un processus inéluctable qui ne peut que s'amplifier avec le développement des NTIC.

Plus encore, il est fort probable que l'État soit confronté à la nécessité de s'inscrire durablement dans une logique du mouvement, de l'incertain, on veut dire de réforme permanente, l'enjeu fondamental étant sa capacité à assumer le défi de la complexité, à interpréter, organiser et piloter des phénomènes de plus en plus enchevêtrés nécessitant de prendre appui sur un réseau de mutualisation de multiples savoirs. Dans la mesure où une telle logique conduit nécessairement alors à considérer l'État avant tout du point de vue de son potentiel de développement, de sa dynamique de changement - il s'agit de le réinventer, le reconstruire, l'évaluer en permanence afin de maximiser ses capacités - une telle évolution peut donner le sentiment que l'on s'écarte ainsi d'une vision financière.

Il faut aussitôt souligner qu'il n'en est rien. Car il s'agit bien de déterminer comment l'action publique peut répondre à cette

confrontation avec une société de l'immatériel. Hormis le fait que l'action de l'État en matière d'éducation et de recherche s'avère essentielle et même stratégique dans le cadre d'une économie cognitive, il nous semble indispensable que s'engage à nouveaux frais une réflexion sur les modes de financement et de gestion, ainsi que bien entendu de mesure des résultats. La difficulté n'est pas mince. Dans ce nouveau contexte il s'agit notamment de parvenir à mesurer et évaluer l'intangible. Or, on sait que la comptabilité, publique comme privée, rencontre des difficultés à mesurer la valeur des actifs immatériels. On ne doit pas s'en étonner. Dès lors que « la notion d'actif incorporel est au cœur du développement de l'économie de la connaissance », comme l'a excellemment souligné la Cour des comptes, un autre système de représentation de la valeur est nécessaire.

Il apparaît donc aujourd'hui que le capital immatériel constitue un facteur primordial de performance. Ce qui devrait, à notre sens, conduire les pouvoirs publics à s'intéresser à un facteur essentiel situé en amont du processus de production qui réside dans la qualité du dispositif de recherche et de formation, condition première d'une capacité créative. Il s'agit aussi d'un facteur qui devrait de plus en plus être considéré comme stratégique pour la mise en place d'une bonne gouvernance financière publique. Il est ainsi grand temps d'admettre qu'en elles-mêmes les techniques de gestion ne sont pas suffisantes pour assurer la soutenabilité des finances publiques et que les compétences, les savoirs humains sont essentiels. À partir de là il faut aussi accepter que conceptualiser, penser, est hautement opérationnel.

# FINANCES PUBLIQUES

## Déficit budgétaire après deux années d'excédent

Bulletin du CMC, Juin 2010

*Après un excédent de 3,1 milliards de dirhams ou 0,4% du PIS en 2008, la situation des finances publiques en 2009 a été caractérisée par le retour au déficit budgétaire. Le budget a dégagé, au terme de l'année 2009, un solde négatif de 15,9 milliards de dirhams ou 2,2% du PIS. Cette situation est le résultat de la sensible progression des dépenses d'investissement, dans le cadre du soutien de l'Etat à l'activité économique, et du recul des recettes fiscales, en liaison avec la poursuite de la réforme fiscale et le ralentissement des activités non agricoles. Malgré la détérioration de la position budgétaire, le Trésor a pu ramener son taux d'endettement en un an de 47,3% à 47,1% du PIS, reflétant ainsi la poursuite de la consolidation de la soutenabilité à moyen terme des finances publiques.*

Les hypothèses retenues pour la loi des Finances 2009 étaient basées sur un taux de croissance de 5,8%, un taux d'inflation de 2,9%, un cours du pétrole brut de 100 dollars le baril et une parité Euro-Dollar à 1,45. Le déficit budgétaire résultant des évolutions prévisibles des recettes et des dépenses pour l'exercice 2009 devait s'élever à 21,6 milliards de dirhams soit 2,9% du PIB, contre un déficit prévu de 3,5% du PIB en 2008. Ce résultat devait provenir essentiellement de la baisse des ressources ordinaires en raison du retour prévu des recettes fiscales à leur trend normal après deux années d'exception, et de l'augmentation des dépenses en capital dans l'optique de soutenir la demande interne.

### La loi de Finances 2009

Les recettes ordinaires au titre de la loi de finances 2009 ont été évaluées à près de 177,4 milliards de dirhams soit une prévision à la hausse de seulement 3,4% contre 15,9% au titre de la loi de finances 2008. Outre l'importance des recettes fiscales exceptionnelles ayant marqué l'exercice précédent, cette faible progression prévue des ressources ordinaires s'explique par l'impact de la

réforme fiscale entamée en 2008 pour l'impôt sur les sociétés (IS) et en 2009 pour l'impôt sur le revenu (IR), et ce malgré une croissance soutenue prévue au titre de l'exercice 2009 pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les taxes intérieures de consommation (TIC) et les droits d'enregistrement et de timbre. Au total, les recettes fiscales devaient augmenter de seulement 1,8% pour s'établir à 159,8 milliards de dirhams.

Les réaménagements envisagés en matière d'IR, en vue d'améliorer le pouvoir d'achat des classes modeste et moyenne, se rapportent notamment au relèvement du seuil d'exonération de 24.000 à 27.000 dirhams en 2009, et au réaménagement des autres tranches avec la baisse de leurs taux respectifs. Dans le cadre de la poursuite de la réforme de la TVA, et en vue de réduire progressivement le butoir, il a été décidé de relever le taux appliqué au péage des autoroutes de 7% à 10%. En matière de fiscalité douanière, et en vue d'aboutir, en 2012, à un taux de droit de douane maximum de 25%, la loi de finances 2009 prévoit que le taux passe à 35%, occasionnant un manque à gagner pour le budget de l'Etat estimé à 800 millions de dirhams.



Les recettes non fiscales devaient enregistrer une hausse de 20,8% pour s'établir à 17,6 milliards de dirhams, et représenter ainsi 10% du total des recettes ordinaires. Parmi ces recettes, celles des monopoles, ont été évaluées à 9,9 milliards de dirhams, soit une hausse de 31,7% par rapport à l'année précédente. Le produit des autres recettes a été évalué à 4,7 milliards de dirhams, en baisse par rapport à 2008 de près de 1,4 milliard de dirhams. Les recettes de privatisation ont été estimées à 3 milliards de dirhams.

Les dépenses ordinaires au titre de l'année 2009 ont été estimées à près de 164,8 milliards de dirhams en 2009, représentant une hausse de 4,9% par rapport à 2008. Les dépenses en biens et services devaient s'inscrire en hausse de 11,3% par rapport à 2008 pour atteindre 118 milliards de dirhams suite à l'accroissement de la charge salariale de 9% en liaison avec l'avancement des fonctionnaires et la programmation de 12.820 nouveaux postes budgétaires. Les charges en intérêts de la dette devaient s'inscrire en baisse de 3,3% par rapport à 2008 pour s'établir à 18,9 milliards de dirhams consécutivement à la baisse des charges en intérêts de la dette intérieure de 6,4%, et la hausse des intérêts de la dette extérieure de 13,5%. Les charges au titre de la compensation étaient pour leur part estimées à 27,9 milliards de dirhams, contre une estimation de 15,4 milliards de dirhams en 2008, sur la base d'un cours du baril de pétrole à 1 00 dollars, et d'une tonne de gaz naturel à 800 dollars.

Les dépenses d'investissement ont été évaluées à 36,2 milliards de dirhams, en hausse de 20,1% par rapport à 2008. L'importance du budget d'investissement prévu dans le cadre de la loi de finances 2009 traduit la volonté des pouvoirs publics de poursuivre leurs efforts de

soutien à l'activité économique en dépit des contraintes qui pèsent sur le budget.

## **L'exécution de la loi de Finances 2009**

L'exercice budgétaire 2009 s'est soldé par un déficit de 15,9 milliards de dirhams ou 2,2% du PIB, contre un excédent de 3,1 milliards de dirhams ou 0,4% du PIB une année auparavant. Cette évolution est attribuable à un recul de 6,8% des recettes ordinaires, suite à la baisse de 9,1 % des recettes fiscales, et à un léger accroissement de 1,9% des dépenses globales par rapport à leur niveau à fin 2008.

### **✚ Evolution des recettes ordinaires du Trésor**

Les recettes ordinaires se sont établies à 173,6 milliards de dirhams en 2009 contre 186,3 milliards de dirhams en 2008, soit un recul de 12,7 milliards ou 6,8%. Cette évolution négative s'explique par la baisse des recettes fiscales de 15,2 milliards de dirhams ou 9,1% par rapport à l'année précédente.

Les recettes fiscales, hors TVA transférée aux collectivités locales, ont atteint 152,1 milliards de dirhams contre 167,3 milliards de dirhams en 2008 se traduisant par une baisse de la pression fiscale de 24,3% à 20,8%. Cette baisse des recettes fiscales est due notamment au repli de 22,5% des recettes au titre de l'impôt sur le revenu (IR) en relation essentiellement avec le réaménagement de son barème, et à la baisse de 6% des recettes au titre de l'impôt sur les sociétés (IS) en liaison également avec la réduction des taux, les versements exceptionnels effectués en 2008 et l'impact du recul de la croissance non agricole. Les impôts directs ont ainsi procuré 71,6 milliards de dirhams au



Trésor soit 47% du total des recettes fiscales contre 49% un an auparavant, et expliquent ainsi plus des deux tiers de la baisse de ces recettes en 2009.

Les rentrées au titre des impôts indirects n'expliquent quant à elles que 16% de la baisse des recettes fiscales, et ont baissé de 3,9% pour atteindre 59,2 milliards de dirhams en 2009 contre 61,2 milliards de dirhams en 2008. Le produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a enregistré un recul de 3,3 milliards de dirhams ou 7,7% attribuable à la baisse tant des recettes de la TVA intérieure que de celles à l'importation. Ces dernières se sont élevées à 22,8 milliards de dirhams, soit 8% de moins que l'année 2008 suite au recul des importations en 2009. De même, les recettes de la TVA intérieure, chiffrées à 16,7 milliards de dirhams, ont enregistré une baisse de 7,3% en raison de la décélération de la demande. Par ailleurs, les rentrées générées par les taxes intérieures de consommation (TIC), d'un montant de 19,6 milliards de dirhams, se sont accrues de 938 millions de dirhams ou 5%, parallèlement à la hausse des prélèvements sur les produits énergétiques.

Les rentrées des droits de douane se sont élevées à 11,8 milliards de dirhams, soit un recul de 13,7% par rapport à l'année précédente, sous l'effet conjugué du recul des importations et de la baisse des taux d'imposition dans le cadre de la poursuite du démantèlement tarifaire. Les recettes au titre des droits d'enregistrement et de timbre se sont élevées à 9,5 milliards de dirhams, et ont ainsi marqué un recul de 7% par rapport à l'année précédente en raison de l'essoufflement de l'activité immobilière.

Les recettes non fiscales se sont chiffrées à 18,3 milliards de dhs, soit une hausse de 2 milliards de dhs ou 12,5% en 2009

contre une baisse de 11,6% en 2008. La progression des recettes non fiscales, qui s'explique essentiellement par l'augmentation de 2,7 milliards de dirhams ou 34,8% des recettes de monopoles, dans un contexte marqué par l'absence d'opérations de privatisation, a ainsi permis d'atténuer l'impact de la forte baisse des recettes fiscales sur l'évolution des recettes ordinaires.

### Evolution des dépenses globales du Trésor

Les dépenses globales du Trésor ont atteint 198,5 milliards de dirhams soit un léger accroissement de 3,7 milliards de dirhams ou 1,9% recouvrant principalement une hausse importante des dépenses d'équipement et une forte baisse des charges de compensation. Après avoir atteint leur plus haut niveau en 2008, les dépenses de compensation se sont fortement contractées en 2009 passant de 31,5 milliards de dirhams à 12,8 milliards de dirhams, dont 7,9 milliards de dirhams au titre des produits pétroliers et 4,9 milliards de dirhams pour les produits de base et ce, en raison de la décélération des cours du pétrole et des produits alimentaires. Les dépenses de fonctionnement, de l'ordre de 121,8 milliards de dirhams, ont pour leur part enregistré une augmentation de 14,5 milliards de dirhams ou 13,5% consécutive à une hausse de 7% de la masse salariale, qui s'est élevée à près de 75,3 milliards de dirhams ou 10,3% du PIS, et à l'accroissement de 26% des dépenses des autres biens et services qui ont atteint un montant de 46,6 milliards de dirhams. L'augmentation de la masse salariale en 2009 est en relation avec les revalorisations salariales décidées dans le cadre du dialogue social et la création nette de 10.000 nouveaux postes. A l'inverse, les charges en intérêts de la dette, chiffrées à 17,5 milliards de

dirhams, ont accusé un repli de 757 millions de dirhams ou 4,2%, provenant exclusivement des intérêts sur la dette intérieure au moment où ceux sur la dette extérieure sont restés quasiment stables. Dans ces conditions, le budget ordinaire a dégagé un surplus de 21,5 milliards de dirhams au lieu de 29,3 milliards de dirhams en 2008. Compte tenu des dépenses d'investissement d'un montant de 46,4 milliards de dirhams, en hausse de 8,6 milliards de dirhams ou 22,8% par rapport à 2008, et d'un solde positif des comptes spéciaux du Trésor de 8,9 milliards de dirhams, la situation des charges et ressources du Trésor a fait ressortir un déficit de 15,9 milliards de dirhams ou 2,2% du PIS, contre un excédent de 0,4% du PIS un an auparavant. Quant au solde primaire, il représente un léger excédent de 0,2% du PIS contre 3,1% en 2008 et 3,3% en 2007.

## **Le financement du Trésor en 2009**

Le retour à une situation de déficit budgétaire en 2009 s'est traduit par une augmentation du besoin de financement du Trésor: suite à la réalisation d'un déficit de 15,9 milliards de dirhams et au règlement d'arriérés de paiement pour un montant de près de 4,1 milliards de dirhams, le besoin de financement s'est établi à 20 milliards de dirhams ou 2,7% du PIS, contre un surplus de 0,2% un an auparavant. Pour couvrir son besoin de financement, le Trésor s'est endetté aussi bien sur le marché interne qu'auprès des bailleurs de fonds étrangers. Les émissions sur le marché des adjudications demeurent la principale source de financement. En 2009, le Trésor a émis des bons à court et moyen terme pour un montant de 72,9 milliards de dirhams au lieu de 46,5 milliards de dirhams un an auparavant, soit une hausse importante

des levées de 57% contre 21 % au terme de l'année 2008. Cette augmentation des souscriptions s'explique par la hausse du besoin de financement du Trésor, mais aussi par l'importance des remboursements qui ont atteint 67,7 milliards de dirhams contre 57,4 milliards de dirhams en 2008. Le Trésor s'est financé à des conditions plus favorables qu'en 2008, le TMP des émissions réalisées ayant baissé de 17 points de base pour s'établir à 3,55% contre 3,72% l'année précédente.

En plus de ces montants, le Trésor a mobilisé des dons pour un montant global de l'ordre de 2,8 milliards de dirhams essentiellement auprès de l'UE. C'est ainsi qu'au terme de l'année écoulée, les ressources extérieures ont contribué pour la troisième année consécutive au financement du Trésor.

# FINANCES PUBLIQUES

## Petit état des lieux pour un grand principe L'annualité budgétaire

Corinne Delon- Desmoulin, Maître de conférences de droit public  
Gestion et Finances Publiques / mars – avril 2010

Les principes budgétaires constituent le fondement de la présentation de la loi de finances. Ces principes sont indispensables car ils permettent également d'assurer la bonne gestion, la sécurité et la transparence du budget. Ils sont également un élément essentiel au contrôle démocratique des comptes.

En France, quatre principes classiques régissent le budget de l'Etat: l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité. Si certains d'entre eux ont été affirmés dès la Révolution, ils n'ont pu être réellement mis en place qu'à partir de la Restauration, lorsque les grands principes du régime parlementaire ont été posés. Ils étaient définis par l'ordonnance de 1959, ils sont conservés avec la loi organique du premier août 2001.

Pour autant, les principes classiques se sont révélés insuffisants car, dans une période récente, de nouveaux principes ont été affirmés par les textes ou

### L'Annualité, un principe budgétaire qui défie le temps

En France, l'année budgétaire coïncide avec l'année civile. Par conséquent, le budget s'exécute du 1er janvier au 31 décembre. Cette règle est énoncée par l'article premier de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 qui précise que l'exercice s'étend sur une année civile. Le principe d'annualité s'applique à l'autorisation, il a donc un fondement politique. Il s'applique aussi à l'exécution budgétaire et constitue une contrainte administrative.

consacrés par la jurisprudence. Fondés sur les concepts de transparence ou de sincérité, ces « nouveaux principes » sont spécifiques car les atteintes et les dérogations sont impossibles à définir. Alors que les principes classiques sont essentiellement relatifs au mode de présentation du budget et à son contenu, les nouveaux principes accompagnent et renforcent la démocratie budgétaire et financière.

Historiquement, Le principe d'annualité budgétaire est le plus ancien des principes budgétaires; il découle d'un principe fondamental, celui du consentement à l'impôt affirmé dès le 17 juin 1789 par les révolutionnaires. Même s'il fut souvent critiqué et contesté, le principe d'annualité a défié le temps. Pourtant, ce principe semble remis en question depuis quelques années au profit, notamment, d'une vision pluriannuelle du budget de l'Etat.

### L'annualité de l'autorisation, le fondement politique

Le budget de l'Etat est soumis au principe d'annualité mais également à celui de l'antériorité budgétaire. Dès lors, en vertu de la Constitution, le Parlement dispose de peu de temps pour se prononcer sur la loi de finances puisqu'elle doit être adoptée avant le début de l'exercice auquel elle s'applique. Lorsque cette dernière n'est pas adoptée pour le 1er janvier, différents systèmes sont ou ont été prévus. Ainsi en est-il du retard d'horloge: pour masquer un court retard, on suspend artificiellement le cours du

temps en « arrêtant les pendules». Une autre technique consiste à utiliser les douzièmes provisoires : le Parlement renouvelle mensuellement l'autorisation d'engager les dépenses et de percevoir les recettes sur la base du douzième du budget précédent. Utilisé en France jusqu'en 1956 (car à partir de la fin du XIXe siècle, pratiquement tous les budgets ont été adoptés en retard), le système des douzièmes est encore utilisable dans le cadre de la procédure budgétaire européenne. Aujourd'hui, en France, c'est une procédure spécifique qui est prévue par la Constitution. Elle a été mise en œuvre à deux reprises: en 1962, après la dissolution de l'Assemblée nationale par le chef de l'Etat et, en 1980, en raison de la déclaration de non-conformité de la loi de finances à la Constitution par le Conseil constitutionnel. L'article 45 de la loi organique de 2001 relative aux lois de finances reprend de façon pratiquement identique la procédure provisoire tout en envisageant désormais l'hypothèse d'une loi de finances déclarée inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel. Il s'agit de procéder alors au vote d'un projet de loi spéciale permettant de percevoir les impôts existants. Le respect de l'annualité est tout aussi contraignant lors de la phase d'exécution.

### **L'annualité de l'exécution, la contrainte administrative**

Le principe d'annualité implique également des contraintes pesant vis-à-vis du pouvoir exécutif. En effet, l'annualité de l'exécution pose la question du rattachement comptable d'une opération lorsqu'elle s'étale sur plusieurs années. Ce point est important car il conditionne la sincérité de l'exécution budgétaire. En jouant à la marge, il est possible de changer le résultat de l'exécution en minorant le déficit, en gardant de l'argent pour l'année suivante, etc. Deux systèmes s'opposent: l'exercice et la gestion. Le

premier correspond à un rattachement juridique des opérations : on impute les opérations sur la loi de finances en vertu de laquelle elles ont été autorisées. Ce système a l'avantage de permettre une bonne comparaison entre les prévisions et les réalisations, mais il s'avère difficile de fermer les comptes.

Le second système, celui de la gestion, implique un rattachement matériel des opérations à l'année où elles sont soldées, au fur et à mesure de leur paiement ou de leur encaissement. Le système de la gestion permet une vue plus exacte des flux de trésorerie et une clôture des comptes plus rapide. Néanmoins, les opérations enregistrées ne correspondent plus à un seul budget mais à plusieurs budgets et l'on ne peut pas avoir une vue d'ensemble de l'exécution d'un budget par rapport à l'autorisation initiale.

En France, la LOLF prévoit un système différent en fonction de l'objectif comptable recherché: on aboutit à trois comptabilités différentes. Ainsi, l'article 27 de la LOLF établit une distinction entre la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale de l'Etat et une troisième comptabilité proche de la comptabilité analytique.

La comptabilité budgétaire est établie selon le système de la gestion. En application de cette comptabilité, les recettes sont comptabilisées sur le budget qui correspond à l'année de leur encaissement et les dépenses sont comptabilisées sur le budget qui correspond à l'année de leur paiement. La LOLF prévoit néanmoins une période complémentaire de vingt jours afin que les comptes se rapprochent de l'exercice annuel: il est donc possible de comptabiliser des recettes et des dépenses jusqu'au 20 janvier de l'année suivant l'exécution. Par ailleurs, l'article 9 de la LOLF prévoit que certaines dépenses peuvent être engagées par anticipation

avant qu'elles soient autorisées (cela doit être prévu par la loi de finances). Ce mécanisme s'applique notamment à certaines dépenses militaires ...

Par contre, la comptabilité générale de l'Etat est basée sur la comptabilité d'exercice appelée aussi constatation des droits et des obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent et quelle que soit leur date de paiement ou d'encaissement. L'utilisation du système de l'exercice doit permettre le contrôle de gestion en retraçant les flux financiers mais également d'apprécier le patrimoine de l'Etat par l'établissement d'un bilan semblable à celui qui est élaboré pour les entreprises.

Enfin, la mise en œuvre de la LOLF implique également l'établissement d'une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. On se rapproche ici d'une comptabilité analytique.

Si le principe d'annualité se justifiait encore pleinement par son fondement politique, il a rapidement constitué un carcan en matière administrative et depuis l'III<sup>e</sup> République, il a été tenté à plusieurs reprises d'élargir la période annuelle. Cela pose la question de la pertinence et de l'actualité de ce principe.

### **L'annualité du budget, toujours d'actualité?**

A côté des aménagements traditionnellement admis et qui donnent une certaine souplesse dans la mise en œuvre du principe, de nouvelles techniques pluriannuelles se sont développées, lesquelles semblent remettre en cause de manière plus profonde le principe d'annualité budgétaire. Malgré tout, l'annualité reste une préoccupation essentielle même si des aménagements sont indispensables et

si la programmation est devenue aussi bien une priorité qu'une obligation.

### **Des aménagements indispensables**

Certaines dispositions permettent de modifier les prévisions en cours d'année ou de dépasser le cadre étroit de l'année budgétaire. Ces assouplissements sont indispensables pour permettre la gestion du budget.

### **La possibilité de modifier la prévision annuelle**

La prévision annuelle peut être modifiée en cours d'année par une loi de finances rectificative ou par un règlement tel qu'un décret d'avance, un arrêté de report ou un décret d'annulation.

Le décret d'avance est un procédé ancien créé par une loi du 25 mars 1817 puis repris sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques : le Gouvernement a la possibilité d'ouvrir en cours d'année, par voie réglementaire, des crédits additionnels à ceux prévus par la loi de finances. Le système est différent en fonction de la nature des crédits et ces décrets doivent être ratifiés par une loi de finances rectificatives car il s'agit d'une avance. La législation distingue deux procédures : si le décret d'avance est pris « en cas d'urgence », le volume est limité à 1 % des crédits initiaux de la loi de finances de l'année et cela ne doit pas aboutir à une remise en cause de l'équilibre de la dernière loi de finances. En conséquence, le décret d'avance doit annuler d'autres crédits, ou utiliser des recettes supplémentaires. L'avis des commissions des finances des assemblées parlementaires ainsi que celui du Conseil d'Etat est requis.

Le décret d'avance est également utilisé « en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national ». Il est possible dans ce cas de modifier l'équilibre par un décret pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat après

information des commissions des finances. Dans ce cas, la ratification législative doit intervenir au plus vite.

La prévision annuelle est également remise en question par les arrêtés de report. Ce système permet de reporter sur l'année n + 1 les crédits de l'année n qui n'ont pas été utilisés. En principe, cela doit être impossible, mais une annulation systématique des crédits inutilisés comporte des inconvénients en raison de l'impossibilité de gestion pluriannuelle, d'une surconsommation des crédits en fin d'année et des éventuelles mises en réserves occultes. Il faut donc prévoir des dérogations. A cet égard, la loi organique de 2001 instaure un système assez complexe.

Globalement, les reports doivent intervenir avant le 31 mars et les conditions sont assez souples, à l'exception des dépenses de personnel.

Enfin, le décret d'annulation est pris en cours d'année par le ministre des Finances, pour des crédits devenus sans objet en raison d'un excès dans les prévisions ou par survenance d'événements imprévus.

A cet égard, la loi organique relative aux lois de finances codifie la régulation budgétaire et renforce le contrôle parlementaire sur les annulations. Ainsi, le Premier ministre prend des décrets d'annulation pour les crédits devenus sans objet mais également pour «prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire». Enfin, avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis aux commissions compétentes du Parlement.

Il est également possible de dépasser le cadre de la prévision annuelle.

### **Le dépassement du cadre de la prévision annuelle**

Le cadre de la prévision annuelle peut être dépassé par l'utilisation des crédits

dissociés. Ce mécanisme permet d'établir une distinction entre les crédits programmés, c'est-à-dire les autorisations d'engagement et les crédits qui seront utilisés lors de l'année d'exécution, lesquels sont dénommés crédits de paiement.

Prévues par l'article 8 de la LOLF, les autorisations d'engagement (autrefois dénommées autorisations de programme) constituent la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi de finances, En application de la LOLF, elles ne sont plus valables sans limitation de durée, mais elles peuvent être facilement reportées, L'utilisation de crédits dissociés permet au Parlement d'autoriser l'Administration à engager des investissements qui s'étalent sur plusieurs années, Chaque année, le Parlement se prononce sur une partie de la dépense, une fraction de l'autorisation d'engagement, que l'on appelle « crédit de paiement» (l'appellation demeure inchangée avec la LOLF), Dès lors, pour connaître les investissements effectivement prévus pour une année, il faut se référer aux crédits de paiement,

Le crédit dissocié permet une action à long terme sans remettre en cause l'autorisation initiale et constitue une sécurité pour les créanciers de l'Etat. Il s'agit d'un système qui est aussi utilisé dans d'autres budgets, comme pour le budget européen, sous les appellations de « crédits d'engagement» et « crédits de paiement ». Malgré ces aménagements, le principe d'annualité subit fréquemment des critiques qui se traduisent par une remise en cause de son caractère indispensable.

### **Vers une remise en cause de l'annualité budgétaire**



La volonté de performance et la nécessité de maîtriser tant la dette que les déficits budgétaires ont aboutie à l'adoption de deux dispositifs nouveaux, le premier résulte du droit de l'Union européenne et le second de la révision constitutionnelle de 2008,

### **La remise en cause européenne: le programme de stabilité**

La volonté européenne de rationaliser les investissements, mais également d'aboutir à une convergence des politiques budgétaires des Etats membres de la zone euro a nécessité un renforcement de la programmation des dépenses publiques. Cela s'est traduit notamment par l'élaboration d'un programme pluriannuel des finances publiques communiqué au Parlement chaque année dans le rapport économique, social et financier, comme cela est prévu par l'article 50 de la LOLF, Le programme pluriannuel est une esquisse du programme de stabilité français, Instrument de la coordination des politiques économiques au sein de la zone euro qui regroupe les ministres des Finances de la zone euro et la Banque centrale européenne, le programme de stabilité est présenté annuellement par chaque Etat membre de la zone euro, il s'agit d'un des dispositifs du « pacte de stabilité et de croissance » adopté lors du Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997.

Cette information consacrée à l'évolution pluriannuelle des finances publiques est désormais complétée par un engagement pluriannuel intégré dans la loi de programmation des finances publiques.

### **La remise en cause nationale: la loi de programmation des finances publiques**

Ces lois de programmation ont été instituées à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008: l'article 34 de la Constitution dispose 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 », Avec cette réforme, la France s'inscrit dans la lignée des pays européens qui ont mis en place des stratégies de pluri annualité depuis plusieurs années, parfois comme le Royaume-Uni ou la Suède. Au Royaume-Uni, la pluri annualité a été mise en œuvre depuis 1998 et de façon très originale puisque tous les deux ans, le ministère de l'Economie et des finances (Treasury) établit une programmation pour trois ans des dépenses publiques (Spending Review) en fonction des prévisions d'évolution de recettes, Une trajectoire des dépenses est alors établie sur la durée du cycle économique, C'est le ministère de l'Economie et des Finances qui fixe lui-même le début et la fin du cycle économique. Enfin, au Royaume-Uni, certaines dépenses sont programmées par ministère pour une période de trois ans. Ces dépenses-là, appelées Départemental Expéditeurs Limites (DEL), sont plafonnées et représentent environ 60 % des dépenses, Les autres dépenses, Annually Managed Expéditeurs (AME), restent annuelles, Ce sont celles qui sont difficilement programmables ou qui ne peuvent être attribuées à un ministère en particulier, comme les transferts sociaux, les transferts aux collectivités locales ou encore la charge de la dette.

En France, le système est beaucoup moins complexe que de l'autre côté de la Manche. La loi de programmation des finances publiques est une loi ordinaire (et non une loi de finances) et elle est présentée en même temps que le projet de loi de finances. Par ce moyen, le Parlement est engagé à valider une stratégie nationale pour les finances publiques, lesquelles comprennent à la fois l'Etat, la Sécurité sociale et les autres administrations sociales et les collectivités territoriales, Par ailleurs, depuis la préparation du budget 2009, l'exécutif

s'engage sur un véritable budget pluriannuel (sur quatre ans) justement intégré dans la loi de programmation des finances publiques.

La loi de programmation détermine ainsi l'évolution détaillée des dépenses de l'Etat sur trois ans et fixe des plafonds de dépenses, lesquels sont modifiables à partir de la deuxième année, Sans porter atteinte au principe de l'annualité de la loi de finances, cette nouvelle loi doit permettre de mettre un terme au déficit de mise en perspective de la politique budgétaire et des orientations stratégiques du Gouvernement à moyen terme, ce que le sénateur Lambert dénonçait en octobre 2000 avec un certain humour en la qualifiant de « myopie budgétaire ».

Toutefois, cette programmation pluriannuelle des finances publiques a rapidement montré ses faiblesses avec la crise économique de l'automne 2008, Comment, en effet, mettre sérieusement en perspective un budget sur plusieurs années alors qu'il est difficile de connaître la situation économique et donc budgétaire à six mois? Ainsi, à la fin de l'année 2008, le déficit prévisionnel pour l'exercice 2009 était de 67 milliards d'euros pour finalement atteindre plus de

143 milliards d'euros! Alors, faut-il conserver ou écarter le principe d'annualité? Cette question n'est pas chose nouvelle puisqu'elle se posait déjà au milieu des années 1950: « Etablir la prévision relative aux dépenses et aux recettes publiques pour une période de douze mois est chose délicate, Que d'événements insoupçonnables peuvent surgir au cours d'une année: la paix ou la guerre, la stabilité économique ou des fluctuations, des cataclysmes de la nature ou simplement des récoltes déficitaires ou excédentaires affectant profondément l'équilibre des prix et conduisant au fléchissement de la monnaie», Henri Laufenburger concluait ainsi, préconisant la sagesse : « La prudence commande de ne pas dépasser la période de douze mois pour les évaluations des dépenses et corrélativement des recettes ».

La solution française actuelle semble à la fois pragmatique et prudente. Si la projection pluriannuelle est désormais nécessaire pour une bonne gestion des finances publiques, il paraît indispensable de conserver le principe d'une autorisation et d'une prévision annuelle des recettes et des dépenses. L'annualité budgétaire reste ainsi d'une grande actualité.

# FINANCES PUBLIQUES

## L'histoire de la gestion des finances publiques- tome 1:

### L'invention de la gestion des Finances publiques Elaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)

Présentation de l'ouvrage édité par le Comité pour l'Histoire Economique et Financière de la France par Philippe Masquelier, Chargé de recherche au Département pour l'histoire économique et financière de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (Paris)

#### Gestion et Finances Publiques / novembre 2010

Le vote et la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 ont contribué à mettre au premier plan de l'actualité les modes de gestion des Finances publiques liés à la dépense. La place soudainement prise dans les médias par ces questions a résonné pour les chercheurs comme une invitation à leur donner une épaisseur historique et à en retracer l'évolution à partir de plusieurs champs disciplinaires. C'est ainsi qu'à l'initiative du département « Histoire » de l'Institut de la gestion publique et du développement économique, un séminaire de recherche réunissant historiens, juristes et sociologues a été mis en place sur le sujet. Intitulé « Histoire de la gestion des Finances publiques de 1815 à nos jours », ce séminaire s'est engagé à parcourir deux siècles divisés en trois grandes périodes : 1815 à 1914, 1914 à 1965 et 1965 à nos jours. Une telle mise en perspective répondait à un double objectif: d'une part. Donner de la profondeur temporelle aux débats d'aujourd'hui sur le contrôle de la dépense publique en instaurant un dialogue passé - présent à la faveur d'échanges interdisciplinaires: d'autre part, apporter un éclairage essentiel et nouveau aux enjeux actuels selon trois axes. Les premières portes sur les conditions de production, d'essor et de développement d'un droit des Finances

publiques: à la faveur de quelles tendances historiques lourdes mais aussi de quelles circonstances particulières ou de la volonté de quels acteurs, les textes de droit budgétaire et comptable se sont-ils imposés dans la gestion des Finances publiques? Le suivant a trait aux formes et à la « texture » de la gestion des Finances publiques: de quoi sont faites les normes qui régulent les Finances publiques? Les textes de droit en constituent-ils le seul support? Le troisième interroge le degré de pertinence d'une opposition de principe entre droit et gestion : celle-ci correspond-elle à une donnée réelle, permanente et essentielle, à un moment historique plus ou moins bref ou à une construction dogmatique largement fictive?

Fort de ces différentes problématiques, le premier cycle du séminaire sur la période 1815-1914 a fait l'objet de vingt communications inédites. Le volume des actes qui les rassemblent vient de paraître dans la collection du Comité pour l'histoire économique et financière de la France sous le titre L'invention de la gestion des Finances publiques, Elaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX<sup>e</sup> siècle (18/5-9/4).

« Invention », « élaborations » et « pratiques » sont les termes qui

correspondent aux trois grandes parties de l'ouvrage,

L'invention recouvre les conditions de fabrication et d'irruption dans l'histoire du droit budgétaire et comptable, Celui-ci apparaît d'abord comme le reflet d'une cartographie des pouvoirs, elle-même fruit des ressorts de l'histoire.

L'extension d'un droit comptable et l'émergence, fait véritablement nouveau, d'un droit budgétaire, sont imputables à la volonté de réagir aux errements de l'Ancien Régime dans deux directions: partager les responsabilités financières publiques entre l'exécutif et le législatif et asseoir le crédit de l'Etat sur la notion de transparence; en d'autres termes: traduire la séparation des pouvoirs dans le domaine financier public et abandonner le culte du secret qui couvrait les désordres financiers du XVIII<sup>e</sup> siècle pour lui substituer la notion de foi publique. Outil indispensable à la traduction de ces nouvelles orientations de l'histoire, le droit budgétaire et comptable a aussi été la résultante des équilibres ou des déséquilibres entre différentes forces : exécutif, législatif et Cour des comptes sans compter la force administrative généralement conservatrice des bureaux ou celle naissante de l'opinion publique et de la presse. Ces forces sont particulièrement à l'œuvre au début du XIX<sup>e</sup> siècle alors que l'établissement et l'examen des comptes publics prévisionnels ou passés sont un enjeu nouveau tant pour le Parlement. Institution neuve, que pour le Gouvernement, amputé dans sa souveraineté financière. Rôlé pour la première fois sous la Restauration, la part belle du mécanisme d'élaboration et de contrôle des comptes publics semblait devoir échoir au pouvoir législatif. L'histoire, en raison des circonstances et des hommes qui surent les exploiter, en a décidé autrement.

Dès la Restauration, sous la double

**Repères N°28/Finances publiques**

impulsion du comte de Villèle et du marquis d'Audiffret. L'exécutif a limité la portée du contrôle du législatif. Il a ainsi mis une borne à l'orientation plutôt favorable aux chambres que laissait présager le système et donne une autorité réelle au ministère des Finances sur les ministères dépensiers, après que celui-ci eut centralisé ses propres services. Le droit budgétaire et comptable s'est cristallisé dans un premier temps autour de cette inflexion déterminante de l'histoire. Il a pourtant été soumis à un mouvement inverse dans le dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle. Avec la mise en place de l'III<sup>e</sup> République, le ministère des Finances perd le contrôle des dépenses des ministères dépensiers. Trois facteurs ont déterminé une telle évolution : la progressive montée en puissance du rôle et du volume de l'Etat. La mise en œuvre d'institutions nouvelles finalement dominées par le Parlement et les dysfonctionnements de plus en plus marqués du système financier public. La fabrique d'un droit budgétaire et comptable est tributaire de ces balancements de l'histoire.

Les coups de projecteurs que propose l'ouvrage sur quelques moments clés de l'évolution de la gestion des Finances publiques sont autant d'invitations à mettre au jour les composantes multiples d'une histoire que, par-delà les textes, on comprend mieux en décrivant les réseaux parties prenantes et les forces en jeu. Toutefois, bien que conditionné par les événements et les hommes, le droit budgétaire et comptable n'en fait pas moins l'objet. Sur la même période, d'une élaboration doctrinale poussée.

Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, celui-ci s'élabore autour de deux idées complémentaires: celle d'un Etat réduit à ses fonctions régaliennes et économiquement neutre et celle d'une partition secteur public/secteur privé qui débouche sur l'autonomie d'un droit des Finances

**DRNC/DEJRG/SD**

publiques. Si les préoccupations gestionnaires au sein du secteur public ne sont pas absentes de ces deux idées, elles n'y sont pas dominantes.

L'idéal d'un Etat peu dispendieux est surtout lié à sa taille, que l'on cherche vainement à contenir au long du XIXème siècle, plus que dans l'évaluation des résultats qu'il obtient. Le bon emploi des fonds tient du bon sens et de la gestion de bon père de famille plutôt que d'une volonté d'intervention de l'Etat dans l'économie, radicalement étrangère aux esprits de l'époque. Il n'en reste pas moins qu'en raison de la volonté de limiter la pression fiscale, de la taille réduite de l'Etat et de la relative simplicité de son fonctionnement. Les réformateurs de la Restauration ont été attentifs à la mise en place d'une comptabilité administrative susceptible de rendre possible une forme embryonnaire de regard et de contrôle sur les réalisations des ordonnateurs. La succession des régimes politiques, les guerres, en particulier celle de 1870, la stagnation des moyens techniques des bureaux en même temps que le gonflement lent mais inexorable de l'Etat ont eu raison de cette ambition. Seule est demeurée l'idée libérale d'un Etat restreint. Présente jusqu'à la veille du premier conflit mondial et même au-delà, cette idée a originellement constituée l'un des deux axes de l'élaboration du dispositif juridique qui préside à la gestion des Finances publiques.

Le deuxième axe autour duquel s'est construit le droit public financier tient aux objectifs de transparence et de sincérité des comptes publics qui lui sont assignés. En même temps qu'elle l'a confortée, cette orientation juridique s'est appuyée sur l'idée d'une distinction forte entre secteur privé et secteur public. Lors de la Restauration, le droit budgétaire et comptable a eu plus pour objet d'assurer la régularité du maniement des deniers publics que d'évaluer une hypothétique

performance liée à leur emploi. Asseoir le crédit de l'Etat en luttant contre les risques de prévarication par un contrôle juridiquement encadré était le but premier, sinon exclusif, des hommes de la Restauration et de leurs successeurs. Il appartenait au droit d'abord et surtout, de décrire les conditions d'équité et de félicité à remplir pour que la foi publique en la signature de l'Etat soit conservée dans l'opinion. En ce sens le droit qui s'est constitué autour de la gestion des Finances publiques a d'abord eu une efficacité sociale et a pris un caractère rituel par les formes parfois lourdes et complexes qu'il a imposé à la dépense publique.

Il convenait d'agir conformément aux textes et aux procédures par lesquels ceux-ci scellaient toute action administrative en ôtant toute suspicion de prévarication. Cet objectif de gestion des Finances publiques était sans lien avec les notions de rendement, de coût ou moins encore de profits tels qu'elles se développaient au sein du secteur privé au XIXème siècle.

Le souci presque exclusif de transparence et d'équité, caractéristique du secteur public, a contribué à autonomiser le droit public financier et à développer une véritable science de législation financière. Celle-ci a consolidé l'idée d'une distinction forte entre un secteur privé régi par des nécessités purement gestionnaires et un secteur public surtout normé par un droit spécifique. Les objectifs n'étant pas les mêmes, les règles ne pouvaient qu'être différentes. Mais l'ont-elles été au point de cristalliser une opposition de principe entre droit et gestion?

L'examen des pratiques, au travers de quelques exemples, relativise sensiblement le principe d'une telle opposition. Outre que le droit contient sa part propre de rationalité gestionnaire, les praticiens ont été naturellement conduits à souhaiter une organisation toujours plus

rationnelle et performante de l'Etat.

A la lumière de plusieurs communications réunies dans l'ouvrage, la force de l'antagonisme entre gestion et droit s'estompe. D'une part, le droit infère par lui-même un mode de gestion : par le système d'obligations qu'il impose, il produit une forme gestionnaire qui, sur les périodes antérieures au XIX<sup>e</sup> siècle, s'est largement confondue avec lui. A cet égard la dualité droit/gestion apparaît plus comme un moment de l'histoire, voire une fiction utile, que comme un principe essentiel supposé régir un cloisonnement étanche et définitif entre secteur public et secteur privé. D'autre part, le droit donne la preuve au XIX<sup>e</sup> siècle d'une certaine adaptabilité aux évolutions des domaines d'action de l'Administration comme le montrent à la fois les travaux de Maurice Hauriou sur la gestion administrative et plusieurs exemples concrets, dont celui du développement des chemins de fer. Enfin, une histoire des pratiques révèle l'écart plus ou moins grand entre l'usage et les textes qui le régissent. Parfois la gestion des Finances publiques a plus tenu aux habitudes des acteurs qu'au respect systématique des textes. Ce sont aussi ces pratiques, en deçà ou au-delà des textes, que la troisième partie de l'ouvrage, notamment, nous invite à explorer. Si le droit peut paraître un obstacle à la gestion, c'est surtout que l'orientation originelle du système juridique qui encadre l'exécution et le contrôle du budget converge vers des objectifs (contenir l'Etat, assurer la sincérité des comptes) qui limitent sa capacité gestionnaire au sens « d'évaluation de la dépense publique ». Mais l'échec des tentatives de gestion en ce sens tient aussi bien à la limite physique, concrète, pratique de ce qui est techniquement possible sur le terrain à une période donnée.

Cette deuxième limite à caractère technique, dont la LOLF parvient

aujourd'hui à s'affranchir en partie, est tout aussi marquée. Espérer des techniques nouvelles, les envisager, les légitimer une fois qu'elles sont techniquement réalisables est un mouvement inéluctable auquel les praticiens de l'Administration ont aspiré au même titre que les acteurs d'autres organisations. Ce n'est pas seulement la réification des représentations mentales, la fixité des procédures juridiques ou la divergence des objectifs assignés qui en ralentissent l'adoption dans l'Administration plus que dans d'autres secteurs. Longtemps, l'ampleur et la diversité de la matière à traiter, le nombre des données à saisir, le souci d'équité, l'insuffisance des effectifs et la lenteur des perfectionnements techniques du travail de bureau espérés ont conduit à se désintéresser des outils de gestion fondés sur des notions de rendement, de coût, de comptabilité patrimoniale ou d'évaluation de la performance de la dépense publique.

Si, dans le principe, le bon sens commandait de s'intéresser à l'évaluation des résultats, comme le souhaitait déjà le comte d'Hauterive sous la Restauration, dans les faits le même bon sens a longtemps commandé de la négliger. Faute d'un mode de contrôle des ordonnateurs à la fois efficace et souple, la logique de moyens paraissait finalement la plus sage. Entre 1815 et 1914, dans un contexte de progrès bureaucratiques lents, l'interaction entre les usages des praticiens transmis d'une génération à l'autre et le droit qui les encadre pouvait légitimement paraître comme l'instrument le plus adapté de gestion des Finances publiques. En définitive, l'opposition relevée entre droit et gestion tient plutôt à des moments de l'histoire : sur un siècle et demi.

Le secteur public a tendu à afficher sa différence au nom du droit; en sens contraire, depuis cinquante ans, il cherche



à s'extraire de sa gangue juridique au nom e principes gestionnaires issus du privé. Dans les deux cas, l'opposition droit/gestion se développe plus sur le registre idéologique, doctrinal voire fétichiste, qu'elle ne s'inscrit dans le domaine pragmatique de la réalité administrative telle qu'elle fonctionne sur le terrain.

Le volume qui vient de paraître, premier tome d'une série de trois, ne peut guère prétendre à une conclusion définitive. Il apporte moins de réponses qu'il n'ouvre de pistes de recherche, Son ambition est. Par son caractère interdisciplinaire, de faire émerger une approche et des hypothèses que chaque discipline prise

séparément ne permettrait pas. Il s'efforce aussi de nouer un dialogue entre passé et présent en faisant ressortir la récurrence de certaines problématiques d'une époque à l'autre et la diversité des solutions apportées à chaque période. Questionner la mise en forme juridique de la matière financière de l'Etat au regard de l'évolution des méthodes de gestion et des aléas de l'histoire sur deux siècles, telle se résume la substance des réflexions qui se développent au sein du séminaire et dont cet ouvrage est le premier compte-rendu. Il s'agit là d'un enjeu de recherche important. Susceptible de renouveler et de compléter une histoire de l'Etat en cours d'élaboration.

# FINANCES PUBLIQUES

## Le pilotage national des finances locales Conséquences sur les collectivités territoriales et limites de l'exercice

**Eric Portal, Administrateur territorial hors classe, Président de l'AFIGESE  
La Revue de Gestion et Finances publiques, Juin 2010**

L'année 2010 et la décennie qu'elle inaugure seront sous le signe du redressement des finances publiques. Entre 2008 et 2009, les déficits publics (comptes de l'Etat, comptes sociaux et comptes du secteur public local) sont passés de 3,4 % du PIS à environ 8 %, s'écartant ainsi des plafonds du pacte de stabilité européen. La Cour des Comptes ne parle-t-elle pas d'un « emballement du déficit et de la dette au-delà de tout repère » ? L'année 2010 devrait présenter des déficits publics du même ordre et l'endettement public global devrait représenter 83 % du PIS (60 % maximum selon le pacte de stabilité européen). Des mesures vont devoir nécessairement être prises pour corriger cette dérive. Quelle est la part revenant aux collectivités territoriales (et établissements publics de coopération intercommunale, soit les EPCI) dans ces chiffres alarmants ? Les dépenses du secteur public local représentent environ la moitié des dépenses de l'Etat (221 Mds€ contre 419 M€ pour l'Etat en 2008). De 1997 à 2002, les collectivités territoriales faisaient apparaître un solde positif minorant du même coup le déficit global. Cela traduisait le fait qu'elles se désendettaient, Depuis 2003 elles présentent un léger besoin de financement (8.6 Mds€ en 2008) pour un déficit de l'Etat fin 2009 qui devrait représenter un montant de 140 Mds€ environ (3). On constate donc que ce besoin de financement local est marginal

au regard de la part que les dépenses locales représentent par rapport à celles de l'Etat. De plus, il semble justifié dans la mesure où les collectivités locales réalisent les trois quarts de l'investissement public civil. Il est en effet normal qu'un investissement pour les deux ou trois générations à venir soit financé par celles-ci au travers du remboursement de l'emprunt.

Cet effort d'équipement local soutenu ces vingt ou trente dernières années, et plus largement le développement des services de proximité bénéficiant aux populations, ont été permis par l'existence d'une autonomie financière et fiscale. Que faut-il entendre sous ces vocables ? L'autonomie financière des collectivités locales peut être résumée sous trois aspects : c'est la liberté de mettre en œuvre des politiques publiques et de dépenser des deniers publics à cet effet, dans les limites fixées par la loi ; c'est la libre affectation des ressources perçues aux dites politiques publiques ; c'est enfin la liberté de moduler les taux de la fiscalité locale quand cela est juridiquement possible et, dans ce dernier cas, on peut parler d'autonomie fiscale.

En ce début d'année 2010, le Parlement vient de voter la loi de finances 2010 et est saisi de textes sur les collectivités territoriales. Ils pourraient réduire les capacités d'intervention de ces dernières en limitant leur autonomie financière et

en mettant en cause leur autonomie fiscale, Ils pourraient aussi constituer, dans l'esprit de leurs promoteurs, des éléments d'une stratégie visant à faire participer les collectivités au redressement des finances publiques. Ces réformes s'inscrivent dans une réflexion globale sur le pilotage des finances publiques par l'Etat. Ainsi un think tank comme FONDAFIP, évoque la nécessité de « la définition d'un nouveau concept de régulation intégrée des finances publiques ». A ce titre, la conférence nationale des exécutifs, qui s'est réunie à plusieurs reprises depuis octobre 2007 et censée être un lieu de débat et négociation sur les relations financières Etat-collectivités territoriales, n'est pour l'essentiel qu'une « suite de monologues ». Comme l'observe Michel Bouvier, aujourd'hui « on assiste à un renforcement de la fonction de pilotage du système financier public par l'Etat ». La loi de finances 2010 et les projets ou réflexions examinés ci-dessous relèvent de la volonté de mettre en œuvre ce pilotage national renforcé des finances locales. A cet égard, il existe schématiquement quatre dispositifs afin de réguler au plan macroéconomique les finances locales. Il s'agit de la règle de l'équilibre budgétaire, de l'encadrement de la fiscalité locale, la limitation d'évolution des dépenses et enfin du plafonnement de la dette publique. Nous allons observer ci-dessous qu'une stratégie de ce type est en cours de réflexion, voire de réalisation. La règle de l'équilibre contraint déjà les budgets locaux et de ce point de vue constitue un mécanisme participant au caractère sain des finances locales. Le levier de l'encadrement de la fiscalité locale a atteint à notre sens un point de non-retour avec le vote de la loi de finances 2010. Enfin, point à l'horizon l'encadrement de la progression des dépenses, voire le plafonnement de la dette publique locale.

**Repères N°28/Finances publiques**

Toute la question est de savoir quelles seraient les conséquences sur les finances locales de la mise en œuvre de ces « manettes » du pilotage national. A ce titre, il convient d'évoquer le fait que le maintien de l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales depuis trente ans a été le garant d'une situation financière globalement saine. A cet égard, le renforcement du pilotage national des finances locales peut annoncer, à partir de 2010, une remise en cause de l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales qui pourrait se traduire par des conséquences majeures sur leur santé financière sur la nouvelle décennie. En fine, on observera les limites de l'exercice de pilotage national des finances locales.

### **UNE LARGE AUTONOMIE FINANCIÈRE ET FISCALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FRANÇAISES SUR LA PERIODE 1980-2009, GARANTE D'UNE BONNE SANTÉ FINANCIÈRE GLOBALE**

Au début des années 1980, dans le grand mouvement des lois de décentralisation, on assiste à un développement de leur autonomie financière et fiscale.

### **Large autonomie financière et fiscale**

L'autonomie financière des collectivités est fondée sur l'article 72-2 de la Constitution qui prévoit que « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ». Elle fait référence à la liberté de mettre en œuvre des politiques publiques et y affecter les ressources nécessaires, au travers notamment de la possibilité d'intervenir dans tous les domaines relevant d'un intérêt local. En effet, en application du CGCT, selon la clause dite « générale de compétence », les collectivités territoriales peuvent

**DRNC/DEJRG/SD**

intervenir dans tous les domaines qui ne leur sont pas interdits par la loi et donc en l'absence de texte prévoyant leurs interventions. Elles peuvent ainsi intervenir dans tous les domaines d'intérêt local dès lors que la compétence n'a pas été attribuée exclusivement à un autre niveau de collectivité. Pour donner une idée de l'ampleur financière de cette clause, on peut reprendre les chiffres collectés au niveau national. Les dépenses non obligatoires ou à compétence non exclusive représentent, au vu de l'analyse des budgets locaux, 18 % au plus des dépenses des départements et 27 % au plus de celles des régions. Elles s'élèvent respectivement à 11 et 7 Mds€ s. Les critiques généralement formulées à l'encontre de ces interventions sont un enchevêtrement des interventions locales qui peut aboutir à des doublons, rend peu lisible l'action locale et se traduit par la dilution des responsabilités. La clause générale de compétence favorise les cofinancements, même si l'Etat, au titre des contrats de projets, en est le principal initiateur. Par ailleurs, cette autonomie financière se traduit aussi par le fait que chaque collectivité fixe le taux d'évolution de ses dépenses et le niveau de son endettement pour investir, dans la limite du respect de la règle de l'équilibre budgétaire, explicité plus bas.

L'autonomie fiscale se définit par la possibilité de moduler les taux de la fiscalité directe locale en particulier. Il s'agit d'une liberté largement encadrée par les textes, notamment avec des règles de lien entre les taux. On peut considérer que son institution date de la loi du 10 janvier 1980 qui prévoit que les collectivités territoriales dotées d'une « fiscalité propre votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle ». Le vote des taux peut se faire de manière proportionnelle (tous les contribuables, entreprises ou particuliers

subissent une hausse proportionnelle) ou selon une variation différenciée avec des liaisons entre les augmentations de taux concernant des contribuables différents (la variation des taux de TP est liée à celle de la TH).

Elle a été largement utilisée ces vingt à trente dernières années, puisque, en euros constants, les communes et les groupements ont relevé leurs taux de 20 % environ entre 1994 et 2009, les départements de 40 % et les régions de 50 % . Ainsi, si l'on remonte au début des années 1980, l'augmentation du produit de la fiscalité directe provient, à raison de 55 %, de l'évolution spontanée des bases, et à 45 % de l'augmentation des taux. Il convient de spécifier qu'en substance, l'autonomie fiscale n'est pas reconnue par la Constitution, contrairement à l'autonomie financière. Enfin, il faut préciser que la TP est la recette fiscale la plus importante des collectivités territoriales françaises. Elle représente en 2009 environ 30 Mds€ de ressources.

### **Une bonne situation financière globale**

C'est la combinaison de ces deux formes d'autonomie qui a permis aux collectivités territoriales d'augmenter leur offre de service de proximité et, corrélativement, de préserver leur situation financière en modulant les taux de la fiscalité directe locale. Aussi, bien qu'elles réalisent les trois quarts de l'investissement public, la dette locale, quant à elle, est inférieure à 10 % de la dette publique. Il est vrai que, contrairement à l'Etat, elles sont assujetties à la règle de l'équilibre budgétaire. Ainsi, ne peuvent-elles pas emprunter pour rembourser leur dette ou payer les traitements des fonctionnaires. La règle d'or contenue dans l'article L. 1612-4 du CGCT suppose en effet que [e capital de la dette ne peut être remboursé

que par l'épargne dégagée par la section de fonctionnement (solde entre les recettes et les dépenses de cette section) et les ressources propres d'investissement (FCNA fonds de concours, subventions ...). Cela revient à dire que les collectivités locales ne peuvent emprunter que pour financer des dépenses d'investissement, à l'exclusion du remboursement du capital de la dette. Lorsque l'épargne dégagée est importante, elle permet non seulement à elle seule de rembourser le capital de la dette mais de plus d'autofinancer une part des dépenses d'investissement. C'est la situation que connaissent globalement les collectivités territoriales françaises avec une ampleur plus ou moins importante selon les périodes et leur situation financière globale.

Certes, au titre du pilotage national des finances locales, un lent grignotage du dynamisme de leurs recettes a été entrepris par les pouvoirs publics depuis au moins dix ans. Cela s'est traduit par des produits fiscaux transformés in fine en dotations (par exemple, la part salaire de la taxe professionnelle qui a disparu progressivement entre 1999 et 2003), dont seul l'Etat maîtrise le rythme d'évolution, et il l'a du reste fortement baissé ces dernières années. En effet, s'agissant de ces dotations, en quelques années, on est passé de dotations nationales évoluant selon une indexation intégrant le taux d'inflation et une fraction de la croissance du PIS en volume (« contrat de croissance et de solidarité » qui régissait les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales) jusqu'en 2007 à des dotations nationales évoluant seulement selon le taux d'inflation (« contrat de stabilité ») à partir de 2008. Cela s'est traduit enfin par des plafonnements de produits fiscaux (par exemple, depuis la loi de finances 2006, remboursement par la collectivité de la cotisation de taxe professionnelle de l'entreprise résultant d'une augmentation

de taux et excédant 3,5 % de la valeur ajoutée produite).

Malgré ces écueils, globalement, leur situation financière est bonne. Le renforcement de l'épargne des collectivités par recours à la fiscalité leur a permis d'autofinancer plus de la moitié de leurs investissements de la fin des années 1990 jusqu'au milieu des années 2000 et de se désendetter, alors qu'au début des années 1980 ce mode de financement représentait seulement 20 % des investissements locaux. L'épargne locale a cependant fléchi ces dernières années, amenant les collectivités territoriales à s'endetter de nouveau.

Cette situation financière saine pourrait très vite évoluer. En effet, la loi de finances 2010, les textes en cours d'examen au Parlement et les réflexions menées manifestent la volonté d'un renforcement du pilotage national des finances locales.

### **LE RENFORCEMENT DU PILOTAGE NATIONAL DES FINANCES LOCALES POURRAIT ANNONCER A PARTIR DE 2010 UNE REMISE EN CAUSE DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE ET FISCALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ...**

Il convient au préalable de rappeler que l'Etat au travers des lois de finances est le grand régulateur des finances locales. Il maîtrise le rythme d'évolution des dotations nationales dont le poids dans les finances locales est majeur. Ainsi la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques encadre les concours financiers de l'Etat pour la période 2009 à 2012 dans la logique du « zéro volume », c'est-à-dire une simple actualisation des dotations en euros constants. Ce mécanisme d'enveloppe normée a été rigidifié en 2009 par la prise en compte en son sein du Fonds de compensation de la NA qui n'est jamais qu'un remboursement de la NA payée par les collectivités sur leurs

investissements et non une dotation. De même, rappelons que dans le modèle institutionnel français, l'Etat définit l'assiette et les modalités des impôts locaux ainsi que le cadre général des interventions des collectivités territoriales. Ce cadre est en cours de refonte. A ce titre, ce début d'année 2010 est annonciateur de changements importants pour les collectivités locales françaises. Leur autonomie financière et fiscale risque d'être fortement encadrée sur la nouvelle décennie.

### **Vers un encadrement de l'autonomie financière locale?**

Un encadrement de l'autonomie financière d'abord. en ce sens que la possibilité d'intervenir dans tous les domaines (hors ce qui est interdit par la loi) dès lors que l'intérêt local est avéré, semble remise en cause pour les départements et régions par l'article 35 du projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales examiné par le Parlement. Ce projet de texte arrête des principes qui seront précisés en termes de répartition de compétences et de règles de cofinancement entre collectivités, par un texte de loi ultérieur à voter dans un délai de douze mois suivant sa promulgation. Cette réforme cherchant à clarifier les champs de compétences des départements et régions en mettant fin à la clause générale de compétence, pourrait permettre, sans doute, quelques économies budgétaires. Une capacité d'initiative, dont il conviendra d'évaluer l'ampleur, est cependant reconnue aux départements et régions en dehors de l'application des compétences légales. Seules les communes conserveraient cette clause. Pourraient-elles être subventionnées à terme par les autres niveaux de collectivités? Si la réponse devait être négative, elles ne pourraient plus compter que sur leurs propres forces.

Autant dire que son effectivité en serait limitée. Cependant. il semble que le Sénat, en prévoyant dans sa rédaction votée le 4 février dernier, que « le rôle du département dans le soutien aux communes rurales sera confirmé », souhaite atténuer les conséquences d'une disparition de la clause générale de compétence. Au total, pour évaluer les conséquences de sa disparition pour les départements et les régions et celles induites pour les communes, il faudra attendre le vote de la loi annoncée sur la répartition des compétences.

Parallèlement, on parle depuis quelques années de la perspective de fixer une norme maximale d'évolution aux dépenses des collectivités. Le sujet a été relancé par le président de la République lors de la conférence sur les déficits publics du 28 janvier 2010. Il convient d'articuler ce sujet avec les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités qui participent à la dynamique des dépenses locales de fonctionnement. Même si l'ampleur de leur incidence financière et leur raison d'être est discutée, il s'agit là d'une réalité. A titre d'exemple, les dépenses de fonctionnement engagées par les régions pour le financement de la formation professionnelle sont passées de 2,2 Mds€ en 2004 à 4.4 Mds€ en 2008.

Plus emblématique encore, sur la période 2002-2007, l'effort financier des départements dans le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) a été multiplié par trois alors que l'Etat a à peine doublé son effort sur la même période. Cette dichotomie pose question au regard de l'équilibre des financements, la parité de l'effort ayant été prévue dès l'origine. De plus, le dynamisme naturel de cette prestation dont le coût originellement évalué au niveau national à 2.4 Mds€ et qui représente 4,9 Mds€ en 2008, pose la question pour les départements des



ressources à mettre en face. Enfin, au regard de dépenses aussi évolutives, comment articuler une norme de dépenses telle qu'envisagée? Il en est de même de l'incidence des normes ou des objectifs fixés par l'Etat aux collectivités, Ainsi, l'objectif national fixé par la loi du 11 février 2005 de rendre accessibles tous les établissements locaux recevant du public d'ici 2015 représenterait un enjeu financier de 15 Mds€ en dépenses d'investissement!

Cet encadrement de l'autonomie financière des collectivités par la fixation de normes maximales d'évolution des dépenses pose question eu égard au fonctionnement global du système financier local. La limitation de l'autonomie fiscale examinée ci-dessous concourt forcément in fine à la limitation de l'évolution des dépenses locales. Et la règle de l'équilibre budgétaire explicitée plus haut conduit structurellement à limiter les dépenses de fonctionnement face à des ressources de même nature très contraintes (dotations de fonctionnement en provenance de l'Etat qui évoluent moins vite que l'inflation et réduction de la capacité à moduler les taux). Point n'est donc besoin, à notre sens, de normer l'évolution des dépenses locales. En revanche, comme on l'observera plus loin, il conviendra en tout état de cause que les pouvoirs publics reformatent certaines politiques publiques nationales confiées aux collectivités territoriales dont les dépenses sont très (voire trop) évolutives. Parallèlement, il faudra maîtriser les dépenses de personnel, qui représentent un enjeu financier majeur, en Optimisant l'adéquation entre les effectifs et les compétences confiées aux collectivités.

Par ailleurs, le plafonnement de l'endettement public local au niveau national risquerait de constituer aussi une

remise en cause de l'autonomie financière des collectivités, Il pourrait se traduire en substance par deux situations opposées. L'alternative est schématiquement la suivante. La première branche de l'alternative consisterait à définir un plafond situé à un niveau sensiblement supérieur à l'actuelle dette publique locale (au 1er janvier 2009, 127 Mds€), laissant aux collectivités une marge collective pour financer les investissements structurants qu'elles réalisent. Dans ce cas de figure, la règle de l'équilibre budgétaire associée à la limitation de l'autonomie fiscale (et donc la baisse tendancielle de l'épargne brute) pourraient très vite les empêcher de s'endetter très au-delà du niveau actuel d'endettement. Autrement dit, la pression assurée par la baisse de l'autofinancement serait susceptible de plafonner in fine le montant de la dette locale sans nécessité d'imposer un niveau maximal. Dans la seconde branche de l'alternative, le plafonnement national est progressivement arrêté à un niveau inférieur à l'actuelle dette publique locale. Cela consiste à demander aux collectivités de se désendetter. Dans ce cas de figure, cela reviendrait à exiger d'elles de rembourser plus de capital de dette, soit en augmentant leur épargne brute (mais comment y procéder ?) pour celles d'entre elles dont celle-ci est à peine suffisante aujourd'hui et bien sûr moins investir, soit de se limiter à cette dernière mesure pour celles qui disposeraient encore d'une épargne confortable. On voit bien dans ces deux cas de figure la limite de l'exercice de pilotage national des finances locales. Elle tient à la combinaison des deux « manettes » déjà existantes, à savoir la règle de l'équilibre budgétaire et la limitation de l'autonomie fiscale en cours de mise en place (et la baisse de l'épargne brute qui devrait en découler mécaniquement), qui corsète déjà les budgets locaux et qui de facto devrait limiter leur capacité d'endettement. Nous

pensons donc que l'imposition d'un plafonnement de l'endettement local n'est pas nécessaire pour assurer un pilotage national des finances locales.

## **Vers une remise en cause de l'autonomie fiscale?**

Une rupture pourrait ensuite se présenter, à savoir la remise en cause de l'autonomie fiscale des collectivités. Si l'on veut bien considérer que celle-ci est caractérisée par la possibilité de moduler les taux de la fiscalité, on peut d'ores et déjà anticiper les effets de la disparition de la taxe professionnelle (TP) votée dans le cadre de la loi de finances 2010. La TP va être remplacée par la contribution économique territoriale (CET), applicable aux collectivités en 2011. Son montant global s'élèverait à environ 20 Mds€ . La part la plus importante en volume de cette CET, dite cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CV AE), est assise sur la valeur ajoutée. Elle représente 15,5 Mds€ sur les 20 Mds€ de la CET. Contrairement à la TP, il s'agit plus d'une fiscalité de flux que de stocks faisant passer la part de la fiscalité de flux de 31 % avant la réforme à 49 % après la réforme. Cela revient à dire qu'au lieu d'avoir un produit stable et légèrement dynamique chaque année, on est en présence de produits fiscaux fluctuants. Au premier défaut, s'en juxtapose un second. Cette CV AE, dont le taux est décidé au niveau national. ne peut faire l'objet d'une modulation locale, Il s'agit donc en vérité d'une recette, dont le produit peut certes augmenter, mais aussi stagner, voire diminuer certaines années, sans que les collectivités aient la possibilité d'agir sur son rendement.

Corrélativement à la suppression de la TP et à son remplacement pour les trois niveaux de collectivités par la CET, la redistribution des fiscalités entre eux devrait sensiblement diminuer leur

capacité de modulation des taux. Les régions perdraient la taxe sur le foncier bâti qui serait transférée aux départements. Leur capacité de modulation passerait de 50 % des recettes de fonctionnement avant la réforme à 27 % après en conservant des modulations possibles sur les cartes grises et sur la TIPP. Les départements, qui perdraient la TH au profit du bloc communal. Verraient leur capacité de modulation des taux passer de 38 à 18 %. Les communes et les EPCI, en remplacement de la TP, se verraient quant à eux transférer une partie de la CET (dont les taux sont non modulables sur la part CV AE ) et la part départementale de la taxe d'habitation, ce qui ramènerait leur capacité à moduler les taux de 54 à 48 % des recettes de fonctionnement.

Cette stratégie nationale de diminution de l'autonomie fiscale des collectivités ne rencontre aucun obstacle juridique. Au contraire, le Conseil constitutionnel dans son récent arrêt relatif à l'examen du projet de loi de finances 2010 n'a pas consacré ce principe d'autonomie fiscale en indiquant qu'il « ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution, ni d'aucune autre disposition constitutionnelle, que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale; que dès lors le grief tiré de ce que les régions perdraient le pouvoir de fixer le taux d'une de leurs ressources fiscales est inopérant» .

Enfin, ces réformes auraient pour conséquences d'augmenter le panier des fiscalités directes sur les ménages pour les départements et surtout pour l'échelon communal. A noter à ce titre que la fiscalité mixte (taxes sur les ménages perçus à la fois par les communes et les intercommunalités) deviendrait de droit à partir de 2011. Les particuliers constitueraient ainsi les principaux contribuables communaux ou intercommunaux sur lesquels les

communes et les intercommunalités (mais aussi les départements dans une moindre mesure) pourraient augmenter la pression fiscale directe au travers de la modulation des taux.

### **... QUI POURRAIT AVOIR DES CONSÉQUENCES MAJEURES SUR LEUR SITUATION FINANCIÈRE COLLECTIVE AU COURS DE LA NOUVELLE DÉCENNIE**

Ainsi, la décennie 2010 risque-t-elle d'être caractérisée par un amoindrissement sensible à la fois de l'autonomie financière et de l'autonomie fiscale des collectivités françaises, Quelles pourraient en être les conséquences? Faisons ici un peu de prospective pour essayer d'identifier les tendances lourdes qui risquent de caractériser la décennie à venir. Puis nous tenterons de définir comment y faire face. Nous examinerons enfin les limites de l'exercice de pilotage national des finances locales.

#### **Une inéluctable dégradation de la situation financière?**

On peut se poser la question de savoir si la situation financière des collectivités se dégradera sensiblement. Les agences de notation ont bien anticipé cette dégradation possible à court terme. Ainsi, l'agence Fitch affirme-t-elle dans une étude récente que « la réforme de la TP aura un effet globalement négatif. Dans la mesure où elle va entraîner une réduction des marges de manœuvre fiscales ». La perspective est assez aisée à imaginer. A l'alourdissement de dépenses de fonctionnement difficilement maîtrisables (exemple: l'aide sociale pour les départements du fait du vieillissement et de la précarisation de la population française, la formation professionnelle ou les formations sanitaires et sociales pour les régions ... ) ne répondra que l'atonie

des recettes, qu'il s'agisse des dotations nationales ou du produit de la fiscalité locale. L'épargne des collectivités encourt la forte probabilité de diminuer avec le risque de ne pas suffire à rembourser le capital de la dette. Du même coup, leur capacité collective à investir diminuerait. Ainsi, par exemple, comment le « Grenelle de l'environnement » pourrait-il être financé lorsque l'on sait que le ministère de l'Équipement a chiffré en juin 2009 sa réalisation sur douze ans à 450 MdsE, dont 170 MdsE par l'État et surtout par les collectivités territoriales?

Il est clair qu'il est indispensable de rester extrêmement vigilant sur l'importance des investissements locaux qui structurent indéniablement l'aménagement du territoire. C'est pourquoi les budgets de certains départements ruraux doivent dès maintenant faire l'objet d'un examen attentif. A plus long terme, la situation financière des autres collectivités pourrait sensiblement se dégrader. Que conviendrait-il de faire pour éviter une telle perspective?

#### **Quelles marges de manœuvre pour y faire face?**

Les leviers des recettes comme des dépenses pourraient être actionnés. Sur les recettes, quelles marges de manœuvre peuvent être sollicitées? Au-delà des tarifs des services rendus à l'utilisateur qui concernent quasi exclusivement les seules communes et leurs groupements, les collectivités locales pourraient jouer sur la modulation des taux de la fiscalité. Or, comme indiqué plus haut cette possibilité de modulation devrait être sensiblement réduite, en particulier pour les départements et, dans une moindre mesure, pour les régions. A ce titre, encore faut-il tenir compte de l'amplitude de variation des taux autorisée par la loi ainsi que du rendement financier induit.

La variabilité des taux est très sensiblement supérieure en moyenne sur des taxes directes comme la TH (communes) ou la TFS (départements) par rapport à des taxes indirectes comme la TIPP (régions). Cette remarque qualitative tend à faire considérer les régions comme les collectivités bénéficiant de l'autonomie fiscale la plus réduite. Lorsque l'autonomie fiscale est encore importante, dans les communes et les EPCI, elle se traduirait par un alourdissement des impôts directs locaux sur les ménages.

Or, ces impôts ne sont pas indéfiniment extensibles, dans un environnement fiscal où ils représentent, pour les classes moyennes, souvent un montant supérieur à l'impôt sur le revenu. On le voit en la matière, les marges de manœuvre sont relativement réduites.

Resteraient les dépenses. Comme le fait ressortir le ministère des Finances en annexe du projet de loi de finances 2009, « les dépenses des administrations publiques locales ont augmenté fortement depuis 1980, progressant plus vite que la richesse nationale et passant de moins de huit points du PIS en 1980 à plus de onze points en 2007. Cette progression de plus de trois points de PIS en vingt-cinq ans correspond à une augmentation de 3,4 % en volume en moyenne par an ». Il convient cependant de noter qu'au plus une moitié de cette évolution résulte des politiques propres aux collectivités (mais aussi des normes imposées par l'Etat qui ne peuvent que difficilement être isolées et chiffrées), le solde découlant des transferts de compétences liés à la décentralisation. La volonté des pouvoirs publics est vraisemblablement de remettre en cause cette dynamique par le biais de la révision de certaines politiques publiques locales, la suppression des doublons de compétences et la fixation de normes maximales d'évolution des dépenses locales. Il n'en demeure pas

moins que subsistera un problème de fond: l'éventuelle divergence entre une norme d'évolution des dépenses locales et des dispositions induisant de nouvelles dépenses obligatoires à la charge des collectivités. La résorption de cette éventuelle contradiction passerait sans doute, à terme, par le reformatage de certains dispositifs comme ceux de l'aide sociale ou de la formation professionnelle alors même qu'ils ont été décidés par l'Etat ces dernières années et que les départements et régions ne font qu'appliquer une réglementation nationale. A cet égard, l'APA constitue une bonne illustration de la problématique. On sait que d'ici 2050 la part des personnes âgées de plus de 75 ans aura doublé par rapport à 2005. Ainsi, le montant de l'APA (4,9 MdsE en 2008), à dispositif inchangé, devrait plus que doubler d'ici à 2040, induisant des conséquences financières majeures sur les budgets départementaux. Si rien n'était fait la croissance de ces dépenses dans les années à venir rendrait l'ensemble des budgets départementaux exsangues. Il convient donc, par exemple, que l'Etat modifie cette réglementation afin d'alléger les budgets des départements. A ce titre, la compression des dépenses de personnel pour dégager des marges de manœuvre financières, suggérée par certains, aurait des effets limités compte tenu de la part relative qu'elles représentent dans les budgets des départements et des régions.

## CONCLUSION

On ne peut nier la nécessité de maîtriser les dépenses et les déficits publics (pour l'essentiel provenant des budgets de l'Etat et des comptes sociaux) et la dette y afférente. Mais les mesures applicables aux collectivités et destinées à contribuer à cette maîtrise, qu'elles soient en cours de mise en œuvre ou seulement envisagées pour l'instant n'impliquent-

elles pas in fine un choix de société? Le risque de décréue de l'autonomie financière et fiscale des collectivités induit par le jeu sur les « manettes » du pilotage national des finances locales, rendrait nécessaire, selon toute vraisemblance, un aggiornamento sur la dépense publique locale et donc sur le service rendu à l'usager. Les collectivités devront prendre des initiatives sur leurs propres politiques publiques, et notamment sur les services tarifés à la population (le bloc communal pour l'essentiel). Dans le jeu sur les « manettes » du pilotage national des finances locales, les pouvoirs publics devront éviter de déséquilibrer le système financier local. Cela pourrait passer par des amendements à certains dispositifs nationaux confiés aux collectivités.

A ce titre, la réflexion en cours sur les champs de compétences des départements et des régions, pourrait constituer une opportunité. En effet, qu'il y ait ou non imposition d'une norme maximale d'évolution des dépenses locales. Il faudra veiller à la compatibilité entre les compétences confiées aux collectivités (et les normes réglementaires qui s'imposent à elles) ainsi que le caractère par trop évolutif des dépenses induites et les moyens de financements qu'elles peuvent y consacrer. Parallèlement.

Ce pilotage doit tenir compte du fait que les trois quarts de l'investissement public sont réalisés par le secteur public local. A trop restreindre sa capacité à investir, par la baisse de l'épargne brute et/ou par le plafonnement de l'endettement local, il y a un risque d'obsolescence des équipements publics mis à disposition des usagers. De plus, s'agissant de la fixation d'un objectif de plafonnement progressif de la dette publique nationale, afin de revenir dans la limite du critère du pacte de stabilité européen (dette égale au plus

à 60 % du PIS), s'il y a une dette à réduire, c'est d'abord, nous semble-t-il. Celle de l'Etat et des organismes sociaux, car elle finance des dépenses de fonctionnement contrairement à celle des collectivités territoriales. Enfin, il faut souligner le paradoxe selon lequel pour résorber les déficits publics, liés pour l'essentiel à la situation budgétaire de l'Etat et des comptes sociaux, le pilotage national des finances locales risque de sensiblement dégrader ces dernières, Telles sont, nous semble-t-il, les limites de l'exercice de pilotage centralisé des finances locales.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Les investissements directs étrangers au Maroc : privatisation et perte d'influence de l'Etat sur les choix fondamentaux de politique économique (1ère partie)

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

**Revue Marocaine d'Audit et de Développement n° 30/ 2010**

La sortie du Maroc du cycle de rééchelonnement de la dette publique extérieure éligible à cette pratique (1983-1992) date de 1993. Avec le retour supposé de la confiance, les flux d'investissements directs étrangers (IDE) manifestent une tendance à la hausse. Les statistiques de l'Office des Changes, généralement établies dans le respect des normes recommandées par le FMI, permettent de rendre compte de l'évolution ascendante mais irrégulière des investissements et prêts privés étrangers (IPPE) ainsi que de leur structure apparente.

Il en ressort que, sur la période 1992-2007, leur montant, sans être constamment orienté dans le sens de la hausse, a été multiplié par près de 10: en 2007, il plafonnait à 41,379 milliards de dirhams (MDH); en 1992, par contre, il ne dépassait guère 4,298 MDH.

Le stock global d'IDE ne cesse pour sa part de gagner en importance. De 1989 à 2005, il a considérablement augmenté, passant de 3,4 M\$ à 18,6 M\$, soit 44% du PIB en 2005 contre 13% seulement en 1989. Rapportée au PIB base 1998, cette grandeur de 31,4% en 2003 atteint 36,4% en 2005, 43,9% en 2006 et 48,4% en 2007.

En se limitant à ces données que des économistes éprouvent du mal à reproduire dans leur diversité et à interpréter correctement, on en vient à considérer le Royaume, comparé aux

autres pays africains ou arabes, parmi les destinations privilégiées des flux d'investissements directs étrangers. Il y figure constamment sur la liste des cinq premiers. D'aucuns y voient là une marque de confiance des milieux d'affaires internationaux.

En fait, d'autres caractéristiques propres aux IDE entrants au Maroc témoignent des limites de la présentation officielle que certains auteurs reprennent à l'identique à leur compte et dont ils se servent pour construire des modèles économétriques d'une solidité douteuse.

Le Maroc reçoit, certes, depuis une quinzaine d'années, des flux d'investissements directs étrangers relativement appréciables, mais de là à prétendre qu'il en tire un bénéfice suffisant à l'instar de l'Afrique du Sud, première puissance économique du continent, il s'en faut de beaucoup.

Fondamentalement, les IDE restent sans commune mesure avec, d'une part, le potentiel du Maroc, jugé vaste et, d'autre part, les exigences d'une croissance à haute priorité économique et sociale. Tels qu'ils se présentent (motivation, structure, impact sur l'économie hôte), les IDE s'écartent pour le pays d'accueil du principe de l'Avantage pour Tous (F. Perroux (1973). Le Maroc n'en tire véritablement qu'un certain avantage (Some Advantage). Dit autrement, à long terme, les IDE ne présentent, à des degrés



divers, pour la nation hôte qu'un intérêt limité. Ils contribuent surtout, en étant liés outre mesure et plus que dans d'autres pays à revenu intermédiaire-tranche inférieure, au processus de privatisation d'entreprises publiques rentables, à asseoir la domination du capital international sur l'économie marocaine. C'est ce qui ressort d'une analyse des problèmes associés au flux de retour induit par les IDE, à la nature des IDE et à la capacité d'appropriation par l'Etat des décisions de politique économique qui s'y rattachent (Ownership).

## I. IDE ET FLUX DE RETOUR

L'afflux d'IDE (H.Bourguinat, 2001) est censé contribuer positivement à l'équilibre de la balance des paiements, en apportant et en créant des richesses qui rembourseront leur coût. Est-ce le cas au Maroc?

Le «problème du flux de retour» (ou flux sortants), qui se situe au cœur de la réflexion économique, mérite ainsi d'être posé afin de mesurer le degré de contribution des IDE à la formation de capital dans un pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure, comme le Maroc qui était appelé à devenir, déjà dans les années quatre-vingt dix, le prochain dragon! (S.Leymarie et J.Tripier, 1992). Ceci revient à analyser l'impact des IDE sur le solde respectivement de la balance des paiements courants et de la balance commerciale. Des universitaires d'ici et d'ailleurs n'ont prêté aucune attention à cette question incontournable. Probablement parce que, comme un apprenti-économiste s'est évertué à l'affirmer sans états d'âme, les IDE drainés par le Maroc ne présentent que des avantages! Probablement parce que, comme elle s'est souvent contentée de reproduire des informations non vérifiées puisées dans des journaux locaux, M. Catusse, publiciste de son état, ne pouvait se rendre compte que

l'Administration évite de communiquer sur les aspects essentiels de la privatisation qui ne sont guère évoqués dans son ouvrage (M.Catusse, 2008) qu'elle trouve «peut-être (trop) académique» (p.7)!

Probablement parce que, comme M. S. Saadi, auteur d'un article publié dans le fameux RDH50, l'affirme sans l'ombre d'un doute en se basant sur des informations non fiables, «bien que les entreprises étrangères implantées au Maroc soient plus productives et orientées davantage vers l'exportation, leur impact en matière de développement ne se fait pas encore sentir notamment du fait des faibles externalités induites par leur comportement économique» (i)! Probablement parce que, comme on peut s'en rendre compte à la lecture de la thèse surmédiatisée de J. Ennouhi, les IDE au Maroc passent pour une source de croissance et rien d'autre, ce qui laisse supposer une présentation tronquée des rapports de l'Office des Changes consultés par ce publiciste de formation qui ne craint pas d'accumuler les erreurs dans l'utilisation de données chiffrées et/ou d'indicateurs économiques.

### A. L'impact des IDE sur le solde de la balance des paiements courants

Apparemment, les IDE produisent des effets largement positifs sur la balance des paiements (BDP) et de nombreux auteurs s'accordent pour donner raison sur ce plan aux services de l'Office des changes. Ceux-ci s'arrangent, autant que faire se peut, pour montrer la contribution des IPPE à l'équilibre de la BDP sous un jour favorable. Ils ont pris ainsi l'habitude de rapporter sans la moindre réserve les recettes brutes au solde courant (ou l'inverse). Résultat, le taux de participation des IPPE à la couverture du déficit (jusqu'en 2.000, exception faite de 1996,

2007-2009) ou à l'amélioration de l'excédent du compte courant de la balance des paiements (2001-2006) est exagérément surestimé. Plutôt que les recettes brutes, ce sont les recettes nettes qu'il convient de prendre en considération. L'effet balance des paiements des IPPE apparaît dans ce cas modeste.

### **1. Faiblesse des recettes nettes**

Sur la période 1995-2007, les recettes nettes ne représentent d'ailleurs officiellement que 43% des recettes brutes, d'où l'importance des flux de retour qui absorbent 57% des IPPE. Les flux de retour appelés aussi «effet balance des paiements» correspondent aux transferts en devises, au profit de pays étrangers en général et de la France en particulier, de ressources au titre, d'abord, «des opérations de désinvestissements et de remboursements de prêts » et, ensuite, des revenus de capital (dividendes, intérêts, etc.). La présentation de l'Office des Changes, reprise telle quelle par certains auteurs (M.LEI Harras , 2002) , revient en fait à sous-estimer les dépenses liées aux flux d'IPPE. Les rapatriements de redevances au titre de «l'assistance technique privée» (ATP) n'en font pas partie, mais on préfère laisser les choses dans un flou artistique. Pourtant, il s'agit d'une source d'hémorragie de devises qui connaît une croissance exponentielle à partir de 1998 et qui s'explique dans une large mesure en rapport avec les IDE. De 0, 975 MDH en 1997, les dépenses apparentes de cette catégorie sont passées à 1,509 MDH l'année suivante et n'ont cessé depuis de croître au point d'atteindre 7,670 MDH en 2008. Au Maroc, tout porte à croire que l'assistance technique privée étrangère, à laquelle recourt également le capital privé local, est une assistance de substitution. Elle est coûteuse sous tous les rapports à partir du moment où le recours aux compétences nationales constitue une exception.

En corrigeant les flux de retour durant les années 1995-2007 dans le sens indiqué, les dépenses au titre des IPPE totalisent non pas 135.167MDH mais 171.430 MDH, soit 72,2% des recettes brutes au lieu de 57% (237.404MDH). La différence, soit 36.263MDH en valeur absolue et 15,2% en valeur relative, s'explique par les dépenses occasionnées par «l'assistance technique privée» étrangère. Encore que les indications chiffrées fournies par l'Office des Changes à ce propos restent, à n'en pas douter, en deçà de la réalité: la pratique courante des prix de transfert, largement tolérée au Maroc, permet aux firmes transnationales de dissimuler des profits réels sous forme de coûts supposés en manipulant à leur avantage les transactions auxquelles elles se livrent (ii).

Cela étant, les recettes apparentes nettes des IPPE se réduisent donc à 65.974MDH au lieu de 102.247MDH officiellement, soit comparées aux recettes brutes 27,8% et non pas 43%. Cette moyenne recouvre en plus une évolution divergente d'une année à l'autre, voire des flux nets négatifs pendant certaines années.

### **2. Apport net de devises modique**

Contrairement à ce qu'on laisse entendre, qui dit recettes nettes ne dit pas forcément recettes en devises, ce qui n'est pas sans conséquences pour l'économie et les finances extérieures d'un pays dont la monnaie est devenue convertible, depuis 1993, au titre des transactions courantes et, par la suite, au titre des opérations du compte de capital des investisseurs non-résidents.

Au Maroc, l'apport net en devises des IPPE s'écarte en baisse par rapport aux recettes nettes. On s'en rend compte à l'examen des autres modes de financement des IPPE, à savoir notamment la conversion, à partir de

1996, d'une partie de la dette publique extérieure en investissements directs privés étrangers et les prêts en dirhams accordés à des non-résidents à la faveur des opérations de privatisation.

La conversion d'une proportion limitée de la dette publique extérieure (<3%) en investissements privés étrangers prend effet à partir de 1996. L'équivalent en dirhams de cette pratique se monte à 5.789 millions de dirhams entre 1996 et 2007 (rapports annuels de l'Office des Changes). Il s'agit en fait d'une arme à double tranchant qui conduit, d'un côté, à un allègement de l'encours en devises de la dette publique extérieure et, de l'autre, à une aggravation du stock de la dette publique intérieure et de la charge y afférente.

Les prêts en dirhams destinés à financer les IDE induisent, pour leur part, une baisse équivalente de l'apport en devises des IPPE. Officiellement, leur montant n'excède pas 3,9 MDH, soit 3 milliards en 2003 et 0,9 milliard en 2004. En réalité, il s'élève au minimum à 11,9MDH dont 6 milliards en 2005. Pour une raison qui reste à connaître et qui, en tout cas, est contraire à la logique de transparence, les rapports de l'Office de Change ne font pas clairement état de ce dernier montant qui figure pourtant dans les comptes financiers de Vivendi-Universal du premier trimestre 2005 (M.H.Christman, 2007). Il n'est pas non plus précisé dans ces rapports qu'il s'agit de prêts en dirhams accordés par des banques implantées au Maroc à des investisseurs non-résidents dans le cadre d'opérations de privatisation.

Pas plus que la Direction de l'Office des Changes, F. Oualalou, ministre des finances et de la privatisation (1998-2007), en réponse à une question posée par un journaliste au moment de la présentation du projet de loi de finances pour l'année 2006, n'a pas hésité à qualifier l'appel de

Vivendi Universal au marché local pour financer en partie le rachat de Maroc Telecom de rumeur dénuée de tout fondement. Il se trouve toutefois que le rapport financier de Vivendi Universal du premier trimestre 2005, publié le 19 mai de la même année, décrit en détail cette opération ainsi que les avantages qui en découlent pour le groupe (cf. son Rapport financier (1er trimestre 2005) et les états financiers de ce même Groupe (31-03-2005)) , . L'adage «vérité au deçà des Pyrénées, erreur au delà » (B. Pascal) s'applique parfaitement dans ce cas d'espèce.

«Au terme d'un engagement ferme d'achat signé avec le Royaume du Maroc le 18 novembre 2004, y trouve-t-on écrit, Vivendi Universal a acquis, indirectement au travers de la Société de participation dans les Télécommunications (filiale à 100% de Vivendi Universal) une participation additionnelle de 16% du capital de Maroc Telecom. Cette acquisition, réalisée le 4 janvier 2005, permet à Vivendi Universal, partenaire stratégique détenant le contrôle opérationnel de Maroc Telecom depuis début 2001, de porter sa participation de 35% à 51% et, ainsi, de pérenniser son contrôle sur l'entreprise. En effet, au-delà des accords d'actionnaires qui conféraient à Vivendi Universal la majorité des voix en Assemblée générale et au Conseil de surveillance jusqu'au 30 novembre 2005, le contrôle de Vivendi Universal est désormais assuré par la détention directe et sans limitation de durée de la majorité des droits de votes aux Assemblées générales et par le droit, en vertu des accords d'actionnaires et des statuts de la société, de désigner 3 des 5 membres du Directoire et 5 des 8 membres du Conseil de surveillance... Cette acquisition constitue une étape nouvelle et décisive du partenariat stratégique entre le royaume du Maroc et Vivendi Universal. La transaction a été réalisée pour un prix

de 12,4 milliards de dirhams, soit environ 1,1 milliard d'euros incluant une prime de pérennisation de contrôle. Ce prix a été payé le 4 janvier 2005 et financé pour moitié au moyen d'une dette à long terme contractée au Maroc d'un montant de 6 milliards de dirhams soit 542 millions d'euros au 31 mars 2005» (p.4). L'on apprend aussi que «ce prêt est composé de deux tranches: l'une de 2 milliards à maturité 2007 et l'autre de 4 milliards à maturité 2012» (p.14).

Il reste à préciser, et la remarque paraît de haute importance, que Vivendi-Universal s'est offerte cette participation additionnelle de 16% à moindres frais compte tenu des dividendes récoltés depuis 2000 (2000-2004) au titre de l'acquisition de 35% du capital de Maroc Telecom. C'est in fine, comme l'a si bien exprimé un haut fonctionnaire de l'Etat, «le prix de cinq années de patience».

Le refus que des services de l'ODC opposent à fournir une explication à des imprécisions relevées notamment dans les rapports annuels de 2003-2004-2005 et portées à leur connaissance prouve bien que la répartition officielle des IPPE par mode de financement est biaisée à dessein et que la contrepartie en devises et/ou en monnaie locale des IDE est une question qui mérite d'être reposée et tirée au clair.

En attendant, le montant global évalué par défaut des dettes publiques converties en investissement privés étrangers (chiffre officiel: 5,689 MDH) et des prêts privés en monnaie locale (chiffre corrigé: 11,9 MDH au lieu de 3,9 MDH officiellement) atteint 17,7 MDH contre 9,589 MDH officiellement. Sur la période 1995-2007, les flux nets en devises des IPPE s'en trouvent par conséquent réduits à environ 48 milliards de dirhams seulement, soit à peine 20,3% des recettes brutes.

L'examen des retombées des IDE sur la balance des échanges extérieurs de biens donne même à penser que le Maroc n'est plus à l'abri d'un processus de décapitalisation. A la longue, le flux de capitaux exportés par les entreprises étrangères tend à dépasser le flux de capitaux reçus qui connaît d'ailleurs depuis 2008 un tassement, voire un essoufflement. La preuve, à compter de 2009, les recettes nettes correctement chiffrées au titre des IDE sont passées en territoire négatif. Cette raison ne serait-elle pas suffisante pour demander que l'accord de libre-échange Maroc-Union Européenne, auquel N. Eddiouri (2009) vient de consacrer une étude savamment édulcorée à défaut d'être consistante, soit renégocié sur des bases plus équitables?

Le recours, pourtant non programmé dans le cadre de l'actuelle loi de finances, du Trésor, en octobre 2010, au marché financier international pour un montant sans précédent d'un milliard d'euros, ne s'explique-t-il pas en relation avec le déficit, en constante aggravation depuis 2007, du solde de la balance des paiements courants et donc d'une forte contraction des avoirs en devises du Maroc dont le stock ne représente plus que l'équivalent de cinq mois d'importation de biens et services?

### **B. L'impact des IDE sur la balance commerciale**

Pour assurer les transferts de revenu des opérateurs étrangers privés actifs au Maroc, la réalisation d'un excédent d'exportation et donc de recettes en devises s'avère nécessaire. Est-ce le cas s'agissant des activités d'implantation des IDE?

L'obstacle principal à un programme d'IDE réussi pour le pays hôte est leur faible contribution à l'équilibre de la balance des paiements en général et de la balance commerciale des biens et services en particulier. Comme nous l'avons relevé

auparavant, chiffres à l'appui, le flux de retour largo sensu exerce une pression sans cesse croissante sur la balance des paiements. Pour preuve, le solde des paiements courants n'est passé et resté en territoire positif que durant une courte période (2001-2006).

1. Sauf à prendre pour argent comptant les observations découlant de travaux produits par des technocrates ou des chercheurs autochtones, les investisseurs étrangers en général et français en particulier au Maroc manifestent une préférence marquée pour les activités de substitution aux importations qui, par définition, consomment plus de devises qu'elles n'en produisent. Résultat: les IDE sont, dans une proportion non négligeable, à l'origine d'un déficit structurel de la balance des échanges extérieurs de biens. Ceci crée une demande internationale de devises de la part du Maroc pour transformer en monnaie convertible (dollars, euros, etc.) le surplus réalisé par les entreprises étrangères en monnaie locale (dirham).

Les recherches menées par des auteurs de l'Hexagone s'agissant des IDE français au Maroc permettent de mettre clairement en évidence cette tendance lourde (G. Cumenge (2004), R. Cancé (2006) et autres) .

L'étude des stocks d'IDE appréhendés à la fois globalement et par secteur d'activité tend plutôt à montrer que l'implantation au Maroc répond à la fois à la recherche par les groupes français de nouvelles opportunités et de nouveaux marchés porteurs et à des stratégies de minimisation des coûts par une réorganisation du système productif au niveau international. Les investissements français, qui sont souvent le fait de groupes opérant à l'échelle continentale ou planétaire, s'inscrivent pour l'essentiel dans le cadre d'une stratégie de conquête du marché marocain; ils s'orientent ainsi

de préférence vers des activités qui répondent à la demande intérieure: BTP; agro-industrie ; pharmacie, automobile, énergie, eau et assainissement, télécommunications, assurances, banques. Le Maroc apparaît, pour un grand nombre d'entreprises de l'Hexagone, comme un nouveau marché porteur et plus seulement comme une base de délocalisation. Les services notamment sont plus orientés que dans les pays développés vers une demande locale de développement des infrastructures et moins vers les services aux entreprises (recherche & développement, services informatiques, etc.).

2. Le Maroc a, dans le même temps, peu profité du phénomène de délocalisation d'entreprises françaises en comparaison avec d'autres pays tels que la Turquie, la Roumanie ou la Tunisie.

Le déficit persistant du Royaume en matière de capital humain (ingénieurs de talent en nombre suffisant, techniciens et main-d'œuvre bien formés, etc.), aggravé par la qualité réputée médiocre de son système de formation et la fuite des compétences (brain drain), y est pour quelque chose. Il en est de même des capacités institutionnelles déficientes du Royaume qui expliquent l'impuissance de l'Administration à se départir d'une vision short-termist et à agir dans un sens favorable au développement de la recherche scientifique et technique.

La stratégie visant à faire jouer au Maroc, un pays situé aux portes de l'Europe, le rôle de plate-forme (tête de pont, poste avancé pour l'exportation) de production à moindre coût et de réexportation trouve donc difficilement à s'appliquer.

Bien plus, et là réside l'essentiel, l'impact sur les échanges commerciaux extérieurs des délocalisations examinées au niveau sectoriel est contrasté: il est négatif pour le Maroc et positif pour la France. C'est dire que, dans plusieurs



secteurs, les délocalisations améliorent surtout la capacité de la France à exporter.

Les délocalisations dans le secteur de la confection vers le Maroc ont un effet d'entraînement sur les échanges commerciaux bénéfique pour la balance commerciale de la France. Dans le secteur textile-habillement-cuir, entre 1992-1993 et 2001-2002, les exportations du pays d'origine des IDE ont augmenté de 120% et ses importations de 85% seulement.

Le secteur de l'automobile est, lui aussi, assez peu porté sur les exportations qui ne représentent que 13% seulement de la production en 2001. La France enregistre dans ce secteur un fort excédent commercial vis-à-vis du Maroc.

Il en est de même des IDE dans le secteur de l'industrie chimique et parachimique qui ont un effet d'entraînement marqué sur les exportations de l'Hexagone. Entre 1992-1993 et 2002-2003, les exportations de la France de produits chimiques vers le Maroc ont augmenté de 60% (dont 90% pour les seuls produits pharmaceutiques) alors que les importations ont baissé de 90%.

Ainsi se trouve posé le problème du poids lourd que fait peser sur la balance des paiements du pays bénéficiaire d'IDE le flux de retour. A cela s'ajoute la question de la légitimité de la perte de substance que subit en conséquence l'économie marocaine et qu'un examen de la nature des IDE permet de soulever.

## **II. IDE ET Formation Brute de Capital Fixe**

A en croire les services de l'Office des Changes, l'attractivité du Maroc s'affirme avec le temps et la contribution certaine des IDE à la formation de capital prend des proportions importantes. Ils se contentent dans ce but de rapporter les IPPE à la Formation Brute de Capital Fixe (FBCF). Cette façon de faire est utile, certes, mais en même temps réductrice

pour autant qu'elle se base exclusivement sur des grandeurs comptables agrégées et relègue au second plan l'impact décisif de la privatisation sur l'afflux d'IDE. Au Maroc, les IDE ont une structure et une nature qui ne permettent pas de conclure qu'ils participent, dans un sens et à un degré jugés suffisamment positifs, à la création de richesses (effet revenus) ou que les IDE et la FBCF ne font qu'un. Tout bien considéré, leur intérêt en termes d'avantage collectif reste à prouver.

### **A. Structure des IDE**

1. Lorsqu'on examine la structure des IPPE, on ne tarde pas à découvrir que les IDE au sens strict sont moins importants qu'il n'y paraît. Pour autant que des indications chiffrées nous permettent de le constater (présentation découlant des rapports de l'ODC publiés jusqu'en 2000), durant les années 1994-2000, les IDE ne représentent que 52,9% du total des IPPE (33,117 MDH/62, 590MDH); quant aux 47,1% restants, ils se répartissent inégalement entre les prêts et avances en comptes courants, à hauteur de 37% (23,154 MDH), et les investissements de portefeuille, à hauteur de 10,1% (6,319 MH). Dans les faits, les contraintes associées à l'accumulation de la dette extérieure privée ainsi que le caractère spéculatif et volatile à l'excès des investissements de portefeuille ne sont plus à démontrer.

2. Pour ce qui est des IDE proprement dits, il se révèle qu'ils se dirigent en priorité vers l'immobilier haut de gamme et le tourisme de luxe, les services usagers et les télécommunications et de moins en moins vers l'industrie de transformation qui constitue pourtant «le fondement d'une politique d'indépendance». On comprend dès lors pourquoi la part du secteur poste-télécommunications dans le PIB connaît une évolution ascendante (2,8% en 2002 et 3,4% en 2006) au moment où celle des



industries de transformation stagne ou régresse (16-17%).

En examinant tout d'abord la répartition sectorielle du stock global des ID français au Maroc dans la durée, on remarque que celui-ci a été multiplié par 4,5 entre 1993 et 2001. Par contre, le stock d'IDE industriels n'a été multiplié que par 3. De ce fait, la part des IDE de l'industrie manufacturière/stock total d'IDE Français au Maroc est en recul: elle n'est plus que de 23% en 2002 contre 43% en 1992.

Les investisseurs de l'Hexagone se détournent donc de l'industrie au profit des services. Le total des flux d'ID français à destination du Maroc, tous secteurs confondus, est passé à plusieurs centaines de millions d'euros alors que l'ordre de grandeur des flux d'investissements industriels français est, quant à lui, resté situé à quelques dizaines de millions d'euros. Comme on le remarquera le moment venu, cet arbitrage a à voir avec la privatisation d'entreprises rentables opérant essentiellement dans les activités de service.

Les investissements directs étrangers qui se portent sur l'industrie non seulement manifestent une tendance lourde à la baisse, mais se concentrent généralement sur des activités à faible valeur ajoutée et, partant, à faibles qualifications et apport technologique. On mesure mieux, dans ces conditions, les risques liés à ce choix qu'un auteur ne s'est pas empêché de souligner. «Il serait contreproductif à moyen terme, écrit-il, de contenir les industries marocaines à des métiers de pure exécution et de faible valeur ajoutée car cela freinerait le développement des industries marocaines et donc la croissance du marché marocain et conduirait à une baisse de compétitivité des entreprises françaises basées au Maroc d'autre part» (G. Bordes).

**3. L'attractivité du Maroc en matière d'IDE, un fait que l'on tient pour certain, prête en réalité à équivoque.**

Le niveau absolu du capital étranger ne permet pas une valorisation suffisante et encore moins réelle du potentiel de croissance propre à ce pays et une diversification nécessaire de son économie. A cela s'ajoute la faible part des revenus réinvestis d'un premier investissement. Sur les huit dernières années (1996-2003), les revenus réinvestis n'étaient que de 0,72% en moyenne, ce qui prouve «l'absence d'une réelle stratégie de suivi des investissements».

La France est sans conteste le pays qui importe le plus du Maroc, qui exporte le plus vers le Maroc, le premier bailleur de fonds et le premier investisseur étranger, etc. Cela est vrai mais ne signifie pas pour autant que le Royaume Chérifien soit la première destination, la terre d'élection des investissements directs français à l'étranger, loin de là. En 2004, avec un stock total d'ID français de 2,4 milliards d'euros, le Maroc n'était classé qu'au 22<sup>ème</sup> rang des pays bénéficiaires de flux d'investissements en provenance de l'Hexagone. En 2005, il occupait le 18<sup>ème</sup> rang sur 25 pays à destination immédiate des investissements directs français à l'étranger. Le stock des ID français au Maroc totalisait 4,8 milliards d'euros (dont 3,8 M de capitaux propres, 0,7M de prêts et 0,3M d'investissements immobiliers), soit l'équivalent de 0,6% seulement du stock total des IDF à l'étranger. La question se pose dès lors de savoir à quoi cela avance-t-il le Maroc, partenaire privilégié de l'UE, d'être éligible au statut d'association avancé? La pertinence d'une telle question ne fait d'ailleurs guère de doute lorsqu'on apprend que les IDE ne s'inscrivent que marginalement dans le cadre d'un processus d'accumulation du capital à proprement parler.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Politique monétaire : Importantes mesures d'assouplissement

Bulletin du CMC, Juin 2010

L'année 2009 a représenté pour la banque centrale une étape importante en matière de politique monétaire. Au cours de l'année écoulée, le déficit de trésorerie des banques s'est fortement aggravé essentiellement sous l'effet de la contraction des avoirs extérieurs nets consécutive à la détérioration du solde de la balance des paiements. Face à cette situation, et dans un contexte de baisse des tensions inflationnistes, la banque centrale a procédé au desserrement de sa politique monétaire pour répondre aux besoins de liquidité des banques, et assurer ainsi des conditions de financement favorables au maintien de la demande interne dans un environnement international toujours difficile.

La forte croissance des crédits à l'économie observée ces dernières années est devenue plus modérée en 2009 mais demeure soutenue. Parallèlement, le marché s'est fortement asséché en liquidité essentiellement sous l'effet restrictif de la baisse des avoirs extérieurs nets. Cette situation a généré un accroissement important du besoin de liquidité des banques évalué à 17,7 milliards de dirhams au lieu de 11,3 milliards en 2008, alors que le marché était en situation d'excédent de liquidité de 7,7 milliards de dirhams en 2006. La réduction notable de l'inflation par rapport à l'année précédente a permis à la banque centrale d'assouplir davantage sa politique monétaire pour répondre au besoin croissant en liquidité des banques.

### Nette décélération des pressions inflationnistes

Dans un contexte marqué par la modération des pressions sur les prix à l'échelle internationale et l'absence de tensions significatives de la demande au niveau national, l'année 2009 a enregistré un net recul de l'inflation.

Le taux d'inflation annuel, calculé sur la base du nouvel indice des prix à la consommation (IPC), a nettement diminué par rapport à l'année précédente, s'établissant à seulement 1 % après un pic à 3,7% en 2008. Cette sensible décélération des prix reflète celle des prix des produits alimentaires dont le rythme de progression est passé de 7,1% à 1,0% d'une année à l'autre, alors que les prix des « autres produits » ont enregistré un taux d'accroissement de 0,9% contre 1,3% en 2008, avec des reculs de l'inflation constatés notamment au niveau du « transport » (de 1,8% à 0,1% en 2009), des « restaurants et hôtels » (de 2,9% à 1,8%), et une régression des prix au niveau de « la communication » (de -4,5% à -1,6% en 2009).

L'inflation sous-jacente, qui retrace l'évolution fondamentale des prix, a pour sa part été ramenée à un faible niveau de 0,7% en 2009 contre 4,5% en 2008. Les prix des biens échangeables ont augmenté de seulement 0,3% contre une hausse de 5,6% en 2008, et reflètent ainsi l'importance des évolutions des cours mondiaux des matières premières comme facteur d'ajustement à la baisse de l'inflation en 2009. Les prix des biens non

échangeables ont, quant à eux, enregistré une hausse de 1,7% au lieu de 1,9% en 2008. Ce recul modéré de l'inflation des non échangeables s'explique par l'augmentation des capacités de production inutilisées en raison de la baisse des tensions au niveau de la demande. La disparition du risque inflationniste a permis à la banque centrale de procéder à un desserrement de sa politique monétaire dès le début de l'année 2009 face à une situation persistante de déficit des trésoreries bancaires. Ces mesures d'assouplissement, qui étaient attendues en 2008 par les opérateurs économiques, en particulier la baisse du taux directeur, n'ont été mises en place qu'en 2009, Bank Al-Maghrib, ayant, de par ses nouveaux statuts, privilégié son objectif premier de stabilité des prix au détriment du soutien à la croissance économique.

### **Principales décisions de politique monétaire en 2009**

Même si leur rythme de croissance s'est nettement ralenti durant l'année 2009, les crédits à l'économie continuent de contribuer au dynamisme de la demande intérieure. Ces crédits ont en effet poursuivi leur progression malgré le contexte défavorable de crise financière alors qu'ils ont accusé une nette régression dans la plupart des pays affectés par la crise et en particulier aux Etats-Unis et dans la zone Euro.

Les concours à l'économie, principale source de création monétaire, continuent donc d'augmenter alors que l'afflux de devises qui était à l'origine de l'abondance de liquidité bancaire au cours des dernières années s'amenuise sous l'effet de la dégradation des comptes extérieurs. La persistance de la faiblesse de la demande étrangère adressée au Maroc, notamment en provenance de notre principal partenaire, l'Union Européenne, a généré un compte courant

négatif de l'ordre de 4,5% du PIB pour la deuxième année consécutive, et les recettes des investissements et prêts privés étrangers n'ont pas comblé le déficit courant, régressant de 26% par rapport à l'année précédente pour atteindre 26,1 milliards de dirhams à fin décembre 2009. Compte tenu de ces évolutions, les avoirs extérieurs nets du système bancaire se sont établis à 189,4 milliards de dirhams contre 196,5 milliards de dirhams à fin décembre 2008, soit une baisse de 7,1 milliards de dirhams.

L'aggravation du déficit des trésoreries bancaires dû principalement à l'effet restrictif induit par la contraction des avoirs extérieurs nets a amené la banque centrale à intervenir massivement sur le marché, à travers une série de mesures accommodantes, en vue de répondre aux besoins de liquidité des banques et de maintenir des conditions de financement favorables:

- C'est ainsi que la banque centrale a procédé à la réduction, à trois reprises, du taux de la réserve monétaire obligatoire le ramenant de 15% à 12% au 1er janvier 2009, puis à 10% au 1er juillet 2009 et enfin à 8% au 1er octobre 2009 ;
- Baisse du taux directeur de 25 points de base pour le porter à 3,25% à partir du 24 mars 2009 ;
- Bank Al-Maghrib a par ailleurs renforcé les injections de liquidité, à travers son principal instrument, les avances à sept jours sur appel d'offres, par le biais duquel elle a injecté en moyenne près de 16,3 milliards de dirhams par mois contre 11 milliards de dirhams par mois en moyenne en 2008.

### **Impact des actions d'assouplissement de la politique monétaire**

Les injections de liquidité sur le marché interbancaire et la baisse du taux directeur ont permis de réduire le coût de refinancement des banques. Le taux

moyen pondéré du marché interbancaire s'est en effet inscrit en baisse de 11 points de base par rapport à 2008 pour se situer à un niveau pratiquement identique à celui du taux directeur soit 3,26%. La baisse du taux interbancaire a eu un effet relativement limité sur les conditions débitrices et créditrices appliquées par les banques à leur clientèle:

- S'agissant des taux débiteurs, le taux moyen pondéré du crédit bancaire a enregistré une baisse de 21 points de base au deuxième trimestre puis une quasi-stagnation entre le deuxième et le troisième trimestre (de 6,52% à 6,53%), pour s'établir à 6,63% au cours du quatrième trimestre. Cet accroissement est attribuable principalement à l'augmentation des taux appliqués aux crédits immobiliers ;

- Les taux créditeurs ont été globalement orientés à la baisse : le taux moyen pondéré des dépôts à 6 et 12 mois, qui est resté quasiment stable au cours des deux premiers Bank Al-Maghrib s'est traduit par une baisse du TMP des émissions de bons du Trésor réalisées en 2009 de 17 points de base pour s'établir à 3,55% contre 3,72% en 2008. En évolution intra annuelle, les taux des bons du Trésor à court terme émis sur le marché primaire ont enregistré une baisse au cours du premier trimestre puis une quasi-stabilité durant les trois derniers trimestres, et les taux des bons du Trésor à moyen terme ont été orientés à la hausse à partir du quatrième trimestre de l'année.

Les baisses consécutives du taux de la réserve obligatoire de 15 à 12% puis de 12 à 10% ont induit une injection de liquidité globale de 7,1 milliards de dirhams et ont ainsi permis d'alléger le déficit de liquidité qui est revenu à 19,9 milliards en octobre en repli de 2,3 milliards de dirhams par rapport au mois précédent. Dans ce contexte, Bank Al-Maghrib a réduit le volume de ses interventions, à travers les avances à sept jours sur appel d'offres, le

ramenant de 21,5 milliards de dirhams en moyenne en septembre à 16,6 milliards au cours du mois d'octobre.

Malgré l'importance des mesures mises en place, le déficit de liquidité bancaire ne s'est donc allégé qu'à partir du quatrième trimestre de l'année. Sur une base annuelle, le besoin en liquidité a continué de se creuser pour s'établir à 17,7 milliards de dirhams au lieu de 11,3 milliards l'année précédente. Le Maroc s'étant installé depuis 2007 dans une situation de compte courant négatif, le resserrement de la liquidité bancaire observé depuis lors tend à devenir structurel.

### Perspectives 2010

L'insuffisance moyenne des trésoreries bancaires s'est de nouveau accentuée au cours du premier trimestre de l'année 2010, passant de 16,6 milliards au cours du quatrième trimestre 2009 à 19,2 milliards de dirhams, en raison de l'évolution restrictive des facteurs autonomes de la liquidité bancaire. «Notant l'ampleur et le caractère durable du besoin de liquidité sur le marché monétaire et compte tenu des prévisions d'évolution des facteurs de liquidité », le Conseil de la banque a décidé de réduire encore une fois le taux de la réserve monétaire de deux points de pourcentage, pour le ramener à 6% à compter du 1<sup>er</sup> avril 2010. Cette décision devrait se traduire par une injection de liquidité de plus de 8 milliards de dirhams aux établissements bancaires.

L'inflation devrait se situer autour de 1,4% en moyenne sur l'horizon des six prochains trimestres, soit une légère orientation à la hausse des perspectives d'inflation, en raison des incertitudes relatives aux perspectives d'évolution des cours mondiaux des matières premières et au rythme de progression de la demande intérieure. En dépit de la situation

persistante de déficit de liquidité bancaire et du faible niveau d'inflation prévu, la banque centrale, lors de son dernier Conseil du 30 mars 2010, n'a pas jugé opportun de réduire davantage son taux directeur qui reste ainsi maintenu au même niveau de 3,25%.

## Loi de finances 2011(extrait)

Le projet de Loi de finances pour l'année 2011 se situe dans le prolongement des Lois de Finances précédentes visant à traduire dans les faits les Hautes Orientations Royales et les engagements pris par le Gouvernement dans le cadre de ses déclarations devant le Parlement.

Ce projet qui s'inscrit dans la poursuite des réformes et des stratégies sectorielles menées par notre pays en faveur de l'investissement, de l'emploi et du développement humain, vise en particulier ses objectifs prioritaires : le renforcement des acquis du pays en matière de résilience économique par la poursuite d'une gestion efficace de la crise mondiale pour l'atténuation de ses impacts dans un contexte international encore chargé d'incertitudes. Aussi, le Gouvernement s'attache-t-il au maintien de l'attitude de vigilance et de prudence observée jusqu'à présent, notamment par la mise en œuvre d'une politique publique appropriée à même de permettre de dégager les marges de manoeuvre nécessaires pour la poursuite de l'effort d'investissement public et des grands chantiers d'infrastructures ; le développement de la solidarité nationale à travers la priorité accordée au développement humain dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la santé, du logement social, du développement du monde rural et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. A ce titre, le projet de loi de finances pour

l'année 2011 prévoit la mise en œuvre du Fonds de Solidarité Familiale comme nouveau mécanisme de filet social ; la stabilisation des différentes composantes du cadre macroéconomique afin de consolider les bases d'une croissance durable et conforter la confiance des opérateurs économiques et sociaux et des marchés financiers internationaux quant à l'avenir. Cette confiance a été marquée au cours de l'année 2010 par l'attribution de la note « Investment Grade » au Royaume du Maroc par les agences de notation « Standard & Poor's » et « Fitch Rating » et a été confirmé tout récemment par le succès de l'opération de mobilisation d'un emprunt obligataire de 1 milliard d'Euros. Dans la continuité des réformes visant la modernisation du système financier national et l'amélioration des ressources publiques, le projet de loi de finances prévoit la création de la place financière de Casablanca « Casa Finance City » ainsi qu'un dispositif fiscal pour le développement de l'épargne à long terme et l'intégration du secteur informel dans les circuits économiques officiels.

Enfin, la politique menée par le Gouvernement pour la consolidation des bases d'une croissance forte et durable repose sur quatre piliers : le soutien de la demande, la création d'un climat propice à l'initiative privée, la mise à niveau de l'entreprise marocaine et la poursuite des réformes structurelles et sectorielles.



# POLITIQUE ECONOMIQUE

## L'économie marocaine face aux turbulences mondiales : vive la crise

Rédouane Taouil / Professeur à l'Université Pierre Mendès - France , Grenoble

La Vie Economique – 24/12/2010

Selon les calculs de Bank Al Maghrib, le maintien du déficit public dans les limites de 3% du produit intérieur brut sous l'hypothèse d'une croissance en valeur de 5% appelle la stabilisation du ratio d'endettement public 47%, soit à peu près le taux enregistré en 2008 et 2009.

Les retombées négatives de la crise mondiale ont rappelé avec éclat que la croissance de l'économie nationale reste tributaire de l'agriculture et que le logiciel des politiques budgétaire et monétaire est manifestement en mal d'efficience.

La crise mondiale s'est propagée au-delà de l'activité réelle, par des effets de contagion financière. Si la stabilité du système bancaire et financier a été épargnée du fait de la faible ouverture extérieure, l'accentuation de l'incertitude sur l'activité a pesé sur les comportements d'offre de crédit. Les restrictions de facilités de caisse, le renforcement des exigences de garantie, le non renouvellement de lignes de crédit sont autant d'indices de durcissement du crédit. Les banques ont augmenté les taux d'intérêt en y incorporant des primes de risque plus élevées en même temps qu'elles ont procédé à des révisions à la hausse des crédits octroyés à des taux variables. Ce resserrement de la contrainte financière a desservi la croissance à travers son impact récessif sur l'activité.

### La réalité de la contrainte budgétaire

A la fausse évidence de la résilience de l'économie marocaine s'ajoute celle afférente à la nécessité du renforcement de la discipline budgétaire. Le motif invoqué à cet égard est que la baisse des recettes fiscales et la hausse de la compensation réduisent la marge de manœuvre de sorte que la modération des dépenses publiques s'impose. Selon les calculs de Bank Al Maghrib, le maintien du déficit public dans les limites de 3% du produit intérieur brut sous l'hypothèse d'une croissance en valeur de 5% appelle la stabilisation du ratio d'endettement public à 47%, soit à peu près le taux enregistré en 2008 et 2009. Ces calculs, censés apporter une caution scientifique à l'impératif de soutenabilité des finances publiques, sont sujets à discussion tant ils ignorent une règle arithmétique, pourtant élémentaire, selon laquelle le taux de croissance multiplié par le ratio de la dette publique égale le taux de déficit budgétaire.

Si l'on applique cette règle, la dette nécessaire au maintien du déficit à 3%, pour une croissance de 5% l'an, est de l'ordre de 60% du produit intérieur brut. Une hausse de l'endettement public garantit bel et bien le respect de la règle du déficit public. Les autorités budgétaires disposent d'une marge de manœuvre dans le cadre du schéma de la stabilité macroéconomique qui commande leurs décisions. Il est à noter également que la comptabilité de l'investissement public prête à confusion.

### **Le dilemme du contrôle de l'inflation**

Le maintien d'une très faible inflation est nécessaire à la sauvegarde de la stabilité macroéconomique. Voilà une autre fausse évidence qui implique que la politique monétaire doit veiller prioritairement, à travers la régulation de la liquidité bancaire, à la maîtrise de la stabilité des prix. Cette orientation n'est pas fondée objectivement. Face à l'assèchement des liquidités, la Banque centrale procède au refinancement du système bancaire par l'intermédiaire des avances à 7 jours en contrepartie de titres publics. A l'aide de cet instrument, elle détermine le taux d'intérêt qui sert de référence au marché monétaire. Cette action renforce le maintien du taux d'intérêt au dessus de son niveau directeur, qui est de l'ordre de 3,25%, et pèse sur la distribution du crédit. Or, le fléchissement de l'inflation à 1% requiert un ajustement du taux d'intérêt à la baisse.

Compte tenu du niveau de la demande globale, un tel ajustement n'est pas de nature à induire une tension sur les prix ni à entamer la crédibilité des autorités monétaires. Même si un surcroît d'inflation se produit, il serait en mesure d'alléger les charges financières, de réduire les taux

d'intérêt réels et d'assurer un gain d'activité. Les autorités monétaires semblent cependant sujettes à un dilemme qui les contraint à reléguer à un second plan le soutien à l'activité. D'une part, les baisses du taux d'intérêt ne sont généralement que lentement et partiellement répercutées par les banques. Cette difficulté de transmission des impulsions monétaires, liée entre autres à la concurrence restreinte au sein du système bancaire, affaiblit l'impact sur l'économie réelle. D'autre part, si la baisse du taux d'intérêt entraîne effectivement une réduction du coût du crédit, elle pourrait, selon le décideur monétaire, favoriser la spéculation et menacer la stabilité financière. Si l'on écarte, en définitive, les fausses évidences, il apparaît bien que l'économie marocaine a été sérieusement affectée par les chocs externes. Cette vulnérabilité appelle un recentrage sur la demande domestique par le biais de règles flexibles de politique économique de nature à stimuler l'activité globale. Des garanties de prêt de nature à alléger la contrainte financière des entreprises, des plans d'investissement public, le soutien à l'emploi et la consommation seraient entre autres des mesures à même de conjuguer stabilité et croissance. De même que «la bonne santé ne présage rien de bon», comme l'a mis en scène Jules Romains dans Knock ou le triomphe de la médecine, la stabilité macroéconomique n'est pas forcément un bon signe. Si elle n'est pas une fin en soi, elle doit être définie en fonction du double objectif de croissance et d'amélioration du bien-être social.

## Gestion des risques : « des scénarios extrêmes librement pensés »

Revue Banque Stratégie, juin 2010

Stefan De Lombaert, Directeur SAS EMA Risk Practice

Propos recueillis par Elisabeth Coulomb (Rédacteur en Chef de la Revue Banque Stratégie)

Dans le cadre de leur gestion des risques, les banques et autres établissements financiers pratiquent depuis longtemps le stress testing. Mais il reste une marge d'amélioration dans ces pratiques. C'est d'ailleurs ce que vient de rappeler le Comité de Bâle dans ses récentes recommandations.

### À quoi servent les stress tests ?

Ils s'intègrent dans un ensemble de mesures utilisées par les banques pour évaluer leurs risques. Plus précisément, ils complètent la méthodologie de Value at Risk (VaR) qui est une mesure statistique fondée sur les faits constatés dans le passé que l'on essaie de projeter dans le futur avec une probabilité raisonnable d'occurrence (l'intervalle de confiance). Ainsi une VaR à 99 % (99,5 % pour être coté triple A) signifie qu'une perte sur 100 survenue dans le passé n'a pas été captée. Mais cette méthode n'inclut pas les événements qui n'ont jamais eu lieu ou sont intervenus dans un passé trop lointain. Le stress test, en revanche, sert à intégrer ces situations inédites, sous forme de scénarios extrêmes librement pensés. Ils concernent n'importe quel type de risque, de marché, de crédit ou opérationnel.

Ces scénarios peuvent être conçus en interne avec une équipe d'économistes avec l'aide d'académiques, ou, pour les établissements plus petits, il est possible de les acheter, mais il faut à minima avoir la capacité de les incorporer dans le système informatique.

### Le Comité de Bâle recommande des scénarios extrêmes, mais plausibles. Comment les construire ?

C'est en effet l'objet de la récente communication du Comité de Bâle sur les stress tests: les scénarios utilisés n'étaient pas assez créatifs. De plus, les banques procèdent par petits chocs plutôt que par des chocs de grande ampleur correspondant à des situations réellement catastrophiques qui peuvent causer leur faillite. C'est ce qui devrait intéresser les banques: savoir quel serait exactement ce scénario mortel. Il est possible de calculer le chiffre de perte au-delà de laquelle la société est en faillite, mais dans quelles circonstances survient-elle? Quelle combinaison d'événements? C'est le reverse stress testing : parmi les 10 000 scénarios calculés, il faut sélectionner celui qui donne les pires résultats, puis remonter la chaîne pour déterminer les facteurs du risque et les enchaînements de cause à effet en jeu.

Il s'agit ensuite de voir quelles mesures prendre contre cela, en diminuant les positions risquées, en prenant une assurance supplémentaire ou en vendant une activité ...

Autre insuffisance pointée par le Comité de Bâle, les banques ne regardent pas assez non plus la corrélation entre les différents types de risques : or un scénario qui intègre une très forte inflation induit un risque de marché, mais aussi potentiellement une hausse des défauts de crédit. Enfin, le problème le plus aigu est sans doute que, tant que tout allait bien, les risk managers avaient du mal à se faire entendre. Rien ne sert de sonner l'alarme si personne n'écoute!

### **Comment organiser la corrélation des risques dans les stress tests?**

L'idéal est de partir d'une approche bottom up, de bas en haut, en centralisant toutes les expositions et les facteurs de risques dans un seul environnement pour les faire bouger ensemble. Il faut également rassembler les données utilisées dans les différentes activités en un point unique, pour qu'il y ait une cohérence dans les scénarios générés appliqués aux différentes activités. Une approche moins sophistiquée consiste à corréler les résultats des calculs par type de risque a posteriori.

C'est une des limites du dispositif Bâle II: contrairement à Solvabilité II, il n'intègre pas d'emblée un modèle de capital économique global qui, dès le départ, organise la corrélation des risques entre eux. Les calculs sont réalisés séparément pour chaque type de risque et puis simplement sommés, sans en évaluer la corrélation. Sans compter que l'approche Bâle II ne prends en compte que trois risques: marché, crédit, opérationnel alors qu'en réalité ils sont bien plus nombreux: liquidité, ALM, risk business ... Certes, il existe la possibilité d'une pondération supplémentaire dans le pilier 2 pour tenir compte de ces derniers dans chaque établissement, mais ce ne serait pas forcément bien vu qu'un régulateur

commence ainsi à jouer cavalier seul sur son marché.

Il faut également disposer d'une base unique qui compile et archive tous les scénarios utilisés, les inputs et les résultats obtenus, car le régulateur est susceptible de vous interroger sur les scénarios utilisés dans un passé plus ou moins proche pour étayer les calculs qui lui auront été présentés.

Enfin, il faut aussi que chacun coopère pour alimenter les bases communes; sinon chacun continuera à faire ses calculs séparément.

### **Comment évaluer la pertinence du scénario choisi?**

Le risk management conçoit les modèles, mais souvent avant de les utiliser, l'audit interne est sollicité pour donner son avis sur la validité du modèle. Les scénarios des stress tests de grande ampleur, qui servent à calculer ses réserves ou son capital, doivent être homologués par le régulateur qui vérifiera qu'ils sont bien documentés et stables.

### **Quelles sont les catégories de stress test menés par les établissements?**

Les tests de grande ampleur associés au capital économique sont en général sur un horizon d'un an. Mais les banques mènent aussi de nombreux tests plus limités sur leurs activités, pour lesquels le principe est le même, mais la finalité différente: ainsi les stress tests dans les salles de marché servent surtout à évaluer la sensibilité d'une position à des pertes sur un horizon très court, parfois d'une journée. Ces tests sont à usage très opérationnel et servent souvent à fixer des limites à la perte quotidienne possible, que doivent respecter les traders. Il existe également des tests de liquidité. Les scénarios portent sur le comportement

des clients: que se passe-t-il si ceux-ci ne font plus de remise ou retirent en masse leurs avoirs?

Quant au risque crédit, il se décline en « sous-risques », comme la concentration géographique par pays, le risque sectoriel, aussi la diversification entre très bons, moyens et mauvais clients en termes de rating.

Enfin, en ce qui concerne le risque opérationnel, le problème consiste souvent à compléter les données internes. Les données internes sont les pertes constatées dans l'établissement: fraudes, incidents physiques, hackers sur le système d'information ... Dans la plupart des cas, ces événements se traduisent par des montants limités, au maximum 100 000 euros par événement. Mais il faut également intégrer l'occurrence potentielle de pertes qui pourraient atteindre des dizaines de millions d'euros.

### **Avez-vous vu les pratiques changer suite à la crise ou à la position du Comité de Bâle?**

La plupart des banques essaient de s'en tirer avec les moyens du bord, sans avoir pour le moment revu fondamentalement leur façon de voir les choses. Le plus délicat reste peut être l'idée qu'il faut faire des scénarios vraiment en dehors du commun: que se passe-t-il si toutes les devises perdent 20 % face à l'euro? Là on pense librement... Mais début 2008, les assureurs, dans Solvabilité II, devaient calculer une perte sur les actions de 30 % par an: ils trouvaient cela « cinglé » ! Trois mois plus tard, on a atteint une baisse de 20 % en un jour!

## La fin du chèque: Risques et opportunités pour les cartes de paiement

Didier Geiben

Revue Banque / Novembre 2010

**Banquiers et distributeurs s'accommodent assez bien de la survivance du chèque en France malgré la mise en place de SEPA. La transition vers un monde, sans chèque devrait donc se faire en douceur, au profit de la carte. A condition que le futur « virement de proximité » ne vienne pas bouleverser le modèle.**

Un certain nombre de pays, parmi lesquels des pays scandinaves, l'Irlande et le Royaume-Uni, ont pris la décision de supprimer par décret le chèque, au bout d'une période de transition. Pour le Britain's Payments Council, sa disparition devrait intervenir fin octobre 2018. Son président a ainsi déclaré « qu'il y avait des manières plus efficaces de payer au XXIème siècle, qu'il était temps de faire bénéficier l'économie de son remplacement et qu'à fin 2018, il ne devait plus exister de scénario où les consommateurs, particuliers et entreprises, aient encore besoin d'utiliser un chèque ».

### SUPPRIMER LE CHÈQUE: UNE PRIORITÉ CONTESTÉE?

Cette décision a provoqué des inquiétudes principalement chez les petites entreprises et chez les retraités s'exprimant au travers de leurs associations. Comme en France, ces deux catégories concentrent une grosse partie de l'usage du chèque. D'après ces associations, près de 7 millions de Britanniques de plus de 65 ans n'auraient jamais utilisé Internet et la disparition du chèque les forcerait, selon elles, à accumuler plus d'espèces, les rendant de fait plus vulnérables. Une motion déposée par un député libéral démocrate intitulée « Save the Cheque » a ainsi recueilli plus

de cent signatures. Le Britain's Payments Council affirme avoir entendu les protestations, mais ajoute « qu'aucun groupe consulté n'a considéré que le calendrier de la fin du chèque en 2018 était non réalisable ».

Il semble peu probable qu'à l'instar des Britanniques, les banques et autorités de tutelle en France prennent le risque de décréter unilatéralement la fin du chèque en France. Le gouvernement craint - et la situation volontariste du Royaume-Uni en apporte la preuve - que la représentation parlementaire et les associations ne cherchent à intervenir sur un sujet considéré comme sensible. Les banques françaises s'accommodent de cette situation et ne donnent pas la priorité à la disparition du chèque.

Tout juste pourraient-elles souhaiter qu'une telle condamnation à disparaître du chèque ne soit décidée par Bruxelles. Or, ce n'est pas la voie qui a été choisie avec le SEPA, qui promeut une convergence autour de trois moyens de paiement (virement, prélèvement et carte), mais laisse vivre leur vie à des instruments de paiement nationaux bien ancrés dans les cultures locales et ce malgré leur apparent décalage avec les objectifs de convergence du SEPA.



## Les chiffres-clés du chèque

### Les modèles français et britannique comparés

Le chèque occupe une place encore très importante dans les paiements en France. 3,15 milliards de paiements ont été effectués en 2008 avec un chèque, en diminution certes de près de 6 % en trois ans. Représentant environ la moitié du nombre de transactions par carte, les valeurs échangées par chèques, soit 1448 milliards d'euros, représentent 5 fois la valeur des paiements par carte. Au Royaume-Uni, 1,4 milliard de chèques ont été émis en 2008, soit 2,3 fois moins qu'en France pour une population équivalente. L'usage du chèque y décline depuis 20 ans, ayant notamment baissé de 40 % entre 2005 et 2009, soit beaucoup plus vite qu'en France. Cette spécificité réside dans le fait que le chèque est encore en France très présent pour payer des commerçants, du fait notamment de sa gratuité, à l'inverse de chez nos voisins. Le paiement par chèque chez les commerçants ne représente ainsi outre-manche moins d'un paiement sur 25.

Il est intéressant de noter qu'en France, le chèque est principalement un moyen de paiement «interentreprises» en termes de valeur (75 % du chiffre d'affaires) mais un moyen de paiement de particuliers en termes de volume (82 % des transactions, dont 72 % pour des paiements de contact au quotidien). On trouve les plus gros volumes de chèques dans le petit commerce alimentaire (18 % des volumes), la santé (10 %), les services (9 %) et le grand commerce alimentaire (9 %). À la différence du marché français, les consommateurs anglais n'utilisent plus le chèque dans leurs paiements de proximité, concentrés sur les espèces et les cartes (près de 8 milliards de transactions en 2008, soit un tiers de plus qu'en France). Les commerçants britanniques l'acceptent de moins en moins, du fait de son coût de, traitement (environ 1 E), voire plus du tout dans le cas de la grande distribution.

## DES INTÉRÊTS DIVERGENTS PARMIL LES DISTRIBUTEURS

Sur le chèque, banquiers et commerçants français ont ainsi trouvé depuis de nombreuses années un modus vivendi qui rend de fait ce moyen de paiement assez vivace encore pour de nombreuses années. Côté commerçants, il faut distinguer le grand du petit commerce.

- Le grand commerce français, ainsi que le commerce organisé, franchisé et succursaliste, s'accommode très bien du chèque en l'automatisant au maximum sur le point de vente. Image chèque, archivage local et non échange, interrogation de fichiers négatifs divers, backoffice pour récupérer les impayés et gérer les litiges, date de valeur négociée pour les remises, tout concourt dans la grande distribution à faire du chèque un moyen de paiement somme toute assez sécurisé et au final plus économique que les autres moyens de paiement espèces et cartes. Certes, le temps de passage au point de vente n'est pas optimal, mais cet argument n'a jusqu'ici pas été suffisant pour que la grande distribution en France soit prête à suivre les initiatives de son

homologue britannique qui a étouffé l'usage du chèque il y a déjà plusieurs années.

- Côté petit commerce, la situation est différente: l'arsenal des moyens de traitement automatisés, disponibles dans la grande distribution, n'existe pas. Si la nécessité d'un déplacement physique pour les remises en banque et les dates de valeur prises par les banques ne concourent pas à optimiser la gestion de leur trésorerie, la motivation principale vient plus souvent des impayés pour lesquels les petits commerçants ne sont organisés ni pour les prévenir, ni pour les recouvrer. Le taux moyen d'incidents sur les chèques dans le petit commerce est en effet réputé être 2,5 fois supérieur à celui de la grande distribution (0,35 % contre 0,15 %). Ce sont donc les petits commerçants qui, de plus en plus souvent, prennent l'initiative de ne plus accepter les chèques et participent de sa décroissance.

## LES BANQUES S'ACCOMMODENT DE LA RÉSISTANCE DU CHÈQUE

Côté banques, il faut distinguer le segment

des particuliers de celui des entreprises. Dans les deux cas, il est à noter que le chèque n'est pas facturé à l'usage, malgré la possibilité pour les banques de le faire depuis la fin du « ni ni » (ni facturation, ni rémunération des dépôts).

- Les particuliers concentrent les plus gros volumes de chèques (près de 2,6 milliards de chèques), mais de valeur moyenne faible. Les gains de productivité concernent donc essentiellement ce segment. L'effort des banques a porté sur la réduction des coûts de traitement, en évitant depuis près de 10 ans les échanges de formules papier entre banques et avec la grande distribution. La facturation des incidents, souvent critiquée, ne parvient évidemment pas à rééquilibrer un compte d'exploitation déficitaire sur les paiements des particuliers, car la gestion des chèques remis majoritairement à l'encaissement par des petits commerçants est coûteuse et requiert beaucoup d'interventions non automatisées. Sur ce segment des particuliers, sans nul doute les banques auraient tout à gagner à le faire disparaître en le faisant cannibaliser par les moyens de paiement SEPA et en priorité par les cartes.

- Sur la clientèle des professionnels et des entreprises, les enjeux se situent du côté des flux (près de 1100 milliards d'euros) et non du côté des coûts de traitement, car les volumes de transactions y sont relativement faibles. Alors que les dates de valeur ont été supprimées sur les chèques des particuliers par de nombreuses banques, elles subsistent encore pour les entreprises. Le chèque, qui n'entre pas dans le champ d'application de la DSP, présente encore une source de revenus liée aux dates de valeur écartées par la Directive sur les moyens de paiement SEPA. Les banques sont donc fondées à ne pas s'inquiéter de la bonne résistance du chèque sur ces segments, notamment chez les professionnels et PME qui l'apprécient encore largement pour des raisons de souplesse de trésorerie, alors

**Repères N°28 / BANQUE**

que les grandes entreprises migrent de plus en plus vers le virement.

## **À QUEL INSTRUMENT PROFITERAIT LA FIN DU CHÈQUE ?**

Décréter, comme les Britanniques, la fin du chèque en France ne fait donc pas partie des priorités des acteurs tant politiques qu'économiques. Mais essayer de faire décélérer son usage chez les particuliers en poussant les moyens de paiement SEPA, et au premier rang d'entre eux les cartes, est cependant une évolution acceptable pour les banques. En paiement de contact, le chèque représente près de 260 milliards d'euros, soit un niveau proche des flux cartes, et en migrer une partie dans un modèle cartes serait évidemment bénéfique pour elles. En paiement à distance, les chèques de particuliers pèsent près de 100 milliards d'euros et les faire migrer vers un modèle cartes serait également un axe marketing logique et cohérent pour les banques, même si cela semble moins facile que pour le paiement de contact tant: le prélèvement automatique est privilégié par les grands facturiers.

Dans ce contexte, la remise en juillet 2010 du rapport Pauget-Constans à la ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, Christine Lagarde, est intéressante à analyser. Nous y lisons deux recommandations relatives au chèque:

- première recommandation: « *Compte tenu notamment des risques que l'utilisation des chèques présente pour les populations fragiles en matière de frais associés et des coûts de gestion élevés du chèque en France pour le système bancaire, au détriment de l'allégement du prix d'autres services bancaires, la mission propose que soit préparé de façon concertée un plan de remplacement progressif moyen terme du chèque par des moyens alternatifs de paiement répondant mieux aux besoins des utilisateurs actuels du chèque* ».

**DRNC /DEJRG / SD**

- deuxième recommandation: « *Il est également proposé que la profession bancaire élabore en 2011 un plan de développement du « virement électronique de proximité li qui permette à un large public d'utiliser facilement et au moindre coût un mode de paiement occasionnel ou périodique qui pourrait lui aussi se substituer au chèque, qui est déjà très répandu dans d'autres pays européens et qui bénéficie d'ores et déjà du label du SEPA. Un tel virement serait dit de proximité parce que rendu d'une utilisation particulièrement facile pour l'émetteur, par exemple s'agissant des coordonnées du destinataire qui seraient préalablement enregistrées* ».

La première recommandation pourrait laisser penser que l'on souhaite converger vers la situation britannique, sans date butoir, dans un contexte français de solution concertée et donc consensuelle. Mais les motifs exposés ne concernent ni les professionnels ni les entreprises. Le virement de proximité évoqué comme une solution pour les particuliers pourrait être sans incidence sur l'usage du chèque par les entreprises, et les professionnels, ce qui somme toute pourrait présenter un faible risque pour les banques. Sont donc clairement concernés dans ce rapport les paiements de contact des particuliers. Dans ce cas, qu'apporte ce « virement de proximité » par rapport aux systèmes cartes existants, si ce n'est une nouvelle organisation du marché et un nouveau modèle économique? Ce nouveau moyen de paiement favorisera-t-il alors un futur système européen de paiement par carte, tel que le prévoit le projet Monnet, à la recherche notamment d'une convergence avec les systèmes de paiement allemand ?

### **LE « VIREMENT DE PROXIMITÉ » : INCERTITUDES POUR LES BANQUES**

Alors qu'il apparaissait que la fin du chèque (ou tout au moins sa forte décroissance) dans les usages des

particuliers représentait une véritable opportunité pour les systèmes cartes existants, l'introduction d'un nouveau moyen de paiement « plastique » pourrait présenter des incertitudes pour les systèmes cartes existants. Car il pourrait bien s'agir d'un système carte « 3 coins », faiblement attractif pour les banques, mais existant déjà en Allemagne, qu'annonce ce virement de proximité ou « virement carte ». Le particulier, en étant authentifié par une carte sur le point de vente, viendrait signer un ordre de virement à sa banque en faveur d'un commerçant identifié par son IBAN. Plus d'interchange, des commissions commerçants réduites et fixes sont autant de caractéristiques d'organisation d'un marché ressemblant au schéma de paiement EC-cash card allemand ou aux Regional EITPOS networks américains avec leurs « PIN debit cards ».

Il n'est pas certain que cette recommandation du rapport Pauget-Constans soit mise en œuvre par les banques sans une analyse approfondie de ses impacts. Si ces dernières semblent d'accord sur la nécessité de l'émergence d'un système européen de paiement par carte, il est peu vraisemblable qu'elles adhèrent au modèle économique d'un « virement par carte » sur le point de vente qui présenterait plus de risques que d'opportunités. Leurs raisons de s'inquiéter sont multiples. Le banquier acquéreur et les interchanges peuvent ne plus trouver leur place dans un tel système. Ainsi les commerçants, et notamment la grande distribution, pourraient être intéressés par promouvoir un système de paiement garanti qui, pour le consommateur, ressemblerait à un paiement par carte habituel. Si de leur côté les commerçants mettent en place leur propre système de paiement basé sur le SDD (prélèvement) alors le chèque pourrait certes accélérer sa décroissance mais avec un impact probablement négatif sur les revenus des comptes d'exploitation des schémas cartes actuels.

On perçoit donc bien tout l'intérêt pour les banques de s'atteler à la question du chèque comme elles le font progressivement, par la promotion de cartes qui présentent un modèle économique, aujourd'hui éprouvé tant dans l'émission que dans l'acquisition. Mettre sur le marché un nouveau moyen de paiement est porteur de risques de déstabilisation du système existant et d'effets domino, ce qui pourrait au final être moins intéressant pour les banques qu'un statu quo ou qu'une orientation pragmatique inspirée des Britanniques !

# BANQUE

## L'activité bancaire au cœur des missions de la Direction générale des Finances publiques

Jean-Luc Brenner, Sous-directeur chargé de la gestion comptable et financière des collectivités locales, Direction générale des Finances publiques

Gestion et Finances Publiques, Novembre 2010

« la Direction générale des Finances publiques (...), en liaison avec la Direction générale du Trésor, élabore les règles et les procédures relatives à la gestion de la dette publique, à l'exécution des opérations de trésorerie de l'Etat, ainsi qu'à la réalisation d'opérations de collecte de l'épargne au profit de l'Etat et des correspondants du Trésor, et veille à leur mise en œuvre» (8° de l'art, 2 du décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 créant la Direction générale des Finances publiques). Le présent article vise à rappeler que cette mission a un lien étroit avec celle consistant à élaborer et à veiller à la mise en œuvre des règles et procédures relatives à la vérification de l'utilisation des fonds publics (9° du même art.).

Dans sa planification stratégique, arrêtée en juin 2010 après une large concertation interne, la DGFIP dégage trois orientations à mettre en œuvre d'ici 2012: garantir une gestion de qualité aux déposants obligatoires au Trésor, conforter la mission de gestion des fonds de la clientèle de la Caisse des dépôts et consignations et poursuivre la démarche de sécurisation des activités bancaires (contrôle interne et lutte anti-blanchiment).

En effet, le droit en vigueur autorise la DGFIP à effectuer des opérations de banque (art, I, 518-1 du Code monétaire et financier (CMF)). Un chèque peut être tiré sur le Trésor public comme sur n'importe

quelle banque (art. L. 131-4 du CMF). Lorsqu'il gère les moyens de paiement des organismes publics, le Trésor public est également considéré comme un prestataire de services de paiement au sens de la réglementation communautaire transposée en droit Interne (art. I, 521-1 du CMF). Surtout, le réseau de la DGFIP gère au quotidien plus de 100000 comptes bancaires.

Dans un souci d'efficacité, la fusion de l'ex-DGI et de l'ex-DGCP s'est d'ailleurs accompagnée de la création en 2008 d'un bureau d'administration centrale (CL-I C) concentrant toutes les compétences nécessaires au pilotage des diverses activités bancaires qui étaient auparavant dispersées (art, 14 de l'arrêté NOR BCFP0807277A du 3 avril 2008 portant organisation de la DGFIP).

### LES COMPTES DE DEPOT DE FONDS AU TRESOR SONT L'INSTRUMENT ASSURANT L'UNITE FINANCIERE DE L'ETAT

Deux catégories de comptes bancaires sont à distinguer. En premier lieu, la DGFIP suit dans ses écritures plus de 35000 comptes de dépôt de fonds au Trésor (DFT). Les titulaires de ces comptes, dénommés « correspondants du Trésor », sont les organismes publics qui, en application de lois et règlements, sont astreints de déposer leur trésorerie auprès de l'Etat (art, 118 du décret n° 62-1587 du

29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique). Sous réserve des dispositions particulières prévues en loi organique relative aux lois de finances, ces comptes ne peuvent pas présenter de découvert (art. 121 de ce même décret).

### **La DGFIP, colonne vertébrale financière de l'Etat**

Le concept de Trésor public désigne à la fois l'ensemble des moyens financiers dont dispose un Etat et l'administration de ce dernier chargée de les gérer sur l'ensemble du territoire national. De façon historique, la mission de gestion des flux financiers publics a toujours été exercée en liaison étroite avec la mission de collecte des Impôts du fait de l'importance des ressources fiscales parmi les ressources budgétaires de l'Etat.

Le réseau du Trésor public, héritier du Trésor royal dont certains font remonter l'origine à Philippe Auguste même si sa forme ne s'est stabilisée qu'à compter du Second Empire, a ainsi été chargé de tenir la comptabilité des personnes morales de droit public et de manier l'ensemble de leurs fonds publics. La gestion efficace de ces fonds disponibles, en se servant des encaissements pour opérer les décaissements, s'apparente aux fonctions essentielles d'une banque. Avant que le Trésor public ne joue pleinement son rôle actuel, le système des fermiers généraux datant de l'Ancien Régime reposait d'ailleurs essentiellement sur une opération de crédit, ceux-ci avançant à l'Etat le produit des impôts avant de se charger de les collecter auprès des contribuables pour se rémunérer.

C'est donc bien un besoin essentiel de l'Etat qui est en jeu ici, le financement au jour le jour de son action. Parmi les principes budgétaires fondamentaux désormais en vigueur figure celui

d'universalité qui signifie que le montant intégral des ressources d'un organisme public couvre l'ensemble de ses charges sans qu'il y ait contraction entre elles. Il est complété au niveau comptable par le principe d'unité de caisse assuré par le Trésor public. Ainsi, l'unique caisse du comptable public recueille toutes les recettes et paie toutes les dépenses publiques (art. 44 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique).

Nombre d'établissements publics nationaux disposent d'un compte de dépôt de fonds au Trésor sur lequel sont débitées leurs dépenses et créditées leurs recettes. La plupart des régisseurs de recettes et/ou d'avances, tant dans le secteur étatique que dans le secteur public local, est également titulaire d'un tel compte. Par principe, « les fonds des organismes publics autres que l'Etat sont déposés au Trésor, sauf dérogations autorisées par le ministre des Finances » (art. 43 du décret de 1962). Ainsi, la trésorerie de l'Etat est alimentée par celle des correspondants du Trésor (art. 25 et 26 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances).

L'article 26-3 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001, relative aux lois de finances (LOLF), précise toutefois que « sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat ». Mais, contrairement aux autres correspondants du Trésor, leurs disponibilités ne sont pas déposées sur un compte individualisé de dépôt de fonds au Trésor (cf., infra). Alors que la DGFIP poursuit ses expertises sur la faisabilité d'une gestion future de leur trésorerie sur des comptes de dépôt de fonds au Trésor, celle-ci demeure suivie sur l'unique compte bancaire que chaque comptable



public doit ouvrir auprès de la Banque de France (art, 114 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique). Cette réflexion vise notamment à remédier aux difficultés liées au fait que ce dernier compte est le réceptacle des mouvements financiers de tous les organismes dont un même comptable tient la comptabilité, ce qui interdit l'automatisation de l'imputation des différents débits et crédits bancaires constatés.

En définitive, les correspondants du Trésor sont à l'origine de plus de la moitié des flux quotidiens constatés sur le compte unique du Trésor, hors opérations de dette et de trésorerie. Leurs dépôts s'analysent comme le placement de la trésorerie excédentaire d'une administration auprès d'une autre administration. Cette opération permet de limiter les emprunts de la sphère publique à des entités non publiques et donc le montant de la dette publique calculée selon les critères de Maastricht (plafond d'endettement défini au niveau communautaire). Dans le cadre des objectifs de performance assignés depuis 2006 à la gestion de la trésorerie, l'Etat cherche donc à financer ses besoins de trésorerie par l'accroissement des dépôts des correspondants plutôt que par l'émission de bons du Trésor souscrits notamment par des correspondants (réexamen de dérogations à l'obligation de dépôt de fonds accordées par le passé à certains correspondants et réorientation des placements des établissements publics nationaux).

Si au XX<sup>e</sup> siècle « le Trésor de banquier de l'Etat a ainsi été amené, par étapes, à se faire Etat-banquier » avant qu'un mouvement de privatisation des établissements de crédit et de libéralisation des marchés n'amène l'Etat à

se désengager, la crise financière de 2008 et 2009 a justifié la réintervention de l'Etat pour garantir la pérennité même des établissements bancaires privés. A cette occasion, les atouts du Trésor public, banquier des organismes publics, ont été appréhendés sous un nouveau jour, cette crise ayant démontré toute la valeur de la sécurisation des fonds publics, y compris ceux des correspondants du Trésor, que seul l'adossement à l'Etat autorise in fine.

Dans ce contexte, la loi de finances rectificative pour 2010 n° 2010-237 du 9 mars 2010 décide d'affecter sur des comptes de dépôt de fonds près de 35 milliards d'euros pour financer des Investissements visant à augmenter le potentiel de croissance de la France. L'article 8 de cette loi prévoit que les fonds correspondants seront affectés à des organismes gestionnaires clairement identifiés pour financer ces dépenses d'investissement d'avenir. Ceux-ci ont ouverts des comptes de dépôt de fonds pour y loger ces versements de l'Etat en distinguant les dotations consommables (60 % du volume total) des dotations qui ne le sont pas (40 %), c'est à dire conservées par l'opérateur choisi par l'Etat, seuls les intérêts produits par ces comptes pouvant être employés. Ce faisant, les comptes de dépôt de fonds au Trésor offrent à l'Etat un moyen moderne à la fois d'intervention et de contrôle de l'emploi des fonds publics.

Vis-à-vis de l'ensemble de sa clientèle bancaire, la DGFIP poursuit une stratégie de modernisation des prestations bancaires et de diversification des moyens de paiement offerts aux déposants afin de leur assurer une qualité de service conforme aux standards de la place financière. Par exemple, à la faveur de l'harmonisation européenne en cours des Instruments de paiement (virements, prélèvements, cartes bancaires), elle joue

actuellement un rôle d'entraînement de l'ensemble du secteur public appelé par les pouvoirs publics à donner l'exemple au secteur privé.

Dans ce dernier domaine, la DGFIP simplifie la vie des usagers et des organismes publics en leur permettant d'accéder à de nouveaux moyens monétiques s'appuyant sur les technologies les plus récentes. Un autre exemple tient aux réflexions engagées concernant l'adaptation de son système d'information de gestion des comptes bancaires (application CEP) afin de tirer notamment parti du développement de la banque en ligne (télétransmission par les clients de fichiers de virements à opérer pour éviter leur ressaisie par la DGFIP, par exemple). Enfin, les compétences bancaires du réseau de la DGFIP lui permettent plus facilement d'assumer son rôle de conseil et d'expertise, de façon gratuite et objective car désintéressée, au profit des organismes publics non seulement en matière de placements ou d'endettement, mais aussi en matière de monétique faisant évoluer leur relation avec l'utilisateur (mise en place du prélèvement, du paiement par carte bancaire ...).

### **La DGFIP, interlocutrice des « banquiers » de l'Etat**

L'obligation de dépôt des fonds des organismes publics auprès du Trésor permet à la DGFIP de centraliser la trésorerie des divers organismes de la sphère publique, dotés d'un compte bancaire ou pas, afin de la mettre à disposition de l'Etat. Grâce à cette activité, celui-ci limite ses frais de recours au marché pour couvrir ses propres besoins de financement. Si les soldes de tous les comptes de dépôt de fonds au Trésor sont directement imputés en comptabilité de l'Etat et ainsi soumis aux contrôles de la Cour des comptes en vue de sa

certification, les opérations financières des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont par contre imputées sur les comptes bancaires ouverts au nom de leur comptable public auprès de la Banque de France (cf. supra). La Banque de France fait partie intégrante du système européen des banques centrales et participe à l'accomplissement des missions et au respect des objectifs qui sont assignés à celui-ci par les textes communautaires (art. L. 141-1 du CMF). Elle détient et gère les réserves de change de l'Etat en or et en devises (art. L. 141-2 du même code). Il est interdit à la Banque de France d'autoriser des découverts ou d'accorder tout autre type de crédit au Trésor public ou à tout autre organisme ou entreprise publics. L'acquisition directe par la Banque de France de titres de leur dette est également interdite (art. L. 141-3).

Si le nouveau statut de la Banque de France, garantissant son indépendance dans un souci de stabilité monétaire et de maîtrise de l'inflation, lui interdit désormais de fournir à l'Etat des prêts et avances comme le font les autres banques à leurs clients, elle lui rend d'autres services rémunérés d'intérêt général (art. L. 141-7). Le Trésor public est ainsi habilité à détenir un compte auprès d'elle (art. L. 141-8). L'Etat confie ainsi à la Banque de France la tenue du compte courant unique du Trésor public et l'exécution des opérations qui s'y rattachent (émission et réception des moyens de paiement dans le système interbancaire, notamment pour le compte des comptables publics). On notera d'ailleurs que la création d'un compte unique du Trésor à la Banque de France (1803) a précédé la formalisation du principe comptable d'unité de caisse (ordonnance du 31 mai 1833).

La Banque de France offre ainsi une gamme de services permettant le suivi en

temps réel et une gestion active de la trésorerie de l'Etat. Elle consolide quotidiennement dans cet unique compte national l'ensemble des comptes ouverts auprès d'elle par les comptables publics à travers tout le territoire national. A partir de ces fonds ainsi centralisés, l'Agence France Trésor (AFT) exécute diverses opérations financières afin que le solde du compte unique du Trésor en fin de journée soit nécessairement positif (en moyenne, il s'établit désormais à moins de 100 M€, soit moins de 0,5 % du total des flux quotidiens, contre 500 M€ en 2001). Sur un an, le total des mouvements sur ce compte s'élève à près de 6 000 Mds€, soit vingt-deux fois le budget général de l'Etat.

A ce titre, la Banque de France assure le traitement des moyens de paiement émis ou reçus par les comptables publics r':Jour le compte d'organismes publics:

- les prélèvements de billets destinés à l'alimentation des caisses publiques ou les versements de leurs excédents d'encaisse;

- l'encaissement des chèques reçus en paiement des créances publiques: produits fiscaux, locaux ... (168 millions d'opérations en 2009 contre 184 en 2003) ;

- l'encaissement des prélèvements en paiement de créances publiques (307 millions d'opérations en 2009 contre 232 millions en 2003);

- l'émission de virements qui est le mode de paiement le plus courant des dépenses publiques (249 millions d'opérations en 2009 contre 216 millions en 2003).

Ces diverses prestations découlent d'une convention conclue en 2002 puis renouvelée en 2010 avec l'Etat représenté par la DGFIP et la Direction générale du Trésor (AFT). Une autre convention renouvelée aussi en 2010 lie la DGFIP à la Banque postale qui lui offre

également des prestations d'approvisionnement et de dégageant de la caisse des comptables publics. Enfin des liens tout aussi étroits unissent la DGFIP aux instituts d'émissions propres à l'outre-mer (IEDOM, IEOM).

## **LES ACTIVITÉS DE PRÉPOSÉ DE LA CDC SÉCURISENT LES FONDS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL**

En second lieu, le réseau de la DGFIP tient également plus de 84000 comptes en qualité de préposé, c'est-à-dire de représentant local, de la Caisse des dépôts et consignations (art. L. 518-14 du CMF). La CDC, qui figure elle-même parmi les correspondants du Trésor les plus importants, est un établissement public spécial de l'Etat « chargé d'administrer les dépôts et les consignations, d'assurer les services relatifs aux caisses ou aux fonds dont la gestion lui a été confiée et d'exercer les autres attributions de même nature qui lui sont légalement déléguées. Elle est chargée de la protection de l'épargne populaire, du financement du logement social et de la gestion d'organismes de retraite. Elle contribue également au développement économique local et national. Particulièrement dans les domaines de l'emploi, de la politique de la ville, de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, de la création d'entreprise et du développement durable » (art. L. 518-2 du même code).

Le champ d'application de l'activité de préposé et les engagements respectifs de la CDC et de la DGFIP sont précisés par une convention qui organise le partenariat pour une durée de cinq ans. Cette convention ayant été renouvelée pour la dernière fois le 15 juin 2006 par les directeurs généraux de la CDC et de l'exDGCP, les deux partenaires élaborent

actuellement ensemble une nouvelle convention qui devrait être conclue mi-2011. Dans le cadre élargi des missions de la DGFIP, le pilotage de la mission de préposé a été aussi adapté aux nouvelles structures de la DGFIP, notamment pour permettre des synergies entre les missions économiques des directions locales des finances publiques avec leur mission de préposé (relais de l'action économique de la CDC en qualité d'investisseur, du Fonds stratégique d'investissement et d'Oséo).

### **La gestion des consignations auprès de la CDC**

Pour expliquer l'ancienneté des liens l'unissant au réseau du Trésor public, il n'est pas inutile de rappeler que la CDC a été créée, sous la Restauration, par la loi du 28 avril 1816, dans le but de rétablir la confiance dans les finances publiques, la Révolution et les guerres napoléoniennes ayant ruiné plusieurs générations d'épargnants. Son statut d'autonomie lui permet de protéger l'épargne privée qu'elle est appelée à gérer sans risque de récupération par l'Etat.

Dans ce cadre, depuis 1861, elle gère des consignations qui visent à protéger simplement et efficacement les droits des personnes physiques et morales, publiques ou privées. Elles donnent lieu à réception et à conservation de dépôts en numéraire ou en titres, selon les modalités fixées par une disposition législative ou réglementaire, une décision administrative ou bien encore une décision de justice. Par exemple, la consignation des fonds permet aux parties concernées de se prémunir contre l'issue incertaine d'un litige ou la réalisation d'un risque.

Pour améliorer la performance de cette gestion des consignations réalisée par les services de la DGFIP au nom et pour le

compte de la CDC, des pôles interrégionaux spécialisés ont été expérimentés dès 2009 et seront généralisés fin 2010. Cette réorganisation, couplée avec le déploiement d'une nouvelle application informatique (CORESI), permettra d'améliorer encore la qualité de service rendu aux usagers concernés, parmi lesquels on trouve aussi des organismes publics dont la comptabilité est tenue par un comptable public.

### **La gestion des comptes auprès de la CDC**

Depuis sa création également, la CDC est l'opérateur de confiance retenu par l'Etat pour tenir les comptes bancaires sur lesquels sont placés les fonds privés protégés par la loi. Elle est ainsi le banquier de référence non seulement des professions juridiques concourant au service public de la Justice (notaires, administrateurs et mandataires judiciaires, huissiers de justice ...), mais aussi de la Sécurité sociale et d'autres organismes d'intérêt général. Les garanties de rigueur et de sécurité dans cette gestion sont apportées tant par la CDC que par la DGFIP de façon à protéger ces fonds en lien avec la sphère publique prise au sens large. La centralisation des fonds correspondants à la CDC garantit ainsi que ces délégataires de puissance publique ne tirent pas avantage à titre personnel des fonds qui leur sont provisoirement confiés par les particuliers (prix de vente d'un immeuble versé au notaire, paiement d'une créance impayée faite à un huissier...) et les met à l'abri de tout d'intérêt.

Chacun des deux partenaires en présence tire avantage des points forts de l'autre. En matière de contrôle interne et de lutte anti-blanchiment, les synergies sont ainsi mobilisées entre l'activité de gestion des dépôts de fonds au Trésor et celle de préposé de la CDC. La gestion des

placements de ces deux catégories de clientèle bancaire fait aussi l'objet d'une mutualisation de certaines charges. Par exemple, en 2009, un marché public pour la gestion et la conservation des titres de placement de la clientèle a été passé en commun par la DGFIP et la CDC pour diminuer leurs coûts correspondants (économies d'échelle). Pour approfondir cette piste d'efficacité, des réflexions sont engagées sur une éventuelle mutualisation des systèmes d'information. Enfin, le fait que le même service au sein des directions départementales ou régionales des finances publiques soit en général responsable de la gestion des deux catégories de comptes CDC et DFT facilite la convergence et l'essaimage des meilleures pratiques.

Dans le domaine de l'approche client, le réseau de la DGFIP a ainsi retiré beaucoup d'enseignements utiles du professionnalisme des équipes nationales et régionales de la CDC. Le renouvellement des protocoles de services bancaires avec les professions juridiques (le 30 septembre 2009 avec les huissiers, le 1er décembre 2009 avec les notaires et à l'automne 2010 pour les administrateurs et mandataires judiciaires) illustre cet acquis à cultiver. Les autres missions de la DGFIP tirent aussi avantage de ce partenariat étroit et multidimensionnel avec ces délégataires de puissance publique (Télé@ctes avec les notaires ...). Actuellement, la DGFIP et la CDC mènent ensemble des réflexions stratégiques en vue de définir prochainement les axes d'enrichissement de leur partenariat jusqu'à l'horizon 2015 (impact des nouvelles technologies sur les opérations bancaires, nouvelles attentes de la clientèle, évolution des modes de contact avec celle-ci ...).

Alors que la DGFIP se positionne de plus en plus comme un prestataire de services adaptés aux besoins spécifiques du

secteur public, ses activités de nature bancaire contribuent significativement à la sécurisation d'ensemble des fonds publics, ce qui demeure un objectif majeur assigné par les pouvoirs publics et une préoccupation essentielle de cette direction. La dernière crise financière a remis en lumière tout l'intérêt du système actuel de gestion et de centralisation des fonds publics dont elle est la cheville ouvrière.

Ce faisant, les directions départementales et régionales des finances publiques n'interviennent pas sur un terrain concurrentiel car seuls des opérateurs agissant dans l'intérêt général bénéficient de leurs prestations bancaires. En outre, elles s'assurent ainsi du respect de la réglementation limitant les services bancaires accessibles aux organismes publics (interdiction des découverts, suivi comptable des lignes de trésorerie, limitation de leurs éventuels placements à des produits suffisamment sûrs et autorisés par la loi ...). Alors que certains évoquent le risque de crise des dettes souveraines à l'avenir, l'Etat en retire aussi une garantie non négligeable pour le financement de ses propres besoins financiers à un coût le plus limité possible (absence d'intermédiation financière onéreuse).

Les tâches matérielles opérées par la DGFIP permettent de bénéficier d'économies d'échelle (avec ses centres d'encaissement des chèques et des titres interbancaires de paiement, par exemple) et de mutualiser les meilleures pratiques au profit de tous les organismes publics (plateformes électroniques de télépaiement). Sa création même facilite de nouveaux progrès dans la planification de l'exécution des recettes publiques qui influe sur le niveau de trésorerie de l'Etat. En conséquence, de nouvelles synergies peuvent être dégagées entre ses

différentes missions sachant que le réseau de la DGFIP, vecteur de circulation des flux financiers des organismes publics, est un levier essentiel entre les mains de l'Etat pour lui permettre de perfectionner sa fonction financière et donc de limiter ses coûts de financement à court terme dans un contexte de contraintes budgétaires croissantes. Ce dispositif d'ensemble sert bien l'intérêt général, et pas seulement l'intérêt de l'Etat et celui des titulaires des comptes bancaires qu'elle gère.



## Quelle banque après la crise ?

Georges Pauget, Président d'Economie, Finances et stratégies SAS

Revue Française de Comptabilité, Juillet-Aout 2010

En guise d'introduction, permettez-moi d'exprimer un certain nombre de craintes et de doutes. Les craintes, tout d'abord. La première porte sur la reprise économique qui est à mon sens largement artificielle. Elle est, pour le moment, exclusivement dépendante de l'action conjointe des déficits publics et des facilités monétaires. Personne ne sait si, et comment, les mécanismes économiques sous-jacents reprendront leur cours normal. Ma seconde crainte concerne les déficits publics, qui atteignent des niveaux très importants dans certains États, en particulier ceux qui étaient endettés avant la crise. Les mécanismes de marché montrent que les banques sont extrêmement peu actives sur ce sujet. Elles mettent en revanche en évidence le rôle des hedge funds et des opérateurs de marché qui peuvent jouer sur la signature des États sans risque majeur. Ceci montre qu'il est à l'évidence utile de réguler le secteur financier dans son ensemble.

### L'impact des travaux de Bâle

Ma troisième crainte est plus directement liée au sujet qui nous préoccupe puisqu'elle porte sur la façon dont le dispositif de régulation est justement en train de se construire. L'impact des projets du Comité de Bâle est à ce jour absolument stupéfiant. Deux réflexions y sont menées en parallèle. L'une pour accroître la solvabilité des banques, c'est-à-dire augmenter leurs fonds propres, l'autre pour sécuriser leur liquidité. Ce qui est frappant, c'est qu'aujourd'hui ces deux approches sont traitées indépendamment l'une de l'autre. Or elles ont bien évidemment un effet économique global. Pour le système bancaire français, les conséquences d'un tel cloisonnement sont très claires. Aujourd'hui les établissements hexagonaux disposent de 170 milliards dans ce que nous appelons le Tier one, c'est-à-dire le noyau dur des fonds propres. Si nous appliquons les règles envisagées par Bâle, nous devons rajouter 100 milliards, puis de nouveau 70 milliards de Credit Valuation Adjustment, cette couche supplémentaire de fonds propres demandée par le Comité afin de sécuriser

la frange extrême de la volatilité. Cela veut dire en clair qu'aux 170 milliards actuels, il faudrait rajouter 170 milliards sur la base du calibrage actuel. C'est tout simplement irréaliste compte tenu de l'état des marchés financiers. Les nouvelles dispositions de Bâle en matière de liquidité conduiraient à l'émission de dettes à moyen terme de l'ordre de 700 milliards. Un montant considérable. Nous avons essayé de mesurer l'impact de ces mesures sur la croissance économique. Les premiers calculs réalisés par des économistes des grandes banques pour le compte de la Fédération Bancaire Française montrent un impact négatif sur le produit intérieur brut de 1,50 % immédiatement, et de 6 % sur la durée. Cela signifie que la mécanique qui est à l'étude présente des risques majeurs en termes de financement de l'économie.

### Des défauts de coordination

Les doutes, à présent. Ils portent tout d'abord sur le pilotage de ces mécanismes de régulation et sur la façon dont la solvabilité des banques, c'est-à-dire augmenter leurs fonds propres, l'autre

pour sécuriser leur liquidité. Ce qui est frappant, c'est qu'aujourd'hui ces deux approches sont traitées indépendamment l'une de l'autre. Or elles ont bien évidemment un effet économique global. Pour le système bancaire français, les conséquences d'un tel cloisonnement sont très claires. Aujourd'hui les établissements hexagonaux disposent de 170 milliards dans ce que nous appelons le Tier one, c'est-à-dire le noyau dur des fonds propres. Si nous appliquons les règles envisagées par Bâle, nous devons rajouter 100 milliards, puis de nouveau 70 milliards de Credit Valuation Adjustment, cette couche supplémentaire de fonds propres demandée par le Comité afin de sécuriser la frange extrême de la volatilité. Cela veut dire en clair qu'aux 170 milliards actuels, il faudrait rajouter 170 milliards sur la base du calibrage actuel. C'est tout simplement irréaliste compte tenu de l'état des marchés financiers. Les nouvelles dispositions de Bâle en matière de liquidité conduiraient à l'émission de dettes à moyen terme de l'ordre de 700 milliards. Un montant considérable. Nous avons essayé de mesurer l'impact de ces mesures sur la croissance économique. Les premiers calculs réalisés par des économistes des grandes banques pour le compte de la Fédération Bancaire Française montrent un impact négatif sur le produit intérieur brut de 1,50 % immédiatement, et de 6 % sur la durée. Cela signifie que la mécanique qui est à l'étude présente des risques majeurs en termes de financement de l'économie.

### **Questionner notre modèle**

L'expression de ces craintes et de ces doutes constitue en quelque sorte une mise en perspective du travail que j'ai effectué l'an dernier. Le point de départ de ma démarche est tout simplement une réflexion de chef d'entreprise, qui s'interroge pour savoir comment et pourquoi le modèle de gestion stratégique du groupe qu'il dirige a été impacté, ou

non, par la crise. J'ai tout d'abord observé ce qui s'est passé pendant la période de crise en m'appuyant sur deux sources: sur les travaux académiques faits sur le sujet d'une part, et d'autre part sur ma propre expérience de cette crise, pendant laquelle je me suis trouvé aux premières loges. Les conclusions auxquelles je suis arrivé m'ont d'autant plus intéressé qu'elles ne correspondaient pas à mon intuition de départ. J'étais devant quelque chose de nouveau.

### **Discrimination positive et taux d'intérêt**

Le point de départ de cette crise est intéressant à analyser. Je veux parler de l'idée du gouvernement américain d'offrir à 70 % de la population la possibilité de devenir propriétaire, que tout le monde partage et qui s'appuie sur la meilleure intention du monde. Sa mise en application, en revanche, est étonnante. Pour interdire la discrimination, on produit des lois qui pénalisent les banques dont le niveau de crédit aux communautés défavorisées est insuffisant.

Du coup, un certain nombre d'acteurs spécialisés se développent sur ce créneau, et leurs actifs sont rachetés par les banques qui veulent satisfaire à cette obligation légale. C'est ainsi que la mécanique s'enclenche. Second mouvement intéressant: la politique monétaire. Pour lutter contre les effets négatifs ou potentiellement négatifs de l'éclatement de la bulle internet, la Réserve fédérale pratique une politique monétaire accommodante en utilisant l'arme des taux d'intérêts. C'est aussi le moment où l'on élève en dogme la règle de Taylor, qui veut que l'on pilote à la fois les aspects budgétaires et monétaires en recherchant le taux d'intérêt optimum. Tout cela va voler en éclats au moment de la crise, comme tout le reste.

## Un an de retard sur le début de la crise

Il est également intéressant de constater que six mois se sont écoulés entre l'apparition des premiers indicateurs de détérioration de la situation sur le marché immobilier et leur prise en compte par le marché. La plupart des acteurs du marché situent d'ailleurs le début de la crise au mois d'août 2007, soit près d'un an après la dégradation des sous-jacents. Avant la crise, les back testing, ces outils de contrôle qui permettent de tester et d'actualiser des modèles financiers à partir de données historiques, mais aussi de simuler des scénarios d'investissement, sont impeccables. Pour une raison assez simple. Nous sommes face à des marchés dont la volatilité est certes supérieure à celle des périodes antérieures, mais pas suffisamment pour sortir des hypothèses de base du modèle brownien utilisé par des agences de notation comme Kitch ou Moodys. Pour les acteurs opérationnels, il n'y avait donc aucune raison de s'inquiéter.

L'appréciation du risque étant considérée comme bonne, les premiers signaux de la crise vont être interprétés comme des signaux faibles. Les banquiers, tout comme les régulateurs, ont donc sous-évalué le risque bancaire et le risque systémique.

## Incertitudes et pertes des repères

Alarmés par les dégradations en chaîne émises par des agences de notation, qui interviennent donc pour l'essentiel au second trimestre 2007, les opérateurs de marché se rendent compte que ce qu'ils imaginaient être un actif sans risque devient un actif toxique. Il y a là un premier phénomène d'incertitude et de perte de confiance. Dès lors, la mécanique se met en marche. Puisqu'une bonne partie de ces actifs sont sur des marchés OTC, c'est-à-dire des marchés de gré à gré,

les banques d'investissement qui fixent le prix de ces actifs au jour le jour, ne savent plus non plus en fixer la valeur. Elles élargissent donc leur fourchette de prix, mais comme plus personne ne rentre dans cette fourchette, le marché s'arrête brutalement. L'afflux d'informations émises par les agences de notation prive les acteurs de marché de tous leurs repères. Comme ces produits sont récents, il n'y a pas de référence historique et donc on ignore où se situe le point bas. C'est cette absence de repère qui constitue l'élément de blocage. Le système s'arrête. Il s'agit donc bien d'une crise systémique de marché. Il est important, dans l'analyse à laquelle nous nous livrons, de bien dissocier le risque systémique bancaire, qui touche les établissements, du risque systémique de marché, que je viens de décrire.

## Les régulateurs trompés par les mêmes modèles

Force est de constater que les régulateurs se sont trompés avec nous, et en même temps que nous, tout simplement parce que nous étions sur le même corpus théorique, qu'il est d'ailleurs facile de démolir après coup. Le scénario est limpide: vous disposez d'une recherche théorique. Les praticiens la simplifient un peu pour la rendre opérationnelle. Les Américains excellent en la matière. Tout cela devient des outils industriels que nous sophistiquons, que nous testons et que nous complexifions, sans pour autant retravailler les hypothèses de base. Lorsque vous regardez l'ensemble de la séquence avec un regard d'épistémologiste, vous constatez que vous avez en fait des hypothèses économiques frustes, avec un appareillage mathématique extrêmement complexe et pointu. En fin de parcours, le déséquilibre est facile à détecter. Cependant, lorsque vous êtes "sur le chantier", vous considérez que vous disposez de modèles qui marchent, et vous cherchez à les

améliorer, mais suivant la même logique. Tant qu'il n'y a pas de défaillance, vous n'avez aucune raison de sortir du cadre.

### **Les erreurs additionnées**

Ces modèles supposent l'efficacité des marchés, c'est-à-dire qu'ils supposent que les prix ont une vraie valeur économique. S'agissant des actifs financiers, cette hypothèse est fautive car ils n'ont rien à voir avec les marchés réels. Ce sont des marchés d'anticipation et d'opinion. Le point de départ est assez simple: vous anticipez le rendement d'un actif. Comme il s'agit d'une prévision, vous pouvez vous tromper. Lorsque vous actualisez votre prévision, vous pouvez vous tromper une seconde fois avec le taux d'actualisation. Vous avez donc potentiellement additionné deux erreurs par rapport aux valeurs fondamentales. Puis, vient la confrontation avec le marché. Soit la majorité des acteurs est acheteuse et vous avez un marché haussier, soit la majorité est vendeuse et vous avez un marché baissier. La réalité est là. Les marchés financiers sont extrêmement complexes puisque vous n'avez pas la même corde de rappel que sur un marché physique. Cette corde de rappel est encore moins présente lorsque les politiques monétaires sont accommodantes, puisque vous êtes alimenté en matière première de façon continue. Les choses changent lorsque les taux d'intérêts montent. Cela peut d'ailleurs être un facteur déclencheur de crise. Mais il y en a d'autres.

### **Payer "au pied du camion"**

On a parfois le sentiment que les banquiers ont laissé faire. Je voudrais corriger cette impression. En France, nous avons rapidement décidé de réduire de façon drastique les lignes sur les banques américaines, moi le premier. Je peux vous dire qu'il y avait de très grandes banques américaines qui étaient dans l'établissement que je dirige en position de "do not deal", interdisant tout

mouvement sauf pour des opérations en cash. Dans une entreprise en difficulté, nous aurions appelé cela "payer au pied du camion". Voilà quelle était la situation à ce moment-là. J'ai fait une seule exception pour une banque française, qui, de notoriété publique, était bien malade, et pour laquelle j'ai considéré que, si nous réduisions les lignes, c'était le système bancaire lui-même que nous fragilisions. Mon comportement n'est pas un comportement isolé. Dans le cas de Lehman Brothers, les banques américaines étaient prêtes à prendre une partie du fardeau, c'est-à-dire quelques dizaines de milliards de dollars, pour que le système tienne. Tout ceci pour dire que nous n'étions pas complètement inconscients des phénomènes, sans pour autant les assumer complètement: la limite, c'est la fragilisation de l'établissement que vous dirigez.

### **Nos modèles d'évaluation du risque en faillite**

Voilà pour l'analyse vue du banquier. J'en tire une conclusion majeure: cette crise consacre la faillite de nos modèles d'évaluation du risque. Lorsque vous êtes dirigeant d'une banque cotée, vous entreprenez la même démarche qu'un analyste: pour chacune de vos activités, vous analysez son potentiel de développement, son produit net bancaire, ses charges, puis vous retranchez les risques.

Dans cette démarche classique d'entreprise industrielle et commerciale, qui est la démarche dite de la "sum of the parts", le risque apparaît comme une résultante. Il est déduit de l'analyse historique. Les publications des banques, notamment avant la crise, en apportent une preuve indirecte en parlant de "risque normatif", c'est-à-dire d'un risque qui efface le cycle. Avant la crise, on considérait que ce type d'évènement correspondait à 40 ou 50 points de base sur une moyenne période. Comme il

s'agissait du résultat d'une analyse historique, le raisonnement de tous les chefs d'entreprise bancaires était le même.

### **L'interprétation du risque**

Ce qui est frappant dans cette démarche, c'est que si le risque est implicite, il n'est pas explicite dans le raisonnement. Dans la mesure où l'analyse de la crise montre la défaillance de notre appréhension du risque, je me suis dit qu'il pouvait être intéressant de placer le risque en majeur, plutôt qu'en mineur. Avec mes équipes, nous avons donc essayé de recomposer les comptes d'exploitation de 50 grandes banques en fonction du risque auquel ces établissements sont exposés. En les classant par type de risques:

- le risque de marché pour les activités de banque d'investissement et de financement au sens le plus réducteur;
- le risque de contrepartie pour l'ensemble de la banque de détail et la banque de financement;
- le risque opérationnel, enfin, pour tout ce qui concerne les comptes de tiers, l'essentiel de l'asset management de l'assurance, les sociétés de Bourse ou les brokers.

Nous avons ensuite essayé de voir si le marché interprétait correctement ces mécanismes de risque.

### **Le marché valorise le spécialiste**

Cette analyse nous indique plusieurs choses, et en premier lieu le fait d'être très spécialisé est bien apprécié par le marché. Nous avons fait le test à la fois sur une période assez longue (6 à 7 ans), mais aussi pendant la crise. Ce qui est intéressant, c'est que pendant cette dernière période, les conclusions ne sont pas remises en cause. J'ai cru que le marché allait changer d'opinion, mais le modèle spécialisé est resté très valorisé par le marché, certainement parce que les analystes se disent qu'il s'agit d'un modèle pur.

### **Deux risques valent mieux que trois**

Les autres modèles correctement valorisés sont les banques de marchés et les banques de contrepartie lorsqu'elles y ajoutent une activité de gestion pour compte de tiers, fortement appréciée à cause de la période très faste de l'asset management. C'est un peu moins vrai pendant la période de crise, mais la tendance devrait se maintenir parce que tous les sous-jacents démographiques, les problématiques de retraite, vont créer une demande naturelle.

Nous nous apercevons aussi que le marché ne pénalise pas les banques qui cumulent deux risques, c'est-à-dire que l'introduction d'un deuxième risque n'est pas pénalisée par le marché. En revanche, le modèle de banque universelle avec trois types de risques est le moins bien valorisé en moyenne. J'imaginai au contraire que le modèle qui diversifiait le plus était le mieux perçu, ce qui n'est pas le cas. Le modèle qui équilibre le mieux le rendement et le risque est celui qui gère deux types de risque et non trois.

### **Les banques vont devoir choisir**

Ces résultats sont difficiles à interpréter. Je pense néanmoins que si l'exigence de fonds propres est renforcée, comme l'on peut s'y attendre, les dirigeants des banques vont être obligés de choisir.

Ils devront présenter aux marchés des domaines d'excellence. Leurs modèles ont, par conséquent, vocation à se simplifier. C'est la raison pour laquelle j'ai affirmé que, d'une banque universelle, nous pouvons devenir une banque multispécialisée, plus simple dans sa compréhension et dans le management de ses risques.

## La gestion des hommes dans l'administration territoriale de l'Etat : entre bricolage de gestionnaire et travail sur le sens

Anne Debar, Université Paris - Est

Revue Française d'Administration Publique n°132/2010

Les services déconcentrés de l'État sont au cœur du processus de réorganisation de la fonction publique initié en 2007. La pratique de ces réorganisations comporte un volet très important de gestion des ressources humaines, avec notamment la révision de certains aspects traditionnels de cette gestion attachés au statut des fonctionnaires. L'objectif est orienté vers la rationalisation de l'action publique, et son redéploiement vers de nouvelles finalités.

Cet article a pour objet d'examiner jusqu'à quel point la mise en œuvre de ces réformes permet aux responsables locaux d'adapter leur force de travail à leurs besoins de compétence, en les rapprochant peut-être des pratiques du secteur privé. Il porte plus particulièrement sur le cas de la création des DDT et DIRECCTE. Le regard porté sur la réalité du travail d'encadrement du changement par les chefs de services territoriaux révèle les limites de la diffusion intensive dans le secteur public des instruments de gestion inspirés du privé. Ces « patrons » de l'État en département disposent in fine de faibles marges de manœuvre. Ils sont contraints par un cadre statutaire et budgétaire que la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) n'a pas forcément conduit à simplifier. L'autonomie de gestion dont ils disposent par rapport à leurs effectifs est très relative car elle s'inscrit dans une gestion de masse pilotée au niveau national, par plusieurs ministères, et dorénavant étroitement encadrée par le niveau

régional. Leur mission consistant à réorienter l'action se heurte également à la déstabilisation des fonctionnaires qu'ils encadrent. Certains voient leur métier supprimé et doivent se reconverter ou partir. Beaucoup voient leur métier évoluer. Tous sont confrontés au sentiment d'une mise en mouvement qui les déstabilise, et les remet en cause dans leur identité professionnelle.

Le défi de leurs directeurs est de les accompagner au mieux dans ces changements multiples, dans un contexte où les réductions d'effectifs massives ne laissent pas forcément beaucoup de place au recrutement.

Les difficultés de management de ces futures « directions départementales interministérielles » limitent probablement le mimétisme avec les restructurations en entreprise. Mais elles invitent aussi à dépasser l'opposition classique entre un secteur public où la gestion des ressources humaines est rigidifiée par les statuts, et un secteur privé diffuseur d'outils de gestion « miracles ». Une dynamique spécifique de réforme du secteur public semble en effet émerger sur le terrain. Des formes d'innovation locales font naître des modalités de transformation en douceur pour gérer « à la main » la situation de tel ou tel agent ou pour ajuster l'organisation aux enjeux spécifiques du territoire sur lequel s'inscrit l'action publique.



## LA RECONFIGURATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

### Les transformations organisationnelles

La réforme de l'administration territoriale est l'un des piliers de la RGPP. Véritable «big bang» administratif territorial, elle touche 96% des 2,5 millions d'agents de l'État. Les services déconcentrés régionaux et départementaux se voient regroupés, découpés, fusionnés, renommés. Les changements qui sont actuellement à l'œuvre sont d'une ampleur inégalée pour l'administration française depuis les années 1970.

L'une des premières décisions de la RGPP a consisté à regrouper par fusion les services départementaux de l'État. Une circulaire du Premier ministre du 23 janvier 2008 annonce la généralisation des fusions des Directions départementales de l'équipement (ODE) et des Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF). Ce vieux projet 6 avait donné lieu à une phase d'expérimentation depuis 2006 dans huit départements. Il a alors été prévu que le processus de fusion s'effectuerait sur le territoire national en deux vagues, la moitié des Directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (ODEA) devant être opérationnelles au 1er janvier 2009, et l'autre moitié au 1er janvier 2010. En juillet 2008, une nouvelle décision confie aux préfets le soin de réorganiser plus globalement les services départementaux, en les regroupant en deux (maximum trois) grandes directions départementales interministérielles surnommées DDI, la Direction départementale des territoires (DDT) et la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations. Alors qu'elles n'en étaient encore qu'au stade des «fiançailles», les DDEA se préparent à devenir DDT au 1er janvier 2010.

Le resserrement «horizontal» des services

départementaux s'accompagne aussi d'une réorganisation des services régionaux et d'une recherche «d'intégration verticale». Le nombre des directions régionales doit passer d'une vingtaine à huit. Les Directions régionales de l'aménagement et du logement (DREAL) sont créées par regroupement des DRE, DIREN et une partie des DRIRE. Certains ministères perdent leur ancrage départemental. Ainsi les DIRECCTE regroupent-elles sept services dont les anciennes directions départementales deviennent des unités territoriales de la DIRECCTE; c'est le cas des anciennes Directions départementales du travail. Outre le processus de rationalisation permis par ces regroupements, l'objectif est là aussi de développer une approche plus globale et efficace des services publics tournés vers le monde de l'entreprise. La circonscription régionale devient ainsi le niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques sur le territoire.

La réforme prévoit, dans ce cadre, une refonte complète des chaînes de gestion des personnels. Il peut s'agir d'une suppression du niveau départemental comme dans le cas des DIRECCTE. Il peut s'agir d'un processus de mutualisation des fonctions au niveau régional comme dans le cas des DREAL. Il est en effet prévu d'y créer des pôles de gestion des personnels chargés de la gestion administrative et de la paye, en ne maintenant au sein des DDT que des fonctions de gestion de proximité. Ce sont l'ensemble des différents processus de la fonction «personnel» et leur niveau de déconcentration pertinent qui sont revus: suivi des effectifs et de la masse salariale, recrutement, gestion des carrières, formation, prévention, dialogue social. Il est prévu de créer au sein des DREAL une véritable fonction de direction des ressources humaines régionale assurant le pilotage de l'ensemble des moyens en emplois et compétences pour les services de la région travaillant pour le ministère de l'écologie, de l'énergie, du

développement durable et de la mer (MEEDDM).

### Transformation des métiers

L'ensemble de ces transformations organisationnelles doit être relu également au travers de l'objectif de transformation des missions de l'État. Les restructurations de l'État territorial sont certes un moyen de rationalisation de l'action publique de grande ampleur. Elles accompagnent aussi la réorientation des finalités de cette action. Au-delà des reconfigurations d'organigrammes, l'enjeu se situe donc dans la transformation des métiers des fonctionnaires.

La tenue du Grenelle de l'environnement a abouti à un ensemble de dispositions autour de l'environnement et de la prévention des risques. Les DDT doivent recentrer leurs activités techniques vers ces politiques prioritaires. Dans cet objectif, la RGPP a donc prévu qu'elles se désengagent d'ici 2011 de leurs activités d'ingénierie concurrentielle, qu'elles effectuaient sous forme de maîtrise d'œuvre ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des communes ou de leurs groupements. Il s'agit donc de redéployer les moyens des activités où l'offre privée existe déjà, ou peut se développer, vers les domaines nouveaux ou en croissance dans le domaine de l'environnement et de la prévention des risques.

Les DDT doivent, par exemple, développer leur expertise technique sur les dispositifs d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments. La fusion des DDAF et des DDE est un gage d'une meilleure efficacité de l'administration de l'État dans le département. Ainsi, dans les procédures d'aménagement, elle doit permettre de remplacer une juxtaposition d'avis par une position plus synthétique et positive. Elle conduit à créer des équipes mixtes sur des thématiques telles que l'environnement, l'eau, les risques,

fournissant un interlocuteur unique aux partenaires extérieurs. Elle est l'occasion de créer des structures de connaissance territoriale et de prospective, au sein desquelles les deux anciens services mettent en commun leurs données, développent des systèmes d'information géographique et des outils de valorisation de diagnostics territoriaux de façon à proposer une gestion raisonnée des territoires.

Au sein des DIRECCTE, le fait de regrouper sept services de cultures différentes et associant des activités de contrôle régaliens, d'animation et de promotion économique est un moyen de rendre plus cohérentes les interventions de l'État pour les entreprises, les actifs et les consommateurs. La DIRECCTE devient, par exemple, un interlocuteur unique des entreprises. Elle doit notamment développer un métier de veille économique en capitalisant mieux les informations des différents services qui la composent, de façon à connaître au plus tôt les difficultés des entreprises et à mieux mobiliser les moyens d'intervention de l'État.

### LES NOUVELLES RÈGLES DU JEU DE LA MOBILITÉ

#### Les difficultés traditionnelles de la gestion des mobilités

Les difficultés de la gestion du personnel dans les administrations, et en particulier de la mobilité, sont bien connues. Elle est difficile entre ministères du fait de la rigidité de modèle des corps. En ce qui concerne la mobilité géographique, elle est soit insuffisamment développée (notamment pour les catégories moins qualifiées où se posent des problèmes de blocage économique), soit trop développée (notamment pour des cadres encouragés à une mobilité géographique ou fonctionnelle fréquente). Un système d'affectation géré au plan national et par

catégorie ne se concilie pas facilement avec une prise en compte des besoins locaux. La logique de certaines règles héritées de la tradition de gestion par corps donne peu de souplesse aux responsables locaux pour recruter en se préoccupant davantage des compétences que du corps d'appartenance. Ils ont aussi souvent peu de marges de manœuvre pour orienter la durée des postes selon les besoins de leur service.

L'enquête a mis en évidence que les difficultés pratiques des responsables RH des services déconcentrés sont principalement différenciées selon l'attractivité géographique du département. En effet, la dynamique de mobilité est le plus souvent engagée sur l'initiative de l'agent, il en résulte des problèmes différents selon que les agents cherchent majoritairement à entrer ou à sortir. Dans un département attractif, le responsable a peu d'occasions de départs lui permettant de recruter sur des profils de compétences différents et donc de s'ajuster par rapport aux évolutions de missions. Dans un service peu attractif, les marges de manœuvre pour insuffler du « sang neuf » sont meilleures mais les candidats difficiles à trouver.

Les entretiens conduits au sein d'une ODE d'une grande métropole confrontée à des difficultés structurelles de recrutement illustrent ainsi par exemple les difficultés de départements confrontés au turn-over des jeunes recrutés en sortie de formation. Dans ce département à forts enjeux d'aménagement, ces jeunes ont l'opportunité de travailler sur des projets d'envergure, par exemple dans les domaines du renouvellement urbain, de la construction publique ou encore des transports collectifs. Malgré cela, ils manifestent une forme de « distanciation » par rapport à ce territoire et profitent de la richesse de cette expérience dans une optique relativement individualiste. Ils cherchent à la valoriser, le plus vite

possible, dans une région qui leur plaît davantage et éventuellement chez un autre employeur que l'État.

La monographie réalisée dans la DDE et la DDAF d'un département rural révèle des comportements de mobilité assez opposés. Dans ce département attractif, peu éloigné de métropoles permettant de construire des parcours en « sauts de puce », et dans l'environnement de nombreux milieux naturels, ces services recrutent de façon plus homogène des agents « locaux ». Ces derniers n'hésitent pas à investir plus longuement sur un ou plusieurs postes. Au contraire de leurs collègues exerçant en zone urbaine, ils sont confrontés dans leur activité quotidienne à des dossiers de plus petite taille, mais ils ont une plus grande proximité avec les usagers qu'ils soient particuliers, élus locaux, agriculteurs ou associations ... Ils trouvent dans cette proximité sociale un sentiment d'utilité et une forme de reconnaissance les attachant plus durablement à ce territoire. Même si les métiers d'ingénierie publique disparaissent, ils cherchent à maintenir ce lien d'utilité social, et à bâtir de nouveaux positionnements auprès des élus locaux leur permettant d'être pour ces deniers des « référents territoriaux » de l'État dans une chaîne d'activité n'incluant certes plus la maîtrise d'œuvre mais du conseil, de la prescription, et du contrôle, dans des domaines plus proches de l'environnement et de la prévention des risques, où l'État positionne dorénavant sa stratégie d'intervention.

### La gestion dans un cadre LOLF

Les mécanismes associés à la loi organique sur les lois de finances sont loin de lever les difficultés traditionnelles de la gestion des ressources humaines dans les services déconcentrés. L'examen des mécanismes de gestion des effectifs budgétaires peut en effet laisser planer le doute sur la réalité de la souplesse annoncée par la

LOLF de gestion des moyens alloués par les responsables opérationnels dans une perspective vraiment pluriannuelle, et avec une réelle mise en œuvre d'une relative fongibilité de la gestion de la masse salariale et des moyens.

Les DDi héritent par cascade, et après une série de « dialogues de gestion » successifs d'effectifs cibles provenant de plusieurs ministères et de plusieurs programmes lolfiens. La LOLF et le fait que les DDi dépendent de plusieurs ministères introduisent de nouvelles formes de complexité là où il y avait auparavant une bijection entre le nombre d'agents que l'on payait et le nombre d'agents gérés. Les responsables des questions budgétaires dans les services de l'État comparent volontiers, de façon imagée, les postes budgétaires avec des « chaises » sur lesquelles il convient d'asseoir des agents. Une partie du travail du responsable local consiste ainsi à réduire l'écart entre le panorama de « chaises » budgétaires dont il dispose et le panorama d'agents qui travaillent réellement.

L'exercice peut lui poser des difficultés quantitatives. C'est le cas des départements en sous-effectif ou en sous-effectif. Mais, outre les questions d'attractivité en termes de bassins d'emploi, certains départements peuvent être confrontés à des sureffectifs hérités des réorganisations antérieures (dans le cas des DDT notamment, il peut y avoir une « bosse » ponctuelle pour une catégorie de personnels de l'exploitation routière n'ayant pas suivi le mouvement de transfert vers le conseil général). L'exercice pose donc aussi des difficultés d'ordre qualitatif. Les agents dont le responsable dispose pour occuper ses « chaises » n'ont pas forcément les compétences adaptées aux missions à remplir pour lesquelles ces « chaises » ont été attribuées par les responsables de programme LOLF. Il peut y avoir des agents qui « se lèvent » parce qu'ils partent à la retraite, ou parce qu'ils s'orientent

vers les collectivités territoriales ou le secteur privé, notamment s'ils sont en retrait vis-à-vis des réformes en cours, et qu'ils préfèrent continuer d'exercer leur « métier » qui est supprimé au sein des DDi en partant en détachement ou en disponibilité. Leur départ peut selon les cas « arranger » le responsable local, ou au contraire le priver de compétences qu'il ne sait pas comment développer par ailleurs. Il peut y avoir des agents qui sont « debout sans chaise » ou qui « restent » sur leur chaise mais qui posent au responsable local des difficultés parce que leurs compétences ne sont pas adaptées aux nouveaux métiers des DDi et leur encadrement est alors confronté à un impératif de reconversion.

Enfin l'exercice se concentre in fine sur un travail consistant à retirer des « chaises » pour tenir les objectifs de réduction d'effectifs déclinés depuis le niveau national via le niveau régional jusqu'au département. Si l'on examine le territoire national à la loupe en tenant compte des « bosses » et des « creux » aussi bien quantitatifs que qualitatifs dont disposent les responsables, il est très probable que le travail de réorganisation et d'adaptation des compétences connaisse une très grande variabilité d'un département à l'autre.

Employeur d'agents relevant de nombreux corps, et responsable de la mise en œuvre de nombreuses missions relevant de huit budgets opérationnels de programme (BOP), le MEEDDM a été conduit à organiser la gestion budgétaire de ses effectifs de façon très fine. Les effectifs sont ainsi alloués à chaque responsable d'unité opérationnelle par macro grade. En croisant programmes et grades, les managers locaux sont contraints par une cinquantaine de plafonds à ne pas dépasser.

Un directeur départemental peut se trouver en situation d'avoir un poste

vacant sur un poste relevant du MEEDDM, et la masse salariale ad hoc pour remplir cette mission, de dénicher un agent ayant le profil de compétences et qu'il souhaiterait recruter, mais de se voir refuser ce recrutement pour raison de limitation sur cette catégorie de personnels dans la région.

Les anciennes directions départementales du travail et la partie « MAAP » des DDT émargent à un nombre relativement restreint de programmes, Elles sont par conséquent moins confrontées que la partie « MEEDDM » des DDT à la complexité de la mise en œuvre de la LOLF. Les anciens directeurs de DDAF avaient, par exemple, une assez grande marge de manœuvre quant à la mise en œuvre de leurs processus de recrutement et d'affectation des agents dans les services. Ils pouvaient ainsi décider de confier une mission selon le cas à un agent de catégorie A ou B. Cette logique est relativement proche de l'esprit de la LOLF. Responsable d'une masse salariale relativement globale qui lui est confiée, le chef d'une unité opérationnelle rend des comptes sur sa bonne utilisation vis-à-vis des objectifs qui lui étaient fixés.

En période de forte réduction d'effectifs, l'instrumentalisation de la LOLF est par conséquent souvent perçue par les directeurs départementaux comme un carcan se transformant en formidable machine à ne pas recruter. Dans les services, quels que soient les ministères de tutelle et la manière dont la machine administrative a appliqué la LOLF, les exercices consistant à mettre en place un véritable contrôle de gestion, sont encore balbutiants. Une fois de plus, le contexte de réduction drastique des effectifs est loin d'être favorable à l'adhésion massive à ce type d'outils. La multiplication des enquêtes à renseigner et des indicateurs à alimenter est souvent vécue comme la contrainte d'avoir à passer beaucoup de temps à nourrir de grosses «boîtes noires

», avec l'espoir d'un retour de bâton qui se traduit bien souvent par une toise dans les effectifs. Si l'esprit de la LOLF s'inspire largement des pratiques de gestion des entreprises, sa mise en musique introduit ainsi des contraintes spécifiques pour les responsables « de terrain ».

### La gestion dans un cadre interministériel

La création des DDT où il s'agira de fonctionner avec des agents provenant de trois ministères, induit une complexité accrue de gestion des ressources humaines. Le même phénomène se retrouvera probablement à un niveau régional dans le cadre des DREAL, et des DIRECCTE pour ce qui concerne le ministère du travail et le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. En effet, la logique « employeur » (celle d'un service où l'on recrute les agents selon leurs compétences, en s'attachant peu à leur origine) se confronte à la logique « gestionnaire » où les ministères continuent à gérer des corps d'agents qu'ils n'emploient plus. La réforme oblige à une accélération de la mise en mouvements croisés des agents.

Elle pousse les ministères à imaginer des solutions pour compenser la diversité de leurs modes de gestion par corps.

Un service du personnel d'une DDT doit veiller à publier ses postes soit en mode « MAAP », soit en mode « MEEDDM ». Selon le cas, les cycles de mutation ne sont pas les mêmes et les périodes de commissions administratives paritaires (CAP) ne coïncident pas. Le même service du personnel qui cherche à aider un agent en difficulté doit l'orienter vers un réseau d'aide sociale différent selon le ministère employeur de l'agent. Gérer autant de procédures d'affectation, de paye, d'évaluation, de promotion qu'il y a de ministères employeurs au sein d'un service risque de développer une forme de « sur-administration » locale, là où au

contraire on souhaitait alléger la gestion de proximité. Il n'est pas impossible que le système de gestion par les corps trouve ainsi ses limites et que ce conflit sur le terrain entre les logiques statutaire et organisationnelle place le système dans une mécanique de transformation dont il ne peut émerger qu'à travers la logique de fusion des corps et de création de cadres statutaires tels que suggérés par différents rapports administratifs .

Les questions de rémunération et de reconnaissance de la performance risquent de peser dans le même sens. Les diversités de régimes indemnitaires pour des corps homologues dans des ministères différents ont souvent été mises en avant comme l'une des raisons du manque de mouvement des agents publics entre les ministères. La mise en mouvement contrainte des agents par la création de services interministériels pousse peut-être le système des corps dans ses derniers retranchements. Il a toujours existé des services dans lesquels travaillaient conjointement des agents de plusieurs origines et payés selon des systèmes très différents. Mais comment un manager peut-il continuer à gérer ses agents de cette manière quand on lui demande par ailleurs de mettre en œuvre un système de rémunération à la performance?

La nouvelle logique interministérielle ouvre aussi aux agents de probables perspectives de revalorisation de leur rémunération qui peuvent faciliter leur adhésion à la réforme. La grande hétérogénéité des pratiques ministérielles ne peut cependant inscrire de tels changements que dans la durée, Elle renvoie également à des pratiques de dialogue social solidement ancrées dans une approche verticale par ministère gestionnaire de corps, Ces «frottements» statutaires ralentissent un probable alignement du système par le remodelage des structures d'emploi et les parcours ascendants des individus.

## LA GESTION DES RECONVERSIONS: UN TRAVAIL SUR LE SENS

### Les changements par mouvements de la main d'œuvre risquent d'être limités

Les agents s'inquiètent des dispositifs prévus pour accompagner plus concrètement la RGPP. Il s'agit notamment de la loi sur la mobilité et les parcours professionnels dans la fonction publique (dite « loi mobilité ») couplée à la RGPP, dans laquelle certains voient l'instauration de plans de restructuration, à l'image de ceux engagés lors de l'ouverture à la concurrence des entreprises publiques telles que La Poste et France Télécom , Certains dispositifs sont prévus pour encourager la mobilité lors des restructurations au moyen de primes. Et la « loi mobilité » prévoit une mise en mouvement forcée, avec notamment une possibilité de mise en disponibilité d'office du fonctionnaire après trois refus de mobilité. Tous les ministères concernés par des restructurations se dotent de services chargés d'accompagner les fonctionnaires concernés. Le point commun des réorganisations dans les différentes administrations est un mouvement de mutualisation de certains métiers. Mobilités forcées? Perte d'intérêt de métiers qui sont mas si fiés ? Perspectives d'externalisation à terme, parce qu'il est plus facile de couper ce qui a été regroupé? Telles sont les craintes souvent relayées par les syndicats. Cependant ces évolutions réelles des règles du jeu doivent être relativisées lorsqu'elles sont replacées dans leur contexte.

Même si les acteurs locaux des DDT évoquent volontiers le «plan social» de l'ingénierie publique, les mécanismes de gestion des réformes de la fonction publique sont assez éloignés de ceux accompagnant par exemple la restructuration d'une entreprise privée.



Peut-on véritablement parler de plan social quand on a trois ans pour se retirer d'une activité et que l'exercice peut consister dans certains cas à retenir des personnels dont on a besoin pour clore un champ d'action à la mort annoncée?

L'enquête révèle que les employeurs publics locaux vont jusqu'au bout de la logique consistant à utiliser les « amortisseurs » possibles du système pour replacer des agents qui n'ont pas leur place dans l'organisation. Un gestionnaire peut ainsi garder des sureffectifs sur un territoire parce qu'il y a un sous-effectif ailleurs. Il peut « outplacer » des fonctionnaires parce qu'un autre ministère en réorganisation a de son côté des besoins sur ce territoire où il est lui-même en sureffectif. Il peut parfois inciter à la création d'intercommunalités ayant des besoins de recrutement de fonctionnaires. Et si les micro solutions n'existent vraiment pas, il essayera sans doute de conserver les agents par exemple en tentant leur reconversion avec une logique où les compétences définissent les problèmes à résoudre, plutôt que l'inverse, ou en délocalisant des missions quand les fonctionnaires ne sont pas mobiles, quitte à adapter l'organisation aux compétences.

À ces capacités d'amortissement des transformations s'ajoutent aussi les pratiques de mobilité par anticipation de certains agents. Annoncée régulièrement dans les années précédentes, mais jamais mise en œuvre jusqu'à la RGPP, la suppression de leur métier incite une partie des agents concernés, après la succession des phases de deuil (négation, abattement) à prendre leur destin en mains, et parfois à quitter la fonction publique d'État pour exercer leur métier en collectivité ou dans le secteur privé. Cependant, cette anticipation ne produit pas toujours les effets attendus: trop de départs dans certains cas, pas assez dans d'autres.

L'atout incontestable des cadres de l'ex-Équipement par rapport à leurs collègues d'autres départements ministériels impactés par la réforme de l'administration territoriale est leur indéniable expérience dans le management du changement. Déjà impacté par les premières vagues de décentralisation de la fin du XXe siècle, le ministère de l'équipement a conduit en 2006 et 2007 le processus de décentralisation des compétences routières avec le transfert de bon nombre de routes nationales aux départements, et d'une partie à de nouveaux services, les Directions interdépartementales des routes. Les ODE ont ainsi été réorganisées avec succès après le transfert des personnels (souvent plusieurs centaines d'agents dans chaque cas) et des moyens correspondants, avec un redéploiement des missions, et un resserrement de l'organisation infra-départementale.

Cependant, la territorialité encore foisonnante de l'Équipement, qui a fait la richesse de son action, le fragilise car elle est consommatrice d'effectifs, et est contrainte par la difficile gestion de la mobilité, et la différenciation des niveaux d'attraction des services. Or la RGPP n'a pas traité jusqu'à présent la délicate question de la présence infra-départementale, de son interaction avec les services de l'État départementaux et régionaux, et de la montée en puissance des collectivités locales et de leurs regroupements. Compte tenu de leurs contraintes, les responsables locaux des DDT risquent de vider peu à peu leurs agences territoriales.

Du fait de l'ampleur des chantiers ouverts et des risques de conflits sociaux, leur consigne est de ne pas soulever dès maintenant la question de la présence infra-départementale. Les ajustements se feront vraisemblablement « au fil de l'eau » au fur et à mesure du départ des

missions et/ou des agents. Dans l'intervalle, tiraillés entre une logique de présence « territoriale » et une logique « grenellienne », les « patrons » locaux cherchent à inventer des organisations locales, des modes de coopération entre services régionaux, départementaux et infra départementaux qui concilient les différentes logiques. Ce travail d'organisation au plus près du « terrain » est assez naturellement variable selon les territoires et leurs enjeux, et selon la sociologie des ressources humaines dont ils disposent sur chacun des territoires.

Les agents du ministère du travail sont moins concernés par des mouvements d'activités. Ils ont certes vécu, de même que leurs collègues de l'Équipement ou de l'Agriculture, les vagues de décentralisation, avec le départ de certaines de leurs missions vers les conseils régionaux et les départements.

Mais le désengagement de l'État dans le champ de l'emploi reste limité, surtout en période de crise économique. Par ailleurs, un vaste programme de renforcement de l'action de l'État en matière de contrôle du droit du travail a été initié depuis cinq ans. Il est certes risqué de s'affaiblir dans un contexte de mise en cause de plus en plus fréquente des services de l'État lors d'affaires sanitaires. Les agents des DDTEFP craignent donc davantage que la création des DIRECCTE ne génère des obligations de mobilité géographique, dans le cadre d'un processus de regroupement au niveau régional. Cela pourrait être le cas, par exemple, de certaines activités de renseignement. C'est déjà le cas des métiers des fonctions supports des DDi qui basculent au niveau régional, sauf quelques fonctions de proximité qui restent à minima auprès des directeurs départementaux.

### **Les changements passeront par des adaptations de la main d'œuvre existante et une prise en charge du sens.**

Ainsi, dans la mesure où les perspectives

de mouvements de main d'œuvre sont insuffisantes, les responsables territoriaux doivent-ils bien penser le changement avec les troupes existantes. Il apparaît alors que des espaces d'évolution des métiers se dégagent. Ainsi, dans les DDT, les campagnes d'entretiens proposés à certains agents dont le métier évolue fortement, notamment les agents exerçant auparavant dans le champ de l'ingénierie concurrentielle, sont souvent des mines d'information surprenantes pour l'encadrement.

Tel dessinateur que l'on croyait peu adaptable en dehors de la préparation de projets routiers avait exercé telle activité dans le secteur du bâtiment avant d'intégrer la fonction publique, et s'avère une ressource précieuse pour le service en charge de la mise en œuvre d'actions en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments. Tel contrôleur de travaux, bien que proche de la retraite, insiste pour s'engager énergiquement dans des actions liées au Grenelle de l'environnement. Dans la réorientation des compétences dont ils disposent, c'est bien un travail fin et individualisé qu'effectuent les managers de terrain, et qui s'appuie largement sur les liens de confiance établis avec leurs collaborateurs. Et il serait simpliste de réduire ces questions à des conclusions hâtives sur la plus ou moins grande adaptabilité de telle ou telle catégorie de fonctionnaires.

La question du « sens » et donc de l'adhésion se pose particulièrement pour les agents des DDT dont les missions évoluent fortement. Les monographies réalisées dans des départements aux caractéristiques différentes montrent un plus grand attachement aux métiers de l'ingénierie par les fonctionnaires exerçant dans des départements ruraux, L'autonomie, la responsabilité individuelle des agents naissent de l'effet de petite taille de l'organisation, et des caractéristiques des collectivités locales. Si

la tradition de conduite de prestations de maîtrise d'œuvre pour les communes était forte dans un département, le deuil de ces métiers est plus difficile à faire. D'autant que ces métiers d'ingénierie mobilisent très concrètement des compétences techniques.

La motivation s'entretient aussi autour de la satisfaction du client de cette prestation, et de la reconnaissance que cette satisfaction renvoie à l'agent public, Les métiers en devenir seront plus conceptuels 20. Les objets du travail seront plus immatériels. Il est plus complexe d'expliquer à son voisin que l'on s'occupe de limitation de l'étalement urbain que de gestion de la voirie. La motivation pour se reconvertir à de nouveaux métiers est aussi plus facile à provoquer sur des territoires où les enjeux sur les politiques publiques prioritaires sont les plus forts. C'est le cas, par exemple, de départements avec des problématiques importantes de gestion des risques, d'environnement, de conflits d'usage en matière de foncier...

La question du « sens » et donc de l'adhésion se pose également pour les agents du ministère du travail. Contrairement à leurs collègues du MEEDDM et du MAAP qui peuvent plus facilement quitter le service de l'État s'ils veulent rester sur des filières de production technique, les perspectives d'essaimage en dehors de l'action publique des inspecteurs et des contrôleurs du travail sont plus faibles. Si leurs missions ne sont pas transformées en profondeur dans leur contenu et leur mode d'exercice, la volonté du réformateur est clairement d'en modifier substantiellement les formes de pilotage.

L'organisation de la structure régionale, la recherche de synergies entre tous les services en relation avec le monde de l'entreprise, la volonté d'une programmation pluriannuelle des

contrôles par l'inspection du travail, l'implantation d'un système informatique centralisé d'enregistrement et de suivi de toutes les décisions des agents de contrôle, sont autant de manifestations d'une volonté d'augmenter le pilotage d'une mission de service public qui était traditionnellement exercée de façon très autonome par les contrôleurs et les inspecteurs du travail. Les difficultés à faire évoluer les pratiques des fonctionnaires sur les champs du travail et de l'emploi pourraient être aussi le reflet plus général des évolutions du monde du travail. Dans un monde professionnel qui se « tertiarise » et au sein duquel l'action collective s'essouffle, les questions d'hygiène et de sécurité ne sont plus celles des combats historiques pour l'amélioration des conditions de travail dans les ateliers industriels. Face aux nouvelles formes de souffrance au travail, aux méandres complexes des présomptions de harcèlement ou de l'application des 35 heures, aux salariés individualistes, les modes d'investissement dans le travail des agents de contrôle sont en pleine transformation.

Les modalités d'adaptation des fonctionnaires dépendent ainsi largement de l'objet de leur activité. Quand certains aspects de la réforme « font sens » autour des missions des fonctionnaires, l'encadrement parvient plus facilement à faire adhérer les agents à ces changements. De nombreux agents des DDAF et DDE sont sensibles à l'intelligence politique de la fusion de leurs services. Ils sont conscients de la proximité de leurs métiers, notamment quand ils sont complémentaires. Ainsi les instructeurs de permis de construire perçoivent-ils la possibilité d'intégration au sein d'une direction unifiée de leur activité avec les préoccupations relatives aux bâtiments de l'élevage.

Les agents des DDT comprennent également l'intérêt de disposer d'une

vision intégrée d'un territoire, permettant de proposer des diagnostics plus pertinents que si les différents aspects d'aménagement potentiellement conflictuels sont portés par des services dispersés. Quand le regard porte, par exemple, sur des espaces ayant un potentiel de développement d'activités, il est plus enrichissant de s'interroger le plus en amont possible, sur leur valeur agronomique ou sur leur intérêt en tant que zone de préservation en cas de risques d'inondation. De plus, quand le fondement de la création des DDT est la réorientation de l'action des politiques de l'État vers des préoccupations de développement durable, les fonctionnaires sont sensibles en tant que citoyens au sens de la réforme.

Dans un autre champ qui est celui de la politique de l'emploi, les agents des futures DIRECCTE ne peuvent qu'adhérer à l'intérêt de regrouper toutes les informations disponibles sur une même entreprise par l'ensemble des services de l'État présents sur la région. Ils peuvent facilement le percevoir comme un gage de l'amélioration de l'efficacité de leur action. Ainsi, les agents chargés d'instruire un dossier de demande d'aides peuvent trouver intérêt à obtenir l'information instantanée sur la qualité du respect du droit du travail de la part de l'entreprise qui a déposé ce dossier, par une simple consultation du dossier de cette entreprise partagé par l'ensemble des services de la direction régionale unifiée. Ces exemples montrent bien que les gestionnaires disposent de nombreux leviers dans les réformes en cours pour entraîner l'adhésion de leurs agents.

À l'opposé, sur d'autres aspects, quand les changements proposés font moins écho à la manière dont les agents se mobilisent traditionnellement dans leur activité, leur encadrement rencontre beaucoup plus de résistance à une évolution de leur métier. Dans toutes les administrations, les

personnels des fonctions supports sont confrontés à un mouvement de regroupement, souvent au niveau régional, dans des plates-formes de gestion de personnels, de paye et de gestion comptable. S'ils comprennent la volonté de rationalisation, ils pensent que cette organisation fera perdre au fonctionnaire sur le terrain ou au service départemental la qualité d'un service de proximité.

Dans les DDTEFP, la résistance des agents de l'inspection du travail vis-à-vis des outils de pilotage de leur action mis en place par leur ministère et qui a vocation à être étroitement supervisée par la nouvelle DIRECCTE ne trouve probablement qu'un prétexte dans la crainte de perte d'indépendance. Cela cache davantage une crainte que des actions de contrôle programmées sur un plan national ou régional n'étouffent trop les actions menées sur l'initiative locale des agents qui connaissent le mieux les entreprises. Dans le contexte de création des DDT, si la fusion des deux anciennes directions fait sens pour les agents, nombre d'entre eux ne comprennent pas la décision de retrait des activités d'ingénierie concurrentielle. Dans des départements où l'intercommunalité est encore peu développée et où des offres d'ingénierie autres que celles des services de l'État sont peu présentes, les agents sont heurtés par cette réforme qui les empêche de conduire une mission dans laquelle ils se sentent (et où les maires les décrivent) si utiles.

Ils ont du mal à entendre le discours selon lequel leur désengagement poussera l'offre privée à s'installer, et les collectivités à s'organiser, et leur dégage une réelle capacité à travailler sur les enjeux « grenelliens ». Beaucoup d'agents craignent également que ce choix n'induisse une perte de compétence technique des services, préjudiciables également aux missions régaliennes. Ainsi,

des techniciens ou des ingénieurs qui avaient exercé des activités de maîtrise d'œuvre dans le domaine de l'eau et de l'assainissement considèrent-ils souvent que c'est un appui précieux pour travailler ensuite dans des services en charge de la police de l'eau. De leur point de vue, avoir acquis les compétences spécifiques aux prestataires est un atout pour développer une intelligence d'application des textes. Ne plus permettre cette mixité dans les parcours professionnels des fonctionnaires présenterait le risque de les «bureaucratiser» et de dégrader la pertinence de leur action. Les cadres chargés de conduire la réforme dans les services sont ainsi confrontés à la nécessité de reconvertir des agents qui résistent à cette idée que l'action de l'État sera plus efficace en étant moins productive et plus orientée vers de l'animation.

### **Le pouvoir de dire non**

Les agents de l'inspection du travail, qui ont l'occasion de comparer leur position avec celles des agents du privé qu'ils rencontrent dans leur activité quotidienne, expriment la conscience d'avoir encore, au contraire des salariés du secteur privé, une forme de « pouvoir de dire non ». Ces fonctionnaires, qui ont une culture beaucoup plus « professionnelle » qu'« organisationnelle », prennent souvent prétexte de leur statut d'indépendance pour résister au management par les objectifs de leur activité. Très syndiqués, ils résistent souvent de manière frontale à différents aspects de la réforme en cours. Certains boycottent les nouveaux outils informatiques développés par leur ministère pour permettre un meilleur suivi de leur activité en entreprise. Ils refusent, par exemple, d'y saisir les éléments concernant leurs interventions en entreprise, C'est d'autant plus surprenant que l'histoire de ces corps de fonctionnaire se fait l'écho d'une longue

habitude de rendre compte de leur action, puisque c'est grâce à leurs rapports d'activité qu'ils ont pu, au fil des années, peser sur la construction d'un droit du travail plus protecteur pour les salariés, notamment dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité. Dans les DDT, il est probable que la résistance au changement ne se manifeste pas de façon aussi frontale. On observe cependant une réaction forte face à la mise en cause des services d'ingénierie offerts aux communes et appréciés de celles-ci.

### **CONCLUSION: PUBLIC / PRIVÉ, UNE CONVERGENCE LIMITÉE**

La France, comme d'autres pays, a mené une série de réforme s'inscrivant dans la logique du New Public Management (NPM) visant à maîtriser les coûts du service public tout en améliorant son efficacité. La RGPP constitue une étape plus radicale d'un mouvement qui s'inscrivait déjà dans cette logique depuis plusieurs décennies de façon plus incrémentale. Ce mode de réforme par plein de petits « chocs» plutôt qu'un grand « choc» constitue aussi une spécificité du changement dans le secteur public français. Même si les organisations syndicales fustigent volontiers une réforme qui instrumentaliserait des licenciements massifs dans la fonction publique, l'exercice consiste surtout à profiter de la vague de départ en retraite pour resserrer le dispositif de portage des politiques publiques, et réorienter tant bien que mal le contenu de l'action en mobilisant les agents vers les nouvelles orientations décidées.

Porter le regard sur ce travail d'organisation local des cadres chargés de mettre en œuvre.

Et les modalités de la mise en mouvement des agents s'apprécient de façon largement différenciée selon le lieu d'exercice de leur activité et l'objet de leur travail.

C'est en effet dans cette attitude différenciée des agents que se loge la principale difficulté pour les gestionnaires des ressources humaines. Difficile d'attribuer aux agents une résistance systématique au changement, puisqu'ils ont fait la preuve de leur capacité d'adaptation dans certains cas. Difficile de leur attribuer la défense d'intérêts masqués. Mais comment prendre en compte le fait que ces fonctionnaires puissent avoir un avis de citoyen sur les réformes en cours?

La RGPP en département permet de nuancer les références au modèle des restructurations en entreprise volontiers affiché par les réformateurs, et fustigé par les organisations syndicales. Ce travail d'encadrement du changement tente de prendre en compte les spécificités des modes de gestion du personnel de la fonction publique, cherche à préserver les aspirations des agents tout en les remobilisant sur de nouveaux objectifs. Il se personnalise également en fonction de l'objet du travail des fonctionnaires, les leviers de l'action variant largement d'une mission publique à une autre. Enfin, il s'inscrit largement dans le temps, mais aussi dans l'espace pour s'adapter aux spécificités des territoires. La transformation de l'administration territoriale de l'État semble emprunter une voie nouvelle, ni comparable aux restructurations en entreprise, ni bloquée par les multiples spécificités de gestion des personnels publics. Elle cherche à ne

pas trop bousculer les hommes. Elle repose largement sur la qualité des cadres « de terrain ». Elle laisse supposer que c'est « en bas » de la pyramide administrative qu'est la clé du succès.

Les changements sont mis en œuvre par les réformateurs dans les services déconcentrés de l'État au travers de mouvements d'activités, de fusions de structures, de transformations des organisations, d'implémentation de nouvelles méthodes de travail plus transversales, de nouveaux outils de pilotage de l'action. Mais d'autres formes d'adaptation de la main d'œuvre notamment par la mobilité interne ou l'appel au marché externe se heurtent à des contraintes spécifiques de la fonction publique que certaines actions impulsées par la LOLF ou la RGPP n'ont pas (ou du moins pas encore) levées. Les responsables de services territoriaux de l'État doivent par conséquent s'appuyer largement sur la capacité des fonctionnaires à être eux-mêmes actifs dans les changements, au travers notamment de leur volonté à évoluer par des mobilités et de la formation à de nouveaux métiers.



## **Télé@ctes : l'administration en marche**

**Jean-Pierre Ferret, Président du Conseil supérieur des notaires**

**Gestion et finances publiques, novembre 2010**

**Télé@ctes est aujourd'hui opérationnel, un pari technique et humain largement gagné. Un projet emblématique qui préfigure les relations de plus en plus dématérialisées entre l'Etat et le notariat.**

Dématérialiser les échanges entre les offices notariaux et les conservations des hypothèques pour les réquisitions hypothécaires, les publications des actes ainsi que les échanges financiers correspondants, telle est l'ambition de Télé@ctes.

Ce qui n'était qu'un concept futuriste il y a encore quelques années est aujourd'hui une réalité. Télé@ctes est en marche et l'ère du tout papier sera bientôt définitivement révolue. Accélérer et simplifier les démarches, limiter les multiples saisies et les éventuelles erreurs pouvant s'y rattacher, voilà les avantages et les enjeux du projet Télé@ctes. L'occasion pour le notariat et la DGFIP de faire ensemble la démonstration de leur dynamisme et de leur modernité.

Cette révolution technologique, qui est le fruit d'un long travail d'équipe entre la Direction générale des Finances publique et le Conseil supérieur du notariat (CSN), est née de la volonté commune d'établir des échanges dématérialisés. Dès 2001, le CSN cherchait à normaliser des documents avec la norme d'échange XML à la même époque le Gouvernement affirmait sa volonté de développer des échanges administratifs selon la même norme.

Retour aux sources. Tout débute en 2003, lorsque la Direction générale des Impôts achève l'informatisation de son fichier immobilier (Fidji). Le notariat représentant 95 % des utilisateurs de ces données, la DGI se tourne alors vers le CSN pour envisager la mise en place de téléprocédures. Le coup d'envoi est donné. Les réunions se succèdent. Chacun présente son point de vue et les deux parties s'accordent sur un même objectif: développer un système informatique commun simple, sécurisé, fiable et permettant un important gain de temps. En d'autres termes, améliorer la productivité et la qualité. « Notre objectif était entre autres, de limiter le taux de rejets-refus enregistrés par les conservations des hypothèques. Or, la dématérialisation permettait précisément d'intégrer un pré-contrôle des actes et de minimiser ainsi le risque d'erreurs », explique Didier Lefèvre, directeur des systèmes d'information au CSN. En plus de mobiliser la Direction générale des Impôts, le Conseil supérieur du notariat, les conservations des hypothèques, la Caisse des dépôts, Réal.not (filiale de l'ADSN qui gère l'informatique de la profession) et les SSII, Télé@ctes a été conçu en partenariat étroit avec les usagers que ce soit pour l'élaboration du cahier des charges et la validation des facilités d'utilisation.

## **La méthode de pilotage**

Pour permettre à chacun d'utiliser Télé@ctes dans les meilleures conditions dès les premiers jours de l'installation, il était impératif et évident que des notaires acceptent d'essayer les plâtres. Douze offices de taille différente et répartis dans toute la France s'étaient donc portés volontaires pour tester Télé@ctes en avant-première. Parmi ces pionniers de l'échange dématérialisé, tous remplissaient de surcroît deux conditions indispensables à la participation au test : répondre au pré requis techniques et avoir une activité professionnelle habituelle permettant l'application quotidienne de Télé@ctes. Mais pour que le test soit réellement efficace, il était indispensable que les conservations des hypothèques y participent également. La Direction générale des Impôts avait désigné une douzaine de conservations des hypothèques, situées à proximité des études participant à l'opération.

Et concrètement. Est-il possible de passer du tout papier aux toutes informatiques en un clin d'œil? Me Baudouin Boniface, notaire à Dunkerque, a fait partie de ces précurseurs: « dans un premier temps, nous avons dû adapter notre matériel informatique, Télé@ctes nécessite de nombreuses applications nouvelles, un accès réseau plus performant une mémoire de plus grande capacité pour stocker les données, des écrans également de taille supérieure pour permettre au formaliste de bénéficier d'une meilleure lisibilité des informations ... ». Autant de modifications mises en œuvre par les SSII, chargées également de veiller à la parfaite compatibilité du système informatique de la DGFIP et de celui du notariat.

## **Un échange performant et permanent entre le notariat, la DGFIP et les SSII**

Face à un tel chantier pas question de laisser les premiers volontaires isolés. Ce sont des relations constantes qui se sont établies avec les groupes test qui se réunissaient une fois par mois au Conseil supérieur du notariat. Il en était de même pour les utilisateurs des conservations des hypothèques, enfin tous les deux mois, une réunion codirigée par le CSN et la DGFIP rassemblait tous les groupes test. Un échange vécu de façon très positive par les différents protagonistes. « D'un côté, nous avons eu d'excellentes relations avec la DGFIP et, de l'autre, l'échange constant entre les SSII et les groupes test ont permis de confronter l'aspect humain à l'aspect technique avec l'objectif de parvenir à mettre en place un système performant pour tous », ajoute Me Boniface. Une interactivité qui a porté ses fruits au-delà de toute espérance puisque le déploiement effectif à l'ensemble du territoire du premier module de Télé@ctes (les télés réquisitions) a démarré avec plus d'un mois d'avance sur la date initialement prévue.

## **Un défi humain**

Outre l'aspect purement technique, Télé@ctes implique un véritable challenge humain qui relève de la compétence propre du notaire. « Télé@ctes oblige à travailler en réseau, ce fut donc pour toute l'équipe l'occasion de revoir notre organisation et d'adopter de nouvelles méthodes ». Des changements qui peuvent créer une véritable dynamique au sein de l'office s'ils sont présentés de façon positive. « Au sein d'une entreprise, on se laisse souvent piéger par les habitudes, chacun remplit sa mission sans réfléchir aux améliorations qui pourraient être apportées. Or, Télé@ctes constitue justement une excellente opportunité pour remettre ses méthodes en question et en envisager de nouvelles », ajoute Me Boniface. « C'est un projet porteur d'avenir qui peut créer une véritable émulation au sein de l'équipe ». Quant à la nouvelle génération, l'adaptation à ce mode de fonctionnement est d'autant plus aisée qu'elle n'aura jamais connu l'ère du tout papier, comme le confirme Me Boniface: « Parmi mes

## **UNE PROCÉDURE SIMPLE ET EFFICACE**

De la théorie à la pratique, la partie se complique. Mais grâce à l'énergie déployée de part et d'autre, au souci permanent de se comprendre, de partager ses expériences, d'explicitier le vocabulaire respectif de chacun et enfin grâce à la

volonté affirmée des deux partenaires de faire aboutir Télé@ctes, le projet prend progressivement un visage plus concret.

Aussi, dès le 19 décembre 2005, douze offices et douze conservations des

hypothèques répartis sur toute la France se mettent à l'heure de la dématérialisation. Ces premiers mois de test sont consacrés à l'exécution d'actes simples. Ainsi, le formaliste de l'office notarial remplit les parties grisées de l'acte via le logiciel labellisé mis en place au sein de l'étude. Les instructions de virement sont communiquées en temps réel au comptable. Celui-ci utilise alors son logiciel comptable spécialisé et se connecte au service CDC/Net de la CDC pour effectuer l'opération de virement en utilisant sa clé Réal (carte à puce permettant l'identification et la signature électronique). La preuve du virement est ajoutée automatiquement au dépôt sur le logiciel de rédaction d'acte. Le formaliste peut alors signer en utilisant sa clé Réal et procéder à l'envoi grâce au réseau Réal qui lui assure une connexion hautement sécurisée. En cas d'erreur ou d'oubli dans les informations fournies, l'envoi est bloqué. Si en revanche, tout est validé, l'envoi est effectué et le logiciel de rédaction reçoit ensuite un message de prise en charge par la conservation des hypothèques. Quant à la procédure à suivre en matière de réquisitions, elle est sensiblement identique. Si l'état hypothécaire a été, dans un premier temps, renvoyé par courrier dans un délai de seulement quatre à sept jours, il est dématérialisé depuis la version 2008 de Télé@ctes.

Au final, « moins de dix minutes peuvent suffire à télépublier un acte », souligne Philippe Laborde, notaire à Royan et membre du bureau du CSN en charge des TIC. « Le collaborateur chargé des formalités, en préparant le dépôt de l'acte à la conservation des hypothèques, génère en même temps la préparation du virement comptable pour payer les droits de mutations, le salaire du conservateur et, éventuellement, les plus-values. D'un "clic", il transfère la copie hypothécaire

dans mon parapheur électronique. Je peux aussitôt signer cette copie avec ma clé Réal. Dans les secondes qui suivent, le comptable reçoit les instructions de façon dématérialisée pour adresser le virement correspondant au Trésor public via CDC-Net/EDI. Il vérifie et valide l'écriture comptable et envoie le virement à l'aide de sa clé Réal. Dès réception du virement, la Caisse des dépôts transmet à l'office un avis d'opéré qui s'archive automatiquement et génère automatiquement l'écriture comptable correspondant. Une copie de cet avis est automatiquement transmise au formaliste qui, dès lors, va pouvoir adresser, à l'aide de sa clé Réal, son dépôt à la conservation des hypothèques. L'étude recevra la mention de publication, la plupart du temps sous 48 heures. » Un contrôle de cohérence a même été inséré dans les logiciels de rédaction d'actes afin de déceler d'éventuelles anomalies ou erreurs à corriger. Ainsi, les cas de rejet ou de refus par les bureaux des conservations des hypothèques ont considérablement chuté depuis le 19 décembre 2005, date des premiers échanges dématérialisés.

### La v4 est en préparation

Même si tous les types d'actes ne sont pas encore « télé@ctables » en raison de l'ordonnancement des versions décidé conjointement entre le CSN et la DGFIP, leur nombre s'est accru au fil des versions de logiciels. La version 2005 avait pour seul périmètre les demandes d'états hypothécaires et les dépôts des actes de vente dits simples; la version 2007 s'est étendue aux actes de ventes avec plus-values immobilières; la version 2008 intègre les retours dématérialisés des états hors formalité (EHF) initiaux, les mainlevées et les mainlevées simplifiées. A l'horizon 2010, la quasi-totalité des actes devrait être télé publiable.

## Toute la profession sensibilisée

Face à cette révolution technologique, la profession a été largement mobilisée et continue de l'être; elle en a compris tout l'enjeu. De fait, on constate une nette évolution de l'équipement informatique des offices qui sont très demandeurs d'informations techniques. Au 25 juin 2010, 4 113 offices sur les 4 500 que compte la profession utilisent télé@ctes, 4 062 ont transmis des télé réquisitions et 3 780 des télé publications.

Au-delà, Télé@ctes induit une évolution sans précédent des méthodes de travail, nombreux sont les notaires et leurs collaborateurs à en percevoir les avantages en termes de rapidité et d'efficacité. Il est désormais possible d'opérer des demandes de façon beaucoup plus rapide et de diminuer le nombre d'étapes préalablement nécessaires. Le bilan est plus que positif pour la profession, sans compter la mise en œuvre de nouvelles façons de travailler au sein des études. Dans cette perspective, le CSN souhaite que la méthodologie déployée pour Télé@ctes dans l'organisation du travail interne, véritable gage de qualité, puisse également servir au déploiement et à la généralisation de l'acte authentique sur support électronique et même, au-delà, à la mise en place de l'interopérabilité entre offices.

## L'après- tele@ctes

Réussite exemplaire d'un partenariat public-privé, Télé@ctes se veut aussi le précurseur de nombreux projets de dématérialisation des échanges entre le notariat et les services de l'Etat.

Plusieurs objectifs concourent à la poursuite de ces projets : l'accompagnement par le notariat de la politique de modernisation de l'Etat tel

que défini par le cadre de la RGPP (révision générale des politiques publiques), mais aussi la poursuite des chantiers concourant à la généralisation de l'Acte authentique sur support électronique, dont l'une des conditions de réussite réside dans la simplification, la rationalisation et la sécurisation de la récupération des informations le constituant.

A cet effet, de nombreux chantiers et projets ont été engagés et feront très prochainement l'objet d'expérimentations en vue d'étudier les impacts techniques, organisationnels mais aussi juridiques de ces nouveaux types d'échanges. Ce type de projet met en lumière le nécessaire toilettage d'un certain nombre de textes (Code civil, Code de l'urbanisme, Code de collectivités territoriales, par exemple) n'intégrant que le format papier. La signature manuscrite et l'envoi par courrier postal comme support exclusif de l'échange et de la prise de rang pour faire valoir les droits.

Quelques exemples de chantiers en cours de réalisation peuvent être mis en avant, que ce soit à nouveau en partenariat avec la DGFIP, mais aussi et plus largement avec l'ensemble de représentants de l'Etat, y compris les collectivités locales: les copies et extraits d'actes d'état civil dont le notariat est un des principaux consommateurs pour certifier l'identité et la capacité des parties intervenant à l'acte; la purge du droit de préemption (urbain, espaces naturels et sensibles, SAFER); les documents d'arpentage (en collaboration avec la DGFIP et les géomètres experts); les certificats d'urbanisme; les dossiers de diagnostics immobiliers. Il est à noter que les deux premiers projets cités font partie des priorités identifiées par le Gouvernement dans le cadre des RGPP et font donc l'objet d'un suivi particulier de la DGME (Direction générale à la Modernisation de l'Etat).

De plus, et bien entendu, la CNIL participe très activement à ces réalisations par une étude approfondie de leur périmètre, de l'impact sur les données à caractère personnel traitées. C'est tout particulièrement le cas dans le cadre de l'état civil, par la délivrance d'autorisation à expérimentation préalable à toute phase pilote; la préparation des évolutions à l'autorisation unique consentie au notariat est parallèlement en cours.

### **Les enjeux de l'autorisation CNIL**

**L'échange de données informatisées via Télé@ctes confirme l'importance du respect de la loi Informatique et Libertés. Chaque office est donc tenu d'adhérer au régime d'autorisation unique spécifique au notariat établi par la CNIL.**

Comme dans tout traitement informatique incluant des données à caractère personnel, le respect de la loi Informatique et Libertés du 6 janvier 1978 modifiée en août 2004 est impératif. Par conséquent, l'échange d'informations entre les offices notariaux et les conservations des hypothèques n'échappe pas à la règle. Et face à la spécificité du projet Télé@ctes, la CNIL, en partenariat avec le Conseil supérieur du notariat et la Direction générale des Impôts, a publié le 21 mars 2006 une autorisation unique publiée au JO du 29 avril 2006, qui fixe un cadre juridique à cette nouvelle démarche.

#### **Faire respecter la loi Informatique et Liberté au sein de l'office**

Concrètement, cette autorisation qui compte sept articles impose le respect du principe de sécurité et de confidentialité des données au sein de l'office, chaque membre du personnel devant impérativement disposer d'un identifiant et d'un mot de passe propres pour accéder aux fichiers. Un historique quotidien des connexions doit également être instauré afin de contrôler l'utilisation des données par chaque employé de l'office. Ainsi, la loi Informatiques et Libertés interdit formellement aux membres de l'office de consulter les données concernant le cadastre

ou la publicité foncière pour des recherches d'ordre personnel. Afin d'assurer le respect de cette autorisation, il est fortement recommandé au notaire d'informer son personnel des limites du champ d'accès aux données. Quant à la durée de conservation des données, elle s'échelonne entre 30 ans et indéfiniment pour les informations relatives aux actes.

#### **L'impact de l'autorisation CNIL sur la relation notaire/clients**

Outre l'organisation interne de l'office, l'autorisation de la CNIL impose au notaire de faire figurer une mention légale d'information dans la fiche de recueil des données personnelles de leur client. Cette mention informe notamment le client qu'il dispose d'un droit d'accès, d'opposition, de modification, de correction, de mise à jour et d'effacement de ses données personnelles. Parallèlement, la mention précise que ces données ne seront en aucun cas transférées à des tiers autres que les partenaires habilités du notariat, comme la conservation des hypothèques. Enfin, le client est informé que ses données pourront faire l'objet d'un traitement statistique d'intérêt général.

A noter enfin que le non-respect de cette formalité est puni d'une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 € d'amende. A cette peine peuvent s'ajouter une sanction administrative de la CNIL et, le cas échéant, une sanction disciplinaire des instances professionnelles.

On le constate, l'exemplarité du partenariat DGFIP/Notariat ainsi que la nécessaire évolution de l'organisation des études notariales mise en œuvre dans le cadre de Télé@ctes continuent de faire rejaillir leurs effets bénéfiques et d'insuffler une dynamique d'évolution permanente bien au-delà de ce projet lui-même. La voie est ouverte: l'e-administration est en marche.



## **Le KM en entreprise : c'est fort de connaissance !**

**Guillaume Nuttin**

**Archimag, Décembre 2010 - Janvier 2011**

**Création de valeur via la mobilisation des actifs immatériels pour les Anglo-saxons, le knowledge management reste une démarche humaine et transverse à l'entreprise. Les organisations s'accordent sur son importance vitale mais comment gérer la connaissance? Le point sur un concept entre gestion de l'information et management, entreprise 2.0 et rigueur procédurale, outils perfectionnés et bon sens.**

Consultant et formateur en gestion des connaissances, Christophe Deschamps, souligne dans son dernier ouvrage (cf. [www.berlin8org](http://www.berlin8org)): « Une étude menée en 2000 par la société Capitalworks, auprès de plusieurs centaines de travailleurs du savoir américains, nous apprend qu'ils estiment que 25 % seulement des connaissances utilisées dans leur travail proviennent de leur formation initiale, le reste étant appris sur le tas. Donc 75 % des connaissances métier nécessaires à l'occupation d'un poste s'apprendraient de manière informelle ». C'est dire l'importance de la gestion des connaissances au sein des organisations aujourd'hui. Pourtant, tout le monde s'accorde sur la tombée en désuétude du concept de KM. Comment expliquer ce paradoxe?

### **Le KM est mort, vive la gestion des connaissances !**

« C'est qu'il convient de distinguer management des connaissances, dont le besoin est avéré, et KM en tant que produit, objet de modes managériales qui vont mettre en avant tel ou tel processus », analyse Denis Meingan, directeur associé du cabinet Knowledgeconsult. Ayant vécu une période faste à la fin des

années 1990, le KM connaît un retour de bâton au début des années 2000, « car il est très lié à la crise, explique Sylvain Bertot, knowledge manager pendant près de sept ans chez Capgemini; le KM est un luxe, ce à quoi on pense quand tout va bien par ailleurs. En période de crise, les organisations se replient sur leurs fondamentaux ». Sans compter que les premiers projets avec de forts investissements font preuve à cette époque d'un retour sur investissement décevant, car difficile à évaluer. Jean-Yves Prax, dirigeant de Polia Consulting et auteur de référence (cf. [www.berlin8org](http://www.berlin8org)), voit dans 1es raisons de l'agacement de certains par rapport au concept de KM « l'inflation de consultants autoproclamés réalisant davantage d'efforts en terme de ranking et de référencement sur ce terme magique que d'expertise en gestion des connaissances ».

Et de se féliciter du recentrage actuel sur de vrais experts ayant fait leurs preuves « même si, entre-temps, de grands cabinets tout à fait légitimes ont dû mettre la clé sous la porte, en raison de charges trop importantes pour survivre. » Le passage de cet âge d'or du KM à 1a situation actuelle s'explique également par la maturation dont témoigne la gestion des connaissances dans les entreprises.



Complètement novices mais convaincues qu'il s'agit d'un enjeu majeur hier, elles sont familiarisées aujourd'hui à ces problématiques, « nous faisant passer d'un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage à un rôle d'assistance à maîtrise d'œuvre », résume Jean-Yves Prax.

## De l'âge des méthodes à celui des communautés de pratique

Alors, 1e KM n'est-il qu'un concept marketing éculé? « Si on parle du transfert et de la capitalisation du savoir via l'utilisation de méthodes permettant de cartographier les connaissances de l'entreprise, de les ranger, oui, ces concepts-là ont un peu évolué », tempère Raymond Zingraff, knowledge manager au Cété Nord-Picardie [voir page 20]. « La démarche du KM s'inscrit dans les flux et non dans les stocks, complète Sylvie Le Bars - cofondatrice du blog Explorateurs du web, consultante et enseignante en communauté de pratique et d'utilisateurs -, stigmatisant les solutions mises en place jusqu'au début des années 2000 reposant sur le principe de capitalisation documentaire, formalisation écrite qui a pour effet de figer et de rendre peu accessible la connaissance, notamment dans les fameux livres de connaissances ». Par exemple, Merex (Mise en règle de l'expérience), développée en 1995 par Jean-Claude Corbel (Renault), pour n'en citer qu'une, repose effectivement sur la rédaction de fiches de bonnes pratiques, figeant ainsi la connaissance à transmettre, pourtant évolutive et en mouvement. « L'heure est davantage, explique Denis Meingan, à l'identification puis l'utilisation des meilleurs leviers de l'organisation afin d'y diffuser et d'y développer les connaissances: collaboratif, capitalisation des connaissances, documentation - dans le sens d'accès au document -, formation ..., selon la culture d'entreprise, ses spécificités ainsi que la

stratégie définie».

Qui dit communautés de pratique ne dit pas règne de l'improvisation. Estelle Michaud-Querrien, responsable du knowledge management chez Vallourec lors de la mise en place du projet de communautés de pratiques en 2008 - plus de 10 % de l'effectif de l'entreprise y sont regroupés - insiste sur une nécessaire rigueur à observer: « Une communauté doit dès sa création établir une charte indiquant ses objectifs, son mode de fonctionnement et son plan d'action ». D'autant que la finalité demeure la capitalisation et le partage de bonnes pratiques. Illustration de ce passage de l'âge des méthodes à celui des communautés de pratiques, le cas Shisheido International.

Cette entreprise, qui réalise entre autres l'ensemble de la chaîne de fabrication des parfums Jean-Paul Gaultier, correspondant à pas moins de 63 métiers différents, avait identifié 24 thèmes et nommé un leader par thème chargé de capitaliser les connaissances au sein de 24 guides. À l'issue de ce projet KM, le constat est plutôt à l'échec: les guides, jalousement protégés, sont quasi inaccessibles et nécessitent une uniformisation, chaque expert ayant conçu le sien à sa manière. Afin de répondre à ce besoin inassouvi de gestion des connaissances, les leaders se muent en animateurs de communautés de pratique. Suit le déploiement sur intranet d'un annuaire « qui fait quoi et qui sait quoi? » permettant une cartographie des réseaux de connaissances. Étape préalable, 1e développement d'une ontologie métier est réalisé via un partenariat entre l'éditeur de moteur de recherche Polyspot et de gestion de contenu Jalios. Par rapport à l'époque du KM, c'est désormais l'humain, plus que la méthode, qui est placé au centre des processus de gestion de connaissances.

## Il n'est de richesses que d'hommes

« Managing knowledge means managing oneself ». La formule de Peter F. Drucker, référence historique en terme de KM, se passe de commentaire: la démarche de gestion des connaissances est fondamentalement humaine. Cartherine Ertzscheid, consultante en médias sociaux et community management, coauteure de Community management, stratégies et bonnes pratiques pour interagir avec vos communautés (cf. [www.doag.org](http://www.doag.org)), évoque l'image de la machine à café comme endroit le plus stratégique de l'entreprise, notamment car le plus transversal, en terme de partage de connaissances.

En effet, et même si le travail de formalisation reste à effectuer, le paradigme de la gestion des connaissances réside simplement dans la mise en relation des bons interlocuteurs. Cartherine Ertzscheid fait de la médiation humaine l'indispensable filtre dans la transmission de la connaissance au sein d'une organisation : « Toute automatisation est d'une portée limitée et il n'existe pas d'outil capable d'effectuer un traitement sémantique suffisamment fin », complète-t-elle. Et de citer des exemples de communautés internes comme AG2R La Mondiale, où la personne responsable de la gestion des connaissances et de la plate-forme collaborative, présentant une vision globale et transverse de l'entreprise, permet de faire le lien entre une problématique spécifique et un individu et d'aller jusqu'à créer l'émulation pour innover.

Faire coïncider le collaborateur et l'être humain, ne serait-ce pas là une sorte de panacée du knowledge management? Knowledge management soutenu par des enjeux humains: « Son moteur réside dans la démarche de don et de contre-don », anthropologue la community

manager. Pour Jean-Yves Prax, la terminologie se fait davantage sportive: « Nous sommes comme des mentors, explique le consultant; ce n'est pas parce qu'on dispose de onze bons joueurs qu'on a une bonne équipe. Contexte, circonstances, culture d'entreprise ... de multiples facteurs rentrent en jeu. Avec une question fondamentale autour de laquelle s'articule la réussite d'un projet de KM : comment va-t-on s'y prendre pour opérer un changement? ». Car quoi de plus humain que la résistance au changement? « Résistance et accompagnement au changement constituent l'écueil majeur d'une démarche de KM, il s'agit bien de management », confirme Sylvie Le Bars. Principal artisan de la construction collaborative d'un intranet 2.0 à la CCI du Loiret initié en 2005, Michel Slimani utilise des moyens humains pour faire face à ce biais : « Tout a été mis en œuvre pour dédramatiser le changement : écoute active, réunions d'échanges, sessions de formation ».

## Entreprise 2.0, horizon du KM?

Il semble légitime de s'interroger sur l'impact des réseaux sociaux sur la gestion des connaissances. Ceux dits professionnels à l'instar de LinkedIn ou Viadeo, permettent d'identifier les experts de différents domaines et activités, ou en donnent le sentiment, mais s'arrêtent là, car ils reposent sur l'autodéclaration et présentent un usage intra-entreprise limité. L'évolution d'une activité dont on entend de plus en plus parler - le community management -, constitue clairement un apport pour le KM. « Traditionnellement, explique Catherine Ertzscheid, le community manager est envisagé dans un rapport de B2C, mais on le retrouve aussi de plus en plus dans un rapport de B2B se rapprochant du KM et s'éloignant du marketing. Participer à la propagation et au partage des

## KM ou gestion de connaissances ?

Une recherche avec les termes « knowledge management » sur le catalogue du Sudoc fait apparaître 1932 résultats [novembre 2010]. Il s'agit très majoritairement de livres (1329 résultats) alors que le nombre de thèses s'élève à 345. La même recherche avec les termes « gestion des connaissances » donne un résultat assez similaire: 1 903 documents dont les livres constituent, là aussi, la majorité des contenus (1281 résultats) suivis des thèses avec 529 unités.

Peut-on en tirer la conclusion que les travaux universitaires consacrés à la gestion des connaissances dépassent désormais ceux consacrés au knowledge management? De fait, avec 529 thèses consacrées à la gestion des connaissances contre 345 consacrées au knowledge management, il semble que les étudiants se concentrent davantage sur la première catégorie.

De son côté, la base de données de l'Institut national des sciences et techniques de la documentation propose 311 résultats pour knowledge management dont une majorité de documents anglophones, et 540 réponses pour une requête effectuée avec les termes « gestion de connaissances ».

Même tendance pour Memsic, site dédié à l'auto-archivage des mémoires de master en sciences de l'information et de la communication: 7 documents sont recensés via une requête « KM » contre 20 avec une requête « gestion des connaissances ». Il faut cependant remarquer que le même travail universitaire peut apparaître dans les deux catégories. C'est le cas, par exemple, du mémoire de mastère Mise en place d'un dispositif de partage de connaissances dans un contexte de formation continue. Autre indice de l'effacement progressif de la thématique knowledge management: les messages postés sur le groupe Yahoo dédié au KM sont de moins en moins nombreux alors que le nombre d'inscrits s'élève à 783. Créé le 1er février 2001, ce groupe n'a produit, à titre d'exemple, que 7 messages au mois de mars 2010 alors qu'il en produisait 98 au mois de mars 2004. L'année 2004 semble d'ailleurs être le moment charnière entre l'époque du tout KM et son désintérêt relatif. Mais il est vrai que d'autres groupes de discussion tels que Veille.com sont progressivement désertés par leurs contributeurs. Probablement préfèrent-ils désormais s'exprimer sur Facebook et Twitter.

connaissances, être à la fois knowledge et community manager est cohérent dans le cadre d'une stratégie d'entreprise ». Comment également ne pas voir, dans les propos de Michel Slimani relatant l'objectif du projet mené à la CCI du Loiret, l'impact du community management sur les démarches de KM : « Il s'agissait de changer fondamentalement de métier. Abandonner la posture d'expert au profit d'une fonction de mise en relation des entrepreneurs » ?

Le concept d'entreprise 2.0 soulève davantage de scepticisme concernant ses vertus pour la gestion des connaissances. Sylvain Bertot, par exemple, estime que « les moteurs garants du succès du web 2.0 - notions de spontanéité, de temps libre - ne sont pas transférables à l'entreprise ». Pour Jean-Yves Prax, entreprise 2.0 et réseaux sociaux d'entreprise relèvent surtout d'une démarche de communication.

Il convient pourtant de reconnaître que le web participatif a changé la donne. Sylvie Le Bars estime cet apport déterminant, « web 2.0 et réseaux sociaux ont permis le changement comportemental majeur de donner spontanément de l'information sur soi, ses intérêts, ses compétences, et ce de manière à la fois écrite et simple. Une sorte de formation automatique à l'échange et à la prise de parole ». Donc à la gestion des connaissances.

## De l'importance (ou non) des compétences documentaires

Cet apport du web 2.0 au knowledge management, cette nouvelle façon d'aborder et d'accéder à la connaissance nécessite des précautions accrues en termes de bonnes pratiques documentaires. « La capitalisation et la formalisation de ces sources et supports multiples et instantanés se révèle encore plus importante et encore plus complexe,

et requiert de plus en plus de compétences de gestion documentaire », argumente ainsi Raymond Zingraff. Même si elle est fruit d'une assimilation humaine de l'information, la connaissance nourrit un lien étroit avec le document, support de cette information, le cycle de vie de la connaissance est étroitement lié au cycle de vie du document. Thierry Ménard, responsable du knowledge management à

Bureau Veritas, en déduit l'importance du rôle à jouer par les documentalistes dans la gestion des connaissances: « Leur capacité à qualifier des données, à affecter des métadonnées notamment est indispensable. Un projet de KM imposera à long ou moyen terme de formaliser une taxonomie d'entreprise. Un projet qui nécessite bien sûr l'implication des documentalistes ».

## **Retraites : le casse-tête de la pénibilité du travail**

Laurent Jeanneau

Alternatives Economiques, Septembre 2010

Dans le cadre de la réforme des retraites, discutée ce mois-ci au parlement, la prise en compte de la pénibilité des tâches constitue l'un des sujets les plus controversés. Non sur le principe : l'accord est large pour considérer que les salariés ayant subi des conditions de travail pénibles doivent pouvoir partir en retraite plus tôt. C'est en effet une question d'équité, compte tenu des inégalités d'espérance de vie entre catégories sociales. Mais reste à définir les modalités.

Les critères retenus dans le projet gouvernemental sont très restrictifs et laisseraient de côté de nombreux salariés concernés.

### **POURQUOI COMPENSER LA PENIBILITE ?**

La réforme des retraites a remis au centre des débats le dossier sensible de la pénibilité du travail. L'enjeu est de taille : alors que le gouvernement veut allonger les carrières en repoussant l'âge minimal du départ à la retraite, il s'agit de définir les conditions qui permettraient aux travailleurs usés de partir plus tôt que les autres. Et cela, afin de compenser le risque d'une vie plus courte auquel sont confrontés les salariés ayant subi des conditions de travail éprouvantes. Les inégalités sociales en matière de santé son en effet flagrantes : à 35 ans, les hommes cadres supérieurs peuvent espérer vivre encore en moyenne pendant quarante-sept ans, dont trente-quatre indemnes de toute incapacité majeurs. Les hommes ouvriers, eux, n'ont pas cette chance : à 35 ans, leur espérance de vie inférieure de six ans à celle des cadres, et leur espérance de vie sans incapacité est plus courte de dix ans que celle des cols blancs. Bien que l'usure professionnelle ne soit pas seul en cause, elle joue un rôle non négligeable dans cette « double peine ». de quoi

légitimer un départ en retraite anticipé pour cause de pénibilité.

En 2003 déjà, lors de précédente réforme des retraites, le gouvernement avait chargé les partenaires sociaux de négocier les modalités de prise en compte de cette pénibilité. Cinq ans plus tard, syndicats et patronat se sont séparés sur un constat d'échec. Il faut dire que les difficultés sont nombreuses, la pénibilité étant une notion aux contours flous. Elle désigne l'exposition à des contraintes et à des nuisances professionnelles susceptibles de réduire la durée de vie en bonne santé des travailleurs.

Il faut donc être en mesure de déterminer ces facteurs de risque, une tâche complexe. Les partenaires sociaux avaient finalement réussi à s'accorder sur plusieurs critères : les contraintes physiques marquées (port de charges lourdes, postures pénibles, exposition à des vibrations) ; un environnement agressif (contact avec des produits toxiques, des températures extrêmes, des bruits intenses) ; et, enfin, certains rythmes de travail (de nuit, répétitifs ou

en horaires alternés). Il faudrait probablement ajouter à cette liste les risques psychosociaux (stress, harcèlement, violence...).

Le problème, c'est que le nombre de salariés potentiellement concernés est très important, ainsi donc que les enjeux économiques liés au dispositif mis en place. La pénibilité est en effet loin d'être devenue marginale, comme on pourrait le croire avec le recul de l'emploi industriel. Un rapport parlementaire, adopté en 2008, estimait à 20 millions le nombre d'actifs concernés par au moins un des critères de pénibilité, soit 80% d'entre eux, et à un million le nombre de ceux qui seraient susceptibles de bénéficier d'une compensation à ce titre.

## UN PROJET TRÈS RESTRICTIF

Le projet de réforme des retraites défendu par Eric Woerth, le ministre du Travail, prévoit bien un départ anticipé à 60 ans pour les travailleurs « dont l'état de santé est dégradé à la suite d'expositions à des facteurs de pénibilité ». Mais, pour l'instant, le critère retenu pour accéder à ce dispositif est très restrictif: il faut en effet justifier d'une incapacité permanente partielle d'au moins 20 % pour maladie professionnelle ou accident du travail, au moment du départ à la retraite, dans le cadre d'une visite médicale.

Ce dispositif n'a en fait que peu à voir avec la pénibilité du travail, entendue comme un facteur de réduction de l'espérance de vie future. Il se focalise sur les handicapés graves du travail, soit environ 10000 personnes par an, selon les estimations du gouvernement. En seront notamment exclus la plupart des salariés exposés à des produits cancérigènes ou au travail de nuit, deux formes de pénibilité qui produisent des effets le plus souvent

différés sur la santé. En effet, dans la mesure où la majorité des cancers professionnels surviennent après l'âge de 65 ans, ils ne pourront pas être diagnostiqués lors de la visite médicale qui doit déterminer la possibilité ou non de bénéficier du dispositif prévu par le gouvernement. Même chose pour le travail nocturne, dont les effets, irréversibles et incapacitants, « peuvent se faire sentir au-delà de la vie professionnelle », comme le souligne un récent rapport du Conseil économique, social et environnemental.

Seront également exclues de ce dispositif la grande majorité des victimes de troubles musculo-squelettiques (TMS), maladies professionnelles les plus fréquentes aujourd'hui. Ces affections touchent le dos, les épaules, les poignets ou les genoux. Mais elles ne provoquent généralement qu'un taux d'incapacité de 10 %. Moins de 1 % des victimes de TMS dépassent les 15 %. A titre de comparaison, pour dépasser le seuil de 20 % fixé par le gouvernement, il faut perdre les deux phalanges du pouce.

Ce projet a soulevé la colère des syndicats, mais également de nombreux médecins du travail. C'est un des (rares) sujets sur lesquels le gouvernement a indiqué cependant qu'il était prêt à faire évoluer son texte lors de la discussion parlementaire.

## COMMENT FAIRE?

Serait-il possible d'aller plus loin que ce que propose le gouvernement, en prenant en compte l'ensemble des nuisances auxquelles un salarié a été exposé, même si aucune pathologie n'est encore déclarée? Cela suppose d'être capable de retracer après coup, de façon précise et fiable compte tenu des enjeux économiques pour la collectivité, les expositions aux différents facteurs de



pénibilité subis par les travailleurs tout au long de leur carrière. Mission impossible, juge le gouvernement, en l'absence de procédures en place pour enregistrer ces situations au fur et à mesure. De nombreux spécialistes ne partagent cependant pas cet avis. Les chercheurs en épidémiologie ont développé des matrices emploi-exposition qui permettrait de reconstituer un tel historique avec une fiabilité suffisante. De plus, des outils de traçabilité existent déjà dans certains secteurs, telle fichier actualisé des situations de travail dans le bâtiment. Air France, soumise à des normes particulières, a également organisé un tel suivi.

Pour généraliser ces pratiques, l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) proposait en 2007 la création d'un dossier médical du travail. Plusieurs syndicats, tels que la CFDT, ont des revendications similaires. Il serait cependant impossible de lui donner un caractère rétroactif. Il ne pourrait donc s'appliquer qu'aux salariés âgés de moins de 30 ans. Autre limite: la sécurisation des données recensées. Si les employeurs y ont accès, cela peut constituer un frein à l'embauche des salariés. De toute façon, au-delà de la réparation, la prévention est essentielle. S'il est juste de permettre aux salariés exposés de partir plus tôt, il faut surtout améliorer les conditions de travail afin d'éliminer les situations qui réduisent leur espérance de vie.

# CHRONIQUE

## **Le livre du mois : « Analyse de la décision fiscale au Maroc »**

**Noureddine BENSOUDA, Editions La Croisée des Chemins, Paris, 2010**

### **La nouvelle gouvernance fiscale : une question de méthode et d'intelligence**

**Préface de Michel Bouvier**, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Directeur de la Revue Française de Finances Publiques, Président de l'Association pour la Fondation Internationale des Finances Publiques.

L'impôt occupe une place centrale dans les transformations qui sont à l'œuvre dans les sociétés contemporaines. La naissance de nouveaux États, la réorganisation administrative et économique des anciens États, la mondialisation des échanges, la montée en puissance des réseaux internet et des nouvelles technologies, le changement des mentalités, sont à l'origine d'une interrogation générale sur la fiscalité.

Cette interrogation qui porte sur des aspects très concrets, comme par exemple le choix de la matière imposable ou encore l'organisation et la réforme de l'administration fiscale, devrait conduire à renouveler les diverses philosophies de l'impôt qui se sont transmises de génération en génération en donnant au fil des siècles une image sinon séduisante du moins acceptable, légitime, de la fiscalité. Une observation attentive des réformes en ce domaine depuis une trentaine d'années sur l'ensemble de la planète amène à estimer que nous nous trouvons peut-être à l'aube d'une nouvelle gouvernance fiscale qui pourrait bouleverser notre conception de l'impôt et de son administration au cours des prochaines années.

C'est bien dans cette direction que s'inscrit la recherche poursuivie avec beaucoup d'audace par Noureddine Bensouda dans le

cadre de sa thèse de doctorat soutenue dans un premier temps à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne en 2001, puis à l'Université Mohammed V de Rabat-Agdal en 2005.

C'est en effet dans le cadre général de nos sociétés en pleine transformation que Noureddine Bensouda situe son étude. Il offre au lecteur une analyse excellemment menée de l'administration fiscale marocaine qui permet d'en comprendre le fonctionnement et les mutations les plus profondes.

Il procède à un examen très précis de la prise de décision fiscale qui fait apparaître l'écart qui va se creusant entre d'un côté l'ampleur des enjeux concernant la réforme de l'impôt et de son administration et de l'autre l'approche technicienne, réductrice, qui trop souvent en est faite. Or, la fiscalité est un fait social, économique et politique qui n'est réductible à aucun de ces champs. Expression d'un lien social, elle ne doit pas, comme c'est trop fréquemment le cas, être considérée d'un point de vue purement instrumental.

À moins que ne soit prise en compte la complexité sociale actuelle, et que ne se développe une réflexion portant sur l'harmonisation et l'intégration des structures composant la société, aucune compréhension du système fiscal n'est

possible et aucune réforme fiscale d'ampleur ne peut être envisagée. Plutôt que d'apporter des réponses ponctuelles à des problèmes conjoncturels ou à des revendications particulières, il convient davantage d'adopter une conception stratégique de la fiscalité correspondant elle-même à une conception stratégique de l'État. Et c'est à juste titre sur ce postulat que Noureddine Bensouda fonde toute son analyse.

C'est donc une vraie réflexion scientifique qui nous est ici offerte. Au-delà de toute forme d'a priori l'administration fiscale n'est jamais isolée du contexte en pleine mutation qui est le sien. Alors que les politiques et les réformes fiscales demeurent la plupart du temps largement prisonnières d'habitudes intellectuelles consistant à adopter une attitude intégralement positiviste par rapport à la fiscalité, l'auteur, avec beaucoup de courage, n'hésite pas à replacer son sujet dans un cadre sociologique qui vient en renfort des sciences administratives et juridiques. Autrement dit, Noureddine Bensouda parvient à résister aux pressions implicites d'un environnement général qui fait trop souvent prédominer une approche technicienne de l'impôt, une approche convenue intimement liée à la préoccupation de répondre quasiment en temps réel aux problèmes difficiles que soulèvent les prélèvements obligatoires. L'enjeu qui est posé tout au long de cette recherche est d'importance.

Il est même essentiel dès lors qu'il relève d'un véritable choix de société. Car c'est en définitive une réflexion politique au sens fort qui s'avère nécessaire afin de bâtir une nouvelle alliance entre le contribuable et le citoyen, auquel aspire l'auteur, dans le cadre de l'Etat de droit.

C'est aussi la raison pour laquelle la

réussite de la réforme fiscale nécessite d'abord d'être pensée au plus près des réalités qui sont les siennes et ne pas se contenter d'une « culture de l'a peu près » comme le déplore Noureddine Bensouda. Autrement dit, elle ne doit pas consister à reproduire quasi intégralement ce qui se fait dans d'autres pays dont le contexte est forcément autre. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille ignorer ce qui se pratique ailleurs, il s'agit en fait de s'approprier un savoir différent pour éventuellement l'adapter à son propre environnement. Cela implique par conséquent de s'intéresser à la formation du potentiel humain de l'administration.

Or, on constate trop souvent que le fait humain n'occupe qu'une place réduite dans la réflexion et les actions des décideurs tandis qu'à l'inverse les outils et techniques, d'où qu'elles viennent, y ont une place privilégiée. C'est là un travers qui ne concerne en aucun cas Noureddine Bensouda. En effet, non seulement il a, avec beaucoup de pugnacité et de patience, satisfait à toutes les conditions requises pour la production d'une thèse de grande qualité, mais il a également su mettre en application les idées qu'il développe.

En effet, l'auteur qui est par ailleurs Directeur général des impôts depuis le 5 février 1999, a su faire en sorte de permettre, chaque année, à deux de ses collaborateurs de parfaire leur formation dans un Master de haut niveau de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne qui l'a fait docteur. L'objectif qu'il poursuit, on l'a compris, est que ces deux étudiants, qui font par ailleurs l'objet d'une sélection très sévère, reviennent au terme d'une année, non seulement avec un diplôme de qualité, mais plus encore avec un ensemble de connaissances à partager, à

transmettre et à optimiser.

Autrement dit, et cela se lit aussi bien à travers sa recherche que dans sa vie professionnelle, Nouredine Bensouda perçoit intuitivement que les changements qu'il met en lumière dans son ouvrage devraient se poursuivre bien au-delà.

En effet, il faut à notre sens désormais aller plus loin dans l'analyse et prendre conscience que le système d'acteurs et de structures que présente l'auteur s'inscrit dans le cadre du **développement d'une économie cognitive, c'est à dire une économie pour laquelle la connaissance, le savoir, la compétence, la créativité, l'intelligence, sont essentiels et constituent une sorte de nouvelle matière premières**. Il est en effet fort probable que les Etats soient durablement confrontés à la nécessité de s'inscrire dans une logique du mouvement, de l'incertain, on veut dire de réforme permanente, l'enjeu fondamental étant leur capacité à assumer le défi de la complexité, à interpréter, organiser et piloter des phénomènes de plus en plus enchevêtrés nécessitant de prendre appui sur un réseau de mutualisation de multiples savoirs.

Ce constat, devrait conduire les pouvoirs publics à s'intéresser à un **élément fondamental situé en amont du processus de production, à savoir la qualité des recherches et de la formation**.

Ainsi, les compétences, les savoirs humains sont essentiels et conceptualiser, penser, est devenu hautement opérationnel. C'est pleinement dans cet esprit que s'inscrit la recherche mais aussi la vie professionnelle de Nouredine Bensouda.

# A LA UNE DES PERIODIQUES

- **Ce qui engendre la corruption : une analyse microéconomique sur données africaines**

Revue d'Economie du Développement n° 3 / septembre 2010

- **Tirer des leçons du passé pour imaginer le futur**

Revue d'Economie du Développement n° 4 / décembre 2010

- **Sur la gestion du personnel**

La Revue Administrative n°378/ novembre-décembre2010

- **Sur le dérisoire administratif**

La Revue Administrative n°378/ novembre-décembre2010

- **Gérer les risques d'un projet informatique**

Archimag n° 240/ décembre 2010-janvier 2011

- **Fusion et consolidation : similitudes et divergences**

Revue Française de Comptabilité n°438/ décembre 2010

- **La modernisation de la gestion et du calcul de l'impôt est-elle un facteur d'amélioration du civisme fiscal ?**

Revue Française de Finances Publiques n °112/ novembre 2010

- **Nouveau civisme fiscal et légitimité du recouvrement de l'impôt**

Revue Française de Finances Publiques n °112/ novembre 2010

- **La réactivité de la gestion, facteur de lisibilité de l'impôt ?**

Revue Française de Finances Publiques n °112/ novembre 2010

- **La qualité comptable comme levier de l'amélioration de la gestion**

Revue Française de Finances Publiques n °112/ novembre 2010

- **L'équilibre budgétaire : un principe juridique insaisissable ?**

Revue Française de Finances Publiques n °112/ novembre 2010

- **La recentralisation des ressources des collectivités territoriales : une réponse adéquate à la régulation du système financier public ?**

Revue Française de Finances Publiques n °112/ novembre 2010

- **Un Etat peut-il faire faillite ?**

Revue Française de Finances Publiques n °112/ novembre 2010

- **Les économistes ont-ils une responsabilité dans la crise ?**

Gestion et Finances Publiques n°11/ novembre 2010

- **Travail du public, travail du privé : similitudes et différences**

Revue Française d'Administration Publique n°132/2010

- **Les chiffres de l'emploi public : une analyse des tendances internationales**

Revue Française d'Administration Publique n°132/2010

- **Corruption en période de crise durable : quelques éléments de compréhension**

Audit et Contrôle Internes n °202/ décembre 2010

- **Un exemple de construction du contrôle interne**

Audit et Contrôle Internes n °202/ décembre 2010

- **Organisation et mode de fonctionnement d'un service d'audit de petite taille**

Audit et Contrôle Internes n °202/ décembre 2010

- **Les défis de l'internet de demain**

Problèmes Economiques n°3009/22 décembre 2010.