

REPERES N° 34 - 35 / AVRIL - SEPTEMBRE 2012

EDITORIAL	2
FOCUS	
<ul style="list-style-type: none"> • La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle, Rabat – les 07 et 08 septembre 2012 	4
TRESOR PUBLIC	
<ul style="list-style-type: none"> • Pour une unicité du système budgétaro-comptable des administrations publiques 	7
<ul style="list-style-type: none"> • Comptabilité générale et comptabilité nationale, Différences et convergences : Les enjeux pour le secteur public 	16
<ul style="list-style-type: none"> • Les référentiels et les résultats budgétaires et comptables de l'Etat et des collectivités territoriales 	34
<ul style="list-style-type: none"> • Comptes publics : l'amélioration de la qualité comptable des opérateurs de l'Etat 	38
FINANCES PUBLIQUES	
<ul style="list-style-type: none"> • La dématérialisation des factures : enjeux et perspectives 	47
<ul style="list-style-type: none"> • La réforme de la loi organique des finances : vers un nouveau modèle de gestion des finances publiques 	54
<ul style="list-style-type: none"> • Equilibre des finances publiques et programmation pluriannuelle 	69
<ul style="list-style-type: none"> • L'impôt de solidarité sur la fortune, l'impôt de la controverse 	78
<ul style="list-style-type: none"> • La fusion de la DGI et de la DGCP : Premier bilan 	87
<ul style="list-style-type: none"> • Les administrations publiques face à l'effort de redressement des finances publiques 	98
<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalité immobilière : Administration et contribuables à armes égales? 	111
<ul style="list-style-type: none"> • Six ans de pratique de la LOLF : une maturité progressive 	114
POLITIQUE ECONOMIQUE	
<ul style="list-style-type: none"> • Accroissement de la dette publique L'an 1 de la marche vers l'ajustement ? 	128
<ul style="list-style-type: none"> • Montée des Déficits Budgétaires en 2012, versant glissant des comptes de l'Etat 	132
<ul style="list-style-type: none"> • Le Maroc face à la crise 	138
<ul style="list-style-type: none"> • Crise de l'euro : des solutions européennes 	145
BANQUE	
<ul style="list-style-type: none"> • Ce qu'apporte la nouvelle loi bancaire 	151
<ul style="list-style-type: none"> • Rapport de Bank Al-Maghrib de 2012 (Extrait) 	154
NTIC – GRH	
<ul style="list-style-type: none"> • Les titres payables par Internet, TIPI, un pas de plus vers l'e-administration 	156
<ul style="list-style-type: none"> • Retraites: les points de vue de la Commission européenne et de l'OCDE 	163
<ul style="list-style-type: none"> • Rémunération et performance dans la fonction publique 	176
<ul style="list-style-type: none"> • Les enjeux de la formation professionnelle pour le développement de la filière audit à la DGFIP 	183
<ul style="list-style-type: none"> • La délégation de compétences, contexte administratif et juridique d'un outil d'administration 	189
CHRONIQUE	
<ul style="list-style-type: none"> • Albert Hirschman, économiste, iconoclaste, engagé et "autosubversif" 	200
A LA UNE DES PERIODIQUES	203

EDITORIAL

En dépit de l'arsenal de réformes économiques, budgétaires et financières entreprises par le Maroc, des problèmes et des goulots d'étranglement persistent encore. Selon certains analystes et des sources officielles mêmes, l'économie marocaine souffre aujourd'hui d'un double déficit – dit déficits jumeaux –, l'un porte sur le solde du budget (qui est de l'ordre de 6,1 % du PIB, après révision à la hausse) et l'autre a trait au solde de la balance des paiements (qui est de 8,1 % du PIB) auxquels, il faut ajouter un taux de croissance faible de 3%. Cette situation mal saine, voire inquiétante, a fait l'objet de deux mesures urgentes – mais non sans poser de sérieux problèmes – pour juguler la rareté des ressources de financement et donc assurer une aisance budgétaire afin de réaliser les projets de réformes économiques (investissements publics surtout) et faire face aux dépenses sociales (principalement de compensation).

Le gouvernement a procédé, ipso facto, à l'augmentation des prix du combustible et a reçu une ligne de crédit de précaution (près de 53 milliards de dirhams) auprès du Fonds monétaire international. Ce montant représente la moitié de la dette extérieure du Maroc qui cumule aujourd'hui presque 100 milliards de dirhams -, auquel il faut ajouter un emprunt international d'un milliard de dollars (soit près de 8,5 milliards de dirhams) dont le lancement auprès des pays du Golf est prévu en fin d'année (2012) .

Les comptes de la nation montrent que la dette intérieure, au même titre que la dette extérieure, ne cesse d'augmenter. En somme, l'encours de la dette totale a atteint 520,3 milliards de dirhams, soit 65 % du PIB en 2011 (contre 61 % en 2010). Le Trésor est enclin donc de mobiliser les financements extérieurs pour répondre à l'expansion de la demande en devises et donc stopper l'érosion des réserves de changes.

Le creux permanent et structurel du déficit budgétaire est à rechercher, en effet, dans l'importance des dépenses de compensation qui pose un problème très épineux pour le Maroc. Certains estiment que ces dépenses (conjuguées à celles de la masse salariale) sont à l'origine du poids grandissant des dépenses publiques. Elles représentent le quart des dépenses ordinaires et atteignent

avec les autres dépenses de subvention 6 % du PIB. Notons qu'il est prévu une enveloppe globale de compensation de 59 milliards de dirhams pour l'exercice budgétaire 2012. Le Gouvernement ne vise pas, en conséquence, la décompensation des prix des produits subventionnés, mais il prétend chercher un système moins coûteux plus efficace et plus équitable.

La santé de l'économie marocaine n'est pas donc de bon augure. Cet état de surchauffe est inhérent à l'effet domino de la crise systémique qui bat son plein dans toutes les économies du globe ; il met donc en cause sa (prétendue) résilience vis-à-vis de cet effondrement de l'économie-monde. Certains estiment que ces signes prémonitoires annoncent le retour du programme d'ajustement structurel des années quatre-vingt.

En définitive, les indicateurs économiques du Maroc sont dans le rouge, selon la mission du FMI de cet automne 2012. En conséquence, un autre modèle de développement en mesure d'adapter l'économie marocaine à la conjoncture internationale s'impose à l'évidence.

Le Service de la Documentation

FOCUS

La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle, Rabat – les 07 et 08 septembre 2012

Alice Lachèze / Fondafip

La transparence des finances publiques constituait le thème d'ensemble de la 6ème édition du colloque international des Finances publiques, cette manifestation étant organisée en partenariat par le ministère de l'économie et des finances marocain et FONDAFIP, Association pour la Fondation internationale de Finances publiques, avec le soutien du Groupement Européen de Recherches en Finances publiques, et de la Revue Française de Finances publiques.

Dans son allocution d'ouverture, Ministre de l'Economie et des Finances du Maroc, Nizar Baraka a insisté sur le processus de modernisation de l'Etat marocain à la faveur des nombreuses réformes intervenues ces dernières années et il a notamment cité à cet égard la nouvelle Constitution adoptée en 2011. Michel Bouvier, Professeur à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, Président de FONDAFIP, et Directeur de la RFFP, a souligné l'enjeu capital que revêt la transparence dans l'organisation de nouveaux modèles de systèmes financiers. Nouredine Bensouda, Trésorier Général du Royaume, a indiqué l'actualité de ce sujet qui est au cœur des préoccupations des

Etats, notamment dans un contexte de crise économique et financière où la transparence devient une nécessité, une exigence

Dans son rapport introductif général, le Professeur Bouvier a mis en parallèle l'objectif de transparence et le lien social et observé que parce qu'elle est un gage du lien social, la transparence doit être au cœur du projet des finances publiques.

La première table-ronde qui avait pour thème transparence et décision financière publique. était présidée par Driss El Azami El Idrissi, Ministre délégué auprès du Ministre de l'Economie et des Finances chargé du Budget qui a rappelé que la nouvelle Constitution marocaine consacre la transparence dans pas moins de 7 articles. Lofti Missoum, Chef de la Division de l'Inspection à la Trésorerie Générale du Royaume, a regretté que le Maroc ne donne qu'une information minimale sur le budget aux citoyens et a prôné par conséquent une amélioration de la situation à court terme. Jean Gicquel Professeur émérite à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne a relevé l'actualité de ce sujet qui est au coeur de la question essentielle de la gouvernance et observé que dans le cas de la France

la transparence n'est pas consacrée par la Constitution qui lui a préféré la notion de sincérité. Hugues Picard, Inspecteur général à l'INSEE, a pour sa part mis en perspective le concept de transparence et les données statistiques et relevé que les décisions financières publiques doivent être connues du public afin d'être valides, fiables et adéquates. La méthode de fixation des indicateurs doit être décrite et l'on doit vérifier que le statisticien applique bien la méthode décrite. Sans cette ligne de conduite, la transparence ne peut pas être opérante.

Guillaume Gaubert, Chef de service, adjoint au directeur du Budget et Fouzi Lekjaa, Directeur du Budget au ministère de l'Economie et des Finances ont fait dialoguer la notion de transparence avec l'intégration des décisions budgétaires. G. Gaubert a insisté sur l'intérêt qu'il y a à disposer d'une vision consolidée ou intégrée des finances publiques et sur le bénéfice de la mise en place d'une documentation de qualité à l'appui des lois financières. F.Lekjaa a rappelé que l'article 27 de la Constitution marocaine consacre le droit à l'information des citoyens. Il a ensuite exposé les différentes réalisations qui ont eu lieu au Maroc afin d'assurer la transparence des décisions financières tout en indiquant qu'il reste encore beaucoup à faire pour que le Maroc soit conforme aux standards internationaux.

Daniel Canepa, Prefet de la région Ile-de-France et Nouredine Boutayeb, Secrétaire Général du Ministère de l'Intérieur ont clôturé cette première table ronde en intervenant sur la clarification des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales. D. Canepa a expliqué en quoi les transferts de compétences et les transferts budgétaires ont complexifié les relations entre les collectivités locales et l'Etat. N.Boutayeb a mis en avant l'engagement renouvelé du Maroc en faveur de la décentralisation qui accentue le besoin de transparence. La deuxième table ronde qui avait pour thème la transparence et les instruments de gestion était présidée par Charles Guené, Sénateur de la Haute Marne et Vice-président du Sénat. Mr Guené a souligné que si la transparence est une nécessité, les instruments qui sont mis en place semblent parfois très sophistiqués. A trop complexifier le système, le risque existe de le rendre au contraire plus opaque. Vincent Mazauric, Directeur adjoint de la DGFIP, Chargé de la gestion publique, et Nouredine Bensouda, Trésorier Général du Royaume du Maroc sont intervenus sur la transparence de l'exécution du budget de l'Etat. V. Mazauric a observé que le retournement de conjoncture et la vitesse accrue des modifications des lois poussent à davantage de transparence et a relevé qu'en France le niveau de transparence

des informations en matière de finances publiques était élevé. N.Bensouda a rappelé que la Banque mondiale fait de la crédibilité des budgets une condition importante pour assurer le succès de la transparence des finances publiques. La réduction des écarts entre l'ambition, les prévisions et la réalité des données apportera de la crédibilité aux décisions politiques.

Stéphane Thébault, Maître de conférences à l'Université de Bourgogne et Secrétaire général adjoint de FONDAFIP ainsi que Abdelouahed Souhail Ministre de l'Emploi et de la formation professionnelle ont analysé la transparence des comptes sociaux. S. Thébault a constaté que la certification des comptes de la Sécurité sociale a abouti à un refus de la certification de certains comptes comme l'assurance maladie ou la branche vieillesse tandis qu'au meilleur des cas, on parvient à une certification avec réserves. Il est donc nécessaire de réaliser des progrès dans ce domaine. A. Souhail, quant à lui, a présenté le système de sécurité sociale marocain et regretté qu'il ne fasse pas l'objet d'information consolidée.

Marie-Christine Esclassan, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Secrétaire générale de FONDAFIP et Mohamed Samir Tazi, Directeur des entreprises publiques et de la privatisation au Ministère de l'Economie et des

Finances ont traité de la transparence financière des opérateurs publics. M.C. Esclassan qui a observé que le concept d'opérateur dans les finances publiques est directement relié à la recherche d'un modèle de transparence a présenté un bilan des progrès mais aussi des limites rencontrées dans l'identification des identités concernées par ce concept dans le cas français. Mohamed Samir Tazi a exposé le bénéfice de l'instauration de ce nouveau concept Maroc, et rappelé qu'il existe une attente forte des citoyens pour aller vers plus de transparence en la matière Charles Waline, Administrateur des services du Sénat et Adil Douiri, économiste, ancien Ministre du Tourisme ont questionné le concept de transparence au regard des partenariats financiers entre secteur public et secteur privé. C. Waline a montré la pluralité des supports juridiques existant en la matière. Pour A.Douiri, il faudrait constituer dans la puissance publique, des centres de gestion des partenariats opérants et performants et leur donner les moyens d'agir.

La troisième table ronde qui avait pour thème la transparence et les contrôles était présidée Fathallah Oualalou, Maire de la ville de Rabat, Ancien ministre.

TRESOR PUBLIC

Pour une unicité du système budgétaro-comptable des administrations publiques

**Paul HERNU, Conseiller maître à la Cour des comptes
RGFP, mai 2012**

En France, la reddition annuelle des comptes par les administrations publiques (APU) s'opère par la mise en œuvre d'un double système budgétaro-comptable, dual ou moniste, fondé sur une séparation ou une superposition de la comptabilité générale et de la comptabilité budgétaire.

Le système dual de l'État se distingue du système moniste mis en œuvre dans les trois autres sphères d'APU (I). Si le système dual permet de dégager l'application des normes de comptabilité générale des contraintes liées à l'équilibre budgétaire (II), le système moniste oblige à intégrer l'application des normes de comptabilité générale dans les flux budgétaires et à impacter l'équilibre budgétaire par cette application (III). De ce fait, la comparaison des deux systèmes ressort à l'avantage du système moniste (IV).

I- L'état des lieux des systèmes budgétaro-comptables : un système dual propre à l'Etat

1. Le système budgétaro-comptable dual de l'État

En application des articles 27, 28 et 30 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, le système budgétaro-comptable de l'État est fondé sur deux référentiels, l'un de comptabilité budgétaire, l'autre de comptabilité générale.

Le référentiel de comptabilité budgétaire résulte du principe énoncé à l'article 28 de la LOLF selon lequel l'enregistrement des recettes et des dépenses budgétaires s'opère dans une comptabilité de «caisse». Le fait générateur de cet enregistrement est constitué par l'encaissement de la recette ou le décaissement de la dépense.

Le référentiel de comptabilité générale, pris en application de l'article 30 de la LOLF, retient le principe d'une comptabilité en «droits constatés» dans laquelle le fait générateur de l'opération comptable repose sur la constatation d'une obligation ou d'un droit qui donne lieu à

l'enregistrement d'une charge (dépense) et d'une dette ou d'un produit (recette) et d'une créance. Cet article 30 ajoute que la comptabilité générale est tenue selon des règles ou des normes qui ne se distinguent de celles applicables aux entreprises privées qu'en raison des spécificités de l'action de l'État. Actuellement, 15 normes issues de l'arrêté du 21 mai 2004 modifié du ministre en charge de l'économie et des finances, prises après avis d'un comité ou d'un conseil (comité des normes de comptabilité publique à partir de 2002 et conseil de normalisation des comptes publics depuis 2009), forment le recueil des normes de la comptabilité générale de l'État.

2. Le système budgétaro-comptable moniste des trois autres sphères d'APU

Dans les trois autres sphères d'APU constituées par les établissements publics nationaux (EPN), les organismes de sécurité sociale (OSS) et les collectivités locales (COLLOC), le système budgétaro-comptable est moniste en raison de l'absence de distinction ou de séparation entre les règles appliquées aux opérations et aux résultats budgétaires et celles régissant la comptabilité générale. Toutes les opérations enregistrées en comptabilité générale doivent être inscrites au budget dont le contenu résulte de l'application des mêmes normes et des mêmes règles. Ce système moniste organise

ainsi une véritable superposition du budget et de la comptabilité générale.

Le système moniste des EPN résulte des instructions budgétaires et comptables qui leur sont applicables: l'instruction M 9.1 du 13 novembre 2003 pour les EPN à caractère administratif, l'instruction M 9.3 du 21 décembre 2010 pour les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) et l'instruction M 9.5 du 18 juillet 2002 pour les EPN à caractère industriel et commercial.

Pour les OSS, le système moniste résulte de l'intégration dans le budget de leurs gestions administratives et techniques des opérations comptables impliquées par les normes de la comptabilité générale, en particulier les amortissements et les provisions, prévues par le plan comptable unique des OSS (PCUOSS) adopté par arrêté interministériel du 24 février 2010 modifiant l'arrêté du 30 janvier 2008.

Le système moniste des COLLOC, de leurs établissements rattachés et de leurs groupements résulte de l'application d'instructions, qui reçoivent force réglementaire, conformément au code général des collectivités territoriales, par la prise d'arrêtés interministériels: l'arrêté du 27 décembre 2005 modifié s'applique à l'instruction budgétaire et comptable M 14 des communes

et des établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif ; l'arrêté du 21 octobre 2003 modifié a trait à l'instruction budgétaire et comptable M 52 des départements et les arrêtés du 1er août 2004, du 27 décembre 2005 et du 14 décembre 2006 modifiés concernent l'instruction budgétaire et comptable provisoire M 71 des régions.

II. La comptabilité générale de l'État dégagee des contraintes liées à l'équilibre budgétaire

1. L'absence de budgétisation des charges et des produits de fonctionnement ne faisant pas l'objet de flux de trésorerie.

En application de la règle prévue à l'article 28 de la LOLF, le fait générateur de l'enregistrement en comptabilité budgétaire est l'encaissement d'une recette ou le paiement d'une dépense. Les opérations de comptabilité générale ne se traduisant pas par une entrée ou une sortie de caisse, notamment les opérations d'inventaire de fin d'exercice, tels par exemple que les mouvements de stocks, les dotations et reprises de charges d'amortissement et de provisions, le rattachement à l'exercice concerné des charges à payer ou constatés d'avance, des produits à recevoir ou constatés d'avance, ne sont donc pas enregistrées en comptabilité budgétaire.

Cette absence de budgétisation facilite la mise en œuvre du principe général contenu à l'article 30 de la LOLF selon lequel la comptabilité générale doit être tenue selon des règles et des normes qui ne se distinguent de celles applicables aux entreprises privées qu'en raison des spécificités de l'action de l'État, dans la mesure où l'exigence de cette mise en œuvre ne se trouve pas limitée par des considérations liées à des difficultés de réalisation de l'équilibre du budget de l'État.

2. Des écarts de montant significatif entre résultat budgétaire et résultat patrimonial.

Les opérations enregistrées en comptabilité générale, qui ne se retrouvent pas en comptabilité budgétaire, sont à l'origine d'écarts de montant significatif entre résultat budgétaire et résultat de la comptabilité générale, encore dénommé résultat patrimonial dans la mesure où il exprime la variation patrimoniale ou de la situation nette de l'État.

Toutefois, ces écarts de montant significatif entre résultat patrimonial et résultat budgétaire, positifs ou négatifs d'une année sur l'autre, ne s'expliquent pas uniquement par la non budgétisation de charges et de produits de fonctionnement intégrés dans le résultat patrimonial, mais également par des opérations dites «de bilan» qui, à l'inverse, sont budgétisées, alors qu'en raison de leur nature elles

n'entrent pas en ligne de compte dans le résultat patrimonial.

Pour l'année 2010, l'écart entre

résultat budgétaire et résultat patrimonial s'explique de la façon suivante (en Md€) :

- Résultat budgétaire	-148,7
- solde des opérations de bilan	+44,1
- écart positif des produits de fonctionnement	+5,6
- écart négatif des charges de fonctionnement	-10,8
- éléments non ventilés	-2,2
- résultat patrimonial	-112,0

Ce tableau fait ressortir un solde positif (dépenses supérieures aux recettes) d'opérations de bilan (ou d'opérations d'investissement) intégrées en dépenses et recettes budgétaires, non comptabilisées, en raison de leur nature, en charges et produits de fonctionnement du résultat patrimonial, à hauteur de 44,1 Md€. En ce qui concerne les produits de fonctionnement, un montant de 5,6 Md€ a été enregistré en plus en comptabilité générale dans le résultat patrimonial par rapport aux recettes budgétaires. Pour les charges de fonctionnement, le montant comptabilisé en plus dans le résultat patrimonial s'élève à 10,8 Md€ par rapport aux dépenses budgétaires. Enfin, des éléments dits «non ventilés», à hauteur de 2,2 Md€, ont permis un raccordement entre résultat budgétaire et résultat patrimonial.

Au cours des cinq derniers exercices, un écart grandissant se fait jour entre résultat budgétaire et résultat patrimonial, avec une inversion du sens de l'écart

particulièrement importante en 2009 et 2010 imputable, pour partie, au solde budgétaire des opérations de bilan découlant du plan de relance de 2009 et, en 2010, des opérations de prêt à la Grèce et de souscription au capital du Fonds européen de stabilité financière.

Toutefois, une autre partie de l'écart entre les deux résultats ne provient pas de la différence de nature entre les opérations (opérations de bilan ou d'investissement et opérations de fonctionnement), mais de la dualité des référentiels et du système budgétaro-comptable de l'État induisant la non imputation en comptabilité budgétaire, notamment, des charges et produits de la période d'inventaire de fin d'exercice qui ne se traduisent pas par une entrée ou une sortie de caisse.

Au cours des deux dernières années 2009 et 2010, l'incidence de ces charges et produits sur l'écart entre les deux résultats a été significative.

Certes, en valeur absolue, ces écarts sont de moindre importance que ceux induits par les opérations de bilan, mais alors que ces derniers évoluent toujours dans le même sens, avec des dépenses budgétaires régulièrement supérieures aux recettes budgétaires, l'incidence des écarts imputables aux opérations de fonctionnement, tantôt positive, tantôt négative, affecte la lisibilité et l'interprétation des résultats comptables de l'État.

III. L'équilibre budgétaire des administrations publiques autres que l'Etat impacté par l'application des normes de comptabilité générale

1. La lisibilité du résultat et l'importance de la notion d'autofinancement budgétaire et comptable pour garantir le respect du principe d'équilibre budgétaire.

Tant pour les EPN, que pour les organismes de sécurité sociale et les collectivités locales, l'unicité du référentiel et du résultat budgétaro-comptables facilite la lisibilité et l'interprétation de ce résultat, sans besoin de retraitements du résultat budgétaire pour établir un raccordement avec le résultat patrimonial de la comptabilité générale.

Pour les EPN et les collectivités locales, la notion d'autofinancement budgétaire intégrant l'application des normes de comptabilité

générale, en particulier celles ayant trait aux amortissements et aux provisions, ainsi que celles relatives au rattachement au bon exercice des charges à payer ou constatées d'avance et des produits à recevoir ou constatés d'avance, est une notion essentielle pour la connaissance et la maîtrise de l'équilibre budgétaire et financier à court et moyen terme. Les collectivités locales sont même légalement astreintes, par l'article L1612-4 du code général des collectivités territoriales, à intégrer les normes de comptabilité générale à leurs flux budgétaires pour garantir le respect du principe de réalité et de sincérité de leur équilibre budgétaire.

2. Le caractère erroné de l'argument selon lequel les contraintes d'équilibre budgétaire «pollueraient» l'application des règles de comptabilité générale.

Dans les EPN et surtout les collectivités locales, des règles particulières ont été insérées dans les instructions budgétaires et comptables en vue d'atténuer ou de limiter l'impact de l'application des normes de comptabilité générale, notamment en matière d'amortissement et de provision, sur l'équilibre budgétaire. Elles consistent, par un jeu d'écritures, à enregistrer un produit dans la section de fonctionnement ou le compte de résultat, non

représentatif d'un flux financier réel, à hauteur de la charge d'amortissement ou de provision et, en contrepartie du produit de fonctionnement enregistré «pour ordre», de constater une diminution de la situation nette de la collectivité par une écriture négative en classe 1 de ses comptes de capitaux.

Ces règles dites de «neutralisation budgétaire» des charges d'amortissement et de provisions imposées par les normes de comptabilité générale sont invoquées par les partisans de la généralisation de la dualité des référentiels budgétaire et comptable dans toutes les APU pour mettre en avant, selon eux, la «pollution» de la comptabilité générale par des contingences de gestion et, en particulier, d'équilibre budgétaire.

Ce type d'argument est tout à fait erroné car il confond l'effet de la neutralisation des charges conduisant à «polluer» la comptabilité générale, avec la cause de cette neutralisation qui résulte de la volonté d'effacer l'incidence de ces charges sur l'équilibre budgétaire, au moyen de l'inscription en comptabilité générale et au budget d'un produit sans flux financier réel. Dès lors, ce qui s'avère être la véritable «pollution» n'est pas l'unicité du référentiel ou du système budgétaire-comptable qui impose l'intégration de toutes les charges et

de tous les produits de la comptabilité générale dans les flux budgétaires à prendre en compte pour obtenir le véritable équilibre budgétaire, mais la neutralisation elle-même de certaines charges pour échapper aux contraintes de cet équilibre.

IV. La comparaison des deux systèmes budgétaires-comptables à l'avantage du système moniste

1- L'avantage du système budgétaire-comptable

moniste: faire ressortir la nécessité d'un prélèvement budgétaire de ressources pour financer le maintien et le renouvellement du patrimoine des APU.

Il ne faut pas perdre de vue que le budget est le seul outil d'une collectivité publique qui lui permette de prélever, en termes réels, les ressources nécessaires au maintien et au renouvellement de son patrimoine. Seul un prélèvement réel de ressources (encaissement de recettes) pour couvrir, à la fois, les charges réelles (décaissées), mais aussi des dépenses constatées pour ordre (calculées), destinées à mettre en réserve les ressources nécessaires, peut garantir ce renouvellement et ce maintien du patrimoine de la collectivité. Dès lors, l'introduction de toute recette d'ordre ayant pour objet de neutraliser des dépenses d'ordre, en particulier celles affectées au maintien et au

renouvellement du patrimoine, n'aura pour objet et pour effet que d'établir ou de rétablir un équilibre budgétaire fictif ou de diminuer un déficit par insuffisance des produits de fonctionnement par rapport aux charges de fonctionnement, de rapprocher ainsi le référentiel budgétaire d'un référentiel de comptabilité de «caisse» et de reporter dans le temps la mobilisation des ressources nécessaires au financement de ces dépenses, quitte, en attendant cette mobilisation, à assurer ce financement par l'emprunt.

L'argument assez souvent répandu affirmant que pour éviter les interférences contraignantes entre budget et comptabilité, voire les opérations de neutralisation budgétaire pour atténuer ces contraintes, il conviendrait de séparer ou d'«autonomiser» le référentiel de comptabilité générale par rapport à celui de comptabilité budgétaire, repose sur une erreur profonde. À cet égard, le système budgétaro-comptable de l'État n'apparaît pas comme un modèle exemplaire: à quoi cela servirait-il d'enregistrer des charges d'amortissement ou de provisions dans le compte de résultat de la comptabilité générale, si cela ressemblait à un respect facial des normes prévues par cette comptabilité, sans incidence sur l'équilibre budgétaire?

Jusqu'à présent, les collectivités territoriales ont pu, beaucoup mieux

que l'État, préserver leur équilibre budgétaire et financier par la contrainte budgétaire que représente la superposition quasi-complète du référentiel et des résultats budgétaires et comptables. En effet, leur autofinancement budgétaire leur permet de rembourser l'emprunt et leur évite donc d'être obligées d'y avoir recours pour rembourser l'emprunt antérieurement mobilisé.

De surcroît, cette superposition garantit le financement budgétaire, non seulement des charges d'amortissement et de provisions, mais aussi du différentiel des charges à payer par rapport aux produits à recevoir et des produits constatés d'avance par rapport aux charges constatées d'avance. Ce financement budgétaire global donne tout son sens et toute sa portée à la notion d'autofinancement propre à un exercice, sans report de charges ou de produits d'un exercice sur l'autre, au-delà du seul autofinancement affecté au maintien et au renouvellement du patrimoine. Mais la nécessité d'un autofinancement constitué par un prélèvement budgétaire est particulièrement manifeste et peut être illustrée avec l'exemple des charges d'amortissement.

En effet, dans le cas d'immobilisations financées par l'emprunt, l'amortissement constitue un autofinancement

affecté au remboursement de l'emprunt et, contrairement aussi à ce que l'on entend souvent dire, un prélèvement budgétaire de ressource pour constituer un autofinancement ne génère pas une réserve de trésorerie inactive puisque cette trésorerie sert au remboursement de l'emprunt. Au contraire, lorsque l'amortissement n'est pas budgétisé et que les immobilisations sont financées par l'emprunt, on se retrouve, à plus ou moins long terme, devant la nécessité d'emprunter à nouveau pour rembourser l'emprunt antérieur et devant la spirale du surendettement avec l'explosion de la charge d'intérêts résultant d'avoir à supporter deux fois cette charge pour une même somme empruntée ... ou devant une incapacité de continuer à investir ou l'obligation de vendre une partie du patrimoine, notamment immobilier, pour investir a minima. Cette situation est bien celle où se retrouve l'État actuellement et il n'apparaît pas que la dualité de ses référentiels de comptabilité puisse servir de modèle aux autres APU, par facilité ou manque de clairvoyance.

2. Vers une généralisation du système budgétaro-comptable moniste dans l'ensemble des administrations publiques?

La comparaison des deux systèmes budgétaro-comptables actuellement en vigueur dans les APU, dual pour l'État, moniste pour les trois autres

sphères d'APU, ressort à l'avantage du système moniste, en raison, notamment, de l'apport de ce système à la lisibilité d'un résultat budgétaire et comptable unique et à la référence essentielle à une notion d'autofinancement maintenue dans son intégrité pour maîtriser l'équilibre budgétaire et financier sur le moyen terme.

Le système budgétaro-comptable de l'État comprend un référentiel de comptabilité générale fondé sur l'article 30 de la LOLF qui impose des normes exigeantes, transposées autant que faire ce peut des normes nationales et internationales applicables aux entreprises privées sous réserve des spécificités de l'action de l'État. Ce référentiel, actuellement en développement dans sa mise en œuvre, doit être sauvegardé et enrichi dans la mesure où il vise à améliorer la connaissance et la maîtrise de l'évolution du patrimoine de l'État.

Toutefois, une réforme du système budgétaro-comptable de l'État pourrait s'appuyer sur une modification des articles 27 et 28 de la LOLF en vue d'unifier le référentiel budgétaire de l'État avec son référentiel de comptabilité générale. Même si la modification d'une loi organique exigeant la mise en œuvre d'une procédure parlementaire s'avèrerait sans doute lourde et complexe, l'enjeu en vaudrait la peine au regard de la situation très préoccupante dans

laquelle se trouvent aujourd'hui les finances de l'État. Cette situation nécessiterait, en effet, une amélioration de ses outils comptables de gouvernance financière en vue de faciliter la lisibilité et la compréhension des résultats de sa gestion et, sur cette base, d'ériger l'autofinancement comme l'une des variables clés de cette gestion pour mieux anticiper les évolutions de son équilibre financier à moyen et long terme et mieux mesurer le risque de surendettement en ajoutant dans ses indicateurs de gestion des ratios rapportant l'autofinancement aux produits de fonctionnement et à l'encours d'endettement à long et moyen terme.

Derrière un débat apparemment purement technique devrait ainsi surgir une analyse des causes d'une réalité financière préoccupante qui risquerait de devenir insupportable si l'on s'aventurait à faire sauter tous les verrous.

Dès lors, la bonne question à se poser ne serait plus celle de savoir comment séparer la comptabilité générale de la comptabilité budgétaire pour permettre une application plus facile et plus complète des normes de comptabilité générale, dégagée des préoccupations de contrainte et d'équilibre budgétaires, mais plutôt celle du cadre juridique et comptable approprié obligeant à une intégration, dans la

comptabilité budgétaire, de toutes les charges de la comptabilité générale correspondant aux opérations dites « d'inventaire » en vue de garantir le financement du maintien et du renouvellement du patrimoine de toutes les administrations publiques par des prélèvements budgétaires.

TRESOR PUBLIC

Comptabilité générale et comptabilité nationale

Différences et convergences : Les enjeux pour le secteur public

Jean-Paul MILOT, Conseiller du Président du Conseil de normalisation des comptes publics

Gestion et Finances Publiques n°5/Mai 2012

La comptabilité nationale et la comptabilité générale utilisent des cadres comptables fondés sur des concepts proches ou identiques. On peut relever cependant un nombre limité de différences significatives, de plus ces cadres sont organisés et présentés de manière spécifique. Certaines différences sont volontaires et liées aux objectifs et contraintes propres à chacun de ces systèmes. Une partie d'entre elles peut sans doute être réduite ou aménagée de manière à permettre un passage plus facile entre les deux systèmes. D'autres sont plus contingentes et doivent pouvoir être supprimées. Mais la diversité des besoins auxquels répondent les deux systèmes ne permet pas d'envisager un alignement complet de l'un sur l'autre. L'analyse des différences doit permettre d'en établir la portée et les justifications afin de déterminer celles qui sont éventuellement réductibles.

Cet exercice est également limité par le fait que ces comparaisons des concepts structurant les cadres de présentation des états financiers ne

suffisent pas pour assurer que les rapprochements éventuels auront une portée pratique. Les techniques d'établissement des comptes sont profondément différentes, la comptabilité nationale pouvant recourir à des estimations globales de certains postes, sans lien direct avec l'agrégation des opérations individuelles qu'ils représentent. Si cette différence n'a pas, en principe, de conséquences sur la définition même des concepts concernés, elle impose des limites à certains retraitements en comptabilité nationale qui peuvent rendre certaines présentations détaillées impossibles. Les possibilités de rapprochement à ces niveaux resteront donc limitées en pratique, même si les concepts sont alignés. D'une manière plus générale l'existence, à ce niveau, d'une dissymétrie entre les deux systèmes: la comptabilité générale est une source de données pour la comptabilité nationale mais l'inverse n'est pas vrai, rend la comparaison un peu biaisée.

Ces considérations suggèrent qu'un

rapprochement général entre les deux systèmes présenterait des difficultés importantes d'application qui pourraient annuler le bénéfice attendu en termes de lisibilité de l'information. Mais cela n'est probablement pas vrai pour certains secteurs ou certaines catégories d'agents. Lorsque des systèmes de comptabilité générale s'appliquent de manière relativement homogène à des secteurs et permettent des centralisations fiables des comptes des entités composant ces secteurs on peut définir des règles de passage à la comptabilité nationale et identifier ainsi des possibilités de rapprochements au niveau des normes. C'est le cas en France, notamment pour le secteur des administrations publiques qui sera examiné dans la suite de cet article.

Les principales caractéristiques comparées des deux systèmes

La nature des référentiels

La comptabilité générale est un ensemble de règles destinées à établir les comptes d'une entité bien définie. Dans certaines conditions les comptes de cette entité peuvent être consolidés ou combinés avec ceux d'autres entités mais il s'agit toujours d'établir les comptes d'une entité, plus vaste, bien définie et titulaire d'un ensemble de droits et d'obligations.

La comptabilité nationale a été d'abord un dispositif d'observation macro économique, focalisé sur le calcul de quelques agrégats. Le souci

de décomposer ces agrégats en ensembles de relations entre agents et le choix de recourir à un cadre comptable pour présenter ces relations est plus récent et, surtout, les conséquences complètes de cette option n'ont été mises en œuvre que progressivement. Aujourd'hui la comptabilité nationale est conçue pour traiter des ensembles d'entités partageant des caractéristiques économiques communes. Elle peut s'appliquer directement à une entité particulière mais l'objectif reste de l'intégrer dans un ensemble qui est défini plus comme une partie de l'économie nationale que comme une entité en tant que telle.

Cette différence induit un certain nombre de conséquences quant à la nature des règles et à la façon de les appliquer. Les comptes d'une entité établis par application des règles de la comptabilité générale répondent à des besoins et ont des conséquences liées aux caractéristiques économiques et juridiques de cette entité. Selon les caractéristiques privilégiées, des systèmes de comptabilité générale différents vont être définis. La possibilité de concevoir un système unique qui pourrait s'appliquer à toutes les entités reste une question ouverte. Ainsi l'établissement de comptes pour des entreprises individuelles non dotées de la personnalité juridique nécessite des règles particulières qui n'intéressent évidemment pas les comptes des

sociétés. La liaison avec le droit des sociétés et les modalités de détermination d'un résultat distribuable ont aussi des conséquences majeures, sans parler des conséquences fiscales qui peuvent être plus ou moins directes. Il ne s'agit là que de quelques exemples de la diversité des situations et des possibilités d'utiliser, directement ou non, la comptabilité pour les traiter.

On peut considérer que ces questions portent sur des utilisations de la comptabilité qui ne doivent pas faire obstacle à l'application des principes généraux de la comptabilité d'exercice. L'énoncé organisé et développé de ces principes pourrait alors définir un système unique de comptabilité générale fournissant des informations permettant de satisfaire ces besoins sans qu'ils interfèrent avec les règles comptables. Les normes internationales IAS/IFRS sont souvent présentées comme étant ce système, mais mêmes ces normes ne sont pas universelles. Elles sont construites pour satisfaire en priorité les besoins des investisseurs et ne sont pas conçues pour s'appliquer au secteur public. De plus elles ne s'appliquent pas aux PME ou aux comptes dits « statutaires » dans certains pays en raison de la difficulté (pas seulement pratique) de dissocier une information comptable censée être neutre au regard de

dispositions juridiques et ses conséquences plus ou moins mécaniques dans ces domaines.

Il n'existe en revanche qu'un système de comptabilité nationale qui est censé répondre à des besoins d'informations macro économiques sur l'ensemble du périmètre d'une économie nationale y compris dans ses relations avec le reste du monde. Ce système s'appuie sur un cadre comptable, décrit précisément dans le système de comptabilité nationale des Nations unies (SCN ou SNA en anglais) et, pour l'Europe, dans le système européen de comptes (SEC ou ESA en anglais) qui est l'adaptation directe du SCN aux spécificités européennes. La version la plus récente du SCN a été adoptée en 2008, et celle du SEC en 2010, elle ne sera applicable qu'en 2014. Les versions antérieures (SCN 93 et SEC 95) sont donc encore appliquées.

Compte tenu de la diversité des systèmes de comptabilité générale, un rapprochement avec la comptabilité nationale ne pourrait porter que sur une meilleure prise en compte des principes communs et/ou, pour un secteur particulier, devrait se référer à un système bien défini de comptabilité générale, comme par exemple les IPSAS pour le secteur public. La restriction à un secteur particulier pose toutefois un problème de principe pour la comptabilité nationale. Les règles doivent en effet être les mêmes

pour tous les secteurs et une évolution de certains dispositifs qui seraient justifiée par un rapprochement avec la comptabilité générale pour un secteur donné devra respecter cette contrainte. Cela signifie soit que les modifications qui seraient nécessaires sont transposables aux autres secteurs, soit qu'elles peuvent être cantonnées au secteur concerné, ce qui n'interdit pas les évolutions substantielles sur de nombreux points mais nécessite un examen minutieux des conséquences.

Les différences d'architecture

La comptabilité nationale distingue les flux et les stocks. Longtemps elle s'est bornée à présenter des flux représentatif d'opérations et cette situation existe encore dans de nombre pays.

Cette distinction est cruciale, la définition des opérations renvoie à l'architecture en partie quadruple de la comptabilité nationale. Une opération met en relation deux agents et, être enregistré, en partie double, de manière symétrique les comptes de ces deux agents. Un mouvement économique qui ne met pas en relation deux agents, comme par exemple la constatation d'une plus value de cession, n'est pas un événement comptabilisé en comptabilité nationale. Cette contrainte, liée au principe de la partie quadruple, joue également pour les actifs et passifs financiers qui traduisent des relations entre

deux agents.

Afin de donner une vision complète des mouvements économiques d'une période, la comptabilité nationale prévoit des comptes de patrimoine articulés avec ces comptes de flux. Les comptes de patrimoine présentent le patrimoine des agents et son évolution en complétant l'enregistrement des opérations par la comptabilisation des autres flux, représentatifs des autres causes de variations de valeur.

La comptabilité générale est fondée sur l'enregistrement des mouvements affectant un patrimoine ou une situation financière. Ces mouvements sont présentés dans le bilan et le compte de résultat qui sont les documents structurants, même si le tableau de flux de trésorerie et l'annexe prennent de plus en plus d'importance. Le bilan est réputé donner la photographie du patrimoine ou de la situation financière et le compte de résultat expliquer les variations entre deux bilans successifs. Plusieurs modèles existent suivant que les éléments figurant dans le compte de résultat décrivent de manière plus ou moins complète ces variations. Ce compte est d'ailleurs maintenant complété par un tableau de variation des capitaux propres et des projets d'un compte de revenu «complet» sont en cours de discussion.

La principale différence entre les

deux systèmes découlant de ces choix d'architecture, outre les questions d'évaluation sur lesquelles on reviendra, porte sur le traitement des provisions. La comptabilité nationale ne comptabilise pas de provisions, à l'exception notable des provisions d'assurance, dans les comptes de patrimoine et ne comptabilise donc pas non plus de dotations aux provisions dans les flux. Cette exclusion des provisions n'est pas une règle explicite de la comptabilité nationale mais plutôt une pratique qui semble appliquée dans l'ensemble des pays.

D'un point de vue conceptuel la comptabilité nationale ne connaît pas la distinction entre les charges au sens strict et les dotations aux provisions, pratiquée en comptabilité générale. La portée de cette distinction y est d'ailleurs limitée: il s'agit plus d'une question de présentation que d'une question de substance. L'effet d'une dotation aux provisions sur le résultat est identique à celui d'une charge « normale ». La différence ne réside pas dans la nature du fait générateur d'une obligation résultant d'un évènement passé, mais dans le degré d'incertitude sur le montant et l'échéance du règlement de cette obligation.

En théorie la question est double. Il convient d'abord de savoir si les dotations aux provisions sont assimilables à des opérations telles

que définies en comptabilité nationale. Dans le cas d'une réponse affirmative il est clair que ces dotations devraient figurer dans les comptes nationaux. C'est sans doute le cas des « vraies » dotations aux provisions qui résultent de la survenance d'une obligation envers un tiers identifié dont le règlement se traduira par une sortie de ressources, ou par un transfert de valeur économique pour reprendre la terminologie de la comptabilité nationale. La différence entre une telle provision et une dette ne porte pas sur l'existence de l'obligation mais sur l'exactitude de la connaissance de son montant ou de son échéance.

La question est cependant plus complexe pour la comptabilité nationale. Les provisions d'assurance ne sont pas seulement comptabilisées dans les passifs financiers des entreprises d'assurance en comptabilité nationale, elles sont également comptabilisées en actif financier des assurés. Cette solution se comprend aisément au niveau macro économique, sa déclinaison au niveau micro économique soulève des difficultés qui expliquent la dissymétrie du traitement en comptabilité générale entre les entreprises d'assurance et les comptes des assurés. Ce point illustre a contrario la difficulté d'une approche fondée sur la transposition systématique des normes de la comptabilité générale.

Dans le cas d'une dotation aux provisions qui ne pourrait être considérée comme une opération, la question est de savoir si la provision correspondante relève de la notion de passif au sens des comptes de patrimoine. Il est clair que les « fausses » dotations aux provisions qui existent dans certains systèmes de comptabilité générale ne doivent pas être comptabilisées en comptabilité nationale. On trouve ainsi dans le plan comptable général (PCG) des provisions dites réglementées, prises en fonction de textes législatifs ou réglementaires « qui ne correspondent pas à l'objet normal d'une provision » (article 441/14 du PCG).

Pour d'autres « vraies » provisions dont le tiers qui sera contrepartie n'est pas connu au moment de la comptabilisation dans le passif de l'entité ayant contracté l'obligation, comme dans le cas de certaines provisions pour démantèlement par exemple, la réflexion est encore incertaine. Si l'obligation existe pour l'entité et si pour elle la contrepartie est une augmentation du coût de l'actif qui devra être démantelé, cela ne permet pas pour autant d'identifier un droit correspondant à cette obligation dans les comptes d'une autre entité. Il ne s'agit donc pas d'une opération au sens des comptes nationaux.

Mais cette partie de la comptabilité

nationale, maintenant bien établie au niveau conceptuel, est encore peu développée en pratique dans de nombreux pays et les informations nécessaires pour analyser la nature des provisions et les classer dans les catégories adéquates de la comptabilité nationale ne sont pas toujours disponibles. C'est probablement la raison pour laquelle la règle pratique relative à l'exclusion des provisions de la comptabilité nationale continue à être appliquée malgré des débats récents tendant à la mettre en cause.

Une comparaison plus détaillée de ces deux architectures montrerait sans doute des possibilités intéressantes de rapprochement, notamment en intégrant la démarche flux/stock avec la distinction entre plusieurs niveaux de résultat. Ces différences sont avant tout des différences de présentation, elles sont donc solubles dans la production de tableau de passage qui existent d'ailleurs pour certains secteurs. Il ne faut cependant pas négliger la difficulté d'élaboration, et surtout de compréhension, de ces tableaux, dans un contexte de communication financière peu propice à la prise en compte d'arguments techniques parfois très sophistiqués et difficiles à interpréter simplement en termes d'amélioration ou de détérioration d'une situation financière.

Les principaux concepts et les règles d'évaluation

La comptabilité nationale est structurée par la définition de la production qui est le concept central à partir duquel s'organise la séquence des comptes et qui est la même pour tous les agents. Cette contrainte pose des problèmes pour certains agents dont l'activité ne se traduit pas directement par une production observable dans une simple opération. C'est le cas des administrations publiques qui sera repris dans la section suivante, mais aussi celui des institutions financières ou des entreprises d'assurance dont la production, bien que marchande, ne se mesure pas directement par l'observation d'un chiffre d'affaires mais suppose une convention de calcul. Même si la définition de la production reste un élément central, l'universalité du modèle de la comptabilité nationale a donc conduit à adopter des conventions destinées à intégrer des spécificités de certains agents dans le cadre général. Il est donc parfois nécessaire de dépasser la logique formelle de la présentation des comptes (nécessaire au maintien de la cohérence générale du système) pour s'attacher à des éléments plus spécifiques à certains agents et qui n'apparaissent pas toujours au premier plan.

La diversité des modèles de comptabilité générale rend plus difficile l'identification d'un concept central. L'examen des cadres

conceptuels permet cependant d'avancer que la notion d'actif pourrait jouer ce rôle: les notions de passifs, de charges et de produits sont généralement définies par rapport à la notion d'actif. Sans prétendre à l'exhaustivité on va lister quelques conséquences de ces différences.

Pour ce qui est de la production il convient de remarquer que cette notion n'existe pas, ou joue un rôle très secondaire, en comptabilité générale, la notion correspondante est celle de ventes ou de chiffres d'affaire. Il en découle une différence fondamentale sur les principes de rattachement à l'exercice de ces notions mais aussi de leurs contreparties. La comptabilité nationale présente ainsi la production réalisée au cours d'un exercice et les différentes destinations de cette production (consommations intermédiaire et finale, FBCF, stockage, exportations) et également les revenus engendrés par cette production. La comptabilité générale repose encore pour une large part sur un principe de rapprochement entre les ventes et le coût des produits vendus.

La notion d'actif est définie en comptabilité générale comme une ressource génératrice d'avantages économiques futurs. Les limites et la formulation précise de cette définition peuvent varier suivant les systèmes mais sans en modifier

substantiellement le contenu. Un actif est comptabilisé dans le bilan de l'entité qui en détient le contrôle.

Cette définition et ce critère de comptabilisation ne sont pas très éloignés de ceux qui sont utilisés en comptabilité nationale. Pour les actifs « classiques » comme les immobilisations corporelles la principale différence provient de ce que le traitement en comptabilité nationale ne dépend pas uniquement de la nature du bien mais aussi de son utilisation. Par exemple un véhicule automobile n'est un actif que s'il est acquis par un producteur. La logique de la production joue donc un rôle dans cette approche.

La discussion est plus difficile pour certaines catégories d'actifs dont le statut est plus incertain comme les dépenses de recherche développement par exemple. Il resterait à vérifier si les différences de traitement entre les deux systèmes (dont la liste précise reste également à établir) est ou non justifiée par des différences d'approches. La question est de savoir si le passage d'un point de vue micro économique à un point de vue macro économique peut conduire à modifier la définition de l'investissement.

Les différences en matière d'évaluation constituent enfin le dernier point important d'écart entre les deux comptabilités. Etant fondée sur la comptabilisation de

flux de manière symétrique entre des émetteurs et des receveurs, la comptabilité nationale doit adopter un système d'évaluation qui assure la cohérence des enregistrements pour les deux parties. La référence aux prix de marché permet de satisfaire cet objectif. Elle s'impose donc naturellement pour les flux et pour les patrimoines. Pour ces derniers en effet les actifs et passifs financiers doivent également être comptabilisés de manière symétrique chez les créanciers et les débiteurs et les actifs corporels et incorporels doivent pouvoir être agrégés sur une base cohérente pour mesurer les patrimoines des agents macro économiques. La comptabilité générale reste largement fondée sur le modèle du coût d'acquisition amorti et/ou déprécié.

La référence au prix de marché (du jour de la transaction pour les opérations ou du 31 décembre pour les comptes de patrimoine) ne se confond cependant pas avec la notion de juste valeur parfois utilisée en comptabilité générale. Même si le SCN admet que les prix de marché constituent la référence dans le cas de marchés effectifs et représentatifs, sans évoquer les autres cas, il n'existe pas en comptabilité nationale de débat sur ce point comme on peut en trouver en comptabilité générale. Il ne saurait être question de présenter, même sommairement, la question de la juste valeur dans le cadre de

cet article. On rappellera seulement que cette notion ne se ramène aux prix du marché que dans le cas où il existe un marché suffisamment développé pour fournir des prix significatifs. Dans les autres cas la recherche de la juste valeur s'appuie sur des évaluations ou des modèles.

La comptabilité nationale se réfère seulement aux prix du marché constatés et les applique à l'ensemble des éléments comparables. Comptabilisant et évaluant principalement des opérations et des éléments issus de la production, la comptabilité nationale rencontre probablement moins de difficultés que la comptabilité générale. Cependant pour les actifs et passifs financiers la situation et les difficultés sont assez proches. Il est clair que malgré des évolutions récentes, introduites dans le nouveau SCN sur ce point, la comptabilité nationale connaît un certain retard dans ces domaines mais l'incertitude et les difficultés qui entourent ces questions en comptabilité générale n'est pas de nature à précipiter ces évolutions.

La portée des états financiers et les influences réciproques

La multiplicité des tableaux produits par la comptabilité nationale reflète la diversité des objectifs. Ces tableaux sont destinés à montrer la structure du système productif, la circulation des produits, la formation des revenus, la répartition et la redistribution de

ces revenus, la formation de l'épargne et du capital, le financement de l'économie et la variation et l'état du patrimoine pour l'ensemble des agents composant l'économie nationale ainsi que les relations entre l'économie nationale et le reste du monde.

La comptabilité générale présente les comptes d'une entité à destination des parties prenantes. Suivant les systèmes de comptabilité générale certaines d'entre elles sont plus ou moins érigées en destinataires privilégiés et par ailleurs les conséquences des comptes sur la quantification de leurs droits peuvent être plus ou moins importantes et plus ou moins mécaniques.

La publication de données de comptabilité nationale peut aussi *avoir* des conséquences sur un certain nombre de variables macro économiques, elle est également utilisée pour alimenter des modèles de prévision. Ces conséquences ne sont jamais mécaniques et résultent de décisions prises par des utilisateurs, en principe avisés, au vu d'informations fournies par les comptes mais aussi en fonction de nombreuses autres considérations, de même les modélisateurs retraitent parfois les séries issues des comptes en fonction des éléments recherchés. La comptabilité nationale est exclusivement tournée vers la production d'informations

économiques et financières. Cette position de principe doit être cependant nuancée dans le cas du secteur public européen puisque les indicateurs prévus dans le pacte de stabilité et de croissance reposent directement sur des données de comptabilité nationale.

Les comptes consolidés des entreprises faisant appel public à l'épargne, et qui appliquent les normes internationales, ont également cet objectif prioritaire, sinon unique, d'information financière. Mais la comptabilité générale ne se réduit pas à cette comptabilité qui est d'ailleurs difficile à exploiter par la comptabilité nationale, essentiellement parce que les comptes consolidés ignorent la dimension nationale ou ne l'intègrent de manière très subsidiaire.

Les possibilités de rapprochement doivent également s'étudier en tenant compte du fait que dans de nombreux cas la comptabilité générale est une source privilégiée de la comptabilité nationale. Cet élément est à la fois un facteur important poussant aux rapprochements et une contrainte forte à respecter. Il est évident qu'un meilleur alignement entre les systèmes renforcera la fiabilité de la source comptable pour établir au moins les comptes des agents qui sont tenus d'en produire.

Mais inversement l'unicité du

système de la comptabilité nationale ne permet pas un alignement sur plusieurs référentiels de comptabilité générale différents. La volonté d'accentuer le rapprochement avec un système déterminé de comptabilité générale pourrait donc conduire à éloigner la comptabilité nationale des autres dans certains cas. Or, le passage entre comptes des entités et comptes de ces entités intégrées dans les comptes nationaux ne pourra jamais être automatique car des différences de périmètres entre les entités soumises à des obligations comptables et celles qui doivent être intégrées dans une mesure de l'économie nationale existeront toujours.

Dans ces conditions la recherche de compromis entre des sources comptables renvoyant à des systèmes de comptabilité générale différents, implique une certaine capacité d'adaptation de la comptabilité nationale à ces sources (dans des limites strictes à définir). Une telle situation présente des avantages d'un point de vue pratique. Ces avantages devraient être comparés avec ceux qui seraient retirés d'un alignement sur un système de comptabilité générale qui ne s'appliquerait qu'à une partie des sources.

Certains systèmes de comptabilité générale sont par ailleurs plus proches que d'autres du modèle de la comptabilité nationale. Ainsi, le PCG qui a opté pour une

présentation du compte de résultat par nature économique de charges conduit à présenter des comptes plus facilement utilisables par la comptabilité nationale.

Cette présentation permet en effet de mieux identifier les flux correspondant aux opérations typiquement liées à la production d'un exercice comme la rémunération des salariés par exemple.

La situation du secteur public

Le secteur public est analysé en comptabilité nationale comme les autres secteurs avec les mêmes concepts et la même séquence de comptes. La référence centrale à la production et la définition de cette dernière ont des conséquences très importantes pour le traitement du secteur public. La prise en compte de cette référence conduit la comptabilité nationale à comptabiliser des productions non marchandes réalisées par des facteurs de production marchands. Ces productions sont évaluées par la somme de leurs coûts. Il s'agit d'une différence majeure avec la comptabilité générale.

Cette hypothèse est fondamentale pour comprendre le type de description du secteur public proposé par la comptabilité nationale. Elle entraîne en effet une rupture dans l'analyse entre les opérations liées à la production, telle qu'elle est ainsi définie, et les

opérations de redistribution qui vont inclure l'essentiel des ressources «réelles» du secteur public. Cette rupture traduit aussi la difficulté d'identifier de manière «systématique» les usages et les utilisateurs de cette production et donc d'en imputer les emplois.

La question de la production constitue donc un point d'autant plus central pour le secteur public que la notion de ventes, qui lui correspond plus ou moins en comptabilité générale, est inexistante ou négligeable à raison du caractère non marchand du secteur. Le choix d'évaluer cette production en comptabilité nationale s'explique par le souci de l'analyser suivant les mêmes critères que la production marchande, en particulier parce qu'elle utilise des facteurs de production marchands, identiques à ceux qui sont utilisés pour la production marchande. L'analyse des revenus créés et distribués par la production en général n'a pas en effet de raison particulière de distinguer entre production marchande et production non marchande. De plus dans un certain nombre de cas la distinction peut être assez artificielle (activités fortement subventionnées par exemple).

Cette volonté d'appliquer au secteur public la grille générale d'analyse de la production et des revenus issus de la production conduit à faire figurer dans les comptes une des principales spécificités de ce

secteur: la production non marchande. Cette avancée conceptuelle importante introduit cependant une difficulté lorsqu'il s'agit de boucler complètement l'analyse. Dans la réalité en effet cette production est financée par des prélèvements obligatoires. Mais cette production de services délivrés gratuitement ou quasi gratuitement n'est pas la seule modalité d'action du secteur public. Ce dernier peut, pour exécuter les missions qui lui sont confiées, procéder à des transferts monétaires, eux aussi financés par des prélèvements obligatoires, en général non affectés par modalités d'action choisie. La comptabilité nationale considère ces transferts comme des opérations de redistribution.

Le compte du secteur APU en comptabilité nationale se trouve ainsi contraint de faire coexister deux analyses partiellement contradictoires. D'un côté la production non marchande est une ressource qui vient équilibrer les coûts de production, représentatifs des revenus des facteurs de production. D'un autre côté les ressources réelles sont constituées par des prélèvements obligatoires qui financent aussi bien la production non marchande que la redistribution. Au plan technique il en résulte un double compte du côté des ressources. La comptabilité nationale résout cette difficulté en superposant les deux analyses. La réconciliation se fait en annulant le

double compte par une reprise en emploi de la production non marchande. Il s'agit d'une écriture purement technique qui permet le passage entre les deux analyses.

Le FMI a élaboré un système de présentation des données de la comptabilité nationale sur le secteur public: le manuel de statistiques de finances publiques (government finance statistics GFS) qui propose une alternative à la séquence des comptes du cadre central de la comptabilité nationale, censée mieux adaptée aux analyses des finances publiques. La notion de production non marchande n'y apparaît pas et les imputations nécessaires à l'élimination des doubles comptes non plus. Il faut bien préciser cependant qu'il ne s'agit que d'un reclassement, les données de base n'étant pas retraitées. La version en vigueur du manuel date de 2001 mais les versions récentes SCN (2008) et du SEC (2010) y font explicitement référence et en présentent l'architecture générale.

À l'exception, importante, de la production non marchande, la comptabilité nationale ne présente pas les spécificités du secteur public, notamment du point de vue du bilan et ne reconnaît pas d'actifs incorporels spécifiques notamment ceux qui découlent de la souveraineté.

Les normes comptables de comptabilité générale applicables au

secteur public sont encore en cours d'élaboration. Pour toutes les opérations analogues à celles qu'effectuent les entreprises la solution déjà adoptée consiste à transposer les règles suivies par les entreprises avec le cas échéant des adaptations mineures. Le rapprochement avec la comptabilité nationale sur ces questions doit donc être examiné dans le cadre plus général évoqué plus haut de la comparaison entre les deux systèmes.

Pour ce qui concerne les spécificités du secteur public les débats ne sont pas terminés. Mais les orientations prises sur la question des actifs liés à la souveraineté et des passifs correspondant (obligations d'assurer des services publics gratuits sous forme de production de services ou sous forme de transferts monétaires) laissent penser que la comptabilité, au sens strict d'enregistrement dans un bilan, n'apparaît pas comme le meilleur outil pour traiter ces problématiques. Ces dernières concernent en effet aussi bien le futur que le passé alors que si la comptabilité peut intégrer des hypothèses sur le futur dans certaines évaluations c'est uniquement pour évaluer l'acquis à la clôture. Des dépenses futures qui ne résultent pas d'une obligation avérée avant la clôture, même si elles sont très probables, voire aussi probables que le règlement des passifs figurant au bilan, ne peuvent

figurer dans les comptes.

Sur ces questions, et sans trop préjuger des débats en cours, on peut donc considérer qu'il n'existe pas de différences conceptuelles significatives entre comptabilité générale et comptabilité nationale, chacune des deux restant liées au modèle issu de la comptabilité d'entreprise et peinant à intégrer les spécificités majeures du secteur public (à l'exception encore une fois de la production non marchande qui représente un demi-succès de la comptabilité nationale).

Les points de rapprochement identifiés pour le secteur public

Un examen systématique des différences entre les deux systèmes a été réalisé par un groupe de travail constitué de comptables nationaux et de comptables « généraux II et publié en janvier 2005 par l'IPSAS board. Cette comparaison comprend également des Propositions pour faciliter la convergence entre les systèmes. En décembre 2011 l'IPSAS board a publié un document soumis à consultation sur les possibilités d'alignement entre les IPSAS et le manuel GFS.

Les principaux points identifiés dans l'étude de 2005 portent sur le périmètre, les spécificités comptables des APU et les principales règles propres à chaque système.

La question du périmètre est

fondamentale mais difficile à traiter en raison du fait que les deux systèmes présentent des enjeux très différents sur ce point. Elle est fondamentale pour la comptabilité nationale car tout ce qui n'est pas dans les APU est nécessairement dans un autre secteur et réciproquement. Elle est plus floue pour la comptabilité générale qui est censée s'appliquer de manière universelle, elle ne concernerait donc que la liste des entités admises à faire valoir des spécificités comptables qui restent largement à définir.

Cependant cet examen a permis d'avancer en introduisant la notion de contrôle dans la définition des APU en comptabilité nationale, comme en témoigne les nouvelles rédactions adoptées dans le SCN 2008 et le SEC 2010 pour définir le secteur des APU. Des références à des notions de consolidation partielle (ou en terminologie française de combinaison) ont également été utilisées. Du côté de la comptabilité générale il semble acquis que le champ des spécificités du secteur public (et donc le champ d'application des IPSAS) peut ainsi être défini par référence au contenu du secteur APU.

Pour ce qui concerne le traitement des spécificités deux cas peuvent être distingués suivant qu'elles sont ou non assimilables à des situations traitées en comptabilité générale,

moyennant quelques adaptations mineures. Il a été ainsi considéré que les dépenses militaires pouvaient être traitées suivant les principes de la comptabilité générale et faire l'objet de comptabilisation en stock ou en immobilisation pour les matériels et se voir appliquer des règles d'amortissement et de dépréciation correspondantes. Ces évolutions ont été introduites dans les nouvelles versions du SCN et du SEC alors qu'auparavant toutes ces dépenses étaient traitées comme de la consommation immédiate.

En revanche aucune solution nouvelle n'a été proposée pour la comptabilisation des impôts. En théorie la comptabilité nationale devrait les comptabiliser suivant les mêmes méthodes que la comptabilité d'entreprise, mais l'absence de données nécessaires et la grande difficulté de la méthode de comptabilisation des impôts différés ne permet pas de l'envisager. Les impôts restent donc enregistrés en comptabilité nationale sur une base de caisse aménagée qui au mieux tient compte de certains décalages connus comme pour la TVA par exemple.

Comme on l'a déjà indiqué les grandes spécificités liées aux conséquences de la souveraineté ne sont traitées ni en comptabilité nationale ni en comptabilité générale, la convergence sur ce point se fait donc naturellement par

défaut.

Les principales différences non spécifiquement liées aux administrations relevées concernent essentiellement les règles d'imputation, directement ou non, en situation nette de certains éléments. Il s'agit plus de différences de présentation que de différences de fond, les éléments en question pouvant être facilement reclassés. Cependant et compte tenu de l'importance de la distinction entre opérations et autres flux en comptabilité nationale un rapprochement direct semble exclu.

Des divergences plus ou moins importantes concernant le traitement des dépenses de recherche et développement, de comptabilisation de coût d'installation ou de décontamination, de coût démission des tires, d'évaluation des gisements ou d'actifs biologiques peuvent probablement être réduites, voire supprimées pour certaines. Le traitement des contrats de partenariat est différent dans les deux systèmes sans que des raisons profondes ne le justifient de manière évidente, il s'agit en fait d'un choix qui pourrait être remis en cause.

Enfin la question de la comptabilisation des provisions en comptabilité nationale prend une importance particulière dans le secteur public. Le traitement des

avantages au personnel, notamment en matière de retraite pose une double question: celle de la comptabilisation engagements de retraites des fonctionnaires, qui dans de nombreux pays correspondent plus ou moins à des régimes d'employeurs à prestations définies, et celle du traitement des engagements liés aux systèmes nationaux de retraites obligatoires à prestations définies également. La solution retenue en comptabilité nationale est conforme à la doctrine consistant à ne pas enregistrer de provisions, une information sur les engagements de retraite des fonctionnaires est néanmoins prévue dans un équivalent de l'annexe. La remise en cause de ces traitements et l'inscription des droits et engagements correspondants dans les comptes des agents aurait évidemment de lourdes conséquences sur les comptes nationaux, particulièrement pour le compte des ménages et celui des administrations.

Le document de consultation de 2011 est plus synthétique. Il liste les principales différences entre le système GFS et les IPSAS en distinguant les questions suivantes: les objectifs des états financiers, la définition de l'entité, les critères de comptabilisation des actifs des passifs, des produits et des charges, les règles d'évaluation et le traitement des variations de valeur et de volume des actifs et passifs. Il

examine ensuite l'utilisation des IPSAS pour produire l'information statistique requise par le manuel GFS (et donc également par la comptabilité nationale) et soulève à cette occasion la question des nomenclatures.

Les enjeux de la convergence pour le secteur public des Etats membres de l'Union européenne

Comme on l'a indiqué les objectifs et les contraintes de deux systèmes sont différents. Les comptes nationaux se situent nécessairement en aval de la comptabilité générale. Pour le secteur public deux situations peuvent être envisagées. Soit la comptabilité générale n'existe pas (situation encore assez répandue dans le monde) ou est inexploitable par les comptes nationaux et ces derniers doivent utiliser en général des comptabilités fondées sur une base de caisse aménagée et compléter cette information en recourant à des procédés statistiques, le problème de la convergence ne se pose alors pas. Soit la comptabilité générale existe avec un degré satisfaisant de fiabilité et d'exhaustivité et le problème de la convergence est alors de permettre son utilisation comme source privilégiée des comptes nationaux, voire de rendre cette source obligatoire.

Cette option est explicitement envisagée et étudiée pour les pays de l'Union européenne. La directive 2011/85/UE du Conseil du 8

novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des états membres indique, dans son article 3, : « En ce qui concerne les systèmes nationaux de comptabilité publique, les États membres disposent de systèmes de comptabilité publique couvrant de manière exhaustive et cohérente tous les sous-secteurs des administrations publiques et contenant les informations nécessaires à la production de données fondées sur les droits constatés en vue de la préparation de données établies sur la base du SEC 95. Ces systèmes de comptabilité publique sont soumis à un contrôle interne et à un audit indépendant.... ». L'article 16.3 prévoit enfin : « Pour le 31 décembre 2012 au plus tard, la Commission procède à une évaluation de l'adéquation, pour les États membres, des normes comptables internationales pour les secteurs publics).

Le stade ultime de cette démarche consisterait à exiger que les comptes des APU soient obtenus directement par consolidation ou combinaison des comptabilités générales tenues par les organismes publics. Une telle situation a très peu de chances de se réaliser en raison de la nécessité d'assurer la cohérence entre le compte des administrations et les comptes des autres agents qui impliquera toujours des possibilités d'ajustements sur les données

initiales. Mais il serait envisageable de construire directement le compte des administrations à partir de la comptabilité générale comme une étape intermédiaire et normalisée, avant d'effectuer les éventuels ajustements nécessités par l'intégration de ce compte avec ceux des autres agents.

Deux difficultés contrarient cependant cette évolution même si des progrès importants sont possibles dans cette direction. La première difficulté tient à l'hétérogénéité des référentiels comptables utilisés dans le secteur public, la seconde tient aux différences conceptuelles entre les deux systèmes.

S'agissant essentiellement d'un problème de consolidation au sens technique du terme, la référence à l'expérience des groupes s'avère évidemment indispensable. Cette expérience suggère, sous réserve d'un examen plus attentif par des spécialistes de la consolidation, qu'il n'existe pas a priori d'obstacles insurmontables à la consolidation de comptabilités hétérogènes à condition de disposer des informations nécessaires aux retraitements permettant d'homogénéiser les données. Or les comptes nationaux ne sont pas dans la position d'une société tête de groupe qui peut exiger les informations nécessaires de ses filiales (en vertu du fait qu'elle en détient le contrôle). Ils ne peuvent imposer la fourniture des

informations, et surtout les obtenir si elles n'existent pas de manière suffisamment centralisées.

Le plan comptable de la comptabilité nationale comprend un certain nombre de nomenclatures qui s'imposent. Pour assurer la faisabilité concrète des opérations de consolidation il paraît donc nécessaire que les règles de comptabilité générale applicables au secteur public soient mieux homogénéisées et qu'elles intègrent plus ou moins la référence à ces nomenclatures ou à des nomenclatures permettant la construction d'une table de correspondance avec celles de la comptabilité nationale.

L'utilisation d'un corps de règles uniques comme les IPSAS pourrait évidemment faciliter grandement cette opération. Encore faudrait-il que ces règles permettent de traiter tous les cas et qu'elles soient assez précises pour assurer l'homogénéité nécessaire. Or si les IPSAS ont développé une approche conceptuelle très utile pour définir les principales notions structurant la comptabilité, elles sont relativement imprécises sur les classements plus fins. La dimension nomenclature leur est étrangère, d'une part parce qu'elle ne fait pas partie de la culture qui inspire largement les travaux du board mais aussi parce qu'une telle approche est très difficile à développer au niveau international en raison de la diversité des systèmes. Il est déjà

difficile à ce niveau de définir les grandes notions de manière comparable, il est encore plus délicat de s'entendre sur le contenu de divisions plus fines qui se manifestent souvent dans des dispositifs spécifiques à chaque pays. Pourtant les nomenclatures de la comptabilité nationale sont mondiales et relativement détaillées. La prise en compte de ce niveau de détail dans les IPSAS, non pas comme une obligation pour l'établissement des comptes mais comme une référence pour la production d'informations paraît être une condition de la convergence et permettrait des progrès importants. Le document de consultation publié en décembre 2011 par le board marque une ouverture significative dans cette direction.

La question des différences conceptuelles a été discuté dans les paragraphes précédents, elle ne semble pas de nature à rendre la convergence impossible à condition d'admettre que certaines de ces différences doivent sans doute subsister dès lors que les justifications et les limites seraient fournies. Il reste que ni la comptabilité nationale, même revue par le système GFS, ni les IPSAS ne rendent compte de l'ensemble des spécificités du secteur public. Les travaux de rapprochement des deux systèmes impliquent des développements techniques lourds sur des sujets plus traditionnels. Ils

ne vont donc sans doute pas privilégier la recherche de solutions normatives à des questions qu'aucun des systèmes qu'il s'agit de rapprocher ne traite actuellement.

Cette évolution, très positive pour le périmètre des questions qui seront concernées, aura donc sans doute pour effet de renvoyer le traitement des spécificités à des approches extra comptables comme les analyses de soutenabilité par exemple. La comptabilité, publique ou nationale, restera cantonnée sur des questions plus traditionnelles (mais néanmoins très importantes) comme les mesures des dettes ou des déficits. La recherche de la fiabilité et de la comparabilité sur ces points prendra le pas sur celle de l'exhaustivité des droits et obligations, ce qui supposerait des travaux théoriques importants qui ne semblent pas prioritaires.

TRESOR PUBLIC

Les référentiels et les résultats budgétaires et comptables de l'Etat et des collectivités territoriales

**Paul Hernu, Conseiller-maître à la Cour des comptes
Gestion et Finances Publiques / Novembre 2011**

Le référentiel budgétaire et comptable des collectivités territoriales (de leurs établissements rattachés et de leurs groupements) est, au contraire, caractérisé par son unicité. Il est défini par des normes contenues dans des instructions ayant reçu force réglementaire, en application du Code général des collectivités territoriales, par des arrêtés pris par les ministres en charge des collectivités territoriales, du budget et des comptes publics. L'arrêté du 27 décembre 2005 modifié s'applique à l'instruction budgétaire et comptable M 14 des communes et des établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif, l'arrêté du 21 octobre 2003 modifié à l'instruction budgétaire et comptable M 52 des départements et les arrêtés du 1^{er} août 2004, du 27 décembre 2005 et du 14 décembre 2006 modifiés à l'instruction budget table provisoire M 71 des régions.

Contrairement au référentiel budgétaire de l'État budgétaire des collectivités territoriales est parfaitement défini par les normes contenues dans les instructions précitées. Ce référentiel se distingue, principalement, par une

superposition quasi-complète de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale. Cette superposition constitue une garantie très utile contre les risques de dérive financière. Sa remise en cause interviendrait à contretemps dans un contexte marqué par les efforts d'amélioration de la qualité comptable et le resserrement des marges de manœuvre financières des collectivités territoriales.

État: des résultats budgétaires et des résultats comptables différents

L'absence de superposition du référentiel budgétaire et du référentiel de comptabilité générale de l'État se traduit par une déconnexion partielle de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale. Cette déconnexion, totalement explicable par l'hétérogénéité du fait générateur des enregistrements dans les deux comptabilités (le mouvement de caisse en comptabilité budgétaire, le droit constaté en comptabilité générale), se traduit par une différence notable du résultat budgétaire et du résultat comptable (patrimonial). L'écart positif dû au solde des opérations de bilan est intégré dans

le résultat budgétaire alors qu'il ne peut faire partie du résultat patrimonial de fonctionnement. Sa forte augmentation en 2009 provient d'un apport de titres au Fonds Spécial d'Investissement dans le cadre du plan de relance.

L'écart positif des produits de fonctionnement résulte de créances en droits constatés de l'exercice qui n'ont pas donné lieu à encaissement à la fin de l'exercice. La forte augmentation de 2009 porte aussi l'impact du plan de relance du fait du décalage d'encaissement consenti aux entreprises.

L'écart positif des charges de fonctionnement résulte des opérations d'inventaire (variation des stocks, dotations aux amortissements et aux provisions et reprises de provisions, charges à payer et produits à recevoir ...). À ce titre, l'impact du plan de relance en 2009 s'est notamment traduit par une baisse de près de 6 Md€ des charges à payer du fait de l'accélération du remboursement aux entreprises de leur crédit de TVA. À noter qu'en 2008 la forte progression de l'écart positif des charges en comptabilité générale s'expliquait par une opération exceptionnelle de reprise de dettes de certains opérateurs de l'État.

Il devient donc de plus en plus difficile de rapprocher le résultat patrimonial de l'État de son résultat budgétaire, l'importance et le sens des écarts entre ces deux résultats pouvant varier selon les aléas

économiques conjoncturels ou les crises économiques structurelles et les contrefeux que doit y opposer la politique budgétaire. Ainsi, avec le plan de relance budgétaire de 2009, le déficit budgétaire s'est-il creusé près de trois fois et demie plus fortement, en valeur absolue, que l'augmentation du déficit patrimonial en comptabilité générale.

Ces discordances découlent de la déconnexion totale des deux référentiels de comptabilité, celui de comptabilité générale appliquant le principe des droits constatés en vertu de l'article 30 de la LOLF et celui de la comptabilité budgétaire le principe d'une comptabilité de caisse conformément à l'article 28 de cette loi.

Collectivités locales: une superposition quasi complète des résultats budgétaires et comptables

Les collectivités territoriales disposent, au contraire, d'un référentiel budgétaire dont la superposition apparaît quasi complète par rapport au référentiel de comptabilité générale.

Mais, ces dernières années, plusieurs réformes de ce référentiel budgétaire ont atténué la portée de cette superposition. Ainsi, à partir de 2003, le référentiel budgétaire des départements, inscrit dans la M 52, permet-il de neutraliser budgétairement, par une opération d'ordre (un jeu d'écritures d'égal montant en charge et en produit), la

charge budgétaire d'amortissement des bâtiments publics.

S'il s'agit là d'une dérogation au plan comptable général, elle ne remet pas en cause la superposition des deux référentiels budgétaire et comptable puisque la neutralisation budgétaire donne lieu à la même neutralisation en comptabilité générale. Elle nécessite toutefois une double présentation du résultat de fonctionnement sous la forme d'un résultat dit « comptable » sans neutralisation de la charge d'amortissement et d'un résultat dit « budgétaire » intégrant cette neutralisation. Mais, au-delà de la difficulté d'appréhension du « vrai » résultat de fonctionnement, la neutralisation budgétaire de la charge d'amortissement au budget de la collectivité par un produit d'ordre exonère la collectivité de financer cette charge par une recette réelle, effectivement prélevée sur le contribuable ou l'utilisateur. De manière générale, toute inscription d'un produit d'ordre au budget de fonctionnement, ayant pour objet la neutralisation d'une charge de fonctionnement, quelle qu'en soit la nature, n'a pour effet que de réduire, à due concurrence, le besoin de prélèvement réel et effectif d'une ressource propre et, partant, de diminuer les réserves financières et le fonds de roulement de la collectivité dans sa partie financée par des ressources définitives. Il s'agit d'un effet du « détricotage » du référentiel budgétaire.

Il ne faut pas perdre de vue que le budget est le seul outil d'une collectivité publique lui permettant de prélever, en termes réels, les ressources nécessaires au maintien de son patrimoine. Seul un prélèvement réel de ressources (encaissement de recettes) pour couvrir, à la fois, les charges réelles (décaissées), mais aussi des dépenses constatées pour ordre (calculées), destinées à mettre en réserve les ressources nécessaires, peut assurer le maintien du patrimoine de la collectivité. Dès lors, l'introduction de toute recette d'ordre ayant pour objet de neutraliser des dépenses d'ordre, en particulier celles affectées au maintien du patrimoine, n'a pour effet que de rapprocher le référentiel budgétaire d'un référentiel de comptabilité de « caisse » et de reporter dans le temps la mobilisation des ressources nécessaires au financement de ces dépenses, quitte, en attendant de cette mobilisation, à assurer ce financement par l'emprunt.

L'extension du dispositif de neutralisation budgétaire des charges de fonctionnement (d'amortissement et de provision, notamment) interviendrait à contretemps, alors que les collectivités territoriales s'inscrivent de plus en plus dans une perspective de resserrement général de leurs marges de manœuvre budgétaire et financière. À cet égard, on entend souvent dire que pour éviter les interférences

contraignantes entre budget et comptabilité, voire les opérations de neutralisation budgétaire pour atténuer ces contraintes, il conviendrait de séparer ou d'« autonomiser » le référentiel de comptabilité générale par rapport à celui de comptabilité budgétaire. Cette séparation constituerait une erreur profonde comme essaient de le montrer l'illustration et le commentaire précédents.

En contre-exemple, voire en contre-modèle, à quoi cela sert-il, comme pour l'État, d'enregistrer des charges d'amortissement ou de provision dans le compte de résultat de la comptabilité générale, sans conséquence sur l'équilibre budgétaire, si cela ressemble à un respect facial des normes prévues par cette comptabilité?

Jusqu'à présent, les collectivités territoriales ont pu, beaucoup mieux que l'État, préserver leur équilibre budgétaire et financier par la contrainte budgétaire que représente la superposition quasi-complète du référentiel et des résultats budgétaires et comptables.

Il ne faut pas oublier, autre façon d'expliquer la nécessité de budgétiser les amortissements, que ces derniers constituent un autofinancement affecté au remboursement des emprunts lorsque les investissements ont été financés par l'emprunt et que, contrairement aussi à ce que l'on entend souvent dire, le prélèvement budgétaire de ressource pour constituer l'autofinancement ne

génère pas une réserve de trésorerie inactive puisque cette trésorerie sert au remboursement des emprunts. Au contraire, lorsque les amortissements ne sont pas budgétés et que les investissements sont financés par l'emprunt, on se retrouve, à plus ou moins moyen terme, devant la nécessité d'emprunter à nouveau pour rembourser les emprunts antérieurs et devant la spirale du surendettement avec l'explosion de la charge d'intérêts résultant d'avoir à supporter deux fois cette charge pour une même somme empruntée ... ou devant une incapacité de continuer à investir ou l'obligation de vendre une partie du patrimoine, notamment immobilier, pour investir a minima. Cette situation est bien celle où se retrouve l'État actuellement et il ne paraît pas exagéré d'affirmer que la dualité de ses référentiels de comptabilité constitue plutôt un contre-modèle qu'un modèle à copier par facilité et manque de clairvoyance.

Derrière un débat apparemment purement technique devrait ainsi surgir l'analyse des causes d'une réalité financière préoccupante qui risquerait de devenir insupportable si l'on s'aventurait à faire sauter tous les verrous.

TRESOR PUBLIC

Comptes publics : l'amélioration de la qualité comptable des opérateurs de l'Etat

David Litvan, Chef du service comptable de l'Etat, Direction Générale des Finances Publiques.

Gestion et Finances Publiques n°4/avril 2012

Dans le cadre de la réforme comptable, une nouvelle étape dans la qualité comptable des opérateurs de l'État a été franchie en 2011. Les opérateurs de l'État sont des entités qui exercent une mission de service public sous le contrôle étroit de l'État et qui sont financées majoritairement par l'État. À ce titre, la transparence sur la situation financière de ces entités revêt un enjeu croissant dans le contexte actuel des finances publiques.

L'extension très significative du champ de la certification des comptes des opérateurs a constitué un fort levier pour renforcer la qualité comptable. Au-delà, les dispositifs de contrôle interne et d'audit interne se sont par ailleurs étendus auprès des opérateurs.

La Direction générale des Finances publiques, qui tient les comptes du secteur public, a joué pour sa part un rôle d'accompagnement et de promotion de la démarche de certification et de qualité comptable auprès des entités concernées.

Dans un contexte où la qualité des comptes publics fait l'objet d'une attention accrue des différents observateurs, cet article a pour objet de rappeler les enjeux de la qualité comptable des opérateurs, de faire un point d'étape sur la forte accélération qui est à l'œuvre en la matière et de dresser enfin des perspectives pour l'avenir.

1. La qualité comptable des opérateurs de l'État : un enjeu élevé dans le contexte actuel des comptes publics

Le renforcement de la qualité comptable des opérateurs est désormais une exigence constitutionnelle. En effet, l'article 47-2 de la Constitution dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Le renforcement de la qualité des comptes s'inscrit ensuite dans

l'objectif d'amélioration du pilotage et de la gestion des opérateurs. L'image fidèle de la vie économique et financière de l'opérateur donnée par des comptes de qualité permet leur utilisation pour la gouvernance et l'atteinte des objectifs de performance, de réduction des coûts et d'amélioration de la sécurité juridique et financière des opérations.

Les comptes des opérateurs ont de plus un impact significatif sur les comptes de l'État: d'une part, ils se retrouvent dans les participations financières de l'État; d'autre part, un certain nombre d'opérations

réciroques entre l'État et les opérateurs doivent faire l'objet d'une réconciliation (au titre des dettes et créances réciroques) pour assurer la cohérence de leurs comptes respectifs.

Pour illustrer au plan quantitatif les enjeux pour l'État, 775 entités étaient jugées contrôlées par l'État (chiffres au 31 décembre 2010) et représentaient une valeur de 118 Mds€. Au sein de ces entités, près de 600 entités (571) étaient valorisées à hauteur de 60 Mds€ au titre des participations financières et correspondaient à la notion d'opérateurs de l'État.

A ce titre, la Cour des comptes a émis lors des premiers exercices de certification dans l'acte de certification des comptes de l'État une réserve substantielle portant sur le recensement et la valorisation des opérateurs dans les comptes de l'État. Elle avait jugé en effet encore trop faible la qualité des comptes d'un grand nombre d'opérateurs bien qu'elle ait aussi constaté que des progrès avaient été accomplis en levant notamment en 2010 le point de la réserve relatif aux délais de transmission des états financiers des opérateurs pour l'établissement des comptes de l'État. En 2011, la réserve correspondante qui était en troisième position l'année précédente est passée en quatrième position lors de la certification des comptes de l'État et a été élargie

aux immobilisations financières. L'amélioration de la qualité comptable des opérateurs est ainsi également une condition nécessaire à la levée de la réserve correspondante portée sur les comptes de l'État.

2. Une nouvelle impulsion pour renforcer la qualité comptable des opérateurs de l'Etat

Le Ministre chargé du budget et des comptes publics a annoncé, le 13 décembre 2010, lors d'une réunion avec les opérateurs de l'État, la mise en œuvre d'une nouvelle étape du chantier de fiabilisation des comptes des opérateurs.

Dans le cadre de cette nouvelle impulsion politique, les travaux ont été menés par l'administration selon plusieurs axes.

En premier lieu, les travaux de raccourcissement de la période de clôture ont été à nouveau accentués. Ainsi, la grande majorité des comptes des opérateurs du dernier millésime a pu être intégrée dans les comptes de l'État de l'année dernière. Ces travaux seront poursuivis pour la nouvelle clôture. En second lieu, un nombre fortement croissant d'opérateurs a mis en place en 2011 un dispositif de contrôle interne comptable et financier. Ce dispositif, destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de l'objectif de qualité comptable des activités financières et patrimoniales des

établissements, a donné lieu à l'élaboration d'une cartographie et d'un plan d'action pluriannuel de maîtrise des risques financiers et comptables pour un nombre très significatif d'opérateurs.

Surtout, en troisième lieu, de nombreux opérateurs se sont engagés dans une démarche de certification des comptes. Cette démarche a résulté principalement d'obligations juridiques issues de textes spécifiques (loi relative aux libertés et responsabilités des universités du 10 août 2007) ou généraux (loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003). Cette démarche de certification des comptes a été aussi engagée ou est sur le point de s'engager à titre volontaire dans plusieurs organismes. En effet, les opérateurs décident de recourir à cette démarche car elle les aide à fiabiliser l'information financière à renforcer la maîtrise des risques financiers et comptable ou à accroître leur crédibilité vis-à-vis de leurs financeur externes. Naturellement, la certification est surtout utile aux organismes présentant des enjeux importants au plan comptable.

Enfin, des travaux de fiabilisation de plusieurs postes comptables ont été poursuivis. Pour les illustrer, on peut citer en particulier, à l'actif, les travaux relatifs à la finalisation de correcte comptabilisation du parc immobilier menés en 2010 et

poursuivis en 2011. On peut aussi évoquer l'inscription de passifs d'intervention dans les comptes des opérateurs dans un souci de plus grande exhaustivité.

Ces différents travaux ont conduit en 2011 à des nouveaux résultats tangibles qui peuvent être développés en explicitant les différents leviers d'amélioration de la qualité des comptes.

3. La réduction des délais de clôture des opérateurs de l'État : une nouvelle étape avant la mise en œuvre du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

Des progrès importants en ce sens ont pu être menés depuis deux ans, ce qui a permis de lever la partie de la réserve, formulée initialement par la Cour des comptes sur ce sujet. Ainsi, la très grande majorité des comptes des opérateurs du dernier millésime ont pu à nouveau être intégrés dans les comptes de l'État au titre des participations financières.

Naturellement, ces efforts doivent être poursuivis pour plusieurs raisons. Il est tout d'abord nécessaire d'assurer la bonne articulation des calendriers de clôture des comptes de l'État et des opérateurs. Or, la tendance est à la réduction de la clôture des comptes de l'État, afin de sécuriser les opérations en les lissant davantage. Pour la certification des comptes, il

est nécessaire que la Cour des comptes, qui certifie les comptes de l'État, puisse disposer au titre de ses missions finales des opinions des commissaires aux comptes des opérateurs.

Par ailleurs, la remontée des dates de clôture, si elle est réalisée dans des conditions maîtrisées, est un facteur d'amélioration de la qualité comptable, dans le sens où elle conduit à anticiper les travaux qui peuvent l'être et à mieux tenir les comptes tout au long de l'année. Cette orientation devrait être renforcée à l'occasion de la révision du règlement général de la comptabilité publique de 1962, actuellement en préparation dans le cadre d'un projet de décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. La poursuite de la réduction des délais de clôture devra naturellement se faire avec une période de transition.

Une telle réduction de la période de clôture des opérateurs accompagnés d'un renforcement de la qualité de leurs comptes, fait enfin partie des conditions nécessaires pour autoriser une future consolidation des comptes de l'État.

4. La certification des opérateurs de l'État: un fort levier sur qualité comptable avec une forte progression du champ d'opérateurs certifiés en 2011

Le nombre d'opérateurs devant soumettre leurs comptes à certification par des commissaires aux comptes a fortement augmenté et s'est élevé en 2011 à 100 entités au titre des comptes 2010. Environ 140 opérateurs devaient avoir leurs comptes 2011 soumis à certification.

Dans le cadre fixé par ces textes, on distingue à ce jour deux cas de certification obligatoire: la certification des comptes annuels par un commissaire aux comptes s'impose tout d'abord aux universités qui accèdent aux responsabilités et compétences élargies ; la certification des comptes annuels et les comptes consolidés par deux commissaires aux comptes impose ensuite à tout établissement qui contrôle au moins une filiale ou une entité similaire et qui remplit certains critères financiers. En outre, les opérateurs peuvent, sur le fondement de la loi de sécurité financière, faire certifier leurs comptes annuels.

Les nombreux apports de la certification expliquent qu'à ce jour plus d'une dizaine d'opérateurs se sont par ailleurs soumis volontairement à cet exercice tels que l'ANRU ou l'IFREMER.

De nombreux établissements sont passés progressivement d'une certification avec réserves, à une certification sans réserve. En tout état de cause, le nombre total de

réserves a diminué. D'une manière générale, la certification assortie de réserves constitue souvent un passage obligé dans la voie de l'amélioration de la qualité des comptes dont l'achèvement doit *in fine* se traduire par une certification sans réserve.

L'intervention du commissaire aux comptes, nommé pour 6 ans, doit permettre de renforcer la qualité de l'information financière et comptable, et contribuer à la prévention des risques. Son intervention, qui se distingue du travail quotidien de l'agent comptable et la complète, est centrée sur les processus et s'inscrit dans une démarche de performance et de sécurisation. Les expériences de certification ont montré que l'apport du commissaire aux comptes favorisait la mobilisation de l'ensemble des acteurs sur des chantiers complexes comme la fiabilisation du bilan ou la mise en place d'un dispositif de maîtrise des risques financiers et comptables. Au final, le regard extérieur du commissaire aux comptes permet tout à la fois de sensibiliser les ordonnateurs sur les enjeux de la qualité comptable et de valoriser et faciliter le travail accompli par l'agent comptable.

Depuis 2006, la progression des établissements certifiés par un commissaire aux comptes est forte. Elle s'établit comme suit: 32 sur les comptes 2006, 35 sur les comptes

2007, 37 sur les comptes 2008, 58 sur les comptes 2009, 100 sur les comptes 2010 et près de 140 sur les comptes 2011, soit une progression de 40 % environ du champ de la certification des opérateurs en 2011.

Au 31 décembre 2010, les opérateurs certifiés représentaient environ les deux tiers en valeur nette du montant des opérateurs intégré au niveau des participations financières de l'État. Cette part devrait représenter environ 80 % en valeur nette au 31 décembre 2011.

Les résultats sont très positifs pour la qualité comptable des opérateurs. On constate une baisse du nombre de réserves d'un exercice sur l'autre, avec une proportion croissante d'entités certifiés sans réserve ou avec peu de réserves. Sur les comptes 2010, environ 60 % des opinions relevaient d'une certification avec réserves et 40 % des opinions portaient sur une certification sans réserve.

La certification avec réserves se confirme comme un exercice vertueux et incitatif pour les entités certifiées: entre l'opinion sur les comptes 2009 et l'opinion sur les comptes 2010, le nombre total de réserves a ainsi baissé de plus d'un tiers pour les opérateurs faisant déjà l'objet d'une certification l'année précédente. L'amélioration de la qualité comptable entre 2010

et 2011 est donc reconnue, encouragée et accompagnée par les commissaires aux comptes.

5. L'offre de la Direction Générale des Finances Publiques auprès des opérateurs de l'Etat pour renforcer la qualité de leurs comptes

Le contrôle interne comptable et financier - aussi appelé maîtrise des risques financiers et comptables - se définit comme l'ensemble des dispositifs organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités financières et patrimoniales. Ces dispositifs sont destinés à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de l'objectif de qualité comptable.

Afin de permettre aux opérateurs de mettre en place ou d'optimiser leurs dispositifs de maîtrise des risques financiers et comptables, la Direction générale des Finances publiques propose une démarche d'accompagnement. Cette démarche comporte plusieurs volets.

Elle comporte tout d'abord un cadre de référence de la maîtrise des risques financiers et comptables des opérateurs présentant les acteurs clés, les principes et les leviers de la qualité comptable ainsi que les supports de pilotage et de mise en œuvre du dispositif (cartographie

des processus, cartographie des risques, plan d'action, organigramme fonctionnel, référentiels de contrôle interne ...).

La démarche proposée par la Direction générale des Finances Publiques comprend ensuite une offre de service dont les modalités sont détaillées dans un « vademecum », à travers cinq étapes clés: sensibilisation des directions des opérateurs par la tutelle et la Direction générale des Finances publiques, évaluation par l'établissement de sa situation au regard de la mise en œuvre du contrôle interne, formation de référents contrôle interne par la Direction générale des Finances publiques, expérimentation puis généralisation du dispositif. Cette offre de service est modulable et adaptable à la situation de chaque opérateur.

Cette offre de service sur le déploiement du contrôle interne comptable s'appuie naturellement de manière privilégiée sur le réseau des agents comptables. Elle accompagne les actions des administrations de tutelle. Elle s'appuie également sur les représentants du corps du contrôle général économique et financier (CGEFI) placés auprès des organismes. Elle s'appuie enfin sur les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM).

Ainsi, des groupes de travail d'opérateurs consacrés à la démarche de maîtrise des risques financiers et comptables ont d'ores et déjà été mis en place dans la plupart des ministères, en concertation avec la Direction générale des Finances publiques en renforçant notamment l'animation sectorielle par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM). Un dispositif de revue de la qualité comptable, sur la base d'un tableau de bord de qualité comptable, a été expérimenté en 2010 et généralisé en 2011 en confortant le positionnement des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels dans une logique d'animation sectorielle et de mutualisation.

Ces travaux sont complétés par une stratégie d'audit interne qui concerne, en priorité, les opérateurs à enjeux dont les comptes ne sont pas encore certifiés. Les audits internes sont essentiellement diligentés par la Mission nationale d'audit de la Direction générale des Finances publiques, par les auditeurs du Contrôle Général Economique et Financier (CGEFI) et par des corps d'audit ministériels dans le cadre des dispositifs ministériels d'audit placés sous la supervision des Comités ministériels d'audit mis en place au sein des différents ministères. Ainsi, la totalité des opérateurs à enjeux sera

couverte par un dispositif d'audit externe, c'est-à-dire par la certification, et/ou par un dispositif de contrôle et d'audit interne.

6. La fiabilisation des comptes des opérateurs de l'État: une illustration sur le parc immobilier

Au-delà des chantiers transverses cités précédemment, plusieurs postes ont fait l'objet de travaux particuliers de fiabilisation en 2011. Le cas du parc immobilier est à ce titre emblématique.

Pour la clôture 2010, des corrections ont été enregistrées pour une valeur de 5 Mds€. La fiabilisation s'est poursuivie en 2011, afin de fiabiliser le parc immobilier dans les comptes. On pourrait citer d'autres travaux de fiabilisation de certains postes, comme celui des passifs d'intervention dans les comptes des opérateurs. Plusieurs dispositifs spécifiques ont été passés sous revue afin d'améliorer l'exhaustivité des recensements (c'est le cas des dispositifs gérés par les agences de l'eau par exemple).

Certains points ont fait l'objet d'échanges approfondis avec le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) et la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes (CNCC), afin de clarifier pour l'avenir certaines dispositions par exemple en matière de correction d'erreurs. La comptabilisation de certains passifs sociaux (provisionnement du

compte épargne temps par exemple) ou le traitement comptable des financements apportés aux opérateurs par l'État ont ainsi fait l'objet d'un examen par le CNOCP.

Un effort particulier a été enfin réalisé pour assurer une grande transparence sur les dépenses d'avenir transitant par certains opérateurs, avec une information enrichie dans l'annexe des comptes de l'État comme des opérateurs concernés (ADEME, ANR ...).

Perspectives : une amélioration de la qualité comptable des opérateurs de l'Etat favorisant une consolidation ultérieure des comptes de l'Etat

En conclusion, les différents travaux menés pour renforcer la qualité des comptes des opérateurs se sont accentués. Le levier de la certification de leurs comptes a joué un rôle de catalyseur et d'amplificateur. Dans ce contexte, les leviers du contrôle interne et de l'audit interne comptable ont été également mobilisés afin de pouvoir donner une assurance raisonnable sur la couverture des enjeux.

Cette amélioration de la qualité comptable constitue une phase préalable pour envisager une étape ultérieure de consolidation des comptes de l'État. Pour cela, il sera bien entendu nécessaire d'avoir une

norme dédiée à la consolidation des comptes dans le cadre des travaux du Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP).

Plusieurs questions se poseront naturellement dans cette perspective: les convergences progressives des référentiels entre l'État et les opérateurs afin de limiter les retraitements de consolidation ; le calendrier de la consolidation (une évolution pourrait intervenir de manière progressive) ; le périmètre de consolidation.

Sur la question importante du périmètre, il est vraisemblable que la priorité pourrait concerner le champ des entités contrôlées, et notamment le champ des opérateurs. Si l'on prend l'exemple de la politique culturelle, il pourrait ainsi y avoir du sens à consolider les actions de l'État et des principaux établissements qui concourent à la politique culturelle.

Au-delà du champ de l'État et de ses opérateurs dont il pourrait être jugé intéressant de consolider les comptes au titre de leur comptabilité générale, il faut relever qu'il existe d'ores et déjà au travers de la comptabilité nationale remise à la Commission européenne une consolidation sur les autres administrations publiques (secteur local et secteur social). La Direction générale des Finances publiques conduira pour sa part une étude en

2012 pour contribuer au débat à venir sur la consolidation, en examinant les situations existantes et les premiers résultats obtenus dans certains pays étrangers.

Il faudra bien sûr avoir à l'esprit le sens et le rapport coût/avantage de l'information comptable et financière recherchée. Ainsi, une logique de seuil pourrait être envisagée pour arrêter le périmètre de consolidation. Bien entendu, les travaux normatifs devront se poursuivre pour déterminer la cible et la trajectoire d'une éventuelle consolidation au cours des exercices ultérieurs.

Au total, l'exercice 2011 aura permis une nouvelle étape sur la qualité comptable des opérateurs. Elle pourra autoriser des étapes ultérieures de la réforme comptable.

FINANCES PUBLIQUES

La dématérialisation des factures : enjeux et perspectives

Olivier SIVIEUDE, Directeur de la Direction des Vérifications Nationales et Internationales (DVNI)

**Christian BORIE, Adjoint au Directeur du contrôle fiscal informatique à la DVNI
Gestion et Finances Publiques, Juillet 2012**

La facture est un élément majeur dans la sécurité juridique des transactions. Elle sert de preuve en cas de litige entre le fournisseur et son client. Elle va justifier le choix comptable. Enfin elle permet à l'administration fiscale de vérifier la nature de la transaction et de s'assurer que les taxes ont été correctement appliquées. La force de la facture tient dans le fait que chacune des deux parties détient un exemplaire qui doit être identique et qui peut donc être vérifié chez l'un ou chez l'autre.

Ainsi édite t-on en France, chaque année, environ 2,5 milliards de factures et pour 97 % d'entre elles sous forme papier. Et c'est là le problème. La facture papier coûte cher, son édition, envoi et stockage sont chronophages, elle ne garantit pas contre tout risque d'erreur voire de fraude et son bilan écologique est très médiocre.

À l'heure du tout électronique la tentation est donc grande de remplacer la facture papier par un dispositif dématérialisé. Mais un tel dispositif ne peut s'envisager que si sa fiabilité est absolue et ne pourra

prosperer que si certaines contraintes sont levées.

La facture est un élément de preuve fondamental en matière fiscale et un document « papier » apporte de nombreuses garanties

1- Le fraudeur prend des risques sérieux s'il émet des factures et ne déclare pas les recettes correspondantes. Un recoupement chez les clients permet en effet de démontrer la fraude. Cette détention d'un même document chez deux personnes qui n'ont pas nécessairement les mêmes intérêts est un élément déterminant de possibilité de contrôle. Ce n'est pas un hasard si dans tous les pays qui veulent lutter efficacement contre la fraude fiscale il existe une obligation fiscale de facturation.

Par suite la facture est entourée d'obligations légales strictes. Elle doit être « unique », c'est à dire émise en une seule fois. Toute autre émission n'est pas un original, mais un duplicata qui n'a pas la même valeur juridique.

Elle doit-être « inaltérable » c'est à dire ne pas comporter de rajouts ou de ratures susceptibles de modifier les mentions essentielles qu'elle comporte. Toute erreur dans la facture doit entraîner son annulation par un avoir et l'émission d'une autre facture. Il est interdit de modifier une facture qui a été émise.

Elle doit être « conservée » pendant de longues années pouvant aller jusqu'à trente ans pour certaines pièces ce qui n'est pas sans poser problème pour des supports papier par nature périssables.

Enfin, la facture permet au client s'il est assujetti de déduire la TVA mentionnée par le fournisseur. Ainsi, la facture est-elle un quasi « chèque sur le Trésor ». Sur la seule foi de la facture reçue, le fournisseur va déduire la TVA, c'est à dire se la faire rembourser par l'État.

C'est pour cette raison que les fournisseurs sont tenus de délivrer une facture lorsque leurs clients sont eux-mêmes assujettis. C'est aussi pour cela que les factures sont fiscalement très encadrées avec quatorze types d'obligations pouvant être regroupées ainsi:

- identification de la facture: numéro et date ;
- identification de l'émetteur: nom, coordonnées et numéro TVA ;
- identification du client: nom, coordonnées et numéro TVA ;

- identification des produits et prestations: quantité, nature, prix unitaire, et taux de TVA ;
- mentions fiscales: montant HT, TVA, références justifiant une exonération de TVA.

L'absence de ces mentions entraîne l'application d'amendes fiscales pouvant être au final élevées.

2-Par rapport à ces enjeux, la facture papier offre deux avantages majeurs : elle est fiable et elle est duale donc vérifiable chez les deux parties de la transaction.

Ajoutons qu'elle est pratique pour le consommateur. La facture papier est directement lisible. Il n'est pas nécessaire d'utiliser un ordinateur pour en prendre connaissance. Elle présente cependant quelques inconvénients.

Tout d'abord elle a un coût non négligeable. Coût du papier, de l'envoi, de la réception et de l'archivage. Selon une étude BVA le traitement d'une facture papier coûterait une trentaine d'euros environ dont les 2/3 à la charge de l'acheteur !

Par ailleurs l'impact sur l'environnement notamment du fait de l'utilisation de papier est très médiocre. Le stockage et l'archivage sont problématiques. Beaucoup d'entreprises font appel à des prestataires dont le coût du service vient accroître le coût global.

Enfin, le contrôle notamment par les agents de la DGFIP est assez fastidieux. Il faut brasser parfois de centaines de factures papier et procéder à des contrôles de fiabilité chez le fournisseur et le client.

La dématérialisation de la facture est possible mais reste marginale

1-La dématérialisation d'un document, c'est le remplacement de son support papier par un fichier informatique.

Utiliser la dématérialisation pour les factures est donc une piste intéressante de réduction des coûts pour une entreprise. Elle supprime a priori le coût du papier, de l'envoi et de l'archivage.

Elle permet également d'intégrer le process de facturation dans les autres process d'aval et d'amont et notamment:

- de rapprocher la facture avec le bon de commande et le bon de livraison ;
- d'avoir un lien automatique avec les paiements ;
- et de faciliter le contrôle interne.

Pour l'État et notamment pour les contrôles effectués par les vérificateurs de la DGFIP, le contrôle peut être effectué plus rapidement. Au lieu de devoir valider la facture émise chez le fournisseur, il est possible de se connecter au portail de dématérialisation de la société émettrice pour vérifier électroniquement que les données inscrites sur les factures sont bien

identiques et conformes.

Par suite, la dématérialisation des factures a été autorisée en France dès 1991. Elle intéressait alors tout particulièrement les groupes du secteur automobile pour leurs relations avec leurs sous-traitants. L'apparition de la gestion à flux tendu imposait une plus grande réactivité et la multiplication des achats de faible montant. Il s'agissait d'éviter une augmentation des coûts de gestion du fait de la multiplication de factures papier.

Compte tenu des risques, du manque de précédent et de l'état de la technologie, le dispositif a été strictement encadré. Une autorisation préalable était nécessaire. Le directeur de la Direction des Vérifications Nationales et Internationales (DVNI) et ses Brigades de Vérifications des Comptabilités Informatisées (BVCI) étaient les seuls habilités à délivrer l'agrément.

Sur le plan technique deux solutions étaient offertes:

- la norme EDI (Electronic Data Interchange ou Echange de données informatisé) ;
- le certificat ou la signature électronique.

Mais ces deux systèmes sont coûteux car ils imposent de fortes contraintes techniques aux fournisseurs et clients.

En outre, la France a choisi la transcription à l'identique des obligations qui existaient en matière

de facture papier.

Les factures électroniques doivent comporter dans leurs enregistrements toutes les mentions obligatoires qui lui confèrent sa valeur de pièce justificative.

En 1998, compte tenu du nombre élevé de demande d'agrément, celui-ci a été supprimé. Les entreprises étaient seulement tenues de procéder à une déclaration préalable auprès de la DVNI. Celle-ci tenait un fichier des entreprises ayant déclaré leur intention de dématérialiser. Les BVCI diligentait occasionnellement des contrôles spécifiques pour s'assurer de la conformité des systèmes aux obligations légales.

En 2005 le régime de la déclaration préalable a été supprimé. La DGFIP ne tient donc plus de fichier des entreprises ayant choisi ce régime.

En 2001, la Commission européenne a fait le constat que les conditions posées par les États en matière de facturation n'étaient pas harmonisées et que compte tenu du développement du commerce électronique il était nécessaire de créer un cadre juridique commun pour l'utilisation de la facture électronique. Une directive (2001/115/CE) publiée en 2001 a donc eu pour objet de reconnaître et de définir les conditions générales de la dématérialisation des factures.

Les différences d'application restent

toutefois assez considérables entre les États. Certains notamment la Finlande, la Suède et les Pays-Bas ont des règles assez souples. D'autres comme la France, l'Italie et l'Espagne imposent des dispositifs plus sécurisés.

Ainsi les règles françaises imposent-elles des fonctionnalités strictes permettant:

- de s'assurer de la fiabilité du logiciel de dématérialisation en cas de contrôle ;
- de « rematérialiser » à la demande n'importe quelle facture ;
- et d'éditer la liste des factures et des partenaires.

2- L'absence d'harmonisation crée de toute évidence un frein pour les entreprises appartenant à des groupes européens.

À cela s'ajoute les réticences des associations de consommateurs. L'association « UFC-Que choisir », par exemple, considère que la dématérialisation des factures a des inconvénients pour les particuliers. La facture dématérialisée risque de les rendre moins vigilants sur leurs dépenses car la facture sur Internet est plus difficile à consulter que la facture papier puisqu'un mot de passe est nécessaire.

Enfin, le coût du dispositif informatique de dématérialisation compte tenu des contraintes fortes de fiabilisation est relativement

élevé.

De fait la dématérialisation n'a pas décollé en France. Elle représente seulement 3 % des factures et reste surtout utilisée dans le secteur automobile et la grande distribution.

Une nouvelle directive européenne applicable au 1er janvier 2013 a pour but de donner un nouvel élan à la dématérialisation en supprimant certaines contraintes

1-Bruxelles veut franchir une nouvelle étape et encourager la dématérialisation afin de réduire les charges administratives et faciliter les échanges au sein de l'Union.

Ainsi une nouvelle directive (2010/45/UE du 13 juillet 2010) doit-elle être traduite dans notre législation pour le 1^{er} janvier 2013. Elle a pour but de promouvoir la facturation électronique et de moderniser et harmoniser les règles de facturation.

La directive pose un principe absolu selon lequel dorénavant la facturation électronique sera traitée sur le même plan d'égalité que la facture papier et que les charges pesant sur les factures papier ne doivent pas augmenter.

La modalité d'émission de la facturation, papier ou électronique, est donc du libre choix de l'entreprise qui ne peut en aucun cas se voir imposer une charge administrative ou technique supplémentaire pour le choix de cette solution.

Les trois principes sont désormais:

- Égalité de traitement entre les factures papier et les factures électroniques;
- Neutralité technologique;
- Absence de charges

administratives supplémentaires pour les assujettis qui ont toute liberté pour garantir l'authenticité de l'origine, l'intégrité du contenu et la lisibilité des factures papier ou électroniques en utilisant leurs procédures internes ou électroniques déjà existantes notamment dans les grandes entreprises, ou à mettre en place.

La directive précise également trois notions, désormais communes aux factures papier et électroniques, que chaque État devra décliner dans sa législation en s'assurant que les entreprises y adhèrent.

- Authenticité de l'origine : « l'assurance de l'identité du fournisseur ou de l'émetteur de la facture. » Cette obligation de garantir l'authenticité de l'origine d'une facture pèse à la fois sur le fournisseur ou le prestataire et sur son client.

- Intégrité du contenu : « le fait que le contenu de la facture n'a pas été modifié ou altéré. »

- Lisibilité d'une facture: «le fait qu'elle soit humainement lisible. »

Ces trois critères pourront être démontrés par « *des contrôles de gestion qui établiraient une piste d'audit fiable* »

2- Pour promouvoir la dématérialisation la directive supprime un certain nombre de contraintes qui pèsent aujourd'hui sur les entreprises.

Il s'agit de réduire les coûts tout en responsabilisant les entreprises sur la fiabilité du système.

Ainsi, la Directive précise-t-elle dans son article 233 : *«Chaque assujetti détermine la manière dont l'authenticité de l'origine, l'intégrité du contenu et la lisibilité de la facture sont assurées »*.

Cela va bouleverser certaines notions et habitudes. La facturation électronique ne sera plus garantie par les systèmes qui étaient jusque là fixés par le Code Général des Impôts dans ses articles 289 bis (EDI) et 289 - V (Signature électronique).

Nous aurons les mêmes règles de justification et de garantie en matière de facturation que nos partenaires européens.

Les entreprises devront prendre la précaution de documenter et d'archiver leurs processus de contrôle interne et de gestion qui deviendront le moyen de garantir l'authenticité, l'intégrité et la lisibilité de leurs factures. Ces processus nécessiteront un effort complémentaire par rapport à la situation d'aujourd'hui pour justifier leur piste d'audit auprès de l'administration fiscale en cas de contrôle.

La DGFIP devra adapter ses techniques de contrôle. Les BVCI avaient déjà largement évolué dans ce sens dans leur contrôle des comptabilités informatisées qui portaient principalement sur la pertinence et la permanence d'un chemin de révision.

Les nouvelles dispositions entreront en vigueur au début de l'année prochaine. Compte tenu de l'allègement des contraintes pesant sur les factures électroniques et de leur harmonisation au plan européen on peut raisonnablement prévoir à moyen terme un accroissement de la dématérialisation. Bruxelles verrait même d'un bon œil que les factures émises dans le cadre d'échanges intracommunautaires soient un jour obligatoirement télétransmises. Pour la Commission ce dispositif permettrait sous certaines conditions aux administrations des États de l'Union de procéder à des contrôles plus efficaces en matière de TVA.

Cette extension probable de la facture électronique conduit la DGFIP à réfléchir aux méthodes de contrôles des entreprises utilisant cette technologie. Elle va également nous amener à mettre en place des pistes d'audit performantes pour s'assurer de la fiabilité des systèmes. Elle pourra nous conduire à harmoniser nos techniques de contrôle avec celles de nos

partenaires européens.

Autant de défis qui ne doivent pas nous effrayer mais auxquels il convient de nous préparer et d'anticiper afin que notre administration puisse se positionner en élément moteur sur cette problématique d'avenir.

FINANCES PUBLIQUES

La réforme de la loi organique des finances : vers un nouveau modèle de gestion des finances publiques

Noureddine Bensouda, Trésorier Général du Royaume
REMALD n° 103/mars-avril 2012

Lorsqu'on veut analyser l'organisation d'un pays, il faut connaître son histoire et sa culture. L'histoire économique et financière nous montre ainsi que le Maroc a connu des déficits jumeaux, un déficit du compte courant de la balance des paiements conjugué à un déficit du budget de l'Etat durant les quarante dernières années.

Toutefois, nous remarquons qu'il a réalisé six années d'excédents du compte courant de la balance des paiements entre 2001 et 2006 et un très léger déficit de 0,1 % en 2007. Par contre, la situation s'est dégradée durant les années 2008, 2009, 2010 et 2011 qui ont enregistré respectivement un déficit de 5,2 %, 5,4 %, 4,3 % et 7,9 %.

En matière de finances publiques, les déficits budgétaires sont structurels, à l'exception de deux excédents dégagés en 2007 et 2008.

En 2011, le déficit du budget a atteint 6,1 % du PIB avec privatisation et 6,8 % sans privatisation, soit le même niveau qu'en 1989. Ceci nous interpelle sur la viabilité de nos finances publiques et l'approche budgétaire fondée sur

les moyens et la comptabilité de caisse qui ont prévalu jusqu'à présent.

Pour mieux appréhender la problématique d'essoufflement de notre système de gestion des finances publiques et l'urgence de l'adoption d'un nouveau modèle de gestion qui marque une rupture avec le modèle en vigueur, je vous propose les axes de développement ci-après:

- l'histoire des lois organiques des finances;
- les limites du modèle de gestion en vigueur des finances publiques;
- le projet de loi organique des finances et la nouvelle culture de la responsabilité et de la reddition des comptes;
- les instruments du nouveau modèle de gestion des finances publiques.

1. Histoire des lois organiques des finances

L'évolution des lois organiques des finances au Maroc a toujours été marquée par les changements qui ont affecté les contextes politiques, économiques et sociaux et surtout

par une articulation systématique entre les révisions constitutionnelles et la refonte des lois organiques régissant les finances de l'Etat.

Avant 1962 et en l'absence d'une assemblée représentative pour examiner et voter le budget de l'Etat, le budget du Maroc indépendant était approuvé par le Conseil du cabinet et le Conseil des ministres.

1.1. La première loi organique du 9 novembre 1963

Les années soixante deux et soixante trois constituent des dates phares dans l'évolution des finances publiques marocaines, avec l'adoption de la première constitution du pays le 14 décembre 1962, la consécration constitutionnelle du droit financier de l'Etat et l'adoption de la première loi organique des finances du pays, intervenue le 9 novembre 1963.

En effet, la constitution va consacrer le principe de l'autorisation budgétaire accordée par le parlement qui vote la loi de finances.

Ainsi, le budget de 1963 fut le premier budget du Maroc soumis à l'autorisation budgétaire du parlement, consacrant de la sorte, la corrélation entre le développement du droit des finances publiques et la promotion des droits politiques, économiques et sociaux du citoyen. La loi organique des finances de 1963 a introduit pour la première fois, l'articulation entre la loi de

finances de l'année et le plan approuvé par le parlement.

Elle a également consacré l'autonomie des règles et principes budgétaires et financiers par rapport à ceux régissant la comptabilité publique et les marchés publics qui depuis, relèvent du domaine réglementaire.

1.2. Les lois organiques des finances de 1970 et de 1972

L'élan de modernisation politique, économique et financière enclenché par l'adoption de la constitution de 1962 et de la loi organique des finances de 1963 avait été arrêté durant la période de l'état d'exception intervenu depuis 1965. Durant cette période, l'institution parlementaire a été suspendue, marquant ainsi, le retour à des budgets de l'Etat sans autorisation budgétaire accordée par la représentation nationale.

Par la suite, le Maroc a adopté deux constitutions successives, respectivement en 1970 et en 1972. Dans le domaine des finances publiques, une avancée en faveur des citoyens a été adoptée par rapport à la constitution de 1970.

Ainsi l'article 49 de la constitution de 1972 a introduit une disposition relative aux recettes qui prévoit que lorsque le budget n'est pas voté au 31 décembre de l'année, elles «continuent à être perçues conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur les concernant à l'exception,

toutefois, des recettes dont la suppression est proposée dans le projet de loi de finances. Quant à celles pour lesquelles ledit projet prévoit une diminution de taux, elles seront perçues au nouveau taux proposé».

Ces deux constitutions vont être accompagnées par la mise en place des lois organiques des finances du 3 octobre 1970 et du 18 septembre 1972 qui ont été adoptées en l'absence d'institutions parlementaires.

Elles ont toutefois mis en place de nouvelles modalités de vote de la loi de finances et une loi de règlement unique et définitive du budget au lieu d'un règlement provisoire suivi d'un règlement définitif.

1.3. La réforme de la loi organique des finances de 1998

L'adoption de la loi organique des finances du 26 novembre 1998 est intervenue dans un contexte politique, économique et social particulier, marqué notamment, par:

- la mise en place de la constitution révisée du 7 octobre 1996 et l'institution du bicaméralisme ;

- l'élévation de la Cour des comptes au rang d'institution constitutionnelle par la constitution de 1996;

- l'adoption de la loi du 2 avril 1997 relative à la région;

- d'association avec l'union européenne de 1996;

- la préservation et la consolidation des acquis du programme d'ajustement structurel;

- la poursuite du processus de désengagement de l'Etat, caractérisé par le renforcement de la libéralisation de l'économie et le développement des opérations de privatisation;

- les pourparlers politiques, en préparation de l'avènement d'un gouvernement d'alternance qui sera dirigé par Monsieur Abderrahmane El Youssoufi.

La loi organique des finances de 1998 a ainsi adapté le dispositif des finances de l'Etat aux nouvelles données de la constitution révisée de 1996 notamment, en ce qui concerne la planification et le retour à un parlement bicaméral, sans pour autant rompre avec la logique budgétaire amorcée depuis l'indépendance.

La loi organique des finances de 1998 a ainsi été essentiellement caractérisée, par la suppression des budgets annexes et l'intégration dans la loi de finances de l'année des services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA).

Elle a en outre, réduit le nombre de catégories de comptes spéciaux du Trésor (CST) de neuf catégories à six et rétabli le calendrier budgétaire en l'alignant sur l'année civile.

Elle a enfin renforcé les prérogatives de l'exécutif en matière de gestion budgétaire notamment, en ce qui concerne l'ouverture de crédits supplémentaires, les mouvements de crédits en cours d'année, le redéploiement et la transformation des postes budgétaires.

2. Limites du modèle de gestion en vigueur des finances publiques

Le modèle de gestion des finances publiques présente certaines fragilités dues à la structure du budget et à certains mécanismes et/ou pratiques dénués de toutes considérations d'ordre économique liées à la performance et à l'impact réel des dépenses sur la vie quotidienne des citoyens.

2.1. Le démembrement du budget

Le démembrement du budget général peut être appréhendé à travers la part des dépenses et des recettes réalisées par les comptes spéciaux du Trésor et par les SEGMA, dans les dépenses et les recettes globales du budget de l'Etat.

En matière de dépenses, la part réalisée par les comptes spéciaux du Trésor et les SEGMA a été en moyenne de 17 % durant la période 2001 à 2011.

Hors dépenses de personnel et charges de la dette, la part des dépenses des comptes spéciaux du trésor et des SEGMA devient très importante, puisqu'elle s'établit en

moyenne à 34% durant la période 2001 à 2011.

En matière de recettes, la part réalisée par les comptes spéciaux du Trésor et les SEGMA par rapport aux recettes globales y compris les recettes d'emprunt a été en moyenne de 31% durant la période 2001 à 2011, avec un pic de 42% en 2009.

Par contre si on ne tient pas compte des recettes d'emprunt, la part des recettes des CST et des SEGMA devient très importante.

Le recours accru à la débudgétisation s'explique notamment par les facilités de gestion offertes par les comptes spéciaux et les SEGMA, notamment la possibilité de report d'année en année des recettes réalisées, sachant que leur gestion obéit aux mêmes règles que le budget général.

Le projet de loi organique des finances dans son article 31 propose la suppression de tout compte d'affectation spéciale n'ayant pas donné lieu à dépenses pendant trois années consécutives et le solde est pris en recettes au niveau du budget général.

Cette proposition vise à opérationnaliser le dispositif existant dans la loi organique des finances actuelle et qui n'a pas été toujours mis en œuvre.

Si les dépenses de matériel et d'investissement ne peuvent dépasser les crédits ouverts par la loi de finances, il n'en est pas de même des dépenses des comptes

spéciaux du trésor qui peuvent donner lieu à dépassement des crédits ouverts, en raison de la réalisation de recettes plus importantes ou du fait du recours aux soldes reportés.

2.2. Le poids des charges communes

Hors dépenses de personnel et charges de la dette, les charges communes représentent une part substantielle des dépenses.

Entre 2001 et 2011, la part des charges communes dans les dépenses a enregistré une certaine stabilité, avec une moyenne de 67 % et un pic de 76,1 % atteint en 2002.

Les charges communes, dont l'ordonnateur est le ministère de l'économie et des finances, sont constituées essentiellement :

- des cotisations de l'Etat aux régimes de retraite et de prévoyance sociale;
- des subventions aux divers établissements et entreprises publics;
- des versements à certains comptes spéciaux du Trésor;
- des charges de la compensation.

Il convient de souligner qu'à partir de 2006, les crédits ouverts pour faire face à l'envolée des charges de la compensation ont connu une augmentation substantielle.

L'examen détaillé des composantes des charges communes permet de les répartir normalement entre les différents départements ministériels concernés, conformément à la

logique du projet de loi organique des finances qui prévoit la répartition des crédits par programmes.

2.3. Le caractère évaluatif des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent une part importante des dépenses de fonctionnement du budget général.

Elles se caractérisent par :

- le caractère évaluatif des crédits y afférents, ce qui autorise leur dépassement;
- une gestion centralisée des crédits par le ministère de l'économie et des finances.

Il apparaît que les dépenses de personnel ont représenté 36 % en moyenne des dépenses du budget général durant la période 2001 à 2011. Hors charges en principal et intérêts de la dette, la part des dépenses de personnel dépasse 50 %.

Le caractère évaluatif des crédits se rapportant aux dépenses de personnel ainsi que la non maîtrise des rappels de salaires par les services ont pour conséquence qu'en fin d'exercice, les émissions dépassent les crédits ouverts par la loi de finances.

Le dépassement enregistré durant l'année 2005 s'explique par l'impact financier de l'opération « départ volontaire à la retraite ».

La régularisation des dépassements intervient ex-post à l'occasion de l'élaboration de la loi de règlement.

Pour une meilleure maîtrise des dépenses du personnel, le projet de loi organique des finances prévoit que les crédits ouverts à ce titre sont limitatifs.

2.4. Importance grandissante des crédits de report

Les dépenses globales d'investissement enregistrent des taux d'émission qui avoisinent une moyenne de 70 %, du fait de la possibilité de report d'année en année, des crédits engagés et non émis. Les reports de crédits sont ainsi passés de 8,6 MMDh en 2001 à 16,7 MMDh en 2011.

Hors charges communes, le taux d'émission des dépenses d'investissement des ministères se situe autour de 60 % en moyenne, durant la période 2001 à 2011.

Ce taux cache d'importantes disparités entre les ministères. Durant l'année 2011 et à titre d'illustration, le taux d'émission minimum enregistré fût de 9 % contre un maximum de 100 %.

De même, dix-huit départements sur un total de 41 ont enregistré un taux d'émission inférieur à 50 % et les crédits reportés de six ministères ont dépassé leurs crédits ouverts.

Le projet de loi organique des finances préconise que les crédits ouverts au budget général au titre d'une année budgétaire donnée ne peuvent être reportés sur l'année suivante.

2.5. Dépenses imprévues

Les crédits ouverts par la loi de finances pour couvrir les dépenses

de fonctionnement tiennent compte des dépenses imprévues, dont le montant a oscillé durant la période 2001 à 2011, entre un minimum de 2,4 MMDh en 2006 et un maximum de 5,7 MMDh en 2001.

Les prélèvements opérés sur le chapitre des dépenses imprévues durant la période 2001 à 2011 ont été destinés notamment à la couverture des dépenses de personnel, comme ce fut le cas en 2001 (62 %) et en 2005 (59 %).

Il ressort de la présentation de ces limites que la logique qui a prévalu jusqu'à présent dans le domaine des finances publiques a toujours privilégié une approche axée davantage sur les moyens et la répartition des enveloppes budgétaires entre les départements ministériels.

Ainsi et à l'instar des expériences des autres pays, il y a lieu de revoir le modèle de gestion des finances publiques en changeant de culture de gestion de l'Etat.

En effet et depuis l'indépendance, le système de gestion des finances publiques était fondé sur une analyse de la réduction des écarts entre les prévisions et les réalisations des lois de finances.

Or, ces écarts persisteront toujours, car le système de gestion des finances publiques, tel qu'il est conçu et tel qu'il fonctionne, continuera à générer ces écarts en permanence, tant qu'il n'y a pas une solution de révision de ce système en profondeur, à même d'assurer la

soutenabilité à long terme des finances publiques.

C'est du reste ce que tous les pays développés, sous l'influence du nouveau management public (new public management), ont fait à travers la mise en place d'un nouveau modèle de gestion des finances publiques inspiré des bonnes pratiques en vigueur au niveau de l'entreprise privée (performance, normes internationales d'information financière (International Financial Reporting Standards), résultat, certification des comptes ...) pour les intégrer, moyennant les adaptations nécessaires à la gestion publique.

Il s'agit en fait de réformer la gestion budgétaire et comptable, d'adopter une gestion moderne qui exige de la pro-action et de l'anticipation et de rompre avec la gestion fondée sur la réaction face aux événements de l'environnement national et international.

Cette réforme pourra assurer une meilleure programmation du budget, une effectivité de l'exécution, une clarification des objectifs et surtout, une responsabilisation des gestionnaires en leur donnant plus d'autonomie pour qu'ils soient réellement responsables de leurs actions et comptables devant le parlement des résultats des politiques publiques et de leur impact sur le citoyen.

3. Le projet de loi organique des finances et la nouvelle culture de la responsabilité et de la reddition des comptes

Les recherches récentes menées en sciences politiques montrent, que gouverner est devenu de plus en plus complexe et «que les actions publiques sont nécessairement coproduites avec ceux qu'elles concernent» principalement avec les citoyens, à travers la société civile qui dorénavant est reconnue par la constitution de 2011, et par le biais de leurs représentants au niveau du parlement.

La réforme de la loi organique des finances devra traduire cette évolution. Ainsi, le nouveau modèle de gestion des finances publiques s'articule autour de trois axes stratégiques.

Le premier axe concerne le nouveau partage des pouvoirs.

En effet, notre société a profondément évolué amenant par conséquent nos finances publiques à changer également de modèle de gestion. Elles doivent ainsi refléter sur le plan financier, la nouvelle conception du partage des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le juridictionnel.

1. Le droit d'amendement

dans le domaine des lois de finances a toujours été suffisamment encadré pour garder une prééminence du gouvernement sur le parlement.

Aujourd'hui, le Maroc a connu un renforcement sans précédent de la

démocratie, induit par une constitution citoyenne où le parlement joue un rôle de plus en plus important, puisque le gouvernement émane dorénavant d'un parlement élu.

Ainsi, l'article 77 de la constitution de 2011 (ex. article 51 de la constitution révisée de 1996) exige en conséquence, que dorénavant, le gouvernement motive l'irrecevabilité «à toute proposition ou amendement formulés par les membres du parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques».

La motivation de l'irrecevabilité en matière d'amendement de la loi de finances constitue une première, dès lors que la disposition s'y rapportant n'a jamais connu de changement depuis la première constitution de 1962.

C'est dire que les politiques se sont rendu compte, grâce à l'exercice du pouvoir durant les différentes législatures, que leur marge de manœuvre était réduite. Ils ont par conséquent et en toute légitimité, réclamé un rééquilibrage des pouvoirs à ce niveau.

2. Dans le même sens, en matière de finances publiques, la constitution consacre la prééminence de la chambre des représentants dont les membres sont élus au suffrage universel

direct. Ainsi, le projet de loi de finances est, selon l'article 75 de la constitution, déposé en priorité devant la chambre des représentants. Le parlement le vote dans les conditions prévues par une loi organique des finances.

3. Le droit d'information est également renforcé dans la mesure où la constitution renvoie à la loi organique des finances, qui va déterminer la nature des informations, documents et données nécessaires pour enrichir les débats parlementaires sur le projet de loi de finances.

Le deuxième axe porte sur la responsabilité et l'imputabilité des décisions.

En effet, une nouvelle culture de la responsabilité et de l'imputabilité des décisions est en train de se mettre en place pour répondre aux exigences des citoyens, des organismes internationaux, des investisseurs et des agences de notation, dans un contexte de crise économique et financière sans précédent.

Mais en fait d'où nous vient cette culture de résultat, de performance, de responsabilité et d'imputabilité des décisions?

Elle nous vient sans nul doute, du monde anglo-saxon et plus précisément de la notion d'«accountability» ou d'imputabilité des décisions qui «désigne l'obligation pour les responsables aussi bien élus que non élus de rendre compte de leur action aux gouvernés» .

En effet, selon Hervé Dumez, directeur de recherche au CNRS, la notion de «rendre compte» suppose de laisser l'action se développer. En d'autres termes, il faut laisser la respiration à l'action. Rendre compte, induit ainsi, que ceux qui sont en charge de l'action publique disposent des moyens de leur politique et puissent gérer leur budget en toute responsabilité.

L'objectif assigné à la réforme de la loi organique des finances consiste donc tout simplement, à donner un contenu concret à cette nouvelle répartition des pouvoirs et surtout, à l'accountability ou à l'imputabilité des actions publiques.

1. La constitution a par ailleurs, responsabilisé de manière explicite aussi bien le parlement que le gouvernement sur la nécessité de veiller à la préservation de l'équilibre des finances de l'Etat.

Il s'agit là d'une responsabilité commune qui devrait se traduire par l'institution d'une règle d'or au niveau du projet de loi organique des finances, à l'instar de ce qui a été adopté par d'autres pays, qui fixe un niveau de déficit par rapport au PIB et un taux d'endettement ne dépassant pas un pourcentage du PIB.

2. La constitution a en outre, introduit la pluri-annualité budgétaire puisque, l'article 75 prévoit que «les dépenses d'investissement nécessaires à la réalisation des plans de

développement stratégiques ou des programmes pluriannuels, ne sont votées qu'une seule fois, lors de l'approbation de ces derniers par le Parlement et sont reconduites automatiquement pendant leur durée».

Cette pluri-annualité est déclinée au niveau du projet de loi organique des finances afin de favoriser une bonne exécution des politiques publiques.

3. Par ailleurs, et en application des dispositions de l'article 70, le parlement contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques.

A cet effet et conformément aux dispositions de l'article 101 de la constitution, le Chef du Gouvernement présente devant le Parlement un bilan d'étape de l'action gouvernementale, à son initiative ou à la demande du tiers des membres de la chambre des représentants ou de la majorité des membres de la chambre des conseillers. Une séance annuelle est réservée par le Parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques.

Les politiques ont donc pris conscience de la nécessité de procéder régulièrement et en opportuniste à l'évaluation à chaud des politiques publiques pour mettre en jeu le principe de responsabilité et d'imputabilité des décisions ou apporter les correctifs nécessaires, au lieu d'attendre plusieurs années après pour se contenter de

constater les dysfonctionnements qu'il est déjà trop tard pour agir.

Le troisième axe concerne la reddition des comptes.

La reddition des comptes constitue le prolongement naturel des principes de partage des pouvoirs et de responsabilité et d'imputabilité des décisions.

1. Ainsi et compte tenu du principe constitutionnel de l'obligation de reddition des comptes, la loi de règlement a été élevée au rang constitutionnel contrairement à la situation précédente où elle n'était régie que par la loi organique des finances.

Aussi, le gouvernement est-il désormais tenu de par les dispositions de l'article 76 de la constitution, de soumettre « annuellement au Parlement une loi de règlement de la loi de ces au cours du deuxième exercice qui suit celui de l'exécution de ladite loi de finances.

Cette loi inclut le bilan des budgets d'investissement dont la durée est arrivée à échéance».

Le projet de loi de règlement est accompagné par la déclaration générale de conformité entre le compte général du Royaume et les comptes individuels des comptables publics, qui est préparée par la Cour des comptes dont la mission, selon l'article 147 de la constitution, est d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances, de

veiller à la transparence et à la reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics.

2. De même et si la constitution de 1996 a érigé la Cour des comptes au rang d'institution constitutionnelle, la constitution de 2011 lui garantit son indépendance et lui élargit ses prérogatives.

L'article 148 de la constitution dispose que la Cour des comptes soumet un rapport annuel sur l'ensemble de ses activités non seulement à Sa Majesté le Roi, pratique déjà en vigueur depuis la constitution de 1996, mais le « transmet également au chef du gouvernement et aux présidents des deux chambres du parlement ».

Ce rapport est publié au Bulletin officiel du Royaume. Un exposé des activités de la Cour est présenté par son Premier Président devant le parlement. Il est suivi d'un débat.

Ce nouveau dispositif renforce ainsi les prérogatives du parlement et met en avant le rôle de la Cour des comptes en tant qu'organe de contrôle juridictionnel des comptes.

4. Les instruments du nouveau modèle de gestion des finances publiques

Monsieur Jean François Coppé en sa qualité de ministre français du budget disait que « la loi organique des finances, c'est la culture de résultat et du reporting. Désormais, il faut rendre les comptes et des comptes clairs, établis selon les mêmes normes que celles

qu'appliquent les entreprises et sous l'œil vigilant du commissaire aux comptes qu'est la Cour des comptes ».

La nouvelle culture de gestion des finances publiques se fonde sur les principes constitutionnels de responsabilité et de reddition des comptes qui ne sauraient être concrétisés sans la mise en place d'outils et d'instruments de gestion, à même de donner un contenu concret à ces principes.

Parmi ces instruments d'opérationnalisation du nouveau modèle de gestion des finances publiques, j'évoquerai les systèmes d'information, la réforme de la comptabilité de l'Etat et la consolidation des comptes du secteur public.

4.1. Les systèmes d'information

L'intégration des technologies de l'information et de la communication dans les processus de gestion financière et comptable de l'Etat est de nature à opérationnaliser la mise en œuvre de la vision issue du nouveau modèle de gestion des finances publiques.

A ce titre, les systèmes intégrés d'information des dépenses (gestion intégrée des dépenses: GID), des recettes (gestion intégrée des recettes: GIR), des dépenses du personnel et des marchés publics, développés par la Trésorerie générale du Royaume constituent le socle de déploiement et de mise en

œuvre de la nouvelle vision de gestion des finances publiques consacrée par le projet de loi organique des finances.

En effet, ces systèmes intégrés d'information performants en termes de convivialité, de sécurité, d'ouverture et de communication constituent un levier majeur pour accompagner les réformes budgétaires et comptables découlant du projet de loi organique des finances.

Ces systèmes ont également pour vocation de répondre aux attentes des différents partenaires dans la mise en place de la loi organique des finances, en termes de responsabilisation, de déconcentration, de simplification et de dématérialisation des procédures, de proximité de gestion, de contrôle, de reporting et de prise de décision.

Le mérite de ces systèmes d'information est qu'ils existent et que grâce à leur agilité, la Trésorerie générale du Royaume dispose aujourd'hui de la capacité d'intégrer toutes les évolutions projetées de la nouvelle loi organique des finances, à moindre coût et dans les meilleurs délais. Les caractéristiques des systèmes d'information existants éviteront ainsi les dysfonctionnements relevés par la Cour des comptes française au niveau du retard pris pour le déploiement du système «Chorus» qui n'a pas facilité l'optimisation de mise en œuvre de la loi organique

des lois de finances (LOLF) en France.

Ces systèmes favoriseront également, le déploiement du contrôle interne au niveau des ordonnateurs et l'évolution des missions de la Trésorerie générale du Royaume du contrôle des actes vers le conseil, l'assistance, l'accompagnement des gestionnaires et la production et la valorisation de l'information financière et comptable, à même d'éclairer les choix et les arbitrages en matière de finances publiques.

4.2. La réforme de la comptabilité de l'Etat

La comptabilité à base caisse ou comptabilité des flux financiers «est incapable de décrire précisément l'état du patrimoine de l'Etat, de ses créances et de ses dettes ou de ses engagements vis-à-vis des tiers».

Elle ne peut non plus «fournir que des renseignements lacunaires sur les coûts des politiques. Elle n'apporte ainsi qu'une faible contribution aux autorités et aux gestionnaires pour apprécier la soutenabilité des politiques budgétaires et l'efficacité de la gestion». En d'autres termes, elle ne permet pas la reddition des comptes au parlement, à la Cour des comptes et au citoyen.

Or, l'essentiel de la réforme de la loi organique des finances est de connaître quels sont les responsables des politiques publiques, quel est le coût de ces politiques, quelle est la performance

des actions du gouvernement, leur efficacité et leur efficience et quels sont les résultats réalisés. C'est exactement l'« accountability » ou l'imputabilité des décisions que j'ai exposée auparavant, dimensions qui ne peuvent donc être appréciées que par le biais d'une comptabilité d'exercice.

La comptabilité d'exercice est aujourd'hui un des deux piliers de la réforme de la gestion des finances publiques à coté de la réforme budgétaire axée sur les résultats et la performance.

Le projet de loi organique des finances intègre ainsi, les principes de la comptabilité d'exercice à savoir les droits constatés, la patrimonialité, la sincérité et l'image fidèle des comptes de l'Etat dont les comptables sont responsables avec en perspective, la certification des comptes de l'Etat par la Cour des comptes.

De même, il introduit la comptabilité analytique, permettant l'évaluation des coûts et de la performance des services publics.

Il fait enfin, du bilan, des états financiers et des autres engagements de l'Etat, des supports d'enrichissement de l'information financière du parlement et des outils d'optimisation du dialogue budgétaire, sans lesquels le débat budgétaire ne resterait, comme l'avait si bien résumé M. Edgar Faure, que «liturgie, litanie, léthargie».

La mise en place de la comptabilité d'exercice a été effectuée en

convergence avec les normes comptables du secteur privé et avec les normes comptables internationales du secteur public (International Public Standard Accounting System: IPSAS), sachant que le Maroc a été le premier pays arabe à avoir adhéré depuis le 1^{er} janvier 2012 à l'IPSAS Board.

La réforme comptable de l'Etat permet ainsi d'offrir les éclairages nécessaires de pilotage stratégique et décisionnel, pour faire ressortir les principaux agrégats financiers et leur évolution, les marges de manœuvre, les arbitrages de gestion et les risques potentiels susceptibles de mettre en cause la soutenabilité budgétaire à long terme.

Il est à préciser à ce sujet que le bilan d'ouverture de la comptabilité de l'Etat arrêté au 31 décembre 2010, a été élaboré par la Trésorerie générale du Royaume en étroite collaboration avec les différents partenaires concernés.

Aujourd'hui, nous pouvons annoncer que le Maroc dispose de son premier bilan, préparé selon le référentiel comptable IPSAS. Il constitue un moyen de transparence et de reddition des comptes aux citoyens sur la réalité et la sincérité des comptes, la valeur exacte du patrimoine et l'ampleur des engagements hors bilan pris par l'Etat.

Il est inscrit dans une trajectoire d'amélioration continue pour une fiabilisation progressive dans un horizon de cinq années, conformément à ce qui est

préconisé par les normes comptables internationales du secteur public.

Le passage de l'Etat à une comptabilité d'exercice doit toutefois avoir pour prolongement naturel, la consolidation des comptes du secteur public.

4.3. La consolidation des comptes

La vision consolidée des comptes du secteur public constitue un mode opératoire majeur pour le renforcement de la cohérence financière et comptable entre les différents acteurs publics relevant du giron de l'Etat.

En effet, pour disposer d'une vision globale des finances publiques surtout en termes de déficit, d'endettement, d'investissement public, d'engagements financiers, de risques encourus par l'Etat en sa qualité d'assureur en dernier recours, il est nécessaire de mettre en place un système de consolidation des comptes de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements et entreprises publics et des organismes de prévoyance sociale.

La consolidation des comptes permet de renforcer les mécanismes de responsabilité et de reddition des comptes non seulement au niveau de l'Etat, mais au niveau de l'ensemble des composantes du secteur public.

Elle permet de la sorte, une plus grande articulation et une meilleure cohérence des stratégies publiques

ainsi qu'une amélioration du cadre de performance des politiques publiques, pierre angulaire de la réforme de la loi organique des finances, avec bien entendu, un retour d'information lisible et pertinent pour le citoyen, pour le parlement et pour l'ensemble des utilisateurs de l'information financière.

Elle permet également à notre pays, d'être aux normes internationales de production et de communication des données financières et comptables, telles qu'elles sont d'ailleurs exigées par les organismes financiers internationaux (FMI et banque mondiale), par les bailleurs de fonds et par les agences de notation.

La consolidation permet enfin de répondre aux attentes du parlement qui ne cesse, lors des débats parlementaires sur la loi de finances, de demander au gouvernement davantage d'informations financières de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs opérateurs publics.

Conclusion

Les finances publiques constituent le moyen indispensable de fonctionnement de l'Etat, qui doit l'accompagner dans sa volonté de modernisation et de services rendus au citoyen.

Elles ne jouent pleinement leur rôle qu'autant qu'elles sont saines et bien gérées et c'est justement là, qu'intervient la responsabilité gouvernementale et parlementaire

ou l'articulation entre le financier et le politique.

Ainsi, elles doivent être utilisées avec autant d'habileté, de sagesse, de prudence et de parcimonie, car nées pour servir le politique et constituer le moyen le plus efficace de gouvernement, elles ne servent et n'aident à gouverner qu'autant où leur emploi est fait à bon escient. D'où l'intérêt qui s'attache à l'articulation parfaite entre la constitution politique de l'Etat, qui pose les jalons du partage des pouvoirs politiques et la constitution financière, qui détermine le partage du pouvoir financier, les moyens de financement des politiques engagées par les pouvoirs publics et les modes de bonne gouvernance financière, à même d'assurer la réussite des politiques publiques.

La réforme de la loi organique des finances devrait constituer à cet effet, une opportunité pour donner une nouvelle impulsion à la modernisation de l'Etat, au renforcement de la performance de la gestion publique et au changement de cap de notre système de gestion des finances, publiques pour le faire évoluer vers une nouvelle culture managériale de résultats et d'imputabilité des décisions ou d' « accountability ».

Car comme le disait fort bien Monsieur Pierre Joxe, ancien Premier Président de la Cour des comptes française « il n'y a pas de finances sans comptes, il n'y pas de finances démocratiques sans comptes clairs et lisibles...

l'obscurité en matière financière est évidemment la source de tous les abus ou pire ... ».

L'avenir est d'ailleurs pour la transparence des finances publiques, thème retenu pour le 6ème colloque que le Ministère de l'économie et des finances organisera en partenariat avec l'Association pour la fondation internationale des finances publiques (FONDAFIP) les 7 et 8 septembre 2012.

FINANCES PUBLIQUES

Equilibre des finances publiques et programmation pluriannuelle

**Alain PARIENTE, Maître de conférences,
Université Montesquieu-Bordeaux IV
RFFP/ Février 2012**

« *Gouverner c'est prévoir* » : la célèbre formule d'Émile de Girardin, longtemps utilisée pour signifier la plus évidente obligation des gouvernants ne revêt pas la même simplicité dans le contexte économique actuel. D'autant que l'auteur avait prolongé sa réflexion en estimant: « *Ne rien prévoir, ce n'est pas gouverner, c'est courir à sa perte* ».

En ce sens, et depuis longtemps, l'impérieuse nécessité de la programmation de l'action de l'État a été au cœur des préoccupations, que ce soit par la planification initiée par Jean Monnet au sortir de la Guerre, mais également en matière budgétaire dès le décret du 19 juin 1956 puis l'ordonnance du 2 janvier 1959 consacrant les autorisations de programme. Plus récemment, les obligations liées au droit communautaire sous l'impulsion des traités de Maastricht puis d'Amsterdam dans le cadre de la mise en place de l'Union économique et monétaire allaient rendre indispensable une programmation budgétaire pluriannuelle. La LOLF s'inscrit dans

cette perspective et sans remettre en cause le principe de l'annualité budgétaire, approfondit les perspectives pluriannuelles. Le dispositif issu de la LOLF, en consacrant la distinction entre « autorisation d'engagement et crédits de paiement », généralise cette approche pluriannuelle tout en fixant des limites importantes. La loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques, restée isolée, s'inscrivait également dans cette logique.

Plus récemment et parallèlement, la mise en place de la révision générale des politiques publiques à compter de 2007 incite également au développement d'une programmation pluriannuelle, notamment pour atteindre des objectifs assez forts en termes de réduction de dépenses publiques.

Dans ce contexte foisonnant, la programmation pluriannuelle en matière budgétaire s'organise autour de plusieurs mécanismes de nature différente. Tout d'abord, la contrainte liée à l'Union européenne

se traduit par la présentation à la Commission européenne du programme de stabilité fixé pour quatre ans. Son importance s'est progressivement accrue et le projet de révision constitutionnelle *relatif à l'équilibre des finances publiques* voté en terme identique par les deux assemblées le 13 juillet 2011, renforce encore son rôle. Ensuite, la LOLF a accentué l'importance de la programmation pluriannuelle annexée au projet de loi de finances en exigeant du rapport économique social et financier de présenter les perspectives d'évolution des dépenses, des recettes et du solde pour quatre ans. Enfin et plus spécifiquement, les lois de programmation en matière de finances publiques, introduites par la révision constitutionnelle de 2008, renforcent l'ensemble. En effet, ce dernier dispositif lie à la fois programmation pluriannuelle des finances publiques et objectif d'équilibre budgétaire. Le projet de révision constitutionnelle *relatif à l'équilibre des finances publiques* associe de manière novatrice ces concepts voisins en transformant la nature de la programmation pluriannuelle par rapport à la pratique suivie jusqu'alors. Par l'apparition des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, il propose la création d'une nouvelle hiérarchie normative exigeant de la loi de finances le respect de certaines dispositions de la loi - cadre pour atteindre l'équilibre.

L'équilibre budgétaire est un principe protéiforme qui connaît donc depuis peu un engouement politique assez fort qui n'épuise pas les interrogations qu'il suscite. Le rapprochement entre programmation et équilibre est logique, la démarche pluriannuelle s'accorde aisément avec le retour à l'équilibre en premier lieu pour des raisons très prosaïques : le déficit s'étant creusé, le retour à l'équilibre ne peut pas être immédiat. Pour être atteint, il est nécessaire de s'inscrire dans une trajectoire pluriannuelle.

Il faut néanmoins se méfier de l'évidence du lien vertueux entre ces deux principes. Même si le rapprochement croissant entre les concepts d'équilibre et de programmation est indiscutable (I), la création entre eux d'un lien juridique au niveau constitutionnel semble contestable. En effet, vouloir obtenir l'équilibre par la pluriannualité peut paradoxalement desservir l'un sans atteindre l'autre (II).

1. L'ÉQUILIBRE ET LA PLURIANNUALITÉ: UN RAPPROCHEMENT CROISSANT INDISCUTABLE

Le mouvement est clairement identifiable, le rapprochement entre les deux concepts est évident. Dans un premier temps, on peut parler d'association (A) puis dans le cadre

du projet de révision constitutionnelle de hiérarchisation contraignante (B).

A. Une association progressivement renforcée

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit dans l'article 34 de la Constitution la notion de loi de programmation dans la lignée des préconisations du comité Balladur. Mais, plus spécifiquement, c'est un amendement présenté devant l'Assemblée nationale qui a proposé la création des lois de programmation en matière de finances publiques. L'introduction de cette notion visait initialement à supplanter la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la normativité de la loi qui s'opposait à toute loi de programmation en dehors du domaine économique et social. Au-delà de la disparition de ce «verrou constitutionnel», il était également opportun de clarifier les possibilités de programmation spécifique en matière budgétaire après la disparition des autorisations de programme décidée par la LOLF.

À la suite de la révision de 2008, deux lois de programmation en matière de finances publiques ont été adoptées en 2009 et 2010. Ces premières expériences ont montré plusieurs limites de l'instrument. Il apparaît en premier lieu et de façon logique que la loi de programmation est très largement dépendante du

contexte économique lors de son adoption. Ainsi, la première loi du 9 février 2009 de *programmation pour les années 2009 à 2012* s'est inscrite dans un contexte totalement bouleversé par la crise économique qui a faussé ses prévisions avant même son adoption. Le texte lui-même relève ce risque: L'article 2 de la loi disposait « *La programmation des finances publiques s'inscrit dans le cadre des engagements européens de la France. Elle s'établit comme suit, sous réserve que les hypothèses économiques du rapport annexé à la présente loi soient confirmées*». Le deuxième texte, la loi du 28 décembre 2010 de *programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014*, révèle la même prudence sous une formulation un peu différente: « *La programmation du solde des administrations publiques et de la dette publique s'inscrit dans le cadre des engagements européens de la France. Dans le contexte macroéconomique décrit dans le rapport annexé, (...) elle s'établit comme suit*».

En second lieu et du fait de cette première limite, les lois de programmation apparaissent en décalage avec l'objectif poursuivi. Le sénateur Philippe Marini a pu illustrer cette relativité à travers un graphique qui traduit le décalage permanent et persistant entre programmation et exécution de 1999 à 2010.

Enfin, la nature même des lois de programmation interroge. Certaines dispositions d'allure impérative peuvent poser question. Ainsi, par exemple, la loi du 9 février 2009 avait posé le principe que « *l'éventuel surplus du produit des impositions de toutes natures* » soit utilisé « *dans sa totalité pour réduire le déficit budgétaire* ». Or, cette disposition apparaît en contradiction avec la LOLF qui confie depuis 2005 à la loi de finances le soin de procéder à l'affectation d'éventuels surplus de recettes. Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il n'y aurait pas de contradiction entre ces deux textes, la loi de programmation n'ayant qu'une portée déclaratoire et non normative. En conséquence, une étape supplémentaire est souhaitée par le Gouvernement pour faire de la programmation budgétaire et surtout de son contenu une exigence contraignante. C'est cette voie que propose le projet de révision constitutionnelle.

B. La proposition d'une hiérarchie contraignante en matière financière

Le projet de révision constitutionnelle votée par les deux assemblées en termes identiques ajoute un 20^e alinéa à l'article 34 de la Constitution, consacrant les lois-cadres d'équilibre des finances publiques en ces termes : « *Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent, pour au*

moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Elles fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes qui s'imposent globalement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ». Ce nouvel instrument pluriannuel se singularise par sa dimension annuelle contraignante. L'apport principal du projet de révision constitutionnelle se situe ici. La liaison entre programmation pluriannuelle et objectif d'équilibre initiée depuis 2008 persiste mais s'y ajoute cette dimension annuelle impérative.

Les deux premières lois de programmation pour les finances publiques s'inscrivaient déjà logiquement dans un cadre annuel, mais seulement dans une dimension descriptive en donnant pour chaque année de la programmation le montant de certaines valeurs sous réserve. Le projet de révision constitutionnelle va plus loin et transforme radicalement la nature de la loi de programmation en donnant à certaines de ses dispositions annuelles une dimension contraignante. Les lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale doivent respecter « *un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles*

afférentes aux recettes» définis par la loi-cadre d'équilibre des finances publiques pour chaque année de la programmation. D'autre part, les lois de finances de l'année ne pourraient plus être adoptées « *en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicables à l'exercice concerné* ». Le contrôle du respect de ces nouvelles exigences serait confié au Conseil constitutionnel qui jugerait, en premier lieu, et de façon automatique, la constitutionnalité de la loi-cadre. Chaque année, en vertu de l'article 61 de la Constitution modifié par le projet de révision constitutionnelle, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale lui seraient soumises afin qu'il « *se prononce sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques* ». L'obligation pour le Gouvernement de s'engager chaque année sur le montant minimum des mesures nouvelles en matière de recettes et le montant maximum des dépenses constitue le principal apport du projet. Il s'agit de constitutionnaliser ce que les économistes appellent la notion « *d'effort structurel* », c'est-à-dire ce qui dépend des choix gouvernementaux dans l'évolution du déficit, hors fluctuation économique, et qui doit être distingué du « *solde structurel* ». C'est notamment ce qui caractérise la programmation dans d'autres pays. Il ne s'agit pas ici de se prononcer sur l'opportunité du choix de cette technique, mais de

s'intéresser aux conséquences juridiques de son adoption et aux difficultés en résultant.

II. L'ÉQUILIBRE PAR LA PLURIANNUALITÉ: UN LIEN JURIDIQUE CONTRAIGNANT CONTESTABLE

Les objectifs du projet de révision constitutionnelle adopté sont louables. L'importance et l'intérêt de la programmation budgétaire, y compris dans un contexte économique perturbé, sont reconnus par tous. L'urgence d'une réflexion sur les modalités des financements publics et la pérennité des budgets publics est tout autant admise. Mais l'automatisme de la liaison proposée dans le projet de révision pose des difficultés sérieuses tant sur le plan du droit constitutionnel qu'au regard des finances publiques elles-mêmes. Ces difficultés sont liées à la procédure envisagée (A) mais aussi aux concepts utilisés (B).

A. Les difficultés de la nouvelle procédure

Le projet de révision ne consacre en aucun cas un principe annuel contraignant d'équilibre budgétaire. L'article 34 de la Constitution dispose dans sa rédaction actuelle, « *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 ». La rédaction proposée se rapproche fortement de celle-ci puisqu'elle énonce: «*Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques* ». «*L'objectif d'équilibre*» deviendrait «*en vue d'assurer l'équilibre* ». De plus, dans les deux hypothèses, c'est l'équilibre des comptes des administrations publiques qui est visé, objectif plus large qui nécessite différents types de contrôles.

La nouveauté du dispositif proposé est de fixer une trajectoire annuelle de dépenses et de recettes, que l'on pourrait qualifier de « tunnel vertueux », contrôlé par le Conseil constitutionnel. Ce choix se heurte à des obstacles importants sur le plan juridique.

La principale interrogation concerne la portée du contrôle du Conseil constitutionnel. Sans préjuger du contenu de la loi organique qui préciserait les modalités du contrôle des lois de finances au regard des loiscadres d'équilibre, plusieurs questions se posent déjà. D'une part, la saisine du Conseil constitutionnel au titre de la nouvelle rédaction de l'article 61 de la Constitution pour vérifier la conformité de la loi de finances à la

loi-cadre d'équilibre serait automatique. Ainsi, le Conseil constitutionnel, selon les travaux parlementaires, disposerait d'une compétence liée, c'est-à-dire qu'il ne pourrait juger que de la conformité entre la loi de finances et la loi-cadre d'équilibre des finances publiques, mais pas au-delà. Ainsi, seule la conformité des dépenses et des mesures nouvelles au regard du plafond annuel fixé serait étudiée. Quelles seraient alors les conséquences d'une non-conformité? S'agirait-il d'une inconstitutionnalité de la loi de finances de laquelle résulterait une censure du projet de loi de finances? D'autre part, au regard des difficultés de prévision perceptibles dans les deux premières lois de programmation des finances publiques 2009-2012 et 2011-2014, il est probable que le projet de loi de finances de l'année s'écarte des prévisions annuelles de la loi-cadre. Dans cette hypothèse, et conformément à la procédure prévue par le projet de révision, le projet de loi de finances encourrait une annulation par le Conseil constitutionnel pour absence de conformité avec la loi-cadre. Si le contexte économique laisse présager de cette divergence et en l'absence de marge de manœuvre, le Gouvernement pourrait avoir la tentation, voire l'obligation de modifier la loi-cadre pluriannuelle de manière préventive pour éviter la contrariété. Cette possibilité de révision de la loi-cadre est prévue

par le texte. Ainsi, la hiérarchie pourrait être inversée, la loi-cadre étant révisée pour permettre de «sauver la loi de finances ». Ce risque d'inversion de hiérarchisation entre la loi de finances et la loi-cadre semble être le danger principal qui guette le processus envisagé.

D'autre part, il est possible de s'interroger sur le fait de rendre obligatoire le contrôle de constitutionnalité des lois de finances, à l'instar des lois organiques, au lieu de créer un contrôle de conformité obligatoire entre lois de finances et lois-cadres et laisser subsister un contrôle de constitutionnalité facultatif de la loi de finances. Si les arguments juridiques peuvent se comprendre, les citoyens auront du mal à percevoir les subtilités du double contrôle éventuel du Conseil constitutionnel notamment en cas de conformité du projet de loi de finances à la loi-cadre suivi d'une censure du projet pour inconstitutionnalité.

Les difficultés liées à la procédure sont des obstacles importants à la réussite de la réforme mais plus encore, la pertinence de la réforme elle-même pose question au travers d'autres interrogations liées aux contours juridiques des principes en question.

B. Le flou juridique persistant des concepts

Le principe de programmation pluriannuelle en matière de finances publiques a une base constitutionnelle indiscutable depuis la révision du 23 juillet 2008. Néanmoins, cette assise constitutionnelle ne garantit pas la primauté du principe à l'égard de tous les principes budgétaires et comptables. En ce qui concerne la confrontation avec le principe du consentement à l'impôt consacré dans l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et utilisé comme tel par le Conseil constitutionnel, il n'y a pas de vraie difficulté puisque dans les deux cas, loi-cadre ou loi de finances, le Parlement se prononce et que la prééminence de la loi-cadre serait expressément mentionnée dans la Constitution.

En revanche, la confrontation avec le principe de sincérité est plus problématique. En effet, si la sincérité a connu une reconnaissance tardive en France, celle-ci est aujourd'hui manifeste. Après avoir été initié par les parlementaires et admis par le Conseil constitutionnel, le principe a été consacré par la LOLF, puis intégré dans le texte constitutionnel. Le Conseil constitutionnel a défini le principe comme «*l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre défini par la loi de finances*». Certains ont raillé l'ineffectivité du principe, mais ces

dernières années semblent permettre de découvrir une conséquence non prévue de ce principe: le développement des lois de finances rectificatives qui traduit en quelque sorte une approche pragmatique de la sincérité.

Or les objectifs des lois de finances rectificatives s'éloignent de ceux de la pluriannualité, Il paraît en effet particulièrement difficile de concilier une règle pluriannuelle contraignante sur la trajectoire des finances publiques qui fixe un tunnel de dépenses et de recettes et une conjoncture conduisant à modifier à plusieurs reprises les prévisions de la loi de finances au cours de la même année. Le risque est grand de «tordre» la loi-cadre, plutôt que de corriger la loi de finances initiale par des lois de finances rectificatives. Si la programmation budgétaire pluriannuelle devait s'adapter à l'annualité plutôt que l'inverse, cela signifierait l'échec du principe.

S'agissant de l'équilibre budgétaire, le flou est encore plus grand.

La notion d'équilibre connaît des déclinaisons très variables selon l'époque et le lieu. Rappelons simplement qu'après le choix prudent fait par les rédacteurs de l'ordonnance du 2 janvier 1959 consacrant « *l'équilibre économique et financier* » au sein de la loi de finances de l'année, la LOLF, sous influence communautaire a, pour la première fois, introduit l'expression au sein du droit budgétaire en remplaçant la formule «*équilibre*

économique» par «*équilibre budgétaire*». L'équilibre budgétaire est donc déjà dans une certaine mesure dans notre droit positif. Cette présence permet d'ailleurs d'illustrer, s'il en était besoin, le décalage possible entre consécration juridique et effectivité pratique.

La révision constitutionnelle de 2008 a certes permis l'inscription du principe dans le texte constitutionnel mais ce n'est qu'un « objectif d'équilibre » qui est consacré. Le projet de révision constitutionnelle renforce cet objectif en exigeant le respect annuel d'un plafond de dépenses et d'un minimum de mesures nouvelles en matière de recettes, mais il ne consacre toujours pas un principe annuel d'équilibre budgétaire. Le concept lui-même reste donc insaisissable et si son association avec la programmation pluriannuelle semble logique, sa dépendance à son égard pose plus de problème. En effet, l'échec, voire l'incertitude de la programmation entraînerait automatiquement au mieux une incohérence au pire une inapplication complète du principe d'équilibre au regard des objectifs pluriannuels déclinés annuellement. Loin de renforcer le principe, faire dépendre l'équilibre budgétaire de la programmation pluriannuelle peut conduire à des effets pervers relativisant tant la pluriannualité que l'équilibre. Le risque de ce que l'on pourrait qualifier

d'annualisation de la programmation pluriannuelle serait d'autant plus réel dans l'hypothèse où la loi de finances devrait constitutionnellement respecter les préconisations annuelles de la loi de programmation comme le projet le prévoit.

Deux alternatives à ce risque peuvent être évoquées. Selon la première, il conviendrait de mettre en place un dispositif obligatoire de contrôle de l'équilibre budgétaire lors de la procédure budgétaire à l'instar des mécanismes existants pour les collectivités territoriales. Outre l'aspect particulièrement contraignant de cette obligation, le dispositif s'avèrerait certainement insuffisant car les lois de finances, même votées à l'équilibre, ne permettraient pas de combler les déficits accumulés. Pour ces raisons, cette voie semble condamnée. La

seconde alternative serait de renoncer au projet de révision constitutionnelle et d'abandonner une vision qui fait du principe d'équilibre une sorte de totem juridique. L'équilibre budgétaire est et doit rester un principe d'action politique et économique, sa consécration juridique conduirait à figer une politique qui ne peut l'être et conduirait nécessairement à son inapplication. En revanche, une approche globale mettant en avant la nécessaire efficacité budgétaire doit être privilégiée. Autrement dit, il serait souhaitable de renforcer ce que la LOLF a initié, à savoir le contrôle sur l'exécution des recettes et des dépenses plutôt que de sanctuariser l'autorisation parlementaire au sein de tunnels certes vertueux mais qui ne garantissent pas les dérapages incontrôlés à leur sortie.

FINANCES PUBLIQUES

L'impôt de solidarité sur la fortune,

L'impôt de la controverse

Céline Viessant, Maître de Conférences à l'Université Aix-Marseille

Gestion et Finances Publiques, Août-Septembre 2012

Comme cela a été souligné par d'éminents fiscalistes, « l'impôt de solidarité sur la fortune comporte une charge politique qui contraste avec les enjeux budgétaires réels » dans la mesure où le produit de cet impôt reste modeste.

Depuis la création d'une imposition sur la fortune en 1981, le débat s'est souvent focalisé sur une question principale: doit-on supprimer l'impôt sur la fortune? L'histoire de cette forme d'imposition, en France, rend bien compte de ce phénomène: l'impôt sur les grandes fortunes a été intégré tardivement dans le système fiscal par rapport à d'autres pays européens, supprimé en 1986 après seulement cinq ans d'existence et immédiatement remis en place après la réélection de François Mitterrand en 1988. En 2011, le gouvernement avait envisagé la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) avant de faire machine arrière certainement pour des raisons électorales.

La question met en exergue les clivages politiques et les réponses s'avèrent divergentes selon qu'elles proviennent des partis politiques à tendance socialiste ou des partis

politiques plus conservateurs créant ainsi une controverse à l'origine de discussions animées au sein des assemblées. Dans le même temps, les propositions de loi visant la suppression, ou du moins la modification de l'assiette de l'ISF, n'ont cessé de fleurir, contrebalancées par les propositions de suppression du bouclier fiscal.

Ce débat interne a été, par ailleurs, alimenté par un mouvement général de suppression de l'imposition sur la détention du patrimoine dans la plupart des pays européens. Ce phénomène, initié par l'Autriche en 1994, s'est étendu au Danemark en 1996, à l'Allemagne en 1997, aux Pays-Bas en 2001, à la Finlande et au Luxembourg en 2006, à la Suède en 2007 et à l'Espagne en 2008. Les motifs sont divers mais rejoignent largement les critiques qui sont faites à l'ISF : manque de rendement, risque de fuite des capitaux, manque d'équité, coût de gestion important par rapport au rendement. Paradoxalement, la Suisse, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège conservent des formes d'imposition de la détention du patrimoine, au niveau étatique ou local, avec une assiette

généralement plus large, des seuils d'imposition plus bas et des taux de prélèvement moins importants qu'en France.

C'est dans ce contexte de controverses récurrentes que le Conseil des prélèvements obligatoires a été invité à produire une analyse du patrimoine des ménages portant sur la période entre 1997 et 2007. Constatant son augmentation exceptionnelle, il a relevé une spécificité de sa structure marquée, d'une part, par la prédominance des actifs non financiers, notamment immobiliers ou professionnels et, d'autre part, par la diversification limitée des actifs financiers composés généralement de dépôts et d'assurance-vie, sauf pour les patrimoines les plus importants.

Or, la structure du patrimoine est au centre des discussions parce qu'elle détermine l'assiette de l'ISF. Si le patrimoine des français était principalement constitué d'actifs financiers, il est fort à parier que les débats seraient moins vifs. Mais tel n'est pas le cas: les propriétés foncières constituent l'élément principal de l'assiette, ce qui pose des difficultés liées, notamment, à l'augmentation du prix de l'immobilier qui a abouti à l'assujettissement de contribuables qui possèdent un logement dans des zones devenues spéculatives.

Au-delà de la structure du patrimoine, c'est également l'inadaptation des taux par rapport

aux rendements moyens du patrimoine qui fait débat.

Ces défauts présumés ont conduit les gouvernements français, depuis une dizaine d'année, à « réformer » l'ISF tant au niveau de son assiette que des règles de liquidation et des modalités de recouvrement. Si la législation est restée relativement stable jusqu'au début des années 2000, les modifications se sont multipliées avec la mise en place de nouvelles exonérations en 2003, l'introduction de plusieurs réductions d'impôt en 2007 et la réforme du tarif en 2011.

A travers ces réformes, il est particulièrement intéressant de constater que l'assiette de l'ISF n'a pas subi d'importantes modifications mais qu'elle reste controversée (I). En revanche, les règles de liquidation ont été affectées de manière plus substantielle par les réformes (II).

1. Des réformes maintenant une assiette controversée

L'ISF est souvent critiqué en raison de son assiette jugée discutable. Assis sur la valeur nette de l'ensemble des biens, droits et valeurs qui sont la propriété du contribuable ou d'un membre de son foyer fiscal au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, il atteint tant des éléments productifs que des éléments qui ne le sont pas, alors même que l'imposition de ces derniers a entraîné, en Allemagne, la remise en cause de la *Vermogensteuer*.

Cette assiette devrait être large dans la mesure où elle atteint l'ensemble du patrimoine des particuliers mais elle est restreinte par un certain nombre d'exonérations qui peuvent être considérées à l'origine d'inégalités entre les contribuables et de distorsions dans les placements. L'examen des débats ayant accompagné les dernières réformes illustre les difficultés à modifier le régime de certains éléments du patrimoine (A) alors que le régime d'imposition d'autres éléments semble faire l'objet d'un consensus plus large (B).

A. L'existence d'éléments du patrimoine quasiment « intouchables »

Malgré les critiques récurrentes, l'assiette de l'ISF se caractérise par sa stabilité en raison des difficultés à remettre en cause le régime applicable à certains éléments du patrimoine. Deux exemples opposés peuvent illustrer cela: l'imposition de la résidence principale et l'exonération des œuvres d'art. Et il est assez révélateur de constater que certains conseils proposant des solutions de défiscalisation suggèrent en premier lieu d'acheter sa résidence principale et, en second lieu, de la meubler d'œuvres d'art pour atténuer l'imposition.

Entre donc dans l'assiette de l'ISF la valeur vénale réelle de la résidence principale des contribuables à laquelle est appliqué un abattement permettant de prendre en compte l'état d'occupation de l'immeuble".

Malgré cet abattement, l'intégration de la résidence principale dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune fait débat depuis plusieurs années.

Certains considèrent qu'en tant que bien non productif, la résidence principale devrait être intégralement exonérée d'impôt de solidarité sur la fortune. Cette solution aurait l'avantage de satisfaire les contribuables ayant un patrimoine constitué uniquement par cette résidence mais les parlementaires avertis ont souligné que l'exonération totale posait un problème de constitutionnalité dans la mesure où le Conseil constitutionnel considère que la prise en compte de la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et droits n'implique pas que seuls les biens productifs de revenus entrent dans l'assiette de l'ISF.

D'autres estiment, au contraire, qu'il serait injuste de ne pas taxer la résidence principale puisque le propriétaire économise un loyer et dispose donc d'un revenu fictif qu'il est légitime de taxer. Certains sénateurs avaient proposé le maintien de l'abattement de 30% mais en le plafonnant à 300.000€.

Le député Gilles CARREZ a proposé une solution intermédiaire se matérialisant par l'application d'une décote de 500.000 € sur la valeur de la résidence principale. Cette solution reviendrait, en pratique, à une exonération intégrale dans de nombreuses situations. Quant au

sénateur Philippe MARINI, il envisageait la possibilité de relever l'abattement de 30 à 50%.

Finalement, hormis le relèvement du taux de l'abattement de 20 % à 30 % en 2007, le dispositif législatif est resté en l'état. Toutefois, la question de l'assujettissement de la résidence principale semble provisoirement réglée par l'augmentation du seuil d'imposition", même si certains auraient préféré une exonération, plus visible pour le contribuable.

L'autre exemple concerne l'exonération totale des œuvres d'art qui ont été, dès la création de l'impôt sur les grandes fortunes, exclues de l'assiette de cet impôt.

Cette exonération s'est toujours inscrite dans la volonté politique de protéger le patrimoine culturel national, quel que soit la tendance politique du gouvernement en place: on préfère, en effet, ne pas taxer plutôt que de voir s'en aller les œuvres d'art vers d'autres pays. Mais elle a été, une nouvelle fois, remise en cause au moment de l'adoption de la première loi de finances rectificative pour 2011. Le débat a, en effet, été ranimé par un amendement déposé par des députés et visant la suppression de ladite exonération pour plus de justice fiscale. Ils mettaient en avant le fait que ces biens appartiennent aux plus fortunés, que ce sont des investissements non productifs et utilisés pour échapper à l'imposition.

Le gouvernement s'est opposé fermement à cet amendement, le ministre de la culture estimant que la taxation entraînerait mécaniquement l'effondrement du marché de l'art et que le fisc n'avait pas les moyens de faire des contrôles. Le ministre du budget a invoqué deux raisons en faveur du maintien de l'exonération: d'une part la préservation des collections et le maintien des artistes et des créateurs en France, d'autre part, le fait que les œuvres d'art font partie, dans le patrimoine privé, des éléments qui constituent à terme les grandes collections publiques", L'amendement a finalement été rejeté par l'Assemblée nationale mais nous constatons que l'exonération des œuvres d'art est un sujet sensible car les débats portant sur la suppression de l'exonération des parts de groupements forestiers et fonciers agricoles ont été beaucoup plus discrets.

Ces deux exemples font la preuve des difficultés qu'il y a à élargir ou restreindre l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune mais d'autres aspects font l'objet d'un plus grand consensus.

B. Le consensus relatif sur le régime d'imposition d'autres éléments du patrimoine

La loi de finances rectificative pour 2011 a aménagé les conditions d'exonération des biens professionnels dans un sens favorable au contribuable et fait entrer dans le champ d'application

de l'ISF les biens et droits placés dans un trust. Les débats qu'ont générés ces modifications démontrent l'existence d'un plus large consensus concernant ces éléments du patrimoine.

Concernant les conditions d'exonération des biens professionnels, le gouvernement a souhaité les assouplir pour prendre en compte la situation des dirigeants qui diversifient leur activité professionnelle dans des domaines distincts et supprimer les obstacles à l'ouverture du capital des entreprises. Les modifications ont, donc, conduit à étendre sensiblement le champ d'application de l'exonération et à rétrécir l'assiette de l'ISF.

Si on analyse les débats, on constate que certaines modifications n'ont pas posé de difficultés dans la mesure où elles ont, purement et simplement, légalisé la doctrine administrative, notamment la qualification d'activité professionnelle unique lorsqu'existe un lien de similitude ou de connexité et de complémentarité entre ces activités. D'autres n'ont pas fait l'objet de discussions notamment l'assouplissement des conditions tenant au caractère normal et majoritaire de la rémunération et l'extension de l'exonération aux activités secondaires remplissant certaines conditions alors même que le législateur dépassait la jurisprudence dégagée récemment par la Cour de cassation.

En revanche, de nombreux parlementaires ont demandé la suppression du dispositif proposant l'assouplissement des conditions d'obtention de la qualification de biens professionnels des parts ou actions de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés. Estimant le régime fiscal déjà très favorable, ils considéraient que l'élargissant du bénéfice de l'exonération d'ISF à la détention de parts ou d'actions dans d'autres sociétés que celles où le contribuable exerce déjà son activité de direction était un nouveau cadeau fiscal, sans justification et sans rapport avec la réforme de la fiscalité du patrimoine proposée. Les discussions ont été moins vives concernant la modification des mêmes dispositions par un amendement du gouvernement visant à ce que le seuil de détention des parts ou actions, condition de la qualification de bien professionnel de ces droits, soit apprécié au regard des seuls droits de vote.

De même, l'assouplissement des modalités d'application de l'exonération partielle prévue en cas d'engagement collectif de conservation de titres a été jugé inacceptable, contraire à l'intérêt général et remettant en cause l'essence même du dispositif. Les modifications, en vue de favoriser la pérennité des pactes d'actionnaires, permettent de ne plus sanctionner l'ensemble des associés lorsque l'un d'entre eux sort du «pacte» si certaines conditions sont remplies.

Les parlementaires considéraient que la remise en cause des conditions restrictives pour bénéficier de cette exonération faisait perdre au dispositif son objectif, c'est-à-dire la conservation de titres de sociétés à long terme. Au Sénat, c'est la suppression de l'ensemble du dispositif qui était réclamée.

Finalement, il en ressort qu'un certain nombre de parlementaires faisant partie de la minorité parlementaire ont effectivement considéré certains de ces assouplissements comme de nouveaux cadeaux fiscaux mais l'exonération elle-même n'a pas été remise en cause dans les débats. De fait, les discussions ont, en général, porté sur des points de détail.

Si tout rétrécissement de l'assiette est susceptible de générer des controverses, les dispositifs tendant à l'élargir posent moins de difficultés. Ainsi l'imposition des trusts semble avoir fait l'objet d'un grand consensus et les débats se sont focalisés sur des définitions terminologiques. Ce mécanisme de droit anglo-saxon est considéré comme favorisant l'évasion fiscale à l'intention d'un ou plusieurs bénéficiaires et la plupart des députés et des sénateurs ont salué l'assujettissement des biens, droits ou produits liés à un trust.

Les récentes réformes n'ont donc pas fondamentalement modifié l'assiette de l'ISF. En revanche, elles ont affecté plus substantiellement les règles de liquidation.

2. II. Des réformes modifiant substantiellement les règles de liquidation de l'ISF

Les réformes qui ont eu lieu depuis 2007 ont eu un impact important sur les règles de liquidation de l'ISF. En effet, elles ont transformé un impôt qui était progressif en impôt quasiment proportionnel (A) et multiplié les réductions d'impôt qui s'analysent comme des dépenses fiscales (B).

A. L'abandon de la progressivité de l'ISF

Jusqu'à l'imposition due au titre de l'année 2012, le tarif de l'ISF prenait la forme d'un barème progressif par tranches comme, notamment, en Suisse et en Norvège. Ce barème s'échelonnait sur sept tranches taxées de 0 à 1,8 % selon l'importance du patrimoine.

La loi de finances rectificative pour 2011 a modifié, de manière spectaculaire pour certains, le barème en relevant le seuil d'imposition à 1.300.000 € dès l'imposition de 2011 mais surtout réduit le nombre de tranches à deux en mettant en place une imposition au premier euro. Cette modification s'est accompagnée de la suppression des mécanismes de plafonnement dans le but de « reconstruire un ISF plus simple, plus juste et économiquement plus efficace.

Si la diminution du nombre de tranches ne semble pas avoir d'impact sur le poids de l'impôt, certains estiment que l'adoption

d'un barème à deux tranches supprime quasiment toute progressivité. L'ISF présente désormais les caractéristiques d'un impôt quasi proportionnel puisque l'intégralité de la base d'imposition est taxée: seul le maintien de deux taux relativise cette affirmation. Toutefois, la TVA est un impôt proportionnel ce qui n'empêche pas qu'il y ait un taux normal et des taux réduits.

La mise en place de ce nouveau barème s'est accompagnée de l'institution d'un mécanisme de décote pour lisser les effets de l'imposition au premier euro et atténuer le montant de l'impôt normalement dû lorsqu'il est inférieur à un certain plafond. Ce dispositif bénéficie aux contribuables qui se situent juste au-dessus des seuils des tranches du barème. Définie comme une remise dégressive de l'impôt, la décote semble réintroduire une certaine progressivité du taux de l'impôt de manière à limiter les effets de seuils. Comme en matière électorale, on pourrait conclure en disant que le nouveau barème de l'ISF est progressif avec une dose de proportionnalité ou proportionnel avec une dose de progressivité. Il tendrait à se rapprocher, avec retard, des taux d'impôt sur la fortune des pays qui avaient encore, au début des années 1990, un tel impôt dans leur système fiscal.

La progressivité pourrait cependant être rétablie dans un avenir proche puisque le programme politique du

nouveau Président de la République posait en principe le retour à, au moins, six tranches d'imposition sans remise en cause du seuil d'imposition.

La liquidation d'un impôt ne se limite pas à l'application d'un tarif à la base d'imposition. Elle se poursuit par l'application de réductions d'impôt qui se sont multipliées depuis 2007.

B. La multiplication des dépenses fiscales

Dans un contexte de remise en cause des niches fiscales, il peut paraître surprenant d'introduire plusieurs réductions d'ISF qui entrent, comme certaines exonérations, dans la définition de cette notion.

Paradoxalement, jusqu'en 2007, les contribuables ne bénéficiaient que d'une seule réduction d'ISF qui avait un objectif exclusivement familial: prendre en compte les personnes à la charge du foyer fiscal, c'est-à-dire les enfants mineurs ou infirmes et les personnes titulaires de la carte d'invalidité vivant sous le toit du redevable.

La loi du 21 août 2007 a institué deux nouvelles réductions d'ISF. L'une visait à favoriser les investissements dans les petites et moyennes entreprises et les fonds d'investissement de proximité dans le but d'éviter les expatriations de redevables au nom de l'impératif d'attractivité du territoire et de mobiliser un volume croissant de capitaux en faveur des PME. L'autre

tendait à encourager les dons au profit de certains organismes d'intérêt général en complément de la réduction similaire applicable en matière d'impôt sur le revenu.

La première loi de finances rectificative pour 2011 n'a absolument pas remis en cause ces réductions mais, au contraire, les a renforcées. Ainsi, le montant de la réduction pour charge de famille a non seulement été doublé passant de 150 à 300 € mais la notion de personne à charge semble avoir été étendue aux enfants majeurs de moins de 21 ans sans condition ou de moins de 25 ans s'ils poursuivent des études. Nous émettons, toutefois, une réserve sur cette extension car l'interprétation donnée par l'administration fiscale ne nous semble pas conforme à la loi, le renvoi à l'article 193 ter du CGI ne faisant que préciser que les personnes à charge sont celles dont le contribuable assume la charge d'entretien à titre exclusif ou principale.

De même, le dispositif permettant de bénéficier d'une réduction de leur imposition à hauteur de 75 % des versements effectués au titre de souscriptions au capital de PME a été aménagé dans un sens favorable au contribuable. Plusieurs conditions tenant à la société ont, en effet, été assouplies pour limiter les cas de remise en cause de la réduction, notamment la condition relative à la durée de conservation, par le redevable, des titres reçus en

contrepartie de sa souscription au capital de la société. Quant à la réduction pour dons à un organisme d'intérêt général, seul le délai de production des justificatifs a été allongé.

Dans son programme politique, François HOLLANDE ne semble pas vouloir remettre en cause l'existence de ces réductions mais propose d'aligner leur taux sur ceux applicables en matière d'impôt sur le revenu. De même, le doublement de la réduction d'ISF par enfant à charge, jugé discutable par de nombreux parlementaires de l'opposition, a été fortemen1 contesté" et pourrait être revu à la baisse.

L'absence de remise en cause radicale de ces dépenses fiscale: offre de nouveaux exemples des difficultés qu'il y a à retire: des avantages acquis par les contribuables. Mais, au-delà de l'impact psychologique, les statistiques tendent à montrer que ces dispositifs remplissent les objectifs assignés par le législateur : la multiplication des investissements dans les PME et des dons aux organismes d'intérêt général. Ces facteurs devront être pris en considération avant de procéder à toute réforme.

L'impôt de solidarité sur la fortune a peut-être une longue vie devant lui. Les programmes des principaux partis politiques en matière fiscale n'envisageaient pas franchement sa suppression et le nouveau Président

de la République prônait même son rétablissement, vraisemblablement un retour au régime antérieur à 2011.

Parallèlement, un mouvement similaire semble se dessiner dans certains pays européens qui ont précédemment supprimé leur impôt sur la fortune. Certains partis politiques allemands étudient la possibilité d'un retour à une imposition de la fortune. L'Islande a franchi le pas en réintroduisant en 2010 un impôt sur la fortune pour une durée de trois ans pour pallier les effets de la récession, de même que l'Espagne pour de motifs principalement budgétaires ce qui permet de se poser une question: l'impôt sur la fortune est-il un impôt anticrise ?

Pour l'heure, la suppression de l'ISF ne semble pas à l'ordre du jour pour des raisons électorales, certes, mais aussi économiques et psychologiques. Et si elle l'avait été ou devait l'être, elle ne pourrait être envisagée que dans le cadre d'une réforme plus vaste du système fiscal français.

FINANCES PUBLIQUES

La fusion de la DGI et de la DGCP : Premier bilan

Gilbert Orsini, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille et Doyen de la Faculté de droit et de science politique

Gestion et Finances Publiques, Juin 2012

Introduction

On sait, au moins depuis la **LOLF**, qu'avec la réforme financière étaient mises en place les prémisses, sinon le premier acte, d'une ambitieuse réforme de l'État. La réforme financière, par elle-même, impliquait déjà (concepts d'efficacité/efficience, projets et rapports annuels de performance, et, partant, construction d'indicateurs permettant de mesurer les réalisations des objectifs figurant dans des programmes opérationnels) consécration des thématiques du *New Management Public* dans la gestion de l'État.

La RGPP, initiée dès juillet 2007, a pu apparaître et a été présentée comme un prolongement naturel de la **LOLF** en ce qu'elle ambitionnait de réformer l'État, visant au demeurant à la satisfaction de trois objectifs, que l'on était loisible d'associer mais qui pouvaient posséder leur existence propre: modernisation de l'État/ amélioration de la qualité des

services publics, réduction du poids de la dépense publique.

La création de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), par les décrets 2008-309 du 3 avril 2008 pour l'administration centrale et 2009-707 du 16 juin 2009 pour les services déconcentrés, a pu à cet égard apparaître comme particulièrement emblématique de ce vent nouveau soufflant sur l'administration française et appelé à en bousculer les pesanteurs. « Majeure par ses enjeux » pour cette raison et « majeure pour son ampleur car il s'agit de la fusion totale des deux directions financières du ministère du budget », elle était tout à fait révélatrice de cette ambition de réforme, tant des structures que des contenus. Sachant de plus qu'elle était attendue depuis de longues années déjà.

Si l'on ne peut encore (mais tel est même le cas de la **LOLF** et, *a fortiori*, de la RGPP et de la RÉAIE) considérer la réforme comme

pleinement et totalement achevée, un bilan s'avérait nécessaire, comme n'ont pas manqué et ne manquent pas les bilans d'étapes ou analyses relatifs à toutes les réformes précitées. C'est dans cette optique que, par application de l'article 58-2 **LOLF**, le président de la commission des finances du Sénat a saisi, en novembre 2010, la Cour des comptes d'une demande d'enquête sur cette fusion DGI-DGCP. Le délai de transmission des conclusions de l'enquête ayant été fixé au 6 octobre 2011. D'où le rapport dont il est ici question. La Cour des comptes ayant, plus récemment encore, eu l'occasion de revenir sur cette fusion dans son rapport public thématique du 21 février 2012 *« Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises »*,

Analyse a donc été faite par la Cour des comptes d'une réforme attendue et depuis longtemps jugée par beaucoup nécessaire, non sans en souligner, par delà ses apports manifestes, une peu contestable marge de perfectibilité.

I. Une réforme attendue

A. La marche vers la réforme

Le souhait d'une organisation plus rationnelle au sein du ministère des finances est une vieille antienne et l'on sait déjà la réforme de 1948 créant la Direction générale des

impôts (DGI) par fusion de la direction générale des contributions directes et de ses homologues des contributions indirectes et de l'enregistrement. On sait aussi l'échec de la fusion dite « fiscale » de 2000, visant à transférer l'intégralité des missions fiscales de recouvrement de la DGCP à la DGI, qui coûta ses fonctions à Monsieur Christian SAUTER, ministre du Budget. On sait moins, et la Cour des comptes le rappelle, que, malgré cet échec, de nombreux rapprochements sont intervenus entre les deux directions, facilitant sans nul doute la fusion. Mais illustrant aussi que toute évolution intervenue n'est pas due exclusivement à celle-ci.

Au début de ce siècle donc, la DGI, s'appuyant sur ses 830 centres des impôts, assurait l'ensemble de l'assiette, de la liquidation, du contrôle de la fiscalité des particuliers et des professionnels ainsi que le recouvrement de la TVA et d'une partie des impôts des professionnels. Sa compétence s'étendait aussi au foncier, cadastre, domaine, hypothèques. La DGCP, quant à elle, assurait le recouvrement de l'IR, de l'IS et des recettes non fiscales de l'État. Elle effectuait en outre le paiement des dépenses de l'État, la tenue des comptes et la gestion des impôts et

recettes des collectivités territoriales et la gestion de fonds. Sur cette base de départ des approches communes ont été développées touchant à la recherche d'amélioration du service rendu. On était passé de l'administré à l'usager. L'on s'oriente désormais vers le traitement du « client », d'où la volonté de lui trouver un interlocuteur unique. On sépare aussi, en termes fonctionnels, l'accueil polyvalent (*front office*) du traitement des dossiers délicats (*back office*).

La DGI a mis en place des délégués interrégionaux, a créé une direction des grandes entreprises pour leur fournir un interlocuteur unique. La DG CP a adossé la perception de la redevance à la TH, a abandonné ses activités bancaires pour mieux se recentrer sur la gestion publique, a commencé de spécialiser par grands domaines d'activité ses trésoreries en milieu urbain (une centaine de trésoreries rurales ont été fermées chaque année).

De plus, les deux directions se sont associées sur le projet COPERNIC lequel a permis de « nombreuses avancées » dont les plus connues sont les déclarations de paiement en ligne. La DGI d'abord puis la DG CP ont signé des contrats d'objectifs et de moyens ainsi que des dispositifs de performance. Un «

Repères N°34-35 / FINANCES PUBLIQUES

rapprochement physique » des entités déconcentrées relevant de chacune des deux directions a été entamé en 2006 (hôtels des finances) même s'il ne s'agissait alors que d'une « co-localisation ». La DGCP a de plus transféré le recouvrement de l'IS et de la taxe sur les salaires à la DGI en 2004 alors que le Domaine, en 2007, effectuait le chemin inverse. Quant aux effectifs des deux directions, ils ont été concomitamment et de façon équivalente (3,2 % en ETP) réduits entre 2000 et 2005.

De tels rapprochements ne constituaient de toute évidence qu'une étape. Restait à savoir (pp.25-26) si l'on allait se contenter, pour quelques temps encore, de cette politique de « petits pas », reprendre la « fusion fiscale » qui avait échoué, faute sans doute de préparation suffisante (et d'abord des esprits) en 2000 ou passer à la « grande fusion » des deux directions. Décision politique qui fut donc celle de 2008.

B. La mise en œuvre de la réforme

Une fois rappelées les raisons de la « fusion globale » (pp. 26- 27) : équilibres internes au sein du ministère du Budget (réticences de la DGCP et de ses agents qui pensaient avoir le plus à perdre dans ce processus), « vertu

DRNC /DEJRG / SD

d'affichage » auxquelles il faudrait certainement ajouter la marque d'une rupture avec les méthodes passées, la Cour des comptes procède à un certain nombre de constats, tout en soulignant les nouveautés induites par la mise en œuvre de la fusion.

❶ Les constats

Dès le 4 octobre 2007, était annoncée, par le ministre du Budget, la fusion globale. Très vite accompagnée par l'affirmation de multiples garanties: pas de changement contraint de résidence, volontariat des changements de métiers au sein d'une filière, rémunération garantie, taux de promotion des cadres, prise en compte des conditions de travail, etc.

- Les premiers constats portent sur le fonctionnement des structures déconcentrées. Souvent encore en rodage (DLU à tailles très inégales, 400 agents en Lozère, 6 000 à Paris). Sur la création de nouveaux corps, avec des statuts uniques par catégories. Ainsi le décret du 20 février 2009 a créé le corps des administrateurs des finances publiques faisant disparaître celui des TPG et les grades de chef des services fiscaux et de conservateur des hypothèques. Tandis que les statuts unifiés des autres corps sont entrés

en vigueur au 1^{er} septembre 2011. Une telle unification impliquant celle de la gestion des ressources humaines (p. 47). La préférence étant donnée aux modes d'organisation et de gestion de la DGI, à la fois parce que les agents de l'ex-DGI étaient majoritaires et parce qu'ils étaient mieux adaptés à une organisation de grande dimension (p. 57).

- Quant aux effectifs dont on a vu qu'ils avaient commencé à décroître avant même la fusion, ils ont naturellement continué de décroître, la décroissance ayant même fait plus que doubler. En réalité (pp. 98-99) la véritable rupture date de 2006 tandis que 2009, première année de répercussion de la fusion, a plutôt été une année de « pause relative », ce qui tend à montrer une certaine continuité en ce domaine et surtout la volonté de ne pas faire apparaître aux yeux des agents que la fusion n'était pas porteuse de suppressions trop drastiques, par delà le fait que les processus de rationalisation engagés ne pouvaient que se poursuivre et se développer.

❷ Les nouveautés induites

- En termes de structures, Les décrets du 3 avril 2008 ont créé une direction générale par fusion des anciennes directions générales et fixé le cadre général de

l'organisation de la DGFIP, une administration centrale unique étant mise en place. Un peu plus tard (décret du 16 juin 2009) sont organisés les services déconcentrés (DLU, direction générale unifiée" au niveau départemental et régional, création des services des impôts aux particuliers), la structure des DLU étant calquée sur celle de l'administration centrale, avec les trois pôles « gestion fiscale », « gestion publique » et « pilotage et ressources), ces DLU « ne correspondant pas à une simple juxtaposition des services antérieurement répartis entre DSF et TPG » (p. 38).

À l'échelon infra-départemental, la création de guichets fiscaux uniques (GFU) constitue la principale innovation: 600 SIP, services des impôts aux particuliers, ont été créés au 1^{er} décembre 2010. En revanche, les activités de contrôle fiscal ne sont pas touchées par la fusion (p. 41).

- **En termes de pilotage** (p. 49) de nouvelles instances de gouvernance ont été mises en place dès le second semestre 2008 et formalisées en juillet 2009. Système à trois étages. Un comité de pilotage des systèmes d'information (COPSI) avec un plan stratégique informatique, un comité des demandes nouvelles (CODEN), un comité stratégique (COSTRAT)

- Parmi les innovations figurent également

- Avant la fusion, les directeurs des services fiscaux (DSF) ne possédaient pas le statut de comptables. Or la fusion a fait des DDFIP des comptables principaux avec des compétences attribuées précédemment aux TPG et aux directeurs des services fiscaux. La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables de l'ex-DGI est alignée sur celle des comptables de l'ex-DGCP, c'est-à-dire que les comptables de l'ex-DGI sont responsables devant le DDFIP, justiciable, lui, de la Cour des comptes.

- Le basculement dans CHORUS.

- La création, en matière de recouvrement forcé, d'unités spécialisées nouvelles, les pôles de recouvrement spécialisés (PRS) avec de nouvelles modalités de pilotage du recouvrement forcé au sein des DDFIP.

- Enfin, la réforme entreprise a conduit à des modifications dans l'exercice de certaines fonctions de l'État (pp. 31-32). La création, dès le 15 mai 2007 de l'Opérateur national de paie chargé de liquider et payer sans ordonnancement préalable les traitements, salaires et accessoires servis aux fonctionnaires et agents

de l'État. La création, par le décret du 26 août 2009, du service des retraites de l'État, par substitution aux 27 centres régionaux des pensions (aux missions reprises de l'ancien service des pensions est venue s'ajouter notamment la conduite de la réforme des retraites).

II. Une réforme perfectible

La réalisation de la fusion DGI-DGCP comporte des apports manifestes, conformément aux attentes exprimées. Il n'en demeure pas moins que nombre de perfectionnements sont encore à envisager.

A. Des apports manifestes

Concernant les agents pour lesquels ont dû être mises en place des règles communes de gestion, d'horaires ou de congés, l'unification touche aussi les dispositifs de formation (création, le 4 août 2010, de l'Ecole nationale des finances publiques). Quant à l'unification de la gestion des ressources humaines, que l'on sait toujours délicate, elle est restée distincte pour les deux filières, à titre il est vrai seulement transitoire. Le tout, ce qui est notable et plutôt positif « sans heurt social majeur » (p. 124), ce qui ne veut pas dire sans conflits.

1. L'un des objectifs premiers, sinon le premier, de la réforme, était de parvenir à davantage de rationalité dans l'organisation et le fonctionnement et donc à des gains budgétaires. Avec aussi naturellement une logique de productivité/performance.

a. Les gains sont certains au regard des charges informatiques, la fusion les ayant accélérés car ils seraient intervenus de toutes façons, au moins pour partie. L'apport des PRS, déjà cités, est également manifeste, leur compétence, tant pour les professionnels que pour les particuliers, permettant « un traitement cohérent de dossiers mixtes » (p. 74). On peut aussi espérer une amélioration des procédures de recouvrement forcé et, plus généralement, en termes de contrôles des « synergies » sont rendues possibles par la fusion (p. 79). Quant aux économies, liées au schéma d'emplois, elles sont évaluées à 601,7 millions d'euros en 2012 par rapport à 2007 et représentent près de 1,779 Milliard d'euros sur la période 2008-2012, le premier facteur étant le non remplacement partiel d'agents faisant valoir leur droit à la retraite (et qui, en vérité, serait de toutes façons intervenu).

b. L'un des axes majeur de la fusion, l'amélioration des services aux particuliers, passe par l'interlocuteur fiscal unique, plus facile au demeurant à mettre en place dans les SIP que dans les trésoreries. Pour les entreprises, suite à la création en 2002, de la direction des grandes entreprises, le regroupement des fonctions d'assiette et de recouvrement et la création des interlocuteurs de PME était achevé en 2006 (p. 71).

c. La question de la productivité a été au cœur des débats, rendue d'autant plus impérative au vu de la diminution des effectifs. Cette amélioration de la productivité devait conduire à ce que, malgré juste cette baisse des effectifs, la qualité du service soit préservée. Si le gain de productivité antérieur à la fusion était généré par l'informatisation, la dématérialisation, les télé-procédures, la rationalisation de la chaîne comptable, la fusion doit se révéler une « source supplémentaire de productivité » (p. 104), par notamment, la mutualisation des fonctions support, la recomposition des tâches, l'unicité de la prise de décision. Le déploiement commencé dès 2010, dans trois départements pilotes, du référentiel Marianne devant permettre de mesurer et

d'acter la progression de la qualité du service.

2. Les apports en termes de pilotage

La nécessité d'un pilotage satisfaisant d'un ensemble de pareille dimension impliquait que la création de la DGFIP soit accompagnée d'un renforcement des instruments de contrôle interne (p. 53). D'où la mise en place d'un dialogue de gestion organisé « en un cycle annuel bâti autour de deux rendez-vous au printemps et à l'automne » (p. 53). Tout ceci s'accompagne d'un audit. Audit de régularité ou de conformité, audit d'assurance, audit-conseil. D'où une charte nationale de l'audit et un code de déontologie de l'auditeur (p. 55). De plus, alors que ni la DGI ni la DG CP ne s'étaient dotées d'un mécanisme de maîtrise des risques, les exigences de la certification des comptes imposaient d'en créer un. Ce qui fut fait à compter de 2009 (p. 55).

3. Le lien avec les collectivités territoriales

Les trois piliers des relations DGFIP/collectivités territoriales sont connus:

- Tenue des comptes des collectivités territoriales (un peu plus de 170000) par des comptables publics.

- Obligation de dépôt des fonds des collectivités au Trésor (art. 26-3 LOLF).
- Établissement, collecte, gestion et mise à disposition des impôts locaux.

Pour mieux souligner la place des collectivités territoriales dans la fusion, une offre nouvelle de services et des propositions de conventionnement et de partenariats sont intervenues (p. 80)".

Désormais, grâce à la fusion, les collectivités territoriales ont un interlocuteur unique, le pôle « gestion publique » avec sa division collectivités territoriales et, dans cette division, un service de la fiscalité directe locale (SFDL).

Ce qui permettra de notifier plus rapidement les bases, de répondre à des demandes d'expertise fiscale et même, par delà les questions purement fiscales, permettre que la DGFIP exerce un rôle de conseil aux collectivités (d'où des partenariats contractualisés).

De nouveaux outils sont désormais en place, comme le portail de la gestion publique, lequel vise à simplifier l'accès aux données et à la transmission d'informations. C'est ce portail qui permet d'accéder directement à l'application HELIOS qui permet la consultation des données de la collectivité ainsi que de moderniser et simplifier la

gestion budgétaire et comptable afin de faire de plus en plus de contrôles automatisés. De même une passerelle de transmission de données est mise en place sous forme dématérialisée pour envoyer et recevoir gratuitement les fichiers comptables, de versements ou de prélèvements.

B. Une peu contestable perfectibilité

Que tout ne soit pas d'emblée parfait dans la nouvelle organisation n'étonnera guère, nul n'ayant d'ailleurs prétendu que tout le serait. Toutefois, pour la Cour des comptes, jusque souvent dans des objectifs ou dispositifs clés de la réforme, des insuffisances marquées se manifestent.

1. Certaines synergies s'avèrent limitées et la productivité difficile à mesurer

- La fusion, pour commencer par elle, « se concrétise plus par l'unicité de lieu (GFU) que par unité d'interlocuteur (IFU) » (p. 43). Des enjeux de RH continuent de se poser. Au sein des SIP, les agents de l'ex-DGCP sont minoritaires et ont pu se sentir « en terre étrangère » (p. 43). De plus, la fusion n'a pas conduit à une rationalisation en profondeur des réseaux comptables (p. 143). La création des SIP s'est faite à

implantation constante. Certains SIP disposant de la compétence foncière et d'autres non (p. 143).

- Les PRS, dont il a pu être fait état positivement, ne donnent pas encore complètement satisfaction. Les tâches exigées des agents, non concentrées exclusivement sur le recouvrement, sont trop dispersées et la notion « d'unité de dossier » est trop théorique.

- Quant à la productivité, elle est parfois difficilement mesurable et les gains évoqués peuvent relever de l'intuition (p. 104). L'évolution de la productivité globale au travers d'un indicateur ne permet « ni de mesurer les évolutions par secteurs d'activité, ni a *fortiori* de faire le partage entre les gains de productivité » (p. 104). On sait la difficulté de construction d'indicateurs cohérents et incontestables, mais, de plus, hors les indicateurs de « l'objectif n° 1 » (p. 126), déploiement du guichet fiscal unifié, nombre de DRFIP et DDFIP, amélioration du service rendu aux collectivités territoriales, « il n'existe pas d'indicateurs spécifiques fusion » (p. 127), ce qui ne va pas sans poser question.

2. Toute réforme structurelle suscite une interrogation en termes de ressources humaines et d'organisation du travail. En

l'espèce, constat est opéré que l'organisation de l'accueil fiscal de proximité, mesure phare de la réforme, n'est pas aisée (p. 45), surtout dans les plus petites trésoreries.

Plus largement, la DGFIP, à la suite de la fusion, doit régler deux types de problèmes (p.105):

- l'ajustement des effectifs reste à accomplir dans les directions départementales et régionales:

- la rationalisation des effectifs dans les fonctions transverses n'a fait que commencer et prendra plusieurs années.

Quant aux primes de fusion, elles n'ont pas manqué de susciter des réactions diverses dans la fonction publique (p. 107), accentuant la vision déjà partagée du particularisme du ministère des finances.

Pour ce qui est des agents eux-mêmes, la fusion a été perçue différemment selon le grade, la fonction, l'appartenance aux ex DGI ou DGCP (p. 120), la direction ayant il est vrai cherché à minimiser l'impact des changements intervenus. On notera que l'extension de la fonction d'accueil a plutôt été cause de stress et que la déstabilisation a été surtout ressentie chez les agents en provenance de la comptabilité publique (p. 121). Une hausse de l'absentéisme en est sans doute la conséquence.

3. En termes d'organisation, certaines conséquences de la fusion peuvent même paraître curieuses.

La Cour rappelle ainsi (p. 61) qu'avant la fusion, le BOP de la DGI était ordonnancé par les DSF sur délégation du préfet tandis que, le TPG ne pouvant être ordonnateur, le BOP de la DG CP était ordonnancé directement par le préfet.

Désormais, les DDFIP étant comptables ne peuvent pas être ordonnateurs (principe de séparation). En conséquence, pour l'exécution du BOP, le préfet délègue la fonction d'ordonnateur secondaire délégué à un membre de la direction qui ne soit pas comptable, en règle générale à l'adjoint du directeur en charge du pôle « pilotage et ressources ». Autrement exprimé, l'ordonnateur délégué est sous l'autorité hiérarchique du comptable (p. 61).

Des limites fonctionnelles apparaissent aussi sur la fonction d'accueil du point de vue de l'utilisateur (p. 65). Avec des inégalités dans l'accès au guichet fiscal unique car s'il n'y a guère de problèmes dans les départements densément peuplés, il n'en est pas de même pour les autres (éloignement). De plus, de manière générale, il n'existe pas de mesure qualitative fiable de l'accueil (p. 68). D'où sans doute, « la nécessité d'une réflexion

d'ensemble sur la relation à l'utilisateur » (p. 69) d'autant que l'accueil physique n'était pas le seul à prendre en compte (l'accueil téléphonique, par exemple, est mal mesuré).

Quant à la relation avec les collectivités territoriales, le sentiment de leurs associations représentatives est le regret de ne pas avoir été, en amont, associées à la fusion 12 (p. 91) et d'avoir dû s'adapter *ex post* à une réforme « décidée avant tout en fonction de considérations propres à l'administration d'État ». Regret est également exprimé que, « Compte tenu du poids du travail courant et de la charge nouvelle de l'accueil, la fonction de conseil (soit) partiellement sacrifiée » (p. 91).

4. Enfin, *last but not least*, en termes strictement budgétaires, si l'objectif de la fusion était, par des mutualisations de charges, de réaliser des économies (on a vu précédemment que beaucoup de celles-ci, liées à des réductions d'effectifs, seraient intervenues de toute façon), il y a eu aussi un coût des mesures liées à la fusion. Leur total cumulé (mesures catégorielles, harmonisations indemnitaires, évolutions statutaires, etc...) sur les années 2008-2012 représentent 890,1 millions d'euros (p. 111) et encore n'a-t-il pas été possible à la Cour de chiffrer le coût de «

l'harmonisation des règles de vie » (congrés, horaires, absences). Sachant qu'aucune prévision globale des coûts et gains potentiels n'avait été effectuée (p. 116). De plus, il est souligné (p. 117) que dans le seul cadre de la fusion le montant total des investis immobiliers a atteint 219,9 millions d'euros alors économies et recettes nouvelles équivalent à 141,8 soit un solde négatif de 71, 1 millions d'euros.

davantage d'efficacité/efficience d'amélioration des relations avec l'utilisateur.

Conclusion

Les quelques développements qui précèdent illustrent qu'en dépit des progrès accomplis et dus au « degré élevé » de priorité de la réforme et à l'engagement de tous, nombre de perfectionnements restent à venir et font l'objet de nombreuses recommandations de la Cour. Mais, par delà les mesures de caractère ponctuel, il s'agit surtout pour la DGFIP de se donner une véritable « capacité de réflexion stratégique » afin de mieux définir et cibler les résultats à atteindre, formaliser les procédures, paramétrer l'évolution de l'implantation territoriale. Une équipe chargée de cette réflexion devant être mise en place auprès du directeur général. Ce qui veut dire que cette réflexion, qui n'avait pas été menée à l'origine du projet, doit désormais impérativement l'être devant conduire au « réexamen de l'ensemble des missions » de la DGFIP dans l'objectif, toujours, de

FINANCES PUBLIQUES

Les administrations publiques face à l'effort de redressement des finances publiques

**Paul HERNU, Conseiller à la Cour des comptes
RFFP, Février 2012**

Aujourd'hui, avec la crise financière et ses conséquences économiques, la plupart des élus, des experts et des gestionnaires publics s'accordent à reconnaître que la situation de nos finances publiques est devenue très préoccupante, tant du point de vue économique, que social et sociétal.

Économique, car l'effort indispensable de redressement risque fort de peser sur la croissance potentielle par la diminution des dépenses publiques, notamment d'investissement, mais également privées des entreprises et des ménages du fait des insuffisances de pouvoir d'achat et des incertitudes planant sur l'horizon économique et, sans doute, de la nécessaire augmentation des prélèvements obligatoires, directement ou indirectement par la diminution ou la suppression d'un certain nombre de «niches» fiscales ou sociales.

Social, car l'effort de redressement exigera, au-delà de cette suppression, des économies sur les dépenses sociales et le fonctionnement des services publics, qui ne toucheront pas que

les ménages les plus favorisés.

Sociétal, dans la mesure où la résorption des déficits, actuellement amorcée, ne sera pas suffisante pour empêcher, au regard de son ampleur, le report sur les générations futures d'une bonne partie de la dette publique accumulée.

L'une des questions essentielles qui se posent sur les chances de réussite de l'effort de redressement de nos finances publiques est de savoir dans quelles conditions cet effort pourra être partagé entre les trois sphères d'administrations publiques, celles de l'État, des administrations sociales et du secteur public local.

Cet effort de redressement demande d'abord d'être appréhendé, par sa mesure, son évolution et son origine (I), appréhension qui permet de mieux cerner les conditions de contribution de chacune des trois sphères précitées à l'effort de redressement (II).

I - LA MESURE, L'ÉVOLUTION ET L'ORIGINE DES DÉFICITS ET DE L'ENDETTEMENT PUBLICS

A. La mesure des déficits et de l'endettement publics à fin 2010 et de l'effort de redressement prévu de 2011 à 2013

À fin 2010, le déficit public total des trois sphères s'élève à 136,5 Mds €, soit de l'ordre de 7,1 % du PIB (estimé provisoirement à 1 933 Mds €). Leur encours total de dette atteint, à la même date, un montant de 1 591 Mds €, soit 82,3 % du PIB et l'équivalent de 43 950 euros de dette publique par foyer fiscal français ou encore de 2,3 fois le montant du salaire médian annuel des Français. Autrement dit, un salarié français percevant un revenu salarial qui se situerait au milieu de la distribution statistique des salaires devrait consacrer l'équivalent de 2,3 années de ce revenu pour rembourser la dette publique. Ces données montrent l'importance de l'effort à consentir pour redresser les finances publiques françaises.

L'objectif de réduction du déficit, contenu dans le programme de stabilité (2011-2014), présenté en avril 2011 à la Commission de Bruxelles par l'État français, prévoit de le ramener à 5,7 % du PIB à fin 2011, puis à 4,6 % à fin 2012 et 3 % à fin 2013, ce qui permettrait de

revenir, à cette dernière date, au plafond fixé par les critères de Maastricht. À la même date, toutefois, le plafond de dette prévu par ces mêmes critères (60 % du PIB) serait encore largement dépassé puisque l'encours atteindrait 84,1 % du PIB.

L'engagement pris par l'État français auprès de la Commission européenne exige donc de réduire le déficit de 4,1 points de PIB sur une période de trois années allant de 2011 à 2013. En valeur absolue et compte tenu de prévisions de croissance du PIB retenues dans le programme de stabilité de 2 % en 2011, 2,25 % en 2012 et 2,5 % en 2013, l'effort de réduction du déficit devrait être de l'ordre de 85 Mds € en 2013 ($1\,933 \text{ Mds } \times 1,02 \times 1,0225 \times 1,025 \times 0,041$), soit en moyenne de 28 Mds € par an.

B. L'évolution du déficit public de 1974 à 2000

L'effort de redressement sur lequel la France s'est engagée sera colossal au regard des mauvaises habitudes prises depuis très longtemps dans la gestion des finances publiques. En effet, en près de quarante ans, depuis 1974, l'équilibre des comptes publics n'a été réalisé qu'une seule fois, en 1980 (+ 0,2 % du PIB). De surcroît, le plafond de déficit de 3 % du PIB a été dépassé à treize reprises, deux fois avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht (3,1 % en 1986 et 4,5 % en 1992) et onze fois après cette entrée en vigueur

(6,4 % en 1993, 5,4 % en 1994, 5,5 % en 1995, 4 % en 1996, 3,3 % en 1997, 3,1 % en 2002, 4,1 % en 2003, 3,6 % en 2004, 3,4 % en 2008, 7,5 % en 2009 et 7,1 % en 2010), sous des gouvernements de droite comme de gauche.

Conséquemment à cette longue récurrence des déficits au-delà de la barre des 3 % de PIB, l'encours de la dette publique a dépassé, lui aussi, le plafond de 60 % du PIB en 2003, avec un taux de 62,9 %, pour atteindre, avant la crise financière de 2008, 64,2 % du PIB en 2007, puis 68,2 % en 2008, 79 % en 2009 et 82,3 % en 2010.

L'histoire des finances publiques françaises de ces quarante dernières années semble ainsi montrer, jusqu'à ces derniers temps, que les dirigeants politiques et administratifs n'ont pas regardé négativement la récurrence des déficits publics et la croissance de l'endettement public dans son sillage, mais qu'au contraire ils n'y ont vu que des avantages, tant sur le plan social, que sur le plan économique, alors qu'à compter de la fin des années quatre-vingt dix, l'intensification de la mondialisation et de la compétition dans les échanges économiques et les transactions financières et l'intégration dans la zone euro plaident pour une gestion plus saine de nos finances publiques, mieux à même de contribuer à notre compétitivité économique. En

particulier, nos dirigeants, jusqu'à une date récente, n'ont pas pris garde de ne pas financer par l'emprunt des dépenses sociales et des dépenses de fonctionnement, et de porter l'effort sur une plus grande maîtrise de ces dépenses pour renforcer la place à accorder aux dépenses d'investissement ou d'intervention susceptibles de renforcer notre compétitivité économique (infrastructures, recherche et développement, enseignement supérieur, soutien aux filières industrielles d'avenir ...). S'il convient, en effet, de maîtriser le besoin de financement des dépenses publiques, ce besoin ne doit pas être perçu, dans l'absolu, comme un déficit nocif à éliminer à tout prix, dès lors qu'il a pour unique origine un besoin de financement des investissements d'avenir et que ce besoin de financement d'investissements publics n'entraîne pas un effet d'exclusion sur le financement des investissements privés par une hausse des taux d'intérêt.

C. La situation de la France dans la zone euro

Pour une comparaison plus juste de la France avec les autres pays de la zone euro, il convient de faire appel à la notion de déficit «structurel» des finances publiques. Cette notion élimine l'impact de la conjoncture et s'appuie sur celle de croissance économique potentielle, en l'absence de fluctuations

conjoncturelles, égale à la croissance des facteurs de production disponibles (capital et travail), majorée de la contribution du progrès technique.

Sur cette base, qui est celle retenue par les programmes de stabilité européens pour comparer entre eux les pays de la zone euro, le déficit « structurel » français représentait 4,9 % du PIB en 2010, contre une moyenne de 4,0 % dans la zone euro et 1,9 % pour l'Allemagne.

En ce qui concerne l'endettement public, avec 82,3 % du PIB en 2010, la France se situe en deçà de la moyenne de la zone euro (85,5 % du PIB), du fait de l'endettement très important de certains pays (Grèce : 142,8 %, Italie: 119 %, Belgique: 96,8 %, Irlande: 96,2 %, Portugal: 93 %). De son côté, l'Allemagne présente aussi un taux d'endettement supérieur au taux français avec 83,2 % du PIB, ce qui confirme, comme mentionné ci-dessus, que l'équilibre financier d'un État doit s'apprécier, non seulement en considérant son taux d'endettement, mais surtout en examinant l'utilisation de sa dette, selon qu'elle finance ou non des dépenses d'avenir, ainsi, bien entendu, que le dynamisme et la compétitivité de son économie et la robustesse de sa croissance.

D'une manière générale, le poids des dépenses publiques apparaît trop élevé en France puisqu'il atteint 56,6 % du PIB en 2010, soit 7,7 points de plus que la moyenne des autres pays de la zone euro, ce qui place la France en 3^e position

après le Danemark et l'Irlande dans cette zone. L'écart est moindre pour les recettes: 49,5 % du PIB contre 43,3 % pour la moyenne de la zone euro, soit 6,2 points de PIB, ce qui confirme le « gap » de financement de la France dans la zone euro.

En conclusion, on peut dire que la situation de la France au sein de la zone euro est affectée par un déficit structurel de 0,9 point de PIB supérieur à la moyenne de la zone euro et surtout de 3 points par rapport à l'Allemagne et par la nature de ce déficit à l'origine d'un endettement, certes inférieur au taux moyen de la zone euro et de l'Allemagne, mais qui finance très minoritairement les dépenses d'avenir. Ainsi, selon un tableau annexé au projet de loi de finances initiale pour 2011 et présentant la ventilation des dépenses et des recettes de l'État entre section de fonctionnement et section d'investissement, les recettes d'emprunt, prévues à hauteur de 189,4 Mds €, ne financeraient les dépenses nettes d'investissement qu'à hauteur de 9,5 % de leur montant, mais couvriraient le déficit (les dépenses) de fonctionnement à hauteur de 39,1 % et le remboursement du capital des emprunts contractés antérieurement à hauteur de 51,4 % (!), ce qui signifie qu'une partie de la dette de l'État contractée dans le passé est à l'origine de sa dette future et que l'État supporte ainsi deux fois une charge d'intérêts pour une même ressource. Aussi, ne faut-

il ne faut pas s'étonner que cette charge représente, malgré la faiblesse des taux d'intérêt actuels, 15 % du total des charges de son budget général et le deuxième plus gros poste de ces charges après celles consacrées à l'enseignement secondaire.

D.L'origine du déficit et de l'endettement publics dans les trois sphères d'administrations publiques

Une première donnée importante a trait à la part prise par chacune des trois sphères dans la dépense publique. Le rapport commentant l'évolution de cette dernière, annexé au projet de loi de finances initiale pour 2011, fait ressortir que, sur un total de dépenses publiques en 2009 de 1067,7 Mds €, la part prise par la sphère de l'État (État + ODAC) s'élevait à 364,4 Mds € (34,1 %), celle de la sphère des ASSO (protection sociale et organismes en dépendant) à 483 Mds € (45,2 %) et celle de la sphère des APUL (secteur public local) à 220,3 Mds € (20,6 %). À fin 2010, les parts de déficit et d'endettement supportées par chaque sphère publique ne sont pas proportionnées aux parts qu'elles prennent dans la dépense publique :

- l'État et les ODAC représentent 34,1 % du total des dépenses publiques, mais supportent un déficit de 5,8 % du PIB (plus de 80 % du déficit total) et une dette de 65,2 % du PIB (près de

80 % de la dette totale). Autrement dit, la sphère de l'État supporte un déficit et une dette 2,4 fois supérieurs à la part qu'elle prend dans les dépenses publiques ;

- les ASSO représentent 45,2 % du total des dépenses publiques, mais seulement 16,9 % du déficit public total et 10,7 % de la dette publique totale ;

- les APUL représentent 20,6 % du total des dépenses publiques, mais supportent une part de déficit et de dette encore moindres que celle des ASSO : respectivement, 1,4 % et 10,1 %.

Si le déficit et la dette de la sphère de l'État sont de l'ordre de quatre fois supérieurs au déficit et à la dette cumulés des ASSO et des APUL, alors qu'elle ne représente qu'un peu plus du tiers du total des dépenses publiques, cela tient au large financement, par le budget de l'État, des régimes de sécurité sociale et du secteur public local.

Selon le bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale, annexé au projet de loi de finances pour 2011, les concours apportés par l'État aux régimes de protection sociale se sont élevés à 73,2 Mds € en 2010, soit le quart du total des dépenses de son budget général. À ces concours, il convient d'ajouter les recettes fiscales affectées aux organismes de protection sociale qui, selon la commission des

comptes de la sécurité sociale, ont atteint 116,6 Mds € en 2010, soit plus du quart du total des recettes (hors transferts internes) des régimes de sécurité sociale. C'est donc, au total, un effort financier de près de 190 Mds € que l'État a consenti en 2010 en faveur des régimes de protection sociale, ce qui a représenté ou couvert près de 40 % de leurs dépenses totales.

L'effort financier de l'État en 2010 en faveur des collectivités locales a atteint un niveau encore supérieur, en valeur relative, à celui consenti en faveur de la protection sociale. Ce sont 98 Mds € de concours ou de transferts financiers qui ont été opérés sous la forme suivante: prélèvements sur recettes (y compris pour compenser la suppression de la taxe professionnelle) = 58,5 Mds €; dégrèvements de fiscalité locale = 12,1 Mds € ; DGD Formation professionnelle = 1,7 Md € ; subventions ministérielles = 2,0 Mds € et fiscalité transférée = 23,7 Mds €. Ces concours et transferts ont couvert 48,8 % du total des dépenses (hors remboursement d'emprunts) des collectivités locales.

Au regard de ce jeu de « vases communicants » et de cette interpénétration des finances des trois sphères publiques, le bon sens impose une vision globale, un diagnostic commun et un accord, voire une gouvernance commune des principaux responsables des trois sphères, pour faciliter l'effort

de redressement et le faire accepter, tant par les citoyens, que par les agents publics.

II. LE PARTAGE DE L'EFFORT COMMUN DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

A. La contribution globale de chacune des trois sphères au rééquilibrage des comptes publics sur la durée du programme actuel de stabilité européen (2011-2014)

Malgré un effort drastique de redressement de 2011 à 2014, l'encours de dette publique augmenterait encore de 3,7 points de PIB jusqu'en 2012, pour commencer à diminuer légèrement en 2013.

Le plus gros effort serait à accomplir par les APUC (État et ODAC).

Leur taux de déficit aurait, en effet, à baisser de 3,8 points de PIB de 2011 à 2014, soit les trois quarts de l'effort à consentir (5,1 points de PIB). Intrinsèquement, les ASSO n'auraient qu'un effort de 1,1 point de PIB à consentir et les APUL de 0,1 point de PIB. Compte tenu de ce qui a été dit précédemment sur l'interpénétration des trois sphères de finances publiques, cette présentation des contributions respectives à l'effort de redressement est en grande partie faciale.

B.L'effort du côté des administrations de sécurité sociale

C'est certainement dans ce secteur que le rééquilibrage des comptes sera le plus difficile, en raison notamment du vieillissement démographique et de la difficulté à réguler la progression des dépenses d'assurance maladie.

Pour l'ensemble des administrations de sécurité sociale, le programme de stabilité prévoit une croissance moyenne annuelle en valeur de l'ensemble des dépenses de 3 % sur la période 2012-2014 (0,2 % en volume), alors que cette croissance a été de 5,1 % en 2009, 3,8 % en 2010 et devrait être de 3,5 % en 2011.

Il convient de préciser, à ce stade, que le déficit de l'ensemble des branches du régime général de sécurité sociale (+ FSV 7) a triplé en deux ans de fin 2008 à fin 2010 en passant de 9,4 Mds € à 28 Mds €.

La sécurité sociale bénéficie pourtant, au-delà des concours et transferts financiers de l'État susmentionnés, d'un dispositif de cantonnement de la dette sociale au sein d'un établissement public, la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES) créée en 1996, qui prend à son compte la charge financière de remboursement des emprunts nécessités par le financement des déficits. La CADES n'a pas d'équivalent en Europe et la raison en est simple: aucun de nos

grands voisins européens n'accepte que son système de protection sociale soit en déficit et que des emprunts souscrits à moyen et long terme servent à financer une partie des dépenses sociales qui ne bénéficieront pas aux générations à venir alors que ces dernières auront à supporter la charge de paiement des intérêts de ces emprunts.

À l'horizon 2014 du programme de stabilité, les prévisions les plus récentes du gouvernement font ressortir une chronique de déficits annuels dont le cumul atteindrait encore 35,4 Mds € de 2011 à 2014. La branche famille conserverait un déficit de 2,4 Mds € en 2014, contre 2,6 Mds € en 2011 et les régimes de retraite contiendraient leur déficit à 10,5 Mds € en 2014 après la réforme de 2010, puis à 2,6 Mds € en 2020.

Ces déficits résiduels importants entraîneraient, à compter de 2011, de nouveaux transferts importants de dette à la CADES à hauteur de 347 Mds € qui représenteront les emprunts nécessaires à la couverture des déficits sociaux de 2009 à 2020 inclus.

De surcroît, les prévisions de l'INSEE à l'horizon 2020, concernant l'équilibre financier des régimes de retraite, sont plus pessimistes que celles établies par le Conseil d'Orientation des Retraites et, sur la base notamment d'autres projections démographiques, font ressortir un risque de déficit accru à cette date, de l'ordre de 10 Mds €,

ce qui maintiendrait le déficit à 12 Mds € en 2020 au lieu des 2,6 Mds € affichés dans le prolongement des hypothèses contenues dans le programme de stabilité.

Concernant l'assurance maladie, l'analyse des risques à l'horizon 2020 met en évidence que, même si la croissance effective de l'ONDAM se limitait à 2,8 % par an, soit de plus d'un point de moins que le taux de progression des années précédentes, la réduction du déficit de l'assurance maladie ne serait que très lente. Ce déficit ne disparaîtrait qu'en 2027 si la masse salariale, sur laquelle sont assises les cotisations sociales, progressait au rythme moyen constaté au cours des dernières années, ce qui reste optimiste.

La question du financement de l'assurance maladie, éludée depuis la crise de 2008, continue donc à se poser. Plusieurs mesures sont envisageables à ce niveau. En dehors d'un « coup de rabet » généralisé sur l'ensemble des « niches sociales », des réductions ou suppressions sélectives pourraient être décidées par souci d'équité ou d'efficacité: révision du seuil d'exonération des indemnités de rupture des contrats de travail (3 Mds €), hausse complémentaire des prélèvements sociaux sur les retraites « chapeau » (1 Md €), révision des aides publiques au financement de la couverture maladie complémentaire, notamment sur contrats collectifs (4,3 Mds €), relèvement du forfait

social à 19 % et extension de son assiette (5 Mds €) et alignement du taux de la CSG pesant sur les retraites sur le droit commun (1 Md €). L'ensemble de ces mesures pourrait rapporter plus de 14 Mds €.

C.L'effort du côté des APUL, en particulier des collectivités locales

Facialement, les collectivités locales et les APUL seraient la sphère publique qui aurait à consentir l'effort le moins important pour revenir à l'équilibre en 2014, cet effort se résumant à 0,1 point de PIB de 2011 à 2014. Mais, comme mentionné précédemment, les concours et transferts financiers de l'État aux collectivités locales en 2010 se sont élevés à 98 Mds €, soit près de 50 % du total de leurs dépenses (nettes des remboursements d'emprunts), ou du total de leurs recettes hors emprunt, ce qui fait ressortir nettement que le quasi-équilibre réalisé en 2010 (besoin de financement limité à 0,1 point de PIB) et la préservation de ce quasi-équilibre, puis le rétablissement complet de l'équilibre en 2014, sont conditionnés par deux éléments clés: la maîtrise de leurs dépenses, mais aussi l'évolution de leurs recettes et donc des concours et transferts apportés par l'État qui en représentent près de 50%.

Du côté des dépenses, il faut relever que le quasi-équilibre financier réalisé en 2010 résulte, pour une

large part, d'une baisse de 8,3 % des dépenses d'investissement, elle-même induite par la hausse de ces dépenses en 2009 sous l'effet d'une mesure du plan de relance prévoyant le remboursement anticipé aux collectivités locales de la TVA ayant grevé leurs investissements éligibles au fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Si cette évolution conjoncturelle devenait durable, elle se traduirait par un effet négatif important sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques pour laquelle les collectivités locales contribuent à plus de 70 %, et donc sur la croissance économique.

En tout état de cause, le programme de stabilité prévoit une croissance en moyenne annuelle de 0,8 % en volume (2,5 % en valeur) de l'ensemble des dépenses des APUL de 2011 à 2014, plus que moitié moindre par rapport à celle constatée pour l'ensemble des dépenses des collectivités locales de 2005 à 2008, ce qui paraît optimiste. Pour obtenir un tel résultat, le gouvernement table sans doute sur une décélération du rythme de croissance des dépenses de fonctionnement des collectivités locales qui pourrait résulter de quatre types de mesures:

- une réduction des effectifs d'agents, par transposition plus ou moins complète de la règle appliquée au niveau de l'État de non remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite. Cette réduction inverserait une évolution qui s'est

traduite par une croissance des effectifs d'agents des collectivités locales de plus de 20 % depuis le début des années 2000 et par une augmentation de leurs charges de personnel de plus de 57 % de 2002 à 2010.

- une mutualisation des charges de fonctionnement, plus importante que celle obtenue par le regroupement passé des structures locales, notamment depuis la réforme de l'intercommunalité de 2009. Actuellement, il existe en effet en France environ 60 000 structures locales (une pour 1 000 habitants environ) intervenant à quatre niveaux (communes et leurs établissements rattachés, groupements de communes sous la forme de syndicats ou de communautés, départements et leurs établissements rattachés et régions). Ce « millefeuilles » administratif, constituant une exception en Europe, est manifestement à l'origine d'une surcharge de frais généraux de gestion administrative, qui ne se traduit pas nécessairement par une amélioration du service public, mais pèse sur la compétitivité de la France à travers un niveau excessif de dépenses publiques et de prélèvements fiscaux.

- une plus grande rationalité dans l'exercice des compétences, évitant en particulier les redondances, les superpositions d'intervention et limitant les

financements croisés entre niveaux de collectivités territoriales, prévue par la dernière loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

- un gel en valeur des concours et transferts financiers venant de l'État, hors FCTVA, dotations inscrites dans la mission «Relations avec les collectivités territoriales» et compensation de perte de recette suite à la suppression de la taxe professionnelle, portant sur une enveloppe financière de 51,3 Mds € inscrite en loi de finances pour 2011. Leur encadrement normatif avait déjà été resserré depuis plusieurs années en mettant fin à des indexations sur les évolutions du PIB ou de l'inflation. En 2009 et 2010, l'enveloppe normée avait, dès lors, déjà progressé moins vite que l'inflation: 1 % et 1,5 %. À partir de 2011 et pour 3 ans, la régulation s'accroît par un gel en valeur, donc une baisse en volume à hauteur du taux d'inflation. À travers cette baisse des recettes en volume des collectivités locales, l'État voit un moyen indirect de peser sur le rythme d'évolution de leurs dépenses, une corrélation ayant été repérée entre le niveau de recettes des collectivités, notamment celles venant des concours et transferts reçus de l'État et celui de leurs dépenses.

Ce type de régulation risque d'être mal supporté par les collectivités locales, non seulement au regard du rythme passé d'évolution de leurs

dépenses, mais aussi en raison de leur perte effective d'autonomie fiscale après la réforme de 2010 ayant consisté à remplacer la taxe professionnelle par un nouvel impôt, la cotisation économique territoriale, dont le prélèvement sur les entreprises, du fait d'une assiette plus réduite, sera d'un montant moindre, la différence étant compensée globalement par le transfert d'autres impôts et, individuellement, par un fonds national de garantie (FNGI). L'autonomie fiscale des communes et de leurs communautés passera ainsi de 48 % avant la réforme à 41 % après la réforme, cette baisse étant plus accentuée pour les départements dont les taux passent de 35 % à 16 % et du même ordre pour les régions dont les taux baissent de 30 % à 11 %, ces dernières parvenant ainsi à un taux d'autonomie fiscale très faible en raison d'un taux déjà fortement réduit avant la dernière réforme. Un nouveau dispositif de péréquation des ressources fiscales, plus redistributif en faveur des collectivités les moins bien dotées, mis en œuvre à compter de 2011, devrait toutefois atténuer l'effet des mesures de restriction financière et d'autonomie fiscale, notamment en faveur de certains départements dont la situation financière s'est détériorée à partir de 2009 du fait de la forte baisse des droits de mutation à titre onéreux sur les transactions immobilières (DTMO).

C. L'effort du côté de l'État

En plus des efforts qui pourront être réalisés sur la maîtrise des dépenses et la mobilisation de nouvelles recettes dans les deux sphères des administrations de sécurité sociale et du secteur public local, l'État doit lui-même être exemplaire et montrer un effort de rigueur budgétaire sur ses propres dépenses et sur ses propres recettes.

Dans la continuité de ce qui a été entrepris à partir de 2007, en s'appuyant notamment sur la Révision Générale de Politiques Publiques (RGPP), sur les acquis gestionnaires de la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF) et sur une gestion budgétaire prospective dans le cadre d'un budget triennal 2011-2013, l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention devrait être poursuivi: l'objectif de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux est réaffirmé et étendu aux «opérateurs» de l'État (établissements publics nationaux) ; un objectif de réduction de 10 % à l'horizon 2013 est retenu pour les dépenses de fonctionnement hors charges de personnel de l'État et de ses «opérateurs», ainsi que pour les dépenses d'intervention de l'État.

Selon le programme de stabilité, ces efforts devraient conduire à un rythme d'évolution en volume des dépenses totales (y compris d'investissement) des APUC (État et «opérateurs») de - 0,1 % en moyenne

annuelle de 2011 à 2014.

Du côté des recettes, l'État devrait procéder à une réduction ou suppression de certaines «niches» fiscales. Parmi les mesures envisageables, on peut relever: la révision du régime du bénéfice mondial consolidé ou de l'intégration fiscale des sociétés, des réductions d'impôt sur le revenu pour les investissements outre-mer, des aides à l'investissement locatif, des taux-plafonds sur les crédits d'impôt, de la réduction de TVA sur la restauration, de la demi-part ou de la part supplémentaire accordée pour le calcul d'impôt sur le revenu aux personnes isolées, de l'abattement de 10 % sur les revenus de pensions et des majorations de pensions des personnes ayant élevé au moins trois enfants, soumises à la CSG, pour les soumettre également à l'impôt sur le revenu. L'ensemble de ces mesures pourrait rapporter 10 Mds € de recettes supplémentaires.

Au-delà des mesures qu'il pourrait prendre pour réduire ses propres dépenses et augmenter ses propres recettes, l'État devrait s'employer à utiliser de façon optimale l'ensemble des outils de pilotage des finances publiques.

Parmi les outils de pilotage à moyen terme existants, les plus contraignants sont le programme de stabilité 2011-2014 communiqué à la Commission européenne et la loi de programmation des finances publiques couvrant la même

période.

Le programme de stabilité comporte une stratégie que l'on peut résumer autour de trois grandes orientations:

- un taux de croissance économique de 2 % en 2011, 2,25 % en 2012 et 2,5 % en 2013 et 2014. Ces taux sont supérieurs à ceux retenus par les organismes internationaux pour 2012 (FMI: 1,9 % ; Commission européenne: 2 % et OCDE: 2,1 %) ;

- un taux de prélèvements obligatoires qui augmenterait de 2 points de PIB de 2010 à 2014, en passant de 41,9 % à 43,9 % ;

- enfin, une progression en volume de l'ensemble des dépenses publiques, pour l'ensemble des trois sphères, de 0,8 % en moyenne annuelle, ce qui paraît très exigeant, voire optimiste, au regard notamment du rythme des dépenses passées des administrations de sécurité sociale et des collectivités locales. Pour sa part, l'État pourrait avoir des difficultés à maintenir la règle, adoptée depuis 2007, de réduction de ses effectifs et à réussir à baisser de 10 % ses propres dépenses de fonctionnement hors personnel et ses propres dépenses d'intervention. Quant au maintien du gel en valeur de la plus grosse partie des concours et transferts financiers aux collectivités locales, il risque de se heurter à des oppositions de plus en plus dures

des élus locaux et à se trouver compromis par les difficultés financières de plus en plus importantes rencontrées par un grand nombre de collectivités locales, notamment celles qui, à l'instar des départements, sont confrontées à des demandes et des charges sociales incompressibles non totalement compensées financièrement par l'État lorsqu'elles correspondent à des compétences transférées (RMI /RSA, AP A et PCH) .

En tout état de cause, la situation très préoccupante dans laquelle se trouvent nos finances publiques paraît exiger, à la fois, un encadrement plus strict de nos règles de gestion budgétaire et un renforcement de l'ensemble de leur gouvernance.

À cet effet, le gouvernement a tout d'abord proposé l'adoption par le Parlement d'une «règle d'or» assise sur des dispositions complétant plusieurs articles de notre Constitution, notamment son article 17. Il se serait agi d'encadrer la trajectoire de rééquilibrage de nos finances publiques par des lois-cadres pluriannuelles remplaçant les lois de programmation actuelles, dont le contenu et la révision éventuelle auraient été précisés par une loi organique, lois-cadres et lois de finances annuelles étant automatiquement soumises au contrôle du Conseil constitutionnel. Si le principe de la contrainte était ainsi ressorti de la Constitution, les

modalités d'exercice de cette contrainte auraient continué d'appartenir aux débats du Parlement, par la révision éventuelle de la loi organique, le vote des lois-cadres pluriannuelles et des lois de finances annuelles, sous réserve du contrôle systématique du Conseil constitutionnel.

Nonobstant ce nouveau cadre juridique contraignant qui ne sera pas adopté faute de majorité politique suffisante au Parlement, les pouvoirs de ce dernier seront, de toute façon, limités par la nécessité de conformité des lois finances annuelles au programme de stabilité communiqué à la Commission européenne, qui constituera bien, de plus en plus, le fond de la contrainte à respecter si l'État français veut ne pas être exposé aux critiques, voire aux sanctions, de cette Commission et à la sanction plus radicale d'une hausse du taux de nos emprunts sur les marchés financiers après une baisse de leur notation décidée par les agences du même nom.

FINANCES PUBLIQUES

Fiscalité immobilière

Administration et contribuables: à armes égales?

Revue Banque n° 751/septembre 2012

Au milieu du déferlement presque ininterrompu de mesures aggravant les prélèvements obligatoires en France depuis le printemps 2011, déferlement que la nouvelle majorité a bien peu de chance d'endiguer, une mesure à peine entraperçue dans la quatrième loi de finances rectificative pour 2011 en date du 30 décembre 2011 paraît comme une bouée de sauvetage au milieu du déluge fiscal, pour tempérer les ardeurs des services de vérification.

Sous le vocable peu marketing de « patrim *usagers* », le nouvel article L. 107B du Livre des procédures fiscales instaure un droit d'accès au « fichier immobilier », ouvrant la perspective de voir cesser enfin l'une des plus surprenantes entorses à l'état de droit que comportait encore la fiscalité française. Sous réserve que les modalités d'application de ce texte soient finalement précisées dans un décret pris sous le contrôle de la CNIL, les contribuables pourront, pour les besoins de l'évaluation de leurs biens immobiliers à des fins fiscales consulter la liste des transactions intervenues sur des biens comparables.

Une surprenante entorse

On sait que la valeur vénale à retenir pour la déclaration des transactions soumises aux droits de mutation ou pour le calcul des bases de l'ISF s'entend pour la Cour de cassation « du prix normal qu'eût accepté de payer un acquéreur quelconque n'ayant pas une raison exceptionnelle de convenance de préférer le bien évalué à d'autres similaires ». Elle correspond ainsi au prix que le jeu normal de l'offre et de la demande permettrait de retirer de la vente du bien, abstraction faite de toute valeur de convenance. En l'absence de confrontation réelle de l'offre et de la demande, la Cour de cassation a jugé dans un arrêt du 28 janvier 1992 que, dans le cadre d'un redressement pour insuffisance de prix ou d'évaluation fondé sur la méthode d'évaluation par comparaison, il appartient à l'administration de justifier son estimation au moyen de termes de comparaison tirés de la cession, avant la mutation litigieuse, de biens intrinsèquement similaires.

La connaissance de la consistance et des prix des transactions intervenues sur des biens comparables à une date déterminée est donc une donnée essentielle de l'évaluation des biens.

L'appréciation de la « comparabilité » effective des biens l'est tout autant puisqu'en l'absence de comparabilité, ce sont des critères alternatifs - généralement plus financiers et pour l'instant moins bien maîtrisés par les services de vérification- qui ont vocation à être retenus. Or, une appréciation pertinente de l'existence de transactions et de la comparabilité de ces transactions nécessite évidemment, à tout le moins, de les connaître.

Et jusqu'à aujourd'hui, il y avait dans ce domaine une surprenante entorse aux principes les plus élémentaires de l'état de droit, puisque les services de vérification avaient accès au fameux fichier immobilier, patiente compilation par le conservateur des hypothèques des transactions enregistrées par les contribuables, cependant que ces derniers ne pouvaient y accéder.

« Votre bonne foi n'étant pas mise en cause... »

Combien de contribuables, en découvrant la longue liste des transactions mentionnées sur un mode d'évidence désolée par l'inspecteur dans la proposition de rectification, toutes évidemment à des prix très supérieurs à l'évaluation qu'il avait utilisée pour ses propres déclarations, n'ont pas senti leur sang se glacer autant de honte que d'angoisse devant l'évidence : il n'avait, lui, aucun moyen de vérifier la consistance

réelle de ces transactions dont il n'avait jamais entendu parler et dont la connaissance lui était tout simplement interdite ... Comment imaginer, alors, contredire cette puissance de feu donnée au service? Combien de contribuables, pétris de culpabilité, se sont même sentis soulagés d'échapper à des pénalités?

Soudain remis à sa place d'écolier fautif, le contribuable capitule et compte soudain sur la mansuétude de la puissance publique, mansuétude d'ailleurs généreusement et spontanément manifestée par la renonciation, dûment mentionnée au terme de la proposition de rectification, de la pénalité pour manquements délibérés. « Votre bonne foi n'étant pas mise en cause ... » Ouf!

La position de la Cour européenne des droits de l'homme

Depuis de nombreuses années, quelques praticiens s'étaient interrogés sur la légitimité de ce droit exorbitant dont usaient et abusaient les services de connaître l'ensemble des transactions immobilières et d'en user à loisir grâce à l'accès au fameux « fichier immobilier », droit qui était refusé au contribuable.

De son côté, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) avait critiqué nettement cette inéquité en matière d'expropriation immobilière. Dans un arrêt en date du 24 avril 2003, elle avait caractérisé la rupture de l'égalité

des armes qui garantit l'équité d'un procès (et donc une violation de l'article 6-r de la Convention européenne des droits de l'homme), du fait notamment de l'inégalité d'accès au fichier immobilier. La Cour avait notamment relevé que le Commissaire du gouvernement avait accès au fichier immobilier, sur lequel sont répertoriées toutes les mutations. Le contribuable, quant à lui, ne disposait que d'un accès restreint au fichier, celui-ci n'étant pas ouvert à la libre consultation des particuliers. Selon la Cour, l'autorité expropriante bénéficiait d'avantages notables dans l'accès aux informations pertinentes.

Pourtant, jusqu'à présent, la Cour s'était refusé à critiquer cette inégalité des armes dans le domaine fiscal. Elle avait en effet jugé que « le contentieux fiscal échappe au champ des droits et obligations de caractère civil, en dépit des effets patrimoniaux qu'il a nécessairement quant à la situation des contribuables ».

Des débats interminables

Cette fragile justification paraissait ne pas devoir tenir longtemps et sur les instances des autorités européennes, le droit s'apprête enfin à égaliser les situations ... Il résulte en effet des dispositions de l'article 1.107B du Livre des procédures fiscales, issu de l'article 59 de la loi du 30 décembre 2011, que le contribuable pourra, à certaines conditions, accéder à un certain nombre d'informations

figurant dans ce fichier, le tout sous réserve que les décrets d'application de ce dispositif soient pris, ce qui nécessite l'émission par la CNIL d'un avis préalable. Mais est-ce une si bonne affaire? En effet, l'ignorance ne pourra plus tenir lieu d'excuse aux sous-évaluations les plus flagrantes et des débats interminables risquent de fleurir sur la comparabilité réelle des transactions les unes par rapport aux autres, tant il est vrai que par essence, le bien immobilier n'est pas fongible ... En outre, quelle utilisation l'administration fiscale fera-elle des demandes d'information dont elle aura connaissance? N'y verra-t-elle pas le signe d'une bonne prise à opérer, d'une opération qui se prépare ou simplement d'une crainte qui se manifeste et qui pourrait, peut être, justifier une petite vérification? L'égalité des armes pourrait avoir un prix très conséquent ...

FINANCES PUBLIQUES

Six ans de pratique de la LOLF : une maturité progressive

Frank Mordacq, Ancien directeur de la réforme budgétaire

Gestion et Finances Publiques n°4/avril 2012

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) votée il y a dix ans, a 6 années de pratique. Cette réforme budgétaire et comptable, devenue réforme de la gestion publique et levier de la réforme de l'Etat n'a pas atteint sa maturité. Pour essayer de dresser un premier bilan, il faut tout d'abord rappeler le contexte dans lequel s'inscrit la LOLF (I) avant d'examiner les différents aspects de la réforme (II) puis d'analyser les développements intervenus après sa mise en œuvre (III).

I. Le contexte de la LOLF

La LOLF qui est à l'origine un texte revalorisant le rôle du Parlement dans le contrôle du budget, regroupe plusieurs réformes de gestion financière. Le budget de programme conduit à une nomenclature budgétaire par destination de la dépense, en missions et programmes pour la discussion, le vote et l'exécution des lois de finances. La mesure de la performance avec des objectifs et des indicateurs, associée à des souplesses de gestion (globalisation et redéploiement de crédits et d'emplois) permet d'améliorer l'efficacité. Une comptabilité patrimoniale rattache les charges et les produits à l'exercice, certifiée par la Cour des comptes permettant de présenter une situation financière transparente et offrant de nouveaux outils de décision aux gestionnaires.

La LOLF est une réforme profonde de la gestion publique financière qui implique avant tout un changement

des mentalités qui prend un temps long. La nouvelle gestion publique a pris forme dans les années 1990 avec le renouveau du service public puis les expériences de globalisation, contractualisation, déconcentration, responsabilisation; ceci a facilité le vote de la LOLF en 2001. Cinq ans ont ensuite été nécessaires pour préparer les changements inhérents jusqu'en 2006. Il faut attendre le nouveau système d'information pour voir appliquer intégralement la LOLF (2009-2012 avec la tenue des comptes dans l'outil Chorus). La première certification des comptes en mode intégral LOLF par la Cour n'interviendra donc qu'en mai 2013.

La LOLF n'est qu'un cadre budgétaire et comptable et non un texte de politique budgétaire. Les concepteurs de la LOLF, Alain Lambert et Didier Migaud, ont insisté sur le consensus politique tourné vers la transparence du budget et des comptes et la mesure

de la performance des politiques publiques. Cependant, l'amélioration de la gestion publique permise par ce texte a pour ambition de mieux utiliser l'argent public. Des économies ne sont donc pas interdites si la qualité du service public est préservée.

La mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) à partir de 2007, qui a notamment mis l'accent sur les économies budgétaires à travers la réduction des effectifs, a néanmoins perturbé la vision qu'un observateur extérieur pouvait avoir de la LOLF alors que celle-ci était loin d'avoir acquis sa maturité. Par ailleurs, l'accroissement des déficits budgétaires à l'occasion de la crise économique à partir de 2008 n'a pas facilité la mise en œuvre de la réforme. Certains gestionnaires ont été déçus au point de faire l'amalgame entre LOLF et réduction des dépenses.

La LOLF (modifiée à la marge le 12 juillet 2005), n'a pas connu de textes d'application, à l'exception du contrôle budgétaire (décret du 27 décembre 2005) et de la période complémentaire (décret du 4 mai 2007). Cependant, la nouvelle gestion publique ne recouvre pas la notion de droit budgétaire et droit comptable. Après six ans, il est temps de préciser dans un texte général les règles de la gestion publique financière.

II. Les différents volets de la LOLF

1. Le budget de programme offre une meilleure identification des politiques publiques quel que soit le ministère de rattachement. La mission, moment de la discussion politique et du vote, a connu une forte pérennité depuis 2006. Leur stabilité en nombre (32 pour le budget général) et en dénomination contraste avec les modifications nombreuses des périmètres et des intitulés des ministères. La mission (ministérielle ou interministérielle) est devenue un élément de budgétisation annuel et pluriannuel dans le cadre des plafonds présentés dans les lois de programmation des finances publiques. Les politiques publiques non érigées en mission interministérielle font l'objet de document de politique transversale (DPT), avec parfois des instances de coordination.

Les programmes ont diminué passant de 130 en 2006 à 125 en 2012 avec des fusions et regroupements. Les programmes support pour les dépenses indivises ont été maintenus voire développés. L'autorisation budgétaire par programme qui conditionne le pilotage de la gestion est de fait complétée par une analyse du coût des actions en prévision et en exécution; cette comptabilité d'analyse du coût des actions réparti, à titre d'information, les fonctions supports et les services

polyvalents par une clé analytique entre les différents programmes opérationnels.

Des programmes ad hoc ont été créés, soit nature géographique notamment à la demande du ministère de l'intérieur: le programme des interventions territoriales de l'État (le « PITE » dès 2006) et le programme regroupant les moyens mutualisés des départements (depuis 2011). Des programmes exceptionnels ont vu le jour pour le plan de relance (une mission spécifique) et les dépenses d'avenir (au sein de missions existantes). Enfin, des programmes « Entretien immobilier de l'État » et ceux du compte d'affectation spéciale du patrimoine immobilier de l'État fonctionnent avec, de fait, une gestion interministérielle.

2. Les souplesses de gestion prennent plusieurs formes: globalisation des crédits 10 fois plus importante qu'au temps de l'ordonnance de 1959, redéploiement des crédits par nature au sein d'un programme limité par un plafond de la masse salariale, et redéploiement des effectifs sous un plafond d'emplois ministériel exprimé en « équivalents temps plein travaillés » (ETPT). Ces libertés ont été accordées en contrepartie d'une plus grande responsabilité (« accountability ») : s'engager sur des objectifs et rendre compte des résultats.

Dans la pratique, les gestionnaires profitent de la liberté de redéploiement des crédits à l'intérieur des dépenses de personnel (titulaires versus contractuels) et au sein notamment des dépenses de fonctionnement. Le budget global de fonctionnement est de fait une réalité. Cependant, la difficulté des temps budgétaires n'a pas permis d'utiliser les redéploiements des dépenses de personnel vers les dépenses de fonctionnement (« fongibilité asymétrique ») du fait de la tension du titre des dépenses de personnel. Elle ne dépasse pas 250 M€ et présente souvent un caractère technique (remboursement de mises à disposition d'agents). Les libertés en matière d'emploi budgétaire avec la disparition des pyramidages de corps et de grade au profit d'un plafond unique, restent néanmoins entravées par le nombre de corps, les écarts de rémunération entre ministères et les pratiques culturelles.

3. La mesure de la performance revêt plusieurs dimensions: politique avec l'efficacité socio-économique (« outcome ») et administrative avec la qualité du service rendu et l'efficacité de la gestion ou efficience. La notion de performance semble réellement appréhendée par les responsables qui définissent pour leurs services des objectifs (annuels ou pluriannuels). La mission d'information de l'Assemblée

nationale (MILOLF) affirme (rapport du 12 juillet 2011) : l'un des succès les plus importants de la LOLF réside sans aucun doute dans le développement de la culture de la performance et du management.

La performance est avant tout utilisée comme un outil managérial beaucoup plus que comme un outil de communication à la différence des anglais. Cette performance des administrations est déclinée dans les unités de base, les PAP et les RAP n'étant souvent que la partie émergée du contrôle de gestion.

Il ne s'agit cependant pas d'une science exacte. Des objectifs et indicateurs ont été abandonnés ou modifiés. Leur nombre reste cependant trop élevé malgré une réduction de 650 objectifs en 2006 à 400 en 2012. Des progrès ont été faits en matière de fiabilisation des systèmes de mesure, audités par le CIAP. La direction du budget, de son côté, a standardisé des indicateurs d'efficacité en matière de fonction support : bureautique, immobilier, gestion des ressources humaines.

L'usage de la performance reste en débat. Le Parlement critique l'insuffisance de l'utilisation de la performance dans la discussion budgétaire. Aucun pays de l'OCDE n'a pourtant réussi à établir de lien direct entre les résultats des politiques publiques d'une année et le niveau des crédits de l'année suivante. Seul un dialogue de gestion approfondi permet de comprendre pourquoi les résultats

n'ont pas été atteints: objectifs trop ambitieux? Changement d'orientation politique? Erreurs de gestion? Modification de l'environnement économique? Mais la performance peut servir d'appui à des raisonnements budgétaires, comme pour les allocations aux universités. Une plus grande appropriation politique de la notion de performance serait néanmoins utile, notamment de la part du Parlement.

4. La gestion budgétaire déconcentrée est un fruit de l'application de la LOLF avec la création des budgets opérationnels de programme (BOP). Le BOP est une déclinaison des crédits, des emplois, des objectifs et des résultats d'un programme selon un critère fonctionnel (les services d'administration centrale) ou géographique (les services déconcentrés) avec les mêmes libertés de gestion. Le BOP qui se compose de plusieurs unités opérationnelles (les services métiers, ordonnateurs secondaires délégués) entre lesquelles sont répartis et consommés les crédits, exerce une fonction de programmation des activités et de répartiteur des moyens. La construction des BOP a permis un découplage des services opérationnels, financiers et des ressources humaines; une structuration progressive du contrôle de gestion; la systématisation d'un dialogue de

gestion mieux organisé entre le niveau national (responsable de programme) et le niveau local (responsable de BOP), avec la mise en place de chartes de gestion.

La structuration des BOP a eu pour effet de définir un échelon optimal de programmation qui est celui de la région voire, dans certains cas, l'interrégion (police - douanes - justice ...). Les avis sur les BOP, demandés formellement aux préfets ou aux contrôleurs budgétaires en région, ont parfois révélé des problèmes de budgétisation initiale. La qualité du dialogue de gestion reste cependant inégale: la performance n'occupe pas encore assez de place dans un dialogue essentiellement centré sur les éléments budgétaires.

Des administrations centrales continuent encore de "flécher" des crédits. Certains services ont même abandonné le pilotage déconcentré de la masse salariale pourtant expérimenté avant 2006 pour maintenir un pilotage centralisé du titre 2. Le nombre de BOP reste encore élevé malgré une réduction, les BOP passant de 2.300 en 2006 à 1.400 aujourd'hui.

5. La transparence des informations budgétaires s'exprime dans la richesse des documents transmis au Parlement et publiés sur internet: description de la stratégie du programme et des actions; description et source des objectifs et indicateurs ; présentation des

dépenses fiscales; justification des crédits au premier euro adaptée en fonction de la nature des sujets (éléments transversaux aux programmes ou éléments propres à chaque action) ; échancier des crédits de paiement; répartition indicative des emplois (par corps ou métier) dans le cadre du plafond ministériel; présentation des dépenses de personnel en coût complet intégrant les cotisations patronales; emplois rémunérés par l'État exprimés selon une unité de mesure: équivalents temps pleins travaillés (ETPT) ; description des principaux opérateurs; enfin, coût d'analyse des actions (CAC).

La justification au premier euro (JPE) n'est pas destinée à démontrer en quoi les crédits sont nécessaires mais permet de décrire la nature des crédits qui ont été arbitrés par le gouvernement et dont le vote est présenté et détaillé au Parlement (et non les seules mesures nouvelles comme en 1959).

La généralisation des autorisations d'engagements (AE) pour l'ensemble des dépenses permet de comptabiliser les engagements juridiques de l'État pour toutes les dépenses à effet pluriannuel (investissements, dotations, conventions, contrats de plan, subventions, ...). Cette vision des AE permet une mesure de la soutenabilité des engagements de l'État, alors que l'annexe hors bilan de l'État répertorie l'ensemble des

AE non encore couvertes par des crédits de paiements.

L'exécution budgétaire a gagné en lisibilité avec l'inscription de la réserve de précaution en annexe du PLF même si des gels supplémentaires sont intervenus au-delà de la réserve initiale. La période complémentaire de paiement pour les comptes limitée au 20 janvier par la LOLF est définitivement supprimée avec Chorus qui oblige à terminer la gestion au 31 décembre. L'année calendaire et l'année de gestion coïncidant, les ministères sont incités à anticiper leurs dépenses de fin d'année.

L'information sur les opérateurs, bénéficiaires de subventions pour charges de service public ou affectataires de recettes, est mieux renseignée dans les PAP auxquels s'ajoute un plafond d'emplois spécifique voté par le Parlement (depuis 2009).

6. Une nouvelle forme de responsabilité émerge avec la fonction de responsable de programme qui, par délégation du ministre, pilote la mise en œuvre de la politique publique qui lui est confiée, dispose des crédits votés, les répartit entre les différents budgets opérationnels de programme et assure les redéploiements internes nécessaires. Il s'engage également sur la performance à travers le PAP et en rend compte à travers le RAP

après avoir mené le dialogue de gestion.

Ce rôle de manager se superpose à la fonction hiérarchique. Responsabilité managériale et responsabilité administrative sont heureusement réunies quand un directeur est responsable d'un programme, voire de plusieurs programmes, mettant en œuvre plusieurs politiques.

Cependant, un programme peut regrouper les crédits de plusieurs directions. Cette situation peut être le signe d'un problème d'organisation de l'administration que la LOLF a eu pour vertu de révéler. La RGPP a permis de trouver des solutions conduisant à fusionner les directions au sein du même programme pour retrouver une identité entre programmes et directions: au ministère des finances avec la fusion de la DGI et de la DGCP au sein de la DGFIP, au ministère de la culture avec la direction générale du patrimoine, à la défense et à l'éducation.

7. La comptabilité patrimoniale fondée sur le principe « de comptes réguliers, sincères et donnant une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière », a été mise en place avec succès. Elle donne une situation financière transparente de l'État à travers son bilan : une situation financière nette (- 757 Mds€ en 2010) et la valorisation des actifs de l'État; parmi ceux-ci, les actifs incorporels (spectre hertzien), les actifs

corporels (valorisation du patrimoine immobilier à la valeur du marché) et les immobilisations financières (amélioration de la valorisation des participations au millésime le plus récent). De plus, la comptabilité générale fournit une vision patrimoniale que ne porte pas la comptabilité budgétaire. Ainsi, les dépenses d'avenir du grand emprunt, telles que les dotations prêts ou avances, pèsent sur le résultat budgétaire mais non sur le résultat comptable car elles sont adossées à des créances. La différence est de 37 Mds€ sur les comptes 2010. L'amélioration de la qualité comptable de l'État a permis à la Cour des Comptes de lever les réserves (7 dans les comptes 2010), malgré celles sur la fiabilité du système d'information et la qualité du contrôle interne et de l'audit interne. L'achèvement de la tenue de la comptabilité sous Chorus en 2012 apportera la fiabilité nécessaire.

L'usage de la comptabilité générale, pour les gestionnaires, reste encore à parfaire. La comptabilité générale sert à la comptabilité budgétaire car la comptabilisation des charges à payer permet de suivre les dettes qui doivent être financées l'année suivante en priorité en tant que dépenses obligatoires (charges à payer). Cette information est utile tant pour le gestionnaire que pour le contrôleur budgétaire chargé de suivre la soutenabilité du programme en exécution. La

comptabilité générale donne également des informations utiles aux gestionnaires, tels que le contrôle et le suivi des stocks (stock militaire, vaccins), la valeur du parc immobilier et la connaissance des coûts. Si des gestionnaires se plaignent de la lourdeur des travaux à mener (fiches d'immobilisation en cours et en service, opérations d'inventaire, etc.), ils reconnaissent néanmoins l'intérêt du contrôle interne comptable qui leur permet de s'assurer de la qualité des opérations effectuées.

La comptabilité budgétaire demeure avec la tenue de la comptabilité des engagements mesurant la soutenabilité de l'État ainsi qu'une comptabilité de recettes et des dépenses, en encaissements et en paiement, conformément à l'autorisation budgétaire. Mais cette comptabilité ne fait pas l'objet d'une certification.

8. L'évolution des contrôles s'est faite selon un double mouvement: le recentrage des contrôles exercés par le ministre du budget sur les enjeux et les risques d'une part, et le développement des contrôles internes par les ministères gestionnaires d'autre part.

Le décret du 27 janvier 2005 abandonne le contrôle de régularité des actes, désormais confié aux gestionnaires, et recentre le contrôle budgétaire sur la "soutenabilité". Celui-ci prend la forme d'un visa global sur la

programmation budgétaire initiale de chaque ministère et d'avis sur chacun des BOP, assorti de comptes-rendus de gestion trimestriels. Le texte maintient un contrôle a priori des engagements modulé en fonction des enjeux et des risques, ce qui limite le visa à environ 10 % des actes mais représentant 90 % des enjeux. Le contrôle du paiement de la dépense par le comptable est également recentré sur les risques par un contrôle hiérarchisé fondé sur un échantillonnage. La détection d'anomalies permet de dialoguer avec les gestionnaires sur la qualité de leur propre contrôle. Les fonctions inhérentes à ces contrôles ont été regroupées, en administration centrale, dans une même structure, placée auprès de chaque ministère gestionnaire: les 12 services du contrôle budgétaire et comptable ministériel.

Dans le même temps, se sont développés les contrôles exercés par les ministères gestionnaires. Les libertés de gestion offertes par la LOLF induisent naturellement la prise en charge de leurs propres contrôles internes. L'ensemble des contrôles internes de nature budgétaire (programmation des dépenses et des activités, qualité des engagements juridiques) et comptable (certification du service fait, opérations d'inventaire) sont de la responsabilité de chaque gestionnaire. Le contrôle interne s'est d'abord développé dans le

domaine comptable en raison de l'exigence de certification des comptes alors que le contrôle interne budgétaire s'est développé plus récemment. Si les référentiels en la matière incombent au ministère du budget, la direction du budget et la DGFIP, il appartient aux responsables ministériels d'établir leur propre cartographie des risques et des acteurs, dans la mesure où ils assurent la maîtrise de leur gestion.

9. le système d'information, fondé sur un progiciel de gestion intégré, a nécessité la réingénierie préalable des processus de gestion budgétaire et comptable pour optimiser la chaîne financière de la dépense. Elle a permis de traduire dans la gestion opérationnelle les innovations introduites par la LOLF, de définir les activités et d'articuler les rôles des différents acteurs de la sphère financière et d'obtenir des gains de productivité et de qualité financière. CHORUS offre une vision intégrée de la gestion financière en matière de dépenses, de recettes non fiscales et de comptabilité de l'État, avec un outil partagé par tous les acteurs financiers de l'État et l'accès à des éléments de pilotage de l'activité grâce à des infocentres permettant de produire des tableaux de bord. Néanmoins, les recettes fiscales ainsi que les dépenses de personnel (en attendant le futur système de l'Opérateur National de Paye) et la dette gardent leurs systèmes propres dont les informations se déversent dans Chorus.

L'adoption de nouvelles organisations financières, à travers la mise en place de centres de services partagés pour les ordonnateurs et de services facturiers chez les comptables, a permis des économies d'échelle et en ne déployant que 23.000 licences au lieu de l'addition de 45.000 licences différentes auparavant.

Faire bouger les organisations et les pratiques anciennes provoque naturellement des difficultés de nature culturelle et sociale. Aujourd'hui CHORUS fonctionne, paie la dépense, encaisse la recette non fiscale et tient depuis janvier 2012 directement la comptabilité. Le retour sur investissement ne peut être l'unique préoccupation d'un tel projet qui doit tenir les comptes pour la totalité de l'État (et non par ministère).

10. les contrôles externes ont été renforcés. Le Parlement a obtenu un budget plus lisible avec des documents budgétaires beaucoup plus riches à travers projets et rapports annuels de performance. Le Parlement a nommé des rapporteurs par mission. Il s'inquiète désormais du trop plein d'informations: 3.500 pages de documents associés au projet de budget 2005 mais 14.000 pages en 2011. La question de la simplification des questionnaires parlementaires au regard de cette masse de documents demeure posée.

Avec le nouveau droit d'amendement, les amendements parlementaires sont passés à l'Assemblée en moyenne de 26 entre 1998 et 2005 à 90 de 2006 à 2010. En cours d'exécution, le gouvernement donne aux commissions des finances l'ensemble des informations relatives aux actes réglementaires et va au-delà en transmettant les lettres plafonds à l'issue des arbitrages. Enfin, la limitation du niveau des annulations par voie réglementaire conduit le gouvernement à procéder à des annulations législatives, signe également d'une meilleure garantie des droits du Parlement.

Si les commissions des finances exercent leurs pouvoirs de contrôle, d'investigation et d'audition, cependant, la loi de règlement n'est pas encore un moment d'évaluation avec un faible intérêt accordé par la représentation parlementaire à l'analyse des résultats. La MILOLF évoque « un rendez-vous manqué » des parlementaires (rapport du 12 juillet 2011).

La Cour des Comptes est devenue l'auditeur externe de l'État et l'évaluateur des politiques publiques. Les commissions des finances utilisent leur pouvoir constitutionnel de demande d'assistance de la Cour des comptes dans le contrôle et l'évaluation des politiques publiques (une douzaine de rapports par an). La Cour des comptes a structuré les rapports

permettant de participer pleinement au contrôle de l'action publique: le rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques (rapport préliminaire au débat d'orientation des finances publiques au Parlement en juin), le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire lors du projet de loi de règlement ainsi que le rapport sur les comptes transmis au Parlement.

III. Les développements postérieurs à la LOLF

1. les dépassements de la LOLF

La pluriannualité budgétaire permise par la modification de la Constitution le 23 juillet 2008 fait l'objet de lois de programmation des finances publiques qui comportent un budget triennal pour l'État avec des plafonds pluriannuels d'autorisations d'engagements et de crédits de paiement. C'est un progrès certain par rapport à la LOLF qui respecte le principe de l'annualité budgétaire malgré la généralisation de la notion d'autorisations d'engagements; cela donne de la visibilité aux gestionnaires ministériels et aux acteurs institutionnels français et étrangers. Mais il ne s'agit néanmoins que d'une programmation politique, qui a jusque là bien fonctionné compte tenu de la stabilité gouvernementale.

La règle d'équilibre des finances publiques inscrite dans le projet de réforme constitutionnelle non votée est désormais prévue par le traité européen signé le 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. La LOLF ne pouvait la prévoir car issue d'un vote consensuel sur la transparence. Si l'État était une collectivité locale, la section de fonctionnement présenterait un déficit de 74 Mds€ (soit 21%).

La LOLF ne concerne par définition que l'État alors que certains objectifs sont relatifs à des politiques publiques cofinancées ou mises en œuvre avec d'autres acteurs institutionnels. Aller au-delà nécessiterait une modification de la LOLF, par exemple en fusionnant les parties recettes du projet de loi de finances de l'État et du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Cependant, le principe constitutionnel d'autonomie des collectivités locales interdit d'intégrer leurs dépenses. Celles de la sécurité sociale ne sont pas ou peu sous l'autorité directe de l'État. La modification en 2005 de la loi organique relative à la sécurité sociale a permis de prévoir des objectifs de performance bien plus adaptés dans le cadre du PLFSS.

Une éventuelle consolidation des comptes publics reste à accomplir. L'agrégation faite pour les besoins de la comptabilité nationale pour présenter les comptes des administrations publiques à la

Commission européenne, n'aboutit qu'à une harmonisation par annulation des doubles comptes (SEC 95). Une vraie consolidation aboutirait à définir, comme dans un groupe d'entreprises, une société mère et des filiales. Une telle application dans la sphère publique pose de redoutables questions de dépendance des collectivités territoriales et des différents secteurs de la sphère sociale vis-à-vis de l'État.

2. La compatibilité des réformes récentes avec la LOLF

La révision générale des politiques publiques (RGPP) a profondément transformé le paysage administratif français alors que la LOLF venait à peine d'être mise en œuvre. Il est dès lors nécessaire de s'interroger sur la compatibilité de la RGPP, réforme pour laquelle des résultats immédiats sont attendus avec la LOLF qui est une réforme de longue haleine nécessitant un changement culturel des administrations.

Sur de nombreux points, la RGPP est pleinement en ligne avec la LOLF et prolonge ses effets. Des programmes de la LOLF ont été bâtis de telle sorte qu'ils identifient des centres de responsabilité capables d'être pilotés par des responsables de programmes. Les quelque 100 programmes de plein exercice se comparaient aux quelques 200 directions d'administration centrale de l'État. En fusionnant des directions

d'administration centrale, qui composaient un même programme, la RGPP est allée au bout de la logique de la LOLF en réconciliant les périmètres de pilotage des politiques publiques et l'organisation hiérarchique de l'administration.

La déconcentration de la gestion financière au niveau local a conduit à identifier la déclinaison des programmes sous forme de BOP, au niveau régional (ou interrégional) au détriment du département. La RGPP, en décidant de faire de la région le niveau de la programmation des politiques publiques et du pilotage des fonctions supports, a consacré le niveau régional comme niveau de droit commun (décret du 16 février 2010 relatif aux pouvoirs des préfets).

La mesure de performance et le compte-rendu des résultats ont favorisé la rémunération au mérite des cadres supérieurs de l'État s'est donc imposée naturellement. Les directeurs d'administration centrale et l'encadrement supérieur de l'État reçoivent désormais une lettre d'objectifs, sont évalués et récompensés par une part variable dans leur rémunération. La prime de fonctions et de résultats (PFR), décidée par décret du 9 octobre 2009, s'étend progressivement aux catégories A et B de la fonction publique. La RGPP a également permis le principe d'un intéressement collectif pour les

services (loi du 5 juillet 2010) dont les modalités ont été définies dans le décret du 29 août 2011.

La RGPP a amplifié les efforts de transparence des opérateurs renforçant leur pilotage ou leur gouvernance. Une circulaire du Premier ministre du 26 mai 2010 définit ce pilotage stratégique avec notamment la demande de contrats d'objectifs et de performance et de lettres de mission pour les dirigeants.

La RGPP a prolongé la réingénierie des processus de CHORUS en développant la mise en place de plateformes de gestion intégrée, distinctes des services métiers, permettant de recentrer ceux-ci sur leur rôle de pilotage et de décision. La mise en place des services facturiers chez le comptable permet une réduction des délais de paiement et une meilleure qualité comptable en centralisant l'ensemble des factures et des contrôles en un seul point.

La RGPP a favorisé le développement du contrôle interne et de l'audit interne, défini par le décret du 28 juin 2011. Le décret demande la mise en œuvre dans chaque ministère d'un comité ministériel d'audit interne présidé par le ministre, la création d'une équipe ministérielle d'audit également rattachée à celui-ci et la création d'un comité d'harmonisation de l'audit interne au niveau interministériel.

D'autres mesures de la RGPP semblent moins en ligne avec l'esprit de la LOLF. La globalisation de la gestion publique par programme ministériel permise par la LOLF a trouvé une certaine limite avec la mutualisation interministérielle de fonctions supports permettant des simplifications et des économies budgétaires : l'immobilier (le service France Domaine), les achats (le service des achats de l'État) ou l'informatique (la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État).

La responsabilisation des gestionnaires voulue par la LOLF est quelque peu amoindrie quand l'affectation immobilière de chaque ministère leur est retirée au profit de France Domaine. Un programme unique d'entretien du propriétaire et un compte d'affectation spéciale du patrimoine gérés par France Domaine ont été créés. L'impératif des contraintes budgétaires justifie ces quelques entorses à l'esprit de la LOLF. Il faudrait cependant veiller à ne pas recréer des programmes par nature de dépenses qui ne seraient que le retour d'anciens chapitres. La RGPP a quelque peu bousculé le principe de la responsabilité ministérielle verticale de chaque programme en créant des directions départementales interministérielles pour lesquelles les crédits de fonctionnement et les crédits immobiliers leur ont été retirés. Un

programme ad hoc, décliné en BOP régionaux, est à la disposition des préfets. Les problèmes d'articulation entre la dimension verticale ministérielle et la dimension horizontale des politiques publiques coordonnée par le préfet (dans ses domaines de compétence) ne sont certes pas nouveaux.

La liberté de redéploiement des effectifs (ETPT), n'a pas été pleinement développée en l'absence des réformes statutaires d'ampleur telle que la création de cadres d'emploi un moment envisagés. Des progrès importants ont cependant été réalisés avec des fusions de corps mais de nombreux obstacles demeurent tant du point de vue statutaire que du point de vue des rémunérations.

Des textes sur la mobilité des fonctionnaires (loi du 3 août 2009 et ses décrets) ont cependant apporté des souplesses réelles.

L'aggravation de la situation économique et budgétaire a conduit à une démarche « top down » de la RGPP avec ses règles transversales d'économies qui s'est quelque peu heurtée à la démarche « bottom up » espérée de la LOLF à travers des choix judicieux des gestionnaires.

3. Vers une gestion publique financière codifiée

Six ans après la mise en œuvre de la LOLF, la gestion financière publique attend désormais des textes réglementaires adaptés. La réforme indispensable du décret général sur

la comptabilité publique du 29 décembre 1962 permettra de bâtir un texte général sur la gestion budgétaire et comptable publique. Ce décret aura notamment pour effet de regrouper l'ensemble du corpus juridique des règles de contrôle budgétaire (décret du 27 janvier 2005) et comptable (décret du 29 décembre 1962) dans un texte unique en les ayant au préalable adaptés aux principes et aux pratiques de la LOLF. Ce texte traduira également le droit dérivé de la LOLF en définissant la structure budgétaire des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles, le rôle des directeurs financiers, des responsables de programmes et des responsables de BOP et d'UO.

Ce texte sera également le support juridique de la modernisation des processus et circuits financiers avec la définition et le rôle des centres de services partagés et des services facturiers, et des nouveaux modes de contrôle comptable, tel que le contrôle hiérarchisé de la dépense. L'existence de CHORUS conduira également à redéfinir dans les différentes phases de la dépense, de la liquidation et de l'ordonnancement. À la suite du décret sur le contrôle interne et de l'audit interne du 28 juin 2011, le texte pourra définir précisément les règles et modalités du contrôle interne budgétaire et comptable ainsi que l'audit interne. Enfin, le texte apportera des améliorations

au cadre budgétaire des opérateurs de l'État.

La LOLF a porté ses premiers fruits: budget plus transparent, développement de la culture de la performance, application de la comptabilité patrimoniale. Mais les réformes se sont accélérées au cours de la période mise en œuvre: réduction des effectifs, réforme de l'administration territoriale de l'État, fusion et réorganisation d'administrations centrales; mutualisation des fonctions supports. La crise budgétaire que nous traversons et qui doit être résorbée, ne doit pas occulter les exigences de réforme de la gestion publique financière qui est une réforme au long cours. Le retour progressif à l'équilibre de nos comptes permettra, il faut le souhaiter, aux libertés de gestion de la LOLF de pouvoir enfin s'exprimer avec de plus grandes marges de manœuvre.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Accroissement de la dette publique

L'an 1 de la marche vers l'ajustement ?

Bulletin du CMC n° 38/juin 2012

Pour couvrir les besoins de trésorerie de l'Etat suite à une aggravation du déficit budgétaire, les pouvoirs publics ont sollicité toutes les sources de financement. Cette aggravation de l'impasse budgétaire a ainsi entraîné dans son sillage un sensible accroissement du stock de la dette publique toutes catégories confondues (dette directe du Trésor avec ses deux composantes intérieure et extérieure, et celles garanties par l'Etat).

ENCOURS DE LA DETTE PUBLIQUE: 65% DU PIB

A la différence de la décennie 1998-2007 marquée par une baisse relative du stock total de cette dette, la période 2008-2007 se caractérise au contraire par une augmentation des engagements de l'Etat. La crise de 2008 dont les effets se sont fait sentir avec décalage au Maroc et avec une intensité de plus en plus accrue corrélativement à la détérioration économique chez nos principaux partenaires européens a fini donc par peser sur la dynamique globale des finances publiques du Maroc. A la lumière de cette évolution, l'encours consolidé de la dette publique atteint 520,305MMdhs en

hausse de plus 11,6%. Cet accroissement correspondant à un additionnel de dette de 54,248MMdhs pour un flux de 47,351MMdhs en 2010.

De telles indications trop globales masquent cependant des disparités d'une composante à l'autre. Ainsi, et à la différence de la dette extérieure du Trésor dont le rythme d'accumulation est moindre que celui relevé un an plus tôt, soit respectivement 7% et 17% pour des flux de 6,7MMdhs et de 13,615MMdhs, la dette publique intérieure a progressé d'environ 14% contre 9,7% en 2010 correspondant à un supplément de plus de 40milliards contre 25,8MMdhs un an plus tôt. Globalement, c'est l'encours de la dette intérieure du trésor qui, en l'espace d'un an, qui aura augmenté dans de proportions assez fortes passant de 292,252MMdh à 332,278MMdhs à la fin de l'année sous revue; en regard, le niveau de la dette extérieure directe du trésor s'élève 292,325MMdhs contre 266,439MMdhs en 2010. Dans le même ordre d'idées, la dette garantie, progresse de 9,6% pour s'établir à 89,297MMdhs Cette progression soutenue du stock total

de la dette n'a pas modifié pour autant, fondamentalement, les ratios d'endettement qui demeurent contenus dans de proportions soutenables. En pourcentage du PIB, le taux d'endettement n'a cessé de baisser depuis le début de la décennie 1998 passant de 81,4% pour ne plus représenter que 57% en 2008 avant que la tendance ne s'inverse pour commencer à grimper de nouveau. 2008 semble constituer l'année de rupture et le démarrage d'un nouveau cycle de croissance au niveau des engagements de l'Etat pour représenter environ 65% du PIB en progression de presque quatre points en l'espace d'un an !! En termes de charges en intérêts, la dette publique totale a absorbé 20,773MMdhs. Cette charge qui représente 2,69% du PIB n'a cependant pas altéré le coût moyen de cette dette. Ce coût est même inférieur celui relevé en 2010.

DETTE INTERIEURE: FORTE CROISSANCE EN 2011

En hausse de 13,70%, l'encours de la dette intérieure publique, composée de la dette du Trésor et de la composante garantie, atteint les 332,278MMdhs au terme de l'année écoulée contre 292,252MMdhs en 2010 et 266,439MMdhs en 2009. Par rapport à 1998, le stock de cette catégorie de dette n'a cessé de progresser passant dans l'intervalle de 130,827MMdhs à 332,278 MMdhs, soit un coefficient multiplicateur d'environ 2,5 ce qui

équivalait un rythme de croissance de l'ordre de 10% par an en moyenne.

Exprimé en pourcentage du PIB, ce segment de la dette publique représente plus de 41 % en progression de quatre points en l'espace d'un an et de plus de dix points comparativement au seuil relevé en 1998. Considérée par produit, la dette publique intérieure est constituée à plus de 95% sous forme d'adjudications contre moins de 5% pour les autres produits. Enfin, cette dette a absorbé environ 15,1 06MMdhs au titre des charges d'intérêt qui représentent 1,9% du PIB. Le coût moyen de cette dette n'est que de 4,8% en baisse par rapport à au seuil observé en un an plus tôt.

DETTE PUBLIQUE EXTERIEURE: 23,5% DU PIB

La dette extérieure publique (dette extérieure du Trésor et celle garantie par lui) a atteint 188,03MMdhs à fin décembre 2011 contre respectivement un encours de 173,8MMdhs et 152,3MMdhs au terme des deux années précédentes, occasionnant une hausse de l'encours de plus de 8% en l'espace d'un an. Cette augmentation de l'encours s'est traduite par une hausse du ratio d'endettement extérieur public qui est passé de 20,8% en 2009, à 22,69% en 2010 pour se fixer à 23,5% en 2011. Cet accroissement de l'endettement a pesé sur le service de la dette extérieure

publique (amortissements, intérêt et commissions) qui enregistre une légère hausse pour représenter 4,9% des recettes courantes de la BP contre respectivement 4,7% en 2010 et 5% en 2009. Autrement dit, l'analyse détaillée des données statistiques sur la dette extérieure publique totale fonde cinq séries d'observations.

D'abord, présentée par emprunteurs, la part de la dette extérieure du Trésor dans le total de la dette extérieure publique a légèrement baissé en 2011 pour s'établir à 52,5% contre 53,10 en 2010 et 70% en 1998. Cette évolution reflète d'une part les progrès réalisés en matière de gestion active de la dette extérieure du Trésor, et d'autre part le recours accru des Etablissements et Entreprises publiques aux financements extérieurs pour couvrir leurs importants programmes d'investissement. Il est à signaler par la même occasion que la dette des établissements et entreprises publics (EEP) ou dette extérieure garantie a pour sa part considérablement augmenté au cours de ces dernières années pour s'établir à 47,5% de la dette extérieure publique en 2011 (avec un encours de 89,3MMdhs et un ratio d'endettement de plus de 11 % du PIB) contre 29,84% en 1998 !

Ensuite, s'agissant de la structure selon les créanciers, il est à relever que la dette extérieure publique est constituée en grande partie par des

emprunts vis-à-vis des créanciers multilatéraux (52% en 2011 contre 50% en 2009), des créanciers bilatéraux (39%), la part du marché financier international et banques commerciales a sensiblement baissé au terme de l'année sous revue pour représenter moins de 10%. Ces données expliquent la faible dépendance du Maroc à l'égard des marchés financiers internationaux comparativement à d'autres pays émergents.

Pour ce qui est, en troisième lieu, de la composition par devises de la dette extérieure publique au cours des dix dernières années, cette composition se caractérise par la prépondérance de la part libellée en Euros au détriment de celle libellée en dollars. Cette structure, qui reflète celle des échanges extérieurs et la composition du panier de cotation du dirham, a permis d'atténuer davantage l'exposition au risque de change en limitant l'impact des fluctuations des différentes devises. Concernant, enfin, la nature des taux d'intérêt appliqués à cette dette, il est à relever que cette dette est exclusivement une dette à moyen et long terme avec une répartition favorable en termes de taux d'intérêt: la dette à taux d'intérêt fixe constitue la principale composante avec plus de 77% du portefeuille, suivie de dette à taux d'intérêt flottant à hauteur de 22,10% de la dette à taux semi-fixe, contractée essentiellement auprès de la Banque mondiale.

L'augmentation de l'encours de la dette extérieure publique s'explique essentiellement par une accélération des mobilisations auprès des bailleurs de fonds étrangers aussi bien par le Trésor que par les entreprises publiques.

Au total, la dette extérieure publique totale a enregistré en 2011 une hausse maîtrisée d'environ 8% par rapport à l'année précédente. Cette augmentation de l'encours est le résultat de l'évolution positive des soldes nets de la dette (tirages diminués des charges globales comprenant le remboursement des intérêts et le principal Ce solde est de 8,042MMdhs en 2011 en baisse 52% par rapport à 2010 où il fût de 16,774MMdhs.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Montée des Déficits Budgétaires en 2012

Versant glissant des comptes de l'Etat

Bulletin du CMC n° 38/juin 2012

La situation des finances publiques a été caractérisée par l'accentuation du déficit passant de 15 milliards de dirhams ou 2,2% du PIB en 2009 à 35,8 milliards de dirhams ou 4,7% du PIB en 2010 à 50,1 milliards de dirhams ou 6,1% du PIB en 2011. La forte progression des dépenses de compensation qui ont atteint des niveaux record explique largement cette contreperformance. Cette forte progression des dépenses de compensation découle de la politique de l'Etat de soutenir les prix d produits alimentaires et des produits énergétiques, du maintien de l'effort d'investissement dans le cadre du soutien de l'Etat à l'activité économique.

Le risque de prolongement de cette tendance du déficit budgétaire en 2012 suscite de plus en plus des interrogations sur la soutenabilité des finances de l'Etat; question d'autant plus pertinente que le profil global du cadre macroéconomique qui prévaut actuellement est peu porteur.

Les hypothèses retenues pour la loi des Finances 2011 étaient basées sur un taux de croissance de 5%, un taux d'inflation de 2%, un cours du pétrole brut de 75 dollars le baril, un prix moyen du gaz liquide de 600 dollars la tonne et un taux de change de 8,5 dirhams le dollar. Le déficit budgétaire prévisionnel devait s'élever à 3,5 % du PIB en 2011 contre 4% en 2010.

Prévisions de la loi de Finances 2011

Les recettes fiscales devaient augmenter de 6,4% pour s'établir à 159,7 milliards de dirhams. L'IR devait rapporter 26,6 milliards de dirhams en hausse de 6,03%. En revanche, l'IS affichera des recettes en baisse de 0,14% pour s'établir à 39,2 milliards de dirhams. 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 2011 prévoit la poursuite du réaménagement du tarif et la mise en œuvre du démantèlement tarifaire avec les pays avec lesquels le Maroc est lié par des accords établissant des zones de libre-échange. Les recettes attendues sont estimées à 11,2 milliards de dirhams, en hausse de 6,46%. La taxe sur la valeur ajoutée, hors TVA à l'importation, devait rapporter 20,7 milliards de dirhams, en hausse de 9,7%. Quant à la TVA à l'importation, elle devait rapporter 26,2 milliards de dirhams, en hausse de 15,5%. Les droits d'enregistrement et de timbre devaient rapporter 12,3 milliards de dirhams en hausse de 5,05%.

Les recettes non fiscales devaient enregistrer une baisse de 12,7%

pour s'établir à 14,2 milliards de dirhams. Parmi ces recettes, celles des monopoles, ont été évaluées à 10,2 milliards de dirhams, soit une hausse de 9,5% par rapport à l'année précédente. Les recettes de privatisation ont été estimées à 4 milliards de dirham.

Les dépenses ordinaires au titre de l'année 2011 ont été estimées à près de 189,2 milliards de dirhams 2011, représentant une hausse de 24,8% par rapport à 2010. Les dépenses en biens et services devaient s'inscrire en hausse de 8,6% par rapport à 2010 pour atteindre 129 milliards de dirhams suite à l'accroissement de la charge salariale de 7,2% en liaison avec l'avancement des fonctionnaires et l'application des mesures prévues dans le cadre du dialogue social ainsi que la programmation de nouveaux postes budgétaires. Les charges en intérêts de la dette devaient s'inscrire en hausse de 7,2% par rapport à 2010 pour s'établir à 18,2 milliards de dirhams consécutive à la progression des charges en intérêts de la dette extérieure de 56,1% contre une quasi stagnation d'intérêts de la dette intérieure. Les charges au titre de la compensation étaient pour leur part estimées à 42 milliards de dirhams pour faire face à l'augmentation des prix des produits alimentaires et des cours mondiaux des produits énergétiques.

Les dépenses d'investissement ont été évaluées à 56 milliards de dirhams, en hausse de 11,4% par

rapport 2010. L'importance du budget d'investissement prévu dans le cadre de la loi de finances 2011 traduit la volonté des pouvoirs publics de poursuivre leurs efforts de soutien à l'activité économique notamment dans cadre des plans sectoriels en dépit des contraintes qui sont susceptibles de peser sur le financement du budget.

L'exécution de la LF 2011 : évolution asymétrique entre les dépenses et les recettes

L'exercice budgétaire 2011 s'est soldé par un déficit de 50,1 milliards de dirhams ou 6,1 % du PIB contre 35,8 milliards de dirhams ou 4,7% du PIB en 2010. 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.

Progression d'environ 10% des recettes

Les recettes ordinaires au titre de la LF 2011 ont été évaluées à près de 191 milliards de dirhams, soit une hausse de 17,2 milliards de dirhams ou 9,8% par rapport à l'année 2010. Les recettes fiscales et non fiscales ont contribué à cette évolution avec respectivement 8,8 milliards de dirhams ou 5,7% pour les recettes fiscales et 9 milliards de dirhams ou 55,6% pour les recettes non fiscales. L'essentiel de la progression des recettes non fiscales est le fait des

recettes de privatisation qui a porté exclusivement sur la cession de 20% du capital de la Banque Centrale Populaire aux Banques populaires Régionales drainant ainsi 5,3 milliards de dirhams aux caisses de l'Etat. Hors privatisation, la progression des recettes non fiscales s'établit à 3,7 milliards de dirhams ou 23,1%. Les recettes fiscales, hors TVA transférée aux collectivités locales, ont atteint 162,8 milliards de dirhams contre 154 milliards de dirhams en 2010 se traduisant par une stagnation de la pression fiscale à près de 22,6%.

Cette hausse des recettes fiscales est due notamment à l'amélioration des recettes des impôts directs (+7,4%) et indirects (+8,1%) et aux droits d'enregistrement et de timbre (+5,8%) au moment où les recettes des droits de douanes ont chuté de 16%.

Les recettes au titre de l'impôt sur le revenu (IR) se sont améliorées de 2,2% par rapport à 2010 et ont atteint 27,5 milliards de dirhams. Cette évolution recouvre une hausse du produit de cet impôt appliqué aux salaires notamment ceux retenus à la source qui a progressé de 14,9% alors que l'IR sur les profits immobiliers a chuté de 12% en relation avec la stagnation du marché de l'immobilier. L'impôt sur les sociétés a généré des recettes totalisant 40,3 milliards de dirhams en hausse de 14,6% par rapport à 2010 résultant pour l'essentiel du versement par l'OCP d'environ

3 milliards de dirhams en 2011. Les rentrées au titre des impôts indirects ont totalisé 72,2 milliards de dirhams, en hausse de 8,1%. Le produit de la taxe sur la valeur ajoutée (NA) a enregistré une hausse de 4,7 milliards de dirhams ou 10,2% attribuable beaucoup plus à la progression des recettes de la TVA à l'importation qu'à celles intérieures.

Les recettes de la TVA à l'importation se sont élevées à 30,9 milliards de dirhams, soit 4 milliards de dirhams ou 14,8% de plus que l'année 2010 en relation avec la progression des importations. De même, les recettes de la TVA intérieure, chiffrées à 19,4 milliards de dirhams, ont enregistré une hausse de 678 millions de dirhams ou 3,6%. Par ailleurs, les rentrées générées par les taxes intérieures de consommation (TIC), d'un montant de 21,8 milliards de dirhams, se sont accrues de 728 millions de dirhams ou 3,4%, parallèlement à la hausse des prélèvements sur les produits énergétiques de 636 millions de dirhams ou 5%. Les rentrées des droits de douane se sont élevées à 10,3 milliards de dirhams, soit un recul de 1,9 milliards de dirhams ou 16% par rapport à l'année précédente, sous l'effet 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 10,3 milliards de dirhams, et ont ainsi marqué une

progression de 579 millions de dirhams ou 4,7% par rapport à l'année précédente.

Les recettes non fiscales se sont chiffrées à 25,3 milliards de dirhams soit une hausse de 9 milliards de dirhams ou 55,6% en 2011 contre une baisse de 10,3% en 2010.

La progression des recettes non fiscales s'explique essentiellement par les recettes de privatisation liées à la cession de 20% du capital de la SCP aux Banques Centrales Régionales qui a drainé 5,3 milliards de dirhams en 2011. Quant aux recettes de monopole, elles ont permis la collecte 10,5 milliards de dirhams en hausse de 1,6 milliards de dirhams ou 18%.

Progression de 15% des dépenses globales du Trésor

Les dépenses globales du Trésor ont atteint 241,4 milliards de dirhams soit un accroissement de 31,4 milliards de dirhams ou 15% recouvrant principalement une hausse importante des charges de compensation. Ces dernières ont atteint un niveau record en 2011 totalisant 48,8 milliards de dirhams, en hausse de 21,6 milliards de dirhams ou 79,6%. La hausse des cours mondiaux des produits alimentaires et du pétrole ont entraîné une forte intervention de l'Etat pour le maintien des prix.

Les dépenses de fonctionnement, de l'ordre de 126,5 milliards de dirhams, ont pour leur part enregistré une augmentation de 9,2

milliards de dirhams ou 7,9% consécutive à une hausse de 9,7 milliards de dirhams ou 12,4% de la masse salariale, qui s'est élevée à près de 88,6 milliards de dirhams ou 10,9% du PIS alors que les dépenses des autres biens et services s sont inscrits en baisse de 580 millions de dirhams ou 1,5% s'établissant ainsi à 37,9 milliards de dirhams en 2011. L'augmentation de la masse salariale en 2011 est en relation avec les revalorisations salariales décidées dans le cadre du dialogue social et la création nouveaux postes de travail aussi bien dans le cadre de la loi de finances ou dans le cadre de l'opération de recrutement de 4000 diplômés de l'enseignement supérieur.

A l'inverse, les charges en intérêts de la dette, chiffrées à 17,5 milliards de dirhams, ont accusé une hausse de 498 millions de dirhams ou 2,9%, provenant exclusivement des intérêts sur la dette extérieure (+545 millions de dirhams ou 3,6%) au moment où ceux sur la dette intérieure ont régressé de 47 millions de dirhams ou 0,3%. Dans ces conditions, le budget ordinaire a dégagé un déficit de 2,2 milliards de dirhams au lieu d'un excédent de 12,1 milliards de dirhams en 2010.

Compte tenu des dépenses d'investissement d'un montant de 49,9 milliards de dirhams, en hausse de 2,9 milliards de dirhams ou 6,1% par rapport à 2010, et d'un solde positif des comptes spéciaux du Trésor de 1,9 milliards de dirhams,

la situation des charges et ressources du Trésor a fait ressortir un déficit de 50,1 milliards de dirhams en 2011 ou 6,1% du PIB contre 35,8 milliards de dirhams ou 4,7% du PIB un an auparavant. Hors charges de compensation, le déficit du budget s'établit à 1,3 milliards de dirhams ou 0,2% du PIB contre 8,4 milliards de dirhams ou 1,1 % du PIB en 2010. Quant au solde primaire, il représente un déficit de 3,9% du PIB contre 2,4% en 2010 contre un excédent de 0,2% du PIB en 2009.

Ponction importante du trésor sur les ressources du marché interne en 2011

L'accentuation du déficit budgétaire en 2011 s'est traduite par une augmentation du besoin de financement du Trésor qui s'est établi à 50,1 milliards de dirhams en 2011 ou plus 6,1% du PIS, contre 35,8 milliards de dirhams en ou 4,7 % du PIB un an auparavant. Pour couvrir son besoin de financement, le Trésor a sollicité davantage le marché interne des capitaux que les concours d'origine externes. Cette mobilisation de l'épargne est intervenue dans un contexte marqué par la baisse des dépôts au Trésor pour 4 milliards de dirhams et d'une ponction sur les disponibilités du Trésor auprès de la Banque Centrale. Dans le même ordre d'idée, les émissions sur le marché des adjudications demeurent la principale source de financement. En 2011, le Trésor a émis des bons à court et moyen

terme pour un montant de 36,4 milliards de dirhams au lieu de 19,9 milliards de dirhams un an auparavant, soit une hausse importante des levées de 16,5 milliards de dirhams ou 83%.

Les tirages au titre des emprunts extérieurs ont pour leur part totalisé 12,6 milliards de dirhams en baisse de 4,2 milliards de dirhams ou 25%. Les financements extérieurs proviennent notamment de la Banque Mondiale (5,1 milliards de dirhams), de la BAD (2,6 milliards de dirhams) et du Fonds Monétaire Arabe (2,2 milliards de dirhams).

Risque bien réel d'aggravation des déficits en 2012

L'analyse de la situation des charges et ressources arrêté à fin mai de cette année et comparativement à la même période de 2011 laisse entrevoir que l'économie générale des finances publiques est orientée vers la dégradation de l'ensemble des indicateurs budgétaires. Il est à noter en particulier qu'aussi bien le solde ordinaire que le solde global sont fortement déficitaires en regard à leur niveaux de 2011. Signes avant coureurs d'une aggravation des comptes publics à la fin de cet exercice? Pour rappel, le cadrage qui sous-tend le PLF 2012, repose sur des hypothèses à priori extrêmement fortes au regard des derniers développements de la conjoncture. L'entrée en récession de l'UE, principal partenaire commercial du Maroc conjuguée à l'envolée des prix des matières

premières hypothèquerait lourdement le rétablissement des finances publiques en 2012. Dans ce contexte peu porteur, l'hypothèse d'une croissance de 4,2% a été récemment révisée à la baisse pour ne plus être que de 2,4%.

D'abord, au plan international, les mesures d'austérité budgétaire annoncées un peu partout vont peser sur la croissance de la plupart des pays européens (France, Espagne, et Italie) auraient à coup sûr des impacts négatifs sur la demande étrangère adressée au Maroc. Or, par le truchement de l'inflation importée et son impact sur le pouvoir d'achat, un tel scénario pourrait réduire encore plus les marges de manœuvre de l'Etat.

Par ailleurs, n'en déplaise au discours officiel sur la résilience de l'économie nationale face aux conditions climatiques, la croissance économique reste largement tributaire des aléas climatiques et l'autonomie dont on parle est loin d'être confirmée par les évolutions récentes, comme en témoigne les années 2005, 2007, 2009,2010 et 2012. La mauvaise campagne agricole qui se confirme pour 2012 jette des doutes sur les chances de réalisation des recettes budgétaires. Autrement dit, et dans l'éventualité fort probable d'une aggravation de la conjoncture macroéconomique, le gouvernement n'aurait pas d'autre option que d'agir sur les dépenses d'investissement, les autres

catégories de dépenses revêtant un caractère incompressible (personnel, charges de la dette, compensations) ; perspectives d'autant plus probables que le niveau d'endettement public consolidé (dettes intérieure et extérieure, dettes du trésor et garantie) ne cesse de progresser depuis 2008 pour atteindre les 68% du PIS en 2011 contre 58% en 2009. L'année en cours serait-elle le prélude du retour du Maroc aux politiques d'ajustement structurel?

POLITIQUE ECONOMIQUE

Le Maroc face à la crise

Christophe Le Bec et Pascal Airault (Bureau de Rabat)
Jeune Afrique du 27 juillet 2012

Une croissance divisée par deux, des finances publiques en berne, un climat social tendu... L'économie du royaume est en souffrance. Même si les investissements étrangers et les grands travaux soutiennent encore l'activité, les autorités vont devoir repenser leur modèle de développement.

Alors que l'Union européenne (UE) entre en récession, avec une croissance attendue à -0,3 % en 2012, le Maroc s'inquiète des risques d'une transmission de la crise à son territoire. L'Europe représente 60 % de ses exportations et plus de la moitié de ses investissements étrangers... Jusqu'à présent, en dépit d'un début de politique de diversification, le pays avait fait de sa proximité avec le Vieux Continent l'un des arguments majeurs de ses plans de développement, avec une volonté d'être à la fois la base de production de l'UE et son « hub » vers l'Afrique. Aujourd'hui, ce lien étroit pourrait se retourner contre le royaume. Ainsi, la croissance des transferts d'argent des Marocains vivant à l'étranger ralentit : de 7,3 % en 2011, elle devrait tomber au-dessous de 4 % cette année.

En conséquence, le climat économique n'est pas non plus au beau fixe. Outre un repli des bénéfices des sociétés, le pays connaîtra une mauvaise saison agricole, avec un recul de 42,8 % de la production céréalière prévu pour 2012. Si la consommation des ménages (+ 2,3 %) et des administrations (+ 12,5 %) reste - pour le moment - orientée à la hausse, l'inflation remonte : 2,1 % attendus cette année, contre 0,1 % en 2011, d'après le Haut - Commissariat au Plan. De fait, la situation sociale est préoccupante, notamment chez les jeunes, dont près de 30 % sont sans emploi, d'après la Banque mondiale, qui prend en compte les 15-29 ans, contre 17,9 % selon les autorités, qui considèrent les 15-24 ans.

Contexte difficile

Du coup, les économistes ont revu leurs prévisions à la baisse. En avril 2011, le Fonds monétaire international (FMI) tablait sur 4,6 % de croissance pour 2012. Un an plus tard, il a ramené son estimation à 3,7 %. Dans une note de juin, le Haut - Commissariat au Plan pronostique désormais 2,4 % de croissance du PIB cette année. C'est

moitié moins qu'en 2011, et trois fois moins qu'en 2006.

Dans ce contexte difficile, quel est vraiment l'état de l'économie marocaine ? De quels atouts dispose le royaume pour faire face à la crise ? Quelles sont ses faiblesses ?

Finances publiques

Pour affronter cette double morosité, européenne et intérieure, le gouvernement d'Abdelilah Benkirane se trouve bien démuni. Fin 2011, le déficit public atteignait 6,2 % du PIB, son pire niveau depuis onze ans. Cette année, le ministère des Finances l'évalue à 5,5 %. Quant à la dette publique, de 430,9 milliards de dirhams (38,6 milliards d'euros) fin 2011, elle représente déjà 53,7 % du PIB (contre 47 % en Tunisie) et s'alourdit dangereusement.

Derrière ce déséquilibre se cache le coût de la stabilité des prix des produits de base (énergie, sucre et farine), supporté par la caisse de compensation. En 2011, ce poste a coûté 6,1 % du PIB (51 milliards de dirhams) à lui seul. « Le budget 2011 a été construit avec un baril à 75 dollars [environ 60 euros, NDLR], alors que les cours réels ont souvent dépassé les 100 dollars. Le système de compensation a protégé un temps les Marocains, mais aujourd'hui, avec la versatilité des cours, il n'est plus tenable », affirme Frédéric Baranger, du think-tank marocain Amadeus, qui avait publié en juillet 2011 un rapport intitulé

« Déficit public, le Maroc dans la tourmente ? ». Le FMI aussi pointe l'inefficacité du système, rappelant que « des subventions bien ciblées seraient moins coûteuses et aideraient davantage les populations pauvres. » Le gouvernement a bien relevé de 20 % les prix du carburant en juin, mais les économies dégagées paraissent insuffisantes par rapport aux ambitions sociales qu'il affiche. Il devra aussi s'attaquer à la question des retraites, sous-financées pendant des décennies : une « bombe à retardement », selon un cadre du ministère des Finances.

Le haut-commissaire au Plan, Ahmed Lahlimi Alami, se montre pessimiste. « On se dirige vers une situation similaire à celle de 1983, quand nous avons dû faire face au plan d'ajustement structurel, sous la houlette du FMI », estime-t-il, regrettant au passage que « les autorités rechignent à tenir un discours de vérité, donc d'austérité ».

Grands chantiers

Crise ou pas, le Maroc poursuit la politique de grands travaux entamée depuis l'avènement de Mohammed VI. Pas moins de 180 milliards de dirhams d'investissements ont été programmés pour 2012. Port de Tanger Med, projet de TGV, programme autoroutier, plateformes logistiques, tramways urbains, le pays se dote

d'infrastructures qui améliorent sa compétitivité. Même si certains caciques du Parti de la justice et du développement (PJD) s'étaient exprimés contre un TGV considéré comme une « dépense ostentatoire », ils s'y sont rapidement ralliés. « Le Premier ministre a d'ailleurs cité quatre ou cinq fois le mot investissement dans son discours de politique générale. L'effort de l'État et la recherche d'investisseurs extérieurs se poursuivront comme avant », indique Ahmed Fassi Fihri, de l'Agence marocaine de développement des investissements (AMDI). « Pour soulager les charges de ces grands projets, le royaume a su habilement s'assurer le soutien d'investisseurs institutionnels européens et africains », observe de son côté Frédéric Baranger. Les grands projets immobiliers continuent d'attirer des acteurs privés, souvent en partenariat avec des groupes des pays du Golfe, à l'image du Morocco Mall, plus grand centre commercial d'Afrique du Nord (2 milliards de dirhams d'investissements), qui a ouvert ses portes fin 2011. Entre 2010 et 2011, les investissements étrangers dans l'immobilier sont passés de 7,3 à 8,2 milliards de dirhams, d'après l'AMDI. Les programmes de construction de logements sociaux se poursuivent également, ce qui contribue à soutenir un secteur du BTP florissant.

Climat social

Reste qu'il y a encore beaucoup à faire pour apaiser les tensions sociales. Dans le nord du pays et à Casablanca, les syndicats du secteur textile ont lancé une série de grèves. Même au nouveau port de Tanger Med, qui a déjà connu un mouvement social fin 2011, la grogne monte. C'est au sein de la jeunesse que grandit le mécontentement. 81 % des chômeurs ont moins de 34 ans, souligne Abdelouahed Souhail, ministre de l'Emploi et de la Formation professionnelle. Les contestataires du Mouvement du 20 février, qu'on a peu entendus ces derniers mois, se remobilisent et ont annoncé une rentrée sociale « chaude ».

Le dialogue avec les syndicats, notamment avec la Confédération démocratique du travail (CDT, deuxième organisation du pays), est difficile. Cette dernière a refusé de participer aux réunions de concertation avec le gouvernement. Quelques mesures sociales ont été annoncées, comme l'augmentation des bourses trimestrielles pour les étudiants en licence et master (de 200 et 300 dirhams) et la mise en place d'un minimum retraite à 1 000 dirhams. « On préfère continuer dans l'économie de rente et acheter la paix sociale - tant qu'on le peut - plutôt que de s'attaquer à des réformes structurelles », se lamente l'économiste Mehdi Lahlou, membre du Parti socialiste unifié

(opposition). D'autres mesures devraient suivre, assure le PJD. « Nous voulons que 3,6 millions de personnes soient couvertes par le Régime d'assistance médicale [Ramed] consacré aux personnes vulnérables et nous comptons mettre en place un fonds de 2 milliards de dirhams contre la sécheresse », explique un ministre du PJD. Mais on attend le calendrier exact de ces mesures... et leur financement.

Formation

Pour réduire le chômage, un effort est aussi à faire au niveau de la formation. D'après une étude de l'Agence française de développement (AFD) sur l'emploi, 31 % des chefs d'entreprise marocains déplorent le manque de compétences des jeunes diplômés (contre 25 % en Afrique subsaharienne). La majorité des étudiants sortant de l'enseignement supérieur a du mal à trouver un premier emploi. En cause : l'inadéquation des formations aux postes disponibles. Or, dans le même temps, les entreprises sont confrontées à des pénuries de main-d'œuvre et à une inflation des salaires dans les métiers techniques et d'encadrement, notamment à Tanger. Par conséquent, certaines entreprises préfèrent partir. L'équipementier automobile Yazaki a ainsi préféré installer une nouvelle usine à Kenitra, même s'il était déjà implanté dans le nord du pays.

Pour remédier à ce déséquilibre, le Maroc a mis en place des centres de

formation : aux métiers de l'automobile à Tanger, à ceux de l'aéronautique à Nouaceur...

Environnement des affaires

Les autorités doivent également faire plus pour attirer les investisseurs. Dans le classement du rapport « Doing Business » 2012 de la Banque mondiale, le Maroc est à la 94^e place sur 183 pays. C'est loin derrière la Tunisie (46^e) et presque au même niveau que l'Égypte (110^e), deux pays pourtant affectés par des révolutions. « Un écueil majeur freine le développement entrepreneurial : le manque de transparence du système judiciaire, notamment commercial », note Frédéric Baranger. Autre difficulté pour les entrepreneurs : l'accès au foncier. « Il y a une tension sur l'immobilier au Maroc, c'est indéniable. Désormais, nous construisons immédiatement après l'acquisition, pour rentabiliser nos investissements », indique Mohamed Lamrani, PDG du groupe de distribution Marjane.

L'accès au crédit n'est pas facile non plus, notamment pour les PME. « Avant 2008, quand la croissance frôlait les 7 %, les banques avaient ouvert les robinets du crédit en faveur des PME. Depuis, la crise a compliqué la situation », estime Salaheddine Kadmiri, vice-président de la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM). « Toutefois, les formalités pour la création et la gestion d'entreprise

ont été simplifiées et raccourcies, avec la mise en place d'un guichet unique pour les relations avec l'État », modère Baranger.

Industrie

En 2011, les investissements directs étrangers dans l'industrie ont atteint 6,2 milliards de dirhams, soit 1,37 milliard de plus qu'en 2010. L'automobile et l'aéronautique ont le vent en poupe. Dans le sillage de Renault, qui a ouvert en janvier son usine de Tanger, Bombardier a confirmé son implantation à Casablanca, un investissement de 200 millions de dollars qui doit générer jusqu'à 4 000 emplois indirects d'ici à 2020. « En 2012, l'automobile marocaine exportera pour plus de 2 milliards de dollars de pièces, contre 200 millions de dollars en 2002 », se réjouit Larbi Belarbi, président de l'Association marocaine pour l'industrie et le commerce de l'automobile. « Quand nous avons commencé à mettre en place une stratégie pour le secteur aéronautique, il n'y avait que six entreprises. Aujourd'hui, elles sont plus de cent. Quant au chiffre d'affaires, qui croît de 15 % par an depuis 2010, il devrait être de 1 milliard de dollars », note Hamid Benbrahim El-Andaloussi, président du Groupement des industries marocaines aéronautiques et spatiales et ancien président de Safran Maroc.

En revanche, les secteurs industriels traditionnels du pays sont en plus mauvaise posture. Dans le textile,

les commandes européennes ont baissé de près de 30 % entre 2010 et 2011. Quant aux entreprises agroalimentaires, elles souffrent de la mauvaise saison agricole et de l'augmentation des prix des denrées, qui les a obligées à rogner leurs marges. Certains fleurons du secteur, comme Lesieur Cristal (3,45 milliards de dirhams de chiffre d'affaires) ou Centrale laitière (6,55 milliards de dirhams), sont passés sous pavillon étranger, le premier racheté par Sofiprotéol le 10 février, le second par Danone le 27 juin. Seule embellie dans les activités traditionnelles, la bonne santé du secteur extractif, avec les résultats exceptionnels de l'Office chérifien des phosphates (OCP, 16,3 milliards de dirhams de résultat net et 56,3 milliards de dirhams de chiffre d'affaires en 2011) et de Managem, très actif à l'international, dont le chiffre d'affaires a progressé de 6,7 % et le résultat net (403 millions de dirhams) de 81,5 % en 2011.

Tourisme

Même le secteur touristique est frappé par la morosité. « L'année 2012 sera certainement très difficile. Il faudra redoubler d'efforts pour surmonter la situation », prévenait dès janvier Abdelhamid Addou, directeur général de l'Office national marocain du tourisme (ONMT). Si les effets néfastes de l'attentat de Marrakech d'avril 2011 se sont vite estompés, le Maroc pâtit de l'image d'instabilité liée au

Printemps arabe et de la crise européenne. Le nombre de touristes n'a pas chuté (+ 2 % en 2011, d'après les autorités), mais ils dépensent moins et leurs séjours sont plus courts.

Entre 2010 et 2011, les investissements étrangers dans le secteur sont passés de 4,1 à 2,6 milliards de dirhams. Plusieurs programmes, notamment financés par les pays du Golfe, ont été reportés. À Marrakech, les luxueux Palais Namaskar, Taj et Selman ont ainsi vu leur ouverture repoussée d'un an.

Il faut dire que les projets s'étaient bousculés ces dernières années dans la métropole : « Le nombre de chambres a augmenté de 26 % en 2011 sur le haut de gamme et devrait croître encore de 47 % d'ici à 2013. Cela fait beaucoup dans une conjoncture morose », juge Didier Picquot, directeur de l'hôtel La Mamounia.

Commerce extérieur

Dans ce contexte difficile, le Maroc n'en finit pas de creuser son déficit commercial. En un an, de mai 2011 à mai 2012, celui-ci s'est gonflé de 10 %, passant de 76,7 à 84,4 milliards de dirhams. En cause, les importations qui progressent plus vite que les exportations (+ 7 % contre + 5 % sur un an, à fin mai 2012). Les bons résultats de l'OCP ne suffisent pas à compenser la forte augmentation du coût des produits énergétiques, dont la facture a progressé de 6,7 milliards

de dirhams (+ 18,5 %). Par conséquent, les réserves de change ont fondu. Elles ne couvrent plus que cinq mois d'importations, contre sept mois début 2011.

Finance

Malgré cela, les banques marocaines se portent bien : Attijariwafa Bank et BMCE Bank ont obtenu de bons résultats en 2011. Mais, selon les analystes, ces performances sont d'abord dues à leurs filiales internationales, notamment subsahariennes. Signe de cette bonne santé hors du royaume, le deuxième établissement du pays par le total de bilan, BCP, a repris pour 952 millions de dirhams l'ivoirien Banque Atlantique.

En revanche, le Masi, principal indice boursier de la Place de Casablanca, n'est pas à la fête. Après une baisse de 12,86 % en 2011, il a encore perdu 11,35 % depuis le début de l'année 2012. L'effet de contagion du Printemps arabe a rendu les investisseurs méfiants. Le montant des investissements étrangers en actions a baissé de 11,7 % en 2011, passant à 147,7 milliards de dirhams. Si la capitalisation boursière (458,2 milliards de dirhams) reste la deuxième d'Afrique, derrière Johannesburg, le volume des échanges s'est effondré de 26,9 % au premier trimestre. « Dès que l'Égypte sortira de l'instabilité, il y a fort à parier que la Bourse du Caire repassera devant celle de

Casablanca », estime Frédéric Baranger. Le projet de faire de la capitale économique marocaine un hub financier est-il compromis ? Tout au moins retardé en attendant des jours meilleurs.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Crise de l'euro : des solutions européennes

Pierre Jaillet, directeur général des Etudes et des Relations internationales à la Banque de France

Fondation Res Publica - www.fondation-res-publica.org

Séminaire "Approches théorique et pratique d'une monnaie commune" du 13 février 2012

L'euro me semble vivre une crise d'adolescence.

Bien né ? Mal né ? Il est né. Peut-être à la fin de cette soirée nous poserons-nous la question : Faut-il ou non garder l'euro ? Si on garde l'euro, il faut trouver des solutions pragmatiques pour le faire vivre.

Je parle d'une crise d'adolescence parce que l'euro n'a que douze ans d'existence et qu'une union économique et monétaire se juge sur le moyen et long terme.

Le procès qui est fait à l'euro actuellement, y compris par les marchés, est sans doute trop sévère. On voit comment les dettes souveraines de l'euro sont sanctionnées par le marché qui, n'ayant pas joué son rôle avant la crise, le « surjoue » actuellement. La situation des dettes souveraines de l'Italie n'est pas aussi noire que certains le disent. Les indicateurs, tels que le solde primaire (avant paiement des intérêts de la dette), le déficit total, la dette publique, révèlent que la zone euro est plutôt

en meilleure position que le Royaume-Uni, les États-Unis ou le Japon. Le FMI, dans son rapport de septembre dernier, avait noté qu'au regard des ajustements qui resteraient à faire d'ici 2020 une fois mis en œuvre les programmes en cours de consolidation budgétaire, la marge serait beaucoup plus importante à accomplir du côté du Japon (6 points de PIB) ou des États-Unis (4 à 5 points de PIB) qu'en Italie ou en France. C'est pourquoi je pense qu'on a été un peu injuste avec cet adolescent qu'est l'euro.

En même temps, l'UEM est un modèle extrêmement original et inédit qui associe la dévolution d'une politique souveraine, la politique monétaire, à une institution fédérale et le maintien de dix-sept politiques économiques nationales, ce qui conduit à un *policy mix* extrêmement complexe, à certains égards indéterminé, pour lequel on n'a pas encore trouvé de solution optimale.

Les débuts de la zone euro semblent avoir été marqués par une triple méprise :

1. On a cru que l'entrée en union monétaire, en faisant disparaître la contrainte de change, dispensait d'une discipline d'équilibre des balances des paiements. Or la crise fait parfaitement bien ressortir que dans l'union économique et monétaire, les balances des paiements, les déséquilibres extérieurs comptent. C'est très clair dans la phase actuelle, d'autant plus que la distinction entre déficit extérieur et déficit public s'estompe dans la crise. Lorsqu'un pays (comme l'Espagne) accumule plusieurs années durant des déséquilibres extérieurs importants eux-mêmes liés à l'accumulation des dettes, c'est l'État qui, au bout du compte, est amené à en prendre en charge une partie dans ses *liabilities* en se substituant au secteur privé, ce qui accroît la dette publique. Ce risque n'avait pas été bien perçu avant la crise.

2. La surveillance macroéconomique s'est du coup focalisée sur les déficits publics avec un seul instrument : le Pacte de stabilité et de croissance, contrevenant par là à la règle de Tinbergen qui recommande de ne pas tenter d'atteindre plusieurs objectifs avec un seul instrument. En outre, cet

instrument, pour différentes raisons, a mal fonctionné.

3. On a enfin pensé qu'une coordination d'essence intergouvernementale, donc dépendante d'accords entre pays ou des coalitions, sans véritable arbitre, pouvait aboutir à une coordination efficace. En outre, je rejoins Christian Saint-étienne lorsqu'il souligne qu'un régime d'unanimité ne permet absolument pas de se caler sur une solution coopérative moyenne ou optimale, mais conduit à des solutions extrêmes.

Le résultat a été un *policy mix* peu cohérent, souffrant d'un défaut supplémentaire : comme la coordination des politiques économiques était faible, on a « surchargé » le rôle de la politique monétaire en donnant sans doute une responsabilité excessive à la seule institution souveraine qui avait une responsabilité fédérale, le système européen de banques centrales (l'Eurosystème), y compris d'ailleurs dans la conduite de la politique de change.

J'évoquerai trois facteurs aggravants :

1. La concurrence fiscale demeure très imparfaitement traitée dans le cadre du marché unique, a fortiori dans le cadre de la zone euro. C'est un gros problème sur lequel on n'a pas encore trouvé de solution.

2. Les marchés financiers n'ont absolument pas été efficaces pour signaler en temps voulu les déséquilibres macroéconomiques au sein de la zone euro ;

3. Les dynamiques financières ont conduit jusqu'en 2007 à une dynamique d'endettement dans certaines économies de la zone qui a suscité l'émergence de bulles de prix d'actifs, lesquelles ont à leur tour accentué divergences structurelles au sein de l'union monétaire. Clairement, il reste beaucoup de réponses à apporter du côté de ce qu'on appelle les politiques macro-financières.

S'agissant des solutions de court terme sur lesquelles nous travaillons tous :

1. D'abord il faut sauver la Grèce. Les négociations sont en cours. On trouvera une solution qui sera douloureuse pour le secteur privé mais aussi pour le secteur « officiel » (même si je pense que c'est une erreur que de mettre le secteur « officiel » et le secteur privé sur le même plan du point de vue de leurs implications respectives dans le processus de résolution des crises d'endettement).

2. Il faut éviter la contagion, ce qui implique de convaincre tous les acteurs que la situation du Portugal, a fortiori celle de l'Irlande, sont complètement différentes de celles

de la Grèce. C'est un enjeu de communication.

3. Il faut des annonces crédibles dans le domaine des réformes relatives à la surveillance et à la gouvernance de l'UEM. De ce point de vue, les acquis des sommets d'octobre, de décembre et de fin janvier, notamment dans le cadre du nouveau traité, apportent des éléments de réponse qui feront partie de la solution globale.

4. Et bien sûr, cela a été dit, l'Eurosystème et la BCE doivent jouer pleinement leur rôle. Il faut éviter à tout prix les effets de *feedback loop*, où la crise bancaire et la crise souveraine s'entretiennent mutuellement dans une spirale incontrôlable et autoréalisatrice. À cet égard, les actions engagées par l'Eurosystème pour éviter un grippage des canaux de financement, en particulier du crédit bancaire, ont été utiles pour prévenir la propagation de la crise.

Mais ces solutions de court terme doivent être complétées par un triptyque de solutions à moyen terme :

1. D'abord il faut rendre la coordination budgétaire plus efficace. Comme Christian Saint-étienne, nous pouvons rêver bien sûr d'un budget fédéral. Le problème, c'est qu'il n'y a pas le début de l'esquisse du

commencement d'accord politique en Europe pour le faire. Peut-être arrivera-t-il, dans dix, vingt ou trente ans. Sans doute ne couvrira-t-il pas 25 % des besoins d'ajustement à l'intérieur de la zone, comme aux États-Unis, mais il excédera le budget communautaire actuel de 1 % du PIB, largement gagé par des dépenses structurelles et des dépenses de fonctionnement qui n'ont aucun effet du point de vue des ajustements à l'intérieur de la zone. Pour crédibiliser les politiques budgétaires et la coordination de ces politiques budgétaires, il faut aussi améliorer le Pacte de stabilité et de croissance. En effet, en l'absence de véritable budget fédéral au sein de l'Union économique et monétaire, ce sont les budgets nationaux qui doivent assurer les ajustements indispensables. Cela implique qu'ils retrouvent les marges de manœuvre pour que leurs politiques contracycliques et leurs politiques structurelles redeviennent efficaces. À cet égard, les mesures qui ont été annoncées pour renforcer (notamment dans le cadre de la majorité qualifiée inversée) le pouvoir de la Commission, dans son rôle d'arbitre, à la fois dans la phase préventive et la phase corrective du plan, sont bienvenues. De même, l'idée de mieux prendre en considération la dynamique de la dette publique est en soi une bonne idée puisqu'elle vise à maîtriser, à horizon des vingt ans, le retour de

dettes publiques sur un sentier soutenable.

2. Il faut renforcer le champ et la pertinence de la surveillance macro-économique. Je disais tout à l'heure qu'on s'était focalisé sur la question des déficits publics en négligeant trop d'autres variables fondamentales. L'idée du « Pacte euro plus » (effroyable jargon communautaire !) a au moins l'avantage d'une meilleure pertinence des indicateurs à suivre, tels que les déséquilibre de compte courant, de compétitivité.

3. Enfin, il faut mettre en place des mécanismes de solidarité. C'était un chaînon manquant dans la construction de l'Union économique et monétaire, qui laissait subsister un triangle d'incompatibilité entre : pas de défaut, pas de transfert communautaire, pas de financement par la banque centrale. C'est la variable intermédiaire, sous réserve de la mise en place d'une conditionnalité adaptée, qui devra servir de variable d'ajustement. C'est la logique de la mise en place de mécanismes de solidarité, tel le Mécanisme européen de solidarité (MES) qui reprendra à partir de 2012, avec une petite période d'*overlap*, le rôle du Fonds européen de stabilité financière (FESF).

Si l'on tient à l'euro, on peut imaginer des solutions idéales mais

non réalisables à un horizon raisonnable ; mais la priorité est de trouver des solutions pragmatiques qui ne font peut-être pas rêver mais qui permettent de préserver notre bien commun, qui est la monnaie unique, elle-même l'aboutissement du marché unique.

Quid de la monnaie commune ?

Au début des années 1990, dans l'équipe qui, à la Commission, préparait le traité de Maastricht et la question monnaie commune versus monnaie unique, cette option a été examinée. Peut-être le fait que la monnaie commune était défendue par les plus irréductibles et les plus conservateurs des Anglais joua-t-il un peu contre cette option (qui, dans sa version britannique était devenue le hard Ecu).

Une difficulté de cette proposition, intellectuellement très séduisante, c'est d'abord sa complexité, liée en particulier à la coexistence entre une monnaie commune qui serait utilisée par exemple pour les échanges intra-zone et extra-zone des pays membres et les monnaies nationales qui seraient utilisées par ces pays dans leurs transactions internes tout en restant rattachées à cette monnaie commune.

Il faudrait d'abord déterminer les paramètres de rattachement. Seraient-ce des parités quasi-fixes ? Seraient-ce des systèmes de type

« *crawling peg* » (ajustement progressif entre la monnaie interne et la monnaie commune) sur la base de l'évolution des prix relatifs ou des coûts salariaux unitaires ? Complicé, et assorti sans doute d'un problème de visibilité.

Il serait aussi compliqué d'avoir des contrats, applicables à l'ensemble de la zone, qui se réfèrent soit à la monnaie commune soit aux monnaies nationales. De même, et c'est une difficulté pour la politique monétaire, comment gérer des anticipations d'inflation hétérogènes dans la zone de monnaie commune ? Comment, dans le cadre d'une telle coexistence, fonctionnerait le marché monétaire ou même l'ensemble des marchés des biens et services ?

Le risque est que cette complexité et ce défaut de visibilité n'entraînent une instabilité intrinsèque qui conférerait à cette monnaie commune certains inconvénients attribués à la monnaie unique, sans en avoir les avantages. Un avantage indiscutable de la monnaie unique est en particulier d'avoir réduit fortement les coûts de transaction à l'intérieur du marché unique. Gardons aussi en mémoire les crises du SME des années 90.

A cet égard on peut évoquer à nouveau le début des années 1990.

Un célèbre rapport de la Commission européenne, intitulé « Marché unique, monnaie unique » montrait qu'un marché unique dans lequel les hommes, les capitaux et les marchandises circulaient librement devait inévitablement déboucher à un moment ou à un autre sur l'unification monétaire. La monnaie unique paraît de ce point de vue la solution appropriée.

BANQUE

Ce qu'apporte la nouvelle loi bancaire

La Vie Economique /septembre 2012

L'adhésion des établissements de crédit à la médiation sera obligatoire et un texte d'application arrêtera ses mécanismes. Une centrale des risques pour les chèques, les effets et les avis de prélèvement sera mise en place.

Diffusé depuis quelques jours par Bank Al-Maghrif, le projet de nouvelle loi bancaire semble avoir capté l'attention surtout par le fait qu'il met en place un cadre complet pour l'introduction de la finance islamique (dite participative dans la nouvelle loi). De sources proches du dossier, l'on apprend même que plusieurs dizaines de textes d'application devraient s'ajouter au dispositif pour encadrer au mieux la finance participative. La course est engagée pour faire adopter ces textes en même temps que la nouvelle loi bancaire, d'ici la fin de l'année.

Mais pour capitale qu'elle soit, la finance participative est loin d'être la seule nouveauté du projet de loi bancaire. Au registre des relations avec la clientèle, la nouvelle loi impose aux établissements de la place d'adhérer au dispositif de la médiation pour la résolution amiable des conflits. Cette adhésion est à vrai dire déjà favorisée par le fait que les associations

professionnelles du secteur (GPBM et APSF) sont signataires d'une charte sur la question. Et c'est sur cette base qu'un médiateur pour les sociétés de financement et un autre pour les banques sont aujourd'hui en activité. Mais en l'état actuel des choses, l'adhésion à ce système n'est obligatoire pour aucun établissement de la place, ce à quoi remédie donc la nouvelle loi. Plus encore, les textes d'application qui devraient s'en suivre doteront le mécanisme de la médiation dans le secteur financier du cadre technique légal qui lui fait défaut jusqu'à présent.

62% des avis de prélèvement ont donné lieu à des incidents de paiement en 2011

Egalement au chapitre des relations avec la clientèle, la nouvelle loi prévoit la création de services de centralisation des incidents de paiement, dits services d'intérêt commun, pour un ensemble d'instruments à l'image de ce qui se fait déjà pour le crédit à travers le Crédit Bureau (centrale des risques). De fait, les chèques, les effets de commerce et les avis de prélèvements devraient bénéficier de leurs propres services de centralisation des incidents de paiement. Reste à savoir s'ils seront

inclus dans l'actuel système de centrale des risques ou s'ils bénéficieront de dispositifs distincts. En tout cas, la mise en place de ces nouveaux outils semble avoir été dictée par les forts taux de rejet enregistrés par la plupart des moyens de paiement ces derniers mois. Par exemple, près de 62% des avis de prélèvements en volume ont donné lieu à des incidents de paiement en 2011.

Autre nouveauté notable pour les clients des établissements financiers, le projet de loi bancaire institue un dispositif plus étoffé pour prendre en charge les établissements en difficulté. La nouvelle réglementation reprend même à son compte le mécanisme de « bad bank » né dans le sillage de la crise internationale, consistant à mettre en place une institution spéciale pour absorber les actifs non performants d'un établissement en difficulté, pour permettre à ce dernier de s'en sortir. Autre mécanisme institué par la nouvelle loi pour parer aux éventuelles défaillances des acteurs du marché, un Fonds collectif de garantie des dépôts (FCGD) devant entre autres permettre de restituer les fonds déposés par la clientèle auprès d'un établissement en difficulté. Il ne s'agit pas à vrai dire entièrement d'une nouveauté car ce dispositif existe déjà et sa dotation atteint même près de 11 milliards de DH actuellement.

Les prérogatives de Bank Al-Maghrib renforcées

Cependant, le mécanisme sera revu du tout au tout par la nouvelle loi. Géré jusque-là en interne par Bank Al-Maghrib, le fonds sera désormais administré par une société gestionnaire dont le capital sera détenu par la banque centrale et les établissements de crédit adhérents au fonds. Cette nouvelle configuration vise en fait à résoudre une situation de conflit d'intérêts de par le fait que BAM se charge jusqu'à présent de la mise en jeu de la garantie du fonds, d'une part, et de sa gestion, d'autre part.

Sur un autre registre, l'un des grands apports consiste en l'élargissement des prérogatives de Bank Al-Maghrib quant à plusieurs aspects. Celle-ci a désormais la possibilité de s'opposer à toute acquisition ou prise de participation d'un établissement financier dans une entreprise marocaine quelconque même si, c'est là la nouveauté, l'opération en question respecte les conditions fixées par la loi. Plus encore, BAM aura désormais son mot à dire dans les opérations de prise de participation d'un établissement financier national à l'étranger, alors qu'elle n'exprimait pas d'avis sur la question jusqu'à présent.

Sur le même plan, les banques offshore et surtout les associations de micro-crédit rentreront désormais pleinement dans le

champ de prérogatives de la banque centrale. En effet, ces deux types d'établissement ne dépendent pour l'heure de l'organe d'émission qu'au titre du contrôle tandis que l'octroi ou le retrait d'agrément ainsi que le régime des sanctions pour ces entités demeurent du ressort des Finances. Ce à quoi il fallait donc remédier du fait que «cette configuration ne permet pas à la banque centrale de mener à bien sa mission», justifient les initiateurs de la nouvelle loi.

distribuer des crédits, à l'inverse des banques.

Les « établissements de paiement » verront le jour

Un des apports du projet de loi bancaire porte sur la création d'un nouveau genre d'établissements à part entière : les établissements de paiement. Dans les grandes lignes, il s'agit de sociétés habilitées par Bank Al-Maghrib à commercialiser de nouveaux moyens de paiement telles que les cartes prépayées ou encore le mobile banking. L'exploitation de ces canaux était jusqu'à présent l'apanage des banques car il n'existait pas justement de cadre juridique encadrant des entités se spécialisant exclusivement dans les nouveaux canaux de paiement. La nouvelle loi bancaire remédie donc à cela mais elle veille également à bien circonscrire l'activité des établissements de paiement. Il est important à ce titre de préciser que ces derniers ne sont pas autorisés à employer les dépôts qu'ils collectent à travers divers canaux pour

BANQUE

Rapport de Bank Al-Maghrib de 2012 (Extrait)

Le Conseil de Bank Al-Maghrib a noté que l'évolution de l'inflation est restée modérée, en ligne avec l'appréciation faite lors de sa réunion de décembre dernier. Après 0,4% en moyenne au quatrième trimestre 2011, l'inflation en glissement annuel s'est située à 0,9% en janvier pour revenir à 0,4% en février. Parallèlement, l'inflation sous-jacente, qui reflète la tendance fondamentale des prix, s'est établie à 1,4% en février, après 1,6% en janvier et 1,7% en décembre. Dans le même temps, le rythme de progression des prix à la production industrielle a significativement décéléré, revenant de 13,4% en décembre à 7,8% en janvier, en liaison avec le recul du rythme de renchérissement des matières premières sur le marché international.

Sur le plan international, les perspectives de croissance de l'activité économique pour 2012 ont de nouveau été abaissées pour tous les groupes de pays, avec une ampleur plus marquée pour ceux de la zone euro, pour lesquels l'incertitude sur la soutenabilité des dettes souveraines persiste et les risques de récession se sont intensifiés. En parallèle, une relative atténuation des tensions a été

observée au niveau des conditions financières, les marchés monétaires et obligataires, aussi bien aux Etats Unis que dans la zone euro, ayant connu une baisse des rendements des titres souverains, ainsi qu'une modération des taux et spreads interbancaires. Globalement, ces évolutions laissent entrevoir une poursuite du reflux des tensions inflationnistes d'origine externe au cours des prochains trimestres, ainsi qu'une baisse plus accentuée de la demande étrangère adressée au Maroc.

Au niveau national, l'estimation de la croissance sur la base des données disponibles, aussi bien pour le PIB global que pour celui non agricole, a été maintenue entre 4% et 5% pour l'année 2011, tandis que la prévision pour 2012 a été revue à la baisse. La matérialisation des risques qui pèsent sur la performance du secteur agricole, ainsi que l'affaiblissement anticipé de l'activité dans les pays partenaires, devraient en effet ramener la croissance à moins de 3% pour le PIB global et entre 3% et 4% pour sa composante non agricole. Dans ces conditions, l'output gap non agricole, plus pertinent pour l'évaluation des tensions inflationnistes, devrait

globalement se maintenir à des niveaux ne représentant pas de risques pour la stabilité des prix au cours des prochains trimestres.

L'analyse des évolutions monétaires fait ressortir une stabilité du rythme de progression annuel de M3 à 5,7% entre le quatrième trimestre 2011 et le mois de janvier 2012. L'écart monétaire s'est en conséquence maintenu à un niveau négatif, laissant indiquer l'absence de pressions d'origine monétaire sur les prix. Pour sa part, le rythme de progression du crédit bancaire a enregistré une augmentation ponctuelle notamment des facilités de trésorerie, passant de 8,1% au dernier trimestre 2011 à 10,6% en janvier 2012, avant de revenir en février autour de 8% selon les chiffres préliminaires.

Sur la base de l'ensemble de ces éléments, la prévision centrale de l'inflation ressort en ligne avec l'objectif de stabilité des prix. L'inflation devrait s'établir à environ 1,9% au terme de l'horizon de prévision, soit le deuxième trimestre 2013, et devrait se situer autour de 1,7% pour 2012. Pour sa part, l'inflation sous-jacente devrait rester modérée, ne dépassant pas 2% au terme de l'horizon de prévision.

Dans ce contexte caractérisé par un repli sensible de l'activité économique et d'une prévision centrale de l'inflation durablement en ligne avec l'objectif de stabilité des prix ainsi qu'une balance des

risques orientée à la baisse, le Conseil a décidé de ramener le taux directeur de 3,25% à 3%, tout en continuant de suivre de près l'ensemble de ces éléments.

NTIC - GRH

Les titres payables par Internet TIPI, un pas de plus vers l'e-administration

**Jérôme BURCKEL, Chef du bureau à la Direction générale des finances publiques
Gestion et Finances Publiques / Octobre 2011**

Depuis plusieurs années, la Direction générale des finances publiques (DGFIP) a engagé une action de réingénierie du recouvrement des recettes non fiscales des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. A ce titre, les procédures de recouvrement de ces produits locaux sont en cours d'harmonisation avec celles du recouvrement fiscal.

Compte tenu de l'existence de deux acteurs pour le recouvrement des produits locaux (l'ordonnateur, c'est à dire l'exécutif local, et le comptable public), la réingénierie de l'amont de cette chaîne administrative suppose un partenariat étroit noué entre eux. En juin 2010, le Conseil de modernisation des politiques publiques a donc fixé l'orientation suivante : « Dématérialiser les échanges avec le secteur public local (renforcer la dématérialisation des pièces échangées, moderniser la chaîne de traitement des produits locaux et développer le règlement des produits locaux par carte bancaire notamment sur internet) ». Pour atteindre cet objectif, un groupe de travail, réunissant des

représentants de la DGFIP et des associations nationales représentatives des ordonnateurs locaux (AMF, ADF, ARF, ...) a étudié les bonnes pratiques relevées en ce domaine sur le terrain et a synthétisé des recommandations méthodologiques dans une charte des bonnes pratiques de gestion des produits locaux diffusée début 2011.

Parmi les 22 axes d'amélioration du recouvrement des produits locaux énumérés par cette charte, le sixième préconise d'offrir aux débiteurs concernés une palette de moyens de paiement suffisamment large pour favoriser les paiements spontanés.

En effet, la charte constate que « l'un des leviers permettant d'accroître le taux de paiement spontané consiste à offrir au débiteurs de produits locaux une palette de moyens de paiement adaptée à leurs besoins. Plus la démarche de paiement, sera simplifiée, plus le taux de recouvrement amiable sera important. Il convient ainsi de favoriser l'usage de moyen de paiement ne nécessitant pas l'envoi d'un chèque. [...] Parmi les solutions ainsi proposées aux

organismes publics locaux, figure le dispositif TIPI de paiement par carte bancaire via internet permettant d'enrichir l'interactivité de leurs propres sites web».

1. La promotion des moyens de paiement alternatifs au chèque et au numéraire constitue un enjeu fort pour la DGFIP

Sortir sa carte bancaire ou payer par Internet, sont autant d'actes qui s'inscrivent de plus en plus naturellement dans la vie quotidienne de nos concitoyens. Dans un environnement évolutif, et face au développement remarquable du commerce électronique", l'Administration se doit de profiter de ce contexte technique favorable pour faciliter la vie des citoyens et démontrer sa capacité à rechercher une plus grande efficacité en rationalisant ses procédures. Avec le développement des moyens de paiement automatisés, et plus particulièrement du paiement en ligne, l'Administration répond à cette double exigence.

En 2009, la part des moyens de paiement automatisés a encore progressé de 14% dans le secteur public local. Sur 115 millions d'encaissements, 42 millions ont été réalisés par un autre moyen de paiement que le chèque ou le numéraire. Avec 22 millions de transactions, la carte bancaire, en proximité ou à distance confirme son positionnement privilégié dans

les habitudes des français".

Devant le Comité Consultatif du Secteur Financier (CCSF) notamment, la DGFIP affiche depuis plusieurs années sa détermination à favoriser l'épanouissement en sphère publique de moyens de paiement alternatifs au chèque et au numéraire. Elle y consacre des moyens techniques, humains, et financiers importants qu'il s'agisse de créer et d'administrer les trois plus gros centres d'encaissements d'Europe qu'elle gère, d'équiper plus de la moitié des centres des finances publiques chargés du secteur public local (trésoreries) de terminaux de paiement électronique", d'accompagner les entités publiques dans leurs projets visant à proposer des dispositifs de paiement alternatifs, de participer à des expérimentations sur l'usage de dispositifs de paiement innovants à Metz, Issy-les-Moulineaux ou Nice par exemple et enfin de proposer une solution industrielle d'encaissement sur Internet. Désormais, avec son dispositif TIPI (Titre de recette Payable par Internet), la DGFIP va plus loin et fait un pas décisif vers l'e-administration.

2. TIPI, un nouveau service qui s'inscrit dans la nouvelle offre de service de la DGFIP à destination des collectivités territoriales et de leurs usagers

L'un des objectifs majeurs de la création de la DGFIP en 2008 est

d'enrichir l'offre de services aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Parmi ces nouveaux services, l'offre TIPI répond à un besoin croissant de ces derniers qui souhaitent de plus en plus enrichir l'interactivité de leur site internet et simplifier les démarches de leurs usagers.

Ce projet a été mené en liaison étroite avec les collectivités territoriales. Au milieu des années 2000, les premières d'entre elles ont commencé à s'intéresser au paiement en ligne, répondant ainsi à la demande croissante des citoyens. Elles ont équipé des régies, dans les domaines du tourisme, du loisir ou de la culture, de dispositifs d'encaissement en ligne, permettant ainsi aux usagers d'acheter et de payer un billet pour un spectacle, de réserver une place de camping et de la payer, ou encore d'alimenter un compte famille permettant de régler aussi bien la crèche que le restaurant scolaire ou le centre de loisirs.

Les premières solutions techniques se sont avérées acceptables pour les usagers mais souvent peu performantes pour les services gestionnaires dans la mesure où la chaîne de traitement était généralement rompue avant l'émargement comptable de la recette dans l'application métier du régisseur. Une armée invisible continuait de travailler manuellement dans l'ombre de ce paiement dématérialisé, si l'on peut dire.

Dans la continuité de ces pionniers de l'e-administration, certaines collectivités ont souhaité prolonger cette relation plébiscitée par les utilisateurs. La DGFIP a écouté cette demande et a travaillé dès 2009 avec les villes de Dijon puis d'Amiens, pilotes historiques, très vite rejoint par la Communauté de l'Agglomération Rouen Elbeuf Austreberthe (CREA) et Saint-Yorre.

En 2010, à la suite de ces premières expérimentations probantes, la DGFIP a proposé une solution industrielle d'encaissement en ligne pour les titres de recettes émis par les ordonnateurs locaux et pris en charge par les comptables publics : créances scolaires et périscolaires (cantines, crèches, garderie), redevances d'eau et d'assainissement, redevances d'ordures ménagères, frais de transports scolaires par exemple. Ce nouveau service complète la gamme des autres moyens dématérialisés d'encaissement des créances locales, dont le prélèvement automatique. Il n'a pas vocation à se substituer aux régies de recettes et aux autres moyens de paiement automatisés existants mais bien à les compléter pour limiter le recours au chèque et au numéraire. Dernière étape du processus de recouvrement et de la chaîne de facturation, le paiement est un élément clef de l'e-administration. Il conditionne souvent la dématérialisation de procédures connexes (réservation, facturation,

...). C'est en ce sens que TIPI doit aussi servir de levier à l'approfondissement de la dématérialisation et du renforcement de la performance de la gestion publique locale, la suppression d'échanges sur papier s'accompagnant en général d'une remise à plat des procédures liées.

3. Une solution d'encaissement en ligne qui renforce le développement de l'e-administration et automatise l'encaissement des recettes locales

Pour les usagers, le dispositif s'inscrit dans la continuité de ce qu'ils connaissent et pratiquent. Le développement du e-commerce a conduit les usagers à une certaine familiarité avec ces nouveaux modes de paiement.

Pour eux, le bénéfice se traduit en termes de simplicité, de rapidité et d'accessibilité. En effet, les dettes peuvent être payées, pendant toute la phase amiable (avant envoi des commandements à payer/mises en demeure) en tout lieu doté d'un accès internet, en seulement quelques clics, 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24, le tout dans des conditions de sécurité optimales. L'enjeu est donc bien de banaliser l'action de paiement en sphère publique par rapport à ce qui se fait en sphère privée. L'utilisateur doit pouvoir trouver les mêmes réponses, la même souplesse quand il paie une facture d'électricité ou de

téléphonie que lorsqu'il règle une facture d'eau ou de crèche (ces derniers services pouvant également être offerts par des acteurs privés, la comparaison de la qualité de la relation au client est facile pour les usagers).

Pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les gains induits par le dispositif sont également multiples : celui-ci répond à une demande des citoyens-usagers, modernise l'image du service public local et dynamise les sites Internet des collectivités adhérentes. La diversification de l'offre en moyens de paiement permet également d'améliorer le taux de paiement spontané (économie des frais de relance des débiteurs retardataires). L'automatisation de la chaîne d'encaissement conduit, par ailleurs, à réduire le délai de traitement des opérations d'encaissement et ainsi à améliorer la trésorerie des organismes locaux créanciers.

Pour les comptables de la DGFIP, l'automatisation des procédures grâce à TIPI simplifie leurs opérations d'encaissement et sécurise les transactions. Un dialogue entre les systèmes d'information HELIOS (gestion comptable) et TIPI permet d'automatiser l'émargement comptable des titres de recette ainsi payés. Pour chaque journée comptable, un flux d'émargement est proposé à la validation en bannette HELIOS fonctionnant

comme une boîte aux lettres électroniques. Il correspond au flux financier retracé sur le relevé du compte bancaire du comptable public ouvert à la Banque de France. Tout ceci permet au comptable public de retrouver des marges de manœuvre pour redéployer ses moyens, par exemple en faveur du recouvrement contentieux plus offensif.

Ainsi, TIPI permet l'automatisation complète de la procédure depuis l'émission du titre de recette (totalement dématérialisable par l'ordinateur utilisant le protocole d'échange standard informatique avec HELIOS) jusqu'à la prise en compte de l'opération de paiement dans les écritures du comptable.

4. Avec TIPI, la DGFIP propose un service évolutif et adaptable aux choix d'encaissement en ligne de chaque organisme public local.

Le recours à TIPI est d'abord un choix à faire par chaque collectivité ou établissement. Il s'agit d'une solution d'encaissement industrielle qui était jusqu'à présent accessible aux collectivités disposant de leur propre site Internet. Un cahier des charges décrit les pré-requis fonctionnels et techniques qui doivent être respectés.

En terme contractuel, chaque adhésion au dispositif est formalisée par la signature d'une convention entre la collectivité intéressée et la

DGFIP. La collectivité choisit les produits qu'elle souhaite proposer au paiement en ligne sur Internet. L'adhésion au service est l'occasion pour les collectivités de rationaliser la chaîne de recette et de facturation, dans le cadre d'une discussion avec leur comptable qui peut les guider dans cette réflexion (adaptation notamment des avis adressés aux débiteurs pour les inviter à utiliser ce service). TIPI s'inscrit ainsi pleinement dans le mouvement de réingénierie des chaînes de facturation des produits locaux (cf. charte des bonnes pratiques précitée).

Dans la première version de TIPI proposée depuis 2010, les collectivités adhérentes doivent aménager leur site Internet pour qu'il soit en mesure de transmettre à TIPI les informations nécessaires à l'identification de la dette payée (la référence de la dette, son montant et une adresse électronique valide). À cette fin, elles peuvent opter pour un formulaire de saisie ou un compte-usager (compte-famille) auquel l'utilisateur a accès en s'identifiant sur le site de sa collectivité et sur lequel il peut consulter l'ensemble de ses dettes.

Après identification et validation de son souhait de payer sa dette sur le site de sa collectivité, les données transmises à TIPI font l'objet de contrôles de cohérence. Après ces contrôles, l'utilisateur pourra effectuer son paiement en mode sécurisé par

l'intermédiaire d'un gestionnaire de télépaiement. Il lui suffit alors de saisir son numéro de carte bancaire, la date de fin de validité de cette carte ainsi que le cryptogramme. A l'issue du paiement, l'usager reçoit sur son adresse électronique un ticket de paiement qui confirme la prise en compte de son paiement. Une copie de ce ticket de paiement est transmise sur la boîte générique du poste comptable chargé du recouvrement. Le comptable recevra quant à lui le flux financier correspondant à ce paiement ainsi qu'un flux d'encaissement dans HELIOS.

En 2011, la DGFIP étend son offre TIPI en ouvrant son propre site de paiement des créances du secteur public local afin de notamment d'offrir ce service à toutes les collectivités qui ne souhaitent pas développer ou modifier leur propre site. Si une large majorité des collectivités territoriales dispose d'un portail usager, le contenu éditorial peut se limiter aux informations essentielles sur la vie citoyenne et ne pas proposer d'interactivité. Pour permettre à tous les usagers de disposer du même service sur l'ensemble du territoire, la deuxième version de TIPI s'étoffe d'un accès direct à un site de paiement en ligne administré par la DGFIP.

Par ailleurs, la DGFIP porte une attention toute particulière à la sphère hospitalière où les attentes

sont fortes. Il s'agit d'offrir ce service sur l'ensemble de la chaîne, aussi bien pour l'encaissement des factures recouvrées dans le cadre des régies que pour le recouvrement des titres de recette confiés aux comptables de la DGFIP. La Direction Générale de l'Offre de Soins (DG OS) mais également les éditeurs de la sphère hospitalière sont associés à ces travaux en cours qui doivent nécessairement s'articuler avec le projet interministériel FIDES et tenir compte des spécificités du domaine.

Une première étape consiste à tester, avec l'appui de la DGME et de la DGOS, le service de paiement sur Internet dans le cadre des régies de recettes des hôpitaux, ce qui correspond d'ailleurs à la première étape de facturation en général. Deux établissements pilotes expérimenteront le dispositif à partir de l'été 2011, le Centre hospitalier de Bourg en Bresse et le Centre hospitalier universitaire de Toulouse, sur la base de travaux menés avec l'éditeur de ces deux établissements, le Midi Picardie Informatique Hospitalière (MIPIH). Une seconde étape du projet consistera à expérimenter, à l'horizon 2012, le paiement des titres hospitaliers cette fois.

À plus long terme, le périmètre du dispositif TIPI doit pouvoir s'élargir à d'autres catégories d'entités publiques dont la DGFIP tient les comptes bancaires dans le cadre du service des dépôts de fonds au Trésor et en particulier aux

Etablissements Publics Locaux d'Enseignement.

Avec ces diverses évolutions, TIPI vise à l'universalité du service de paiement par carte bancaire sur Internet pour la sphère publique locale. Ce faisant, la DGFIP progresse significativement sur le chemin des nouvelles technologies de paiement. Elle accompagne d'ailleurs les entités publiques qui expérimentent les dispositifs d'avenir reposants sur les modes de paiement sans contact de proximité. Pour les usagers, TIPI est bien un saut vers l'e-administration. A l'occasion de la remise des prix des Victoires de la modernisation de l'État, le 7 juillet 2010, le projet TIPI (Titres payables par Internet) a d'ailleurs été lauréat d'un prix spécial qui récompense cet enrichissement de l'offre de services de la DGFIP aux organismes publics locaux.

NTIC - GRH

Retraites: les points de vue de la Commission européenne et de l'OCDE

**Jacques Bichot, Economiste, professeur émérite à l'Université Lyon 3
Gestion et Finances Publiques, Août-Septembre 2012**

En France, la question des retraites a été remise sur le devant de la scène à la fois par le Conseil d'orientation des retraites (COR) et par la campagne électorale, à laquelle ont succédé les premières décisions du gouvernement Ayrault. Le COR a en effet indiqué qu'il commençait à travailler sur de nouvelles projections, à l'horizon 2060, sans cacher que la détérioration de la situation économique conduirait vraisemblablement à « noircir » les perspectives financières du système français de retraites par répartition fournies antérieurement. La « réflexion nationale sur les objectifs et les caractéristiques d'une réforme de la prise en charge collective du risque vieillesse » dont la loi retraites du 9 novembre 2010 dispose qu'elle aura lieu « à compter du 1^{er} semestre 2013 » pourra ainsi se dérouler en connaissance de cause. Quant à l'actualité politique, l'extension du dispositif « carrières longues » mis en place en 2003, assez souvent présentée comme un retour partiel à la retraite à 60 ans, suscite

évidemment de nombreux commentaires, puisque la dépense supplémentaire qui en résultera rend encore un peu plus difficile le retour à l'équilibre des finances publiques.

Au niveau international, l'inquiétude provoquée par la progression des dettes publiques et l'ampleur de certains déficits conduit également à scruter attentivement les perspectives d'avenir en matière de retraites. La Commission européenne a ainsi publié en février 2012 un livre blanc intitulé « Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables ». Quant à l'OCDE, cette organisation a publié en 2011, comme tous les deux ans, un *Panorama des pensions*, mais elle a aussi publié pour la première fois, en juin 2012, des *Perspectives de l'OCDE sur les pensions*; ce document manifeste une forte inquiétude et presse les pays membres de « continuer de réformer leurs systèmes de pensions s'ils veulent qu'ils restent financièrement viables et adaptés ». Le cas français, s'il possède certaines spécificités, n'est donc

nullement isolé: ceux qui s'y intéressent ont tout intérêt à examiner attentivement ce qui se fait et ce qui se dit ou s'écrit dans les autres pays développés et dans les organismes internationaux. Le présent article voudrait, sans prétendre remplacer les documents originaux, en indiquer quelques points forts, de façon à faciliter cet indispensable « *benchmarking* ». En outre, la formulation qui figure dans la loi retraites 2010 [« réforme de la prise en charge collective du risque vieillesse »] incite à ne pas s'attacher exclusivement aux retraites par répartition, mais aussi - fut-ce plus succinctement - aux formules de retraites par capitalisation ayant une dimension collective, ainsi qu'à la couverture des personnes âgées contre les risques maladie et dépendance, bien plus importants pour elles que pour leurs cadets.

I. Inquiétudes et stratégies européennes

L'introduction du Livre blanc européen est on ne peut plus claire: « Le vieillissement de la population fait peser une menace importante sur les systèmes de retraite dans tous les États membres. À moins que les femmes et les hommes, qui vivent plus longtemps, travaillent également plus longtemps et épargnent davantage pour leur retraite, l'adéquation des pensions ne pourra plus être garantie, car

l'accroissement des dépenses que cela impliquerait serait intenable.»

1.1. Les inquiétudes

L'enjeu est le revenu des Européens âgés, dont les pensions publiques sont la principale ressource. Rappelons à ce propos la typologie des trois piliers: le premier pilier, constitué d'un régime ou de régimes auxquels il est obligatoire d'adhérer, fonctionne totalement ou principalement par répartition; le second pilier correspond à des plans de retraite organisés au niveau de l'entreprise ou de l'administration, souvent mais pas exclusivement sous forme de fonds de pension; le troisième pilier est le domaine de l'épargne volontaire et individuelle en prévision de la retraite.

Dans certains pays européens, comme les Pays-Bas ou la Grande-Bretagne, ou encore la Suisse (hors Union européenne), le second pilier est très important. Quant au troisième pilier, ses contours sont plus flous, dans la mesure où la plupart des éléments de patrimoine peuvent être convertis en rente viagère par un organisme d'assurance, si bien que les « produits tunnel » où l'épargne accumulée débouche obligatoirement sur une sortie en rente sont concurrencés par des formes d'accumulation laissant davantage le choix entre leur utilisation par la personne âgée ou la transmission à ses héritiers.

Si les difficultés au niveau de l'emploi, liées au marasme économique actuel, pèsent sur les retraites par répartition, le deuxième pilier et une partie importante du troisième ne sont pas épargnés: « les régimes par capitalisation sont touchés par la diminution des rendements et de la valeur des actifs », observe la Commission. Certes, les péripéties boursières doivent être relativisées quand il s'agit de placements dont l'horizon est à plusieurs décennies; néanmoins, il n'est pas certain que la rentabilité à long terme des valeurs mobilières et de l'immobilier soit suffisante pour suppléer les faiblesses que les évolutions démographiques entraînent au niveau du premier pilier.

Deux observations doivent être faites à ce sujet.

Premièrement, du point de vue économique, les placements en titres des dettes publiques présentent bien des points communs avec les retraites par répartition. En effet, depuis des années les États ne s'endettent pas tant pour investir que pour financer des dépenses courantes - y compris le cas échéant subventionner les régimes de retraite par répartition. Dans ces conditions, le service de la dette repose principalement sur la capacité de paiement future des contribuables - et donc sur les gains professionnels des contribuables

dans les prochaines années et décennies, lesquels constituent également l'assiette des prélèvements destinés au paiement des pensions par répartition. Autrement dit, épargner en vue de sa retraite en passant par un organisme qui investit massivement en obligations des Trésors publics ne constitue pas une diversification très forte par rapport à la répartition: les risques sont voisins. À cet égard l'analyse économique se doit de dissiper certaines illusions liées aux différences institutionnelles et juridiques.

Deuxièmement, les valeurs mobilières et l'immobilier (y compris le foncier) ne sont pas insensibles aux évolutions démographiques. Lorsqu'il y a beaucoup d'épargnants (généralement des personnes dans la force de l'âge) par rapport aux retraités, la demande de produits financiers et de biens immobiliers est forte par rapport à l'offre, ce qui est favorable à une hausse des prix de ces actifs, excellente pour les retraites par capitalisation. Et lorsque la proportion de retraités s'accroît, et que les cotisants se font plus rares, les fonds de retraite et autres organismes analogues doivent vendre plus d'actifs qu'ils n'en achètent: cela n'est guère propice à une hausse du prix de ces biens meubles ou immeubles. Autrement dit, la retraite par capitalisation peut souffrir du vieillissement au niveau

planétaire: la Chine ne sera probablement pas aussi disposée à acheter des actifs occidentaux dans un demi-siècle qu'elle l'est aujourd'hui, tout simplement parce qu'elle aura plus de retraités (vendeurs d'actifs) et moins de travailleurs (acheteurs d'actifs, directement ou par fonds de pension interposés).

Le rapport 2012 sur le vieillissement publié en mai 2012 par la Commission et le Comité de politique économique fournit la projection suivante: « La population totale augmentera peu d'ici à 2060 (517 millions de personnes, contre 502 millions en 2010). En revanche, elle sera beaucoup plus âgée: on estime que 30 % des européens auront 65 ans ou plus. (. ..) Le revers de la médaille est, bien entendu, qu'il y aura moins de personnes en âge de travailler. En effet le pourcentage des 15-64 ans devrait reculer de 67 % à 56 %. (. ..) Si l'on se base sur les politiques actuelles, les dépenses publiques directement liées à l'âge (pensions de retraite, soins de santé et prise en charge à long terme) passeront de 25 % à environ 29 % du PIB entre 2010 et 2060, soit une augmentation de 4,1 points. Les dépenses relatives aux retraites devraient à elles seules passer de 11,3 % à près de 13 % du PIB d'ici à 2060. »

En ce qui concerne la France, la Commission constate pour 2010 un

Repères N°34 -35 / NTIC-GRH

âge effectif moyen de départ en retraite de 60,1 ans, contre 62,1 pour l'Union et aussi pour la zone euro; elle projette un accroissement de cet âge un peu plus rapide pour notre pays, où il pourrait atteindre 62,1 ans en 2020 et 62,7 en 2025, contre 63,8 et 64,1 pour la zone euro. Le taux d'emploi masculin entre 55 et 64 ans est actuellement (2010) bas en France: 45,1 % contre 58,1 % dans la zone euro. Là encore, les progrès seraient plus rapides pour la France, qui atteindrait 58,1 % en 2020 et 64,1 % en 2025, contre 68,2 0/0 et 70 ,9 % en 2025 pour la zone euro. Autrement dit, partant de plus bas, la France pourrait progresser plus vite.

La comparaison avec l'Allemagne est éclairante: pour ce taux d'emploi, en 2010, le 45,1 % français fait pâle figure devant le 70,8 % allemand; en 2020, avec 77,9 % contre 58,1 %, l'Allemagne serait encore, selon cette projection, très en avance.

1.2 Objectifs et stratégies

La Commission fixe un double objectif en matière de retraites publiques (par répartition) : « garantir la viabilité financière des systèmes de retraite » et « maintenir l'adéquation des prestations de retraite ». Il s'agit en effet de ne pas écraser les travailleurs et les employeurs sous le poids des cotisations, de ne pas augmenter exagérément la pression fiscale, et d'équilibrer les comptes

DRNC /DEJRG / SD

des régimes de retraite, tout en assurant aux retraités un niveau de vie convenable.

Comment atteindre ce triple but? La Commission répond à cette question en lisant, en quelque sorte, la copie des « bons élèves » : elle constate que les États membres ont majoritairement « adopté des réformes destinées à mettre les paramètres des systèmes en phase avec la viabilité budgétaire ou des réformes structurelles consistant par exemple à passer de régimes à prestations définies à des régimes à cotisations définies ou à établir des piliers par capitalisation obligatoires.»

Les régimes à prestations définies indiquent des règles de calcul qui, si elles restaient stables au cours du temps, permettraient à chaque adhérent de connaître assez exactement, longtemps à l'avance, le montant de sa pension au terme de tel parcours professionnel. Dans la pratique, les régimes à prestations définies subissent périodiquement des réformes « paramétrique », c'est-à-dire que les valeurs précédemment attribuées par la loi à certains coefficients sont modifiées par une autre loi. Cette façon de faire n'est pas sans inconvénient: l'assuré social qui croyait avoir acquis des droits selon une certaine formule de calcul s'aperçoit que la réforme va modifier cette formule, en général

dans un sens qui diminue les droits qu'il croyait avoir déjà engrangés. Hélas, pour équilibrer les comptes d'un tel régime, il n'existe pas d'autre moyen, si ce n'est l'augmentation des prélèvements - très souvent utilisée jusque dans les années 1980, mais devenue difficilement praticable dès lors que le niveau global des prélèvements obligatoires est de toutes parts dénoncé comme étant excessif. Ces réformes paramétriques (indispensables en l'absence de réforme structurelle) ont le double inconvénient de soulever des protestations, éventuellement très vigoureuses (grèves, manifestations) et de répartir de façon le plus souvent inégale les efforts demandés aux différentes catégories d'assurés.

Les régimes à cotisations définies n'utilisent pas les cotisations, mais les prestations, comme variable d'ajustement permettant de réaliser l'équilibre budgétaire. Par exemple, dans le régime suédois, où les droits gagnés par les adhérents sont répertoriés sur des « comptes notionnels » libellés en couronnes, le coefficient de transformation de la couronne en rente sert de variable d'ajustement: année après année, si les conditions économiques ou démographiques sont moins favorables, ce coefficient est revu à la baisse. Cela relève de mesures de simple gestion qui ne requièrent pas le vote de lois

successives, et les ajustements nécessaires, étant réalisés par petites touches annuelles, ne provoquent généralement pas de mouvements sociaux.

Un autre exemple est fourni par les régimes complémentaires français, pour lesquels la variable d'ajustement principale est la valeur de service du point. Une baisse, ou une évolution de cette valeur inférieure à celle des prix à la consommation, fait supporter les ajustements de façon uniforme par tous les adhérents, actifs et retraités, au prorata du nombre des points dont ils disposent.

Reste l'objectif de développer la retraite par capitalisation. Il existe en la matière, sinon une exception, du moins une singularité française: les Français sont de grands épargnants, mais de très petits utilisateurs de rentes viagères (hormis celles servies par le système de retraites par répartition). Cet objectif fixé par la Commission européenne doit donc faire l'objet d'un examen attentif; la seconde partie de cet article y contribuera.

2. Les comparaisons internationales ouvrent des pistes pour la France

La diversité des situations et des évolutions, dans des pays dont le niveau de développement est à peu près le même, montre que les autorités françaises, et les citoyens,

Repères N°34 -35 / NTIC-GRH

ont le choix entre des solutions différentes. Le recours à la retraite par capitalisation, fort peu répandu en France, pourrait être développé, et cela sans recourir aux sempiternelles incitations fiscales et autres subventions, péché mignon de ce pays. Les différences d'âge de départ et de taux d'emploi des seniors montre que, compte tenu du niveau de la natalité en France la répartition pourrait équilibrer ses comptes sans réduire la moyenne des pensions mensuelles pour peu que les Français veuillent bien travailler jusqu'au même âge que les autres Européens. Les succès que des réformes systémiques ont rencontré dans certains pays donnent à penser que cette solution n'est pas l'utopie que décrivent les partisans de différentes sortes de *statu quo*.

2.1. La capitalisation à la française

Le tableau ci-dessous fournit les actifs des fonds de pension en pourcentage du PIB pour quinze pays de l'OCDE, les sept pour lesquels ce rapport est le plus élevé, et les huit pour lesquels il est le plus bas. La notion de fonds de pension retenue par l'OCDE est relativement restrictive: par exemple, une association d'épargne en vue de la retraite telle que la Préfon n'y trouve pas sa place, parce que cet organisme a contracté auprès de compagnies d'assurance, qui se sont

DRNC / DEJRG / SD

engagées pour le paiement des rentes même si des mésaventures survenaient au portefeuille de placements financiers dédié à ce régime. Il ne s'agit donc pas là de la totalité des actifs servant à la

Pays peu axés Fonds de pension
Brésil 17%
Pologne 14%
Portugal 13%
Espagne 8%
Allemagne 5%
Italie 4%
France 1%
Grèce 0%
Canada 63%

L'avant-dernière place tenue par la France dans ce classement montre combien il serait possible d'aller de l'avant, pour peu que soient mises au point des solutions adaptées aux ménages français. Ceux-ci ont, davantage semble-t-il que leurs homologues anglo-saxons, la volonté de léguer un héritage à leurs enfants: ils épargnent beaucoup, mais n'aiment guère les « produits-tunnel », quelle que soit leur forme juridique, c'est-à-dire les placements dont la seule sortie possible est une rente viagère. Deux pistes peuvent donc être explorées : chercher à réduire cette aversion aux produits-tunnel, ou proposer des solutions permettant d'effectuer assez tard le choix entre une sortie en rente, une sortie en capital ou le *statu quo*.

retraite par capitalisation, mais d'une partie suffisamment importante de ces actifs pour que les comparaisons soient significatives.

Actifs des fonds de pension en pourcentage du PIB
Pays axés fonds de pension
Pays-Bas 130%
Suisse 101%
Australie 82%
Finlande 77%
Royaume-Uni 73%
Etats-Unis 68%
Moyenne OCDE 68%

Concernant les produits-tunnel, les traditionnelles incitations fiscales et autres subventions publiques ne correspondent pas à ce qui serait raisonnable pour un État lourdement déficitaire et surendetté, et ne sont pas forcément efficaces. Seule la seconde critique requiert quelques explications, car elle va à l'encontre d'un véritable réflexe de Pavlov dans un pays où les hommes politiques peuvent difficilement reconnaître l'intérêt d'une formule sans songer à lui accorder des privilèges.

Les producteurs de produits assortis d'avantages fiscaux sont tentés de vendre de la défiscalisation plutôt que de bons produits: combien d'investisseurs immobiliers séduits

par des promoteurs leur faisant miroiter des économies fiscales se retrouvent-ils propriétaires de logements qui ne trouvent pas de locataires parce qu'ils sont mal situés ou de qualité médiocre? De plus, les subventions, y compris les abattements fournis par les employeurs moyennant des réductions ou exemptions de cotisations sociales, engendrent de graves injustices, car elles profitent surtout à ceux qui ont les moyens d'épargner. Mieux vaut que les pouvoirs publics se cantonnent dans une neutralité bienveillante, exercent correctement leur fonction de surveillance (détecter rapidement les escroqueries) et assurent une stabilité des règles, notamment fiscales, indispensable quand il s'agit de long et très long terme. L'adage médical prend ici tout son sens : « *primum non nocere* », l'essentiel est de ne pas agir de façon nuisible. D'ailleurs, si l'on veut que les citoyens se comportent de façon responsable, prennent en main personnellement la préparation de leur retraite, serait-il logique de les traiter comme des enfants auxquels on promet des bonbons pour qu'ils se tiennent correctement?

Donc, pas de favoritisme, mais pas non plus de pénalisation fiscale ! La double peine, c'est-à-dire une imposition des revenus épargnés suivie d'une taxation des rentes en

lesquelles ils sont un jour transformés, condamnerait évidemment le recours à la capitalisation. Les dispositions en vigueur (pour les produits-tunnel, exonération des revenus épargnés puis soumission de la rente à l'impôt sur le revenu; pour l'épargne ordinaire, imposition du revenu épargné puis, en cas d'achat d'une rente viagère, exonération de l'impôt sur le revenu pour la fraction de la rente qui provient de la consommation du capital) sont dans leur principe satisfaisantes. La principale correction qu'il faudrait apporter concerne le nominalisme fiscal: considérer les intérêts nominaux comme constituant intégralement du revenu constitue une injustice flagrante, puisqu'une partie (et parfois la totalité) de l'intérêt nominal ne fait que compenser la dévalorisation par la hausse du niveau général des prix d'un capital dont la valeur nominale est fixe.

Reste, pour les produits-tunnel, la possibilité d'introduire une obligation légale. Deux formules sont utilisées à l'étranger: l'obligation de cotiser à un fonds de pension ou à un organisme équivalent; et la constitution de fonds de réserve, qui revient à introduire une petite dose de capitalisation au sein même des régimes par répartition.

Pour l'ensemble de l'OCDE, les fonds de réserve possédaient en 2009 des

actifs évalués à 4 642 milliards de dollars. En pourcentage du PIB, la Suède (27 %) et le Japon (25%) viennent en tête. Le système par répartition américain OASDI a en réserve un peu moins en proportion (18 % du PIB), mais cela représente plus de la moitié du total (2 540 milliards \$). La France, avec 119 milliards \$ (4 % du PIB) ne brille pas particulièrement, et pourtant ce chiffre est calculé sans déduction de la part des dettes de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et des dettes de l'État qui correspond aux déficits cumulés du régime général et du régime des fonctionnaires.

L'intérêt de constituer des réserves, c'est-à-dire de pratiquer une répartition légèrement provisionnée, est pourtant clair. Les cotisations rentrent mieux durant la partie haute du cycle économique, et moins bien durant la partie basse. Or le rôle anticyclique des systèmes de retraite (comme d'autres éléments de protection sociale) est d'intérêt général. Il est donc souhaitable que les régimes par répartition capitalisent une petite fraction des cotisations qu'ils encaissent lorsque la conjoncture est faste, de manière à pouvoir distribuer durant les périodes de moindre activité un peu plus que ce qu'ils perçoivent. Il serait donc pertinent de songer à majorer légèrement les cotisations le jour où

la croissance sera de retour, de façon à reconstituer le Fonds de réserve des retraites (FRR) et les réserves des régimes complémentaires, actuellement mis à contribution, ce qui est normal en période de marasme.

Voyons maintenant s'il serait possible de développer la mobilisation sous forme de rentes viagères d'une partie de l'épargne accumulée par les ménages d'un certain âge. Ceux dont la « personne de référence n a entre 60 et 69 ans avaient en moyenne, en 2010, un patrimoine égal à 358 900 €, et la moitié d'entre eux disposaient de plus de 219 000 €, tandis que dix pour cent avaient autour de 4 300 €. Il existe donc une fraction de la population qui n'a rien à mobiliser, mais pour une grosse moitié cette possibilité existe.

Le patrimoine de ces ménages dont les membres approchent de la retraite ou l'ont prise assez récemment est majoritairement immobilier: en moyenne, 219 100€ sur 358 900€. L'acquisition d'un logement fait d'ailleurs partie de la préparation de la retraite: l'absence de loyer à payer, à un âge où habituellement les emprunts immobiliers ont été remboursés en totalité, représente l'équivalent d'un revenu non négligeable, en nature et à ce titre non imposable. Les ventes en viager peuvent apporter un complément monétaire à ce

service de logement, tout en permettant de préserver pour les héritiers une partie de la valeur du bien (le bouquet). Or, à l'heure actuelle, l'offre de logement à céder en viager dépasse fortement la demande, il serait bon de savoir pourquoi ce marché ne trouve pas son équilibre. Il ne semble pas que l'innovation dite « prêt viager hypothécaire » n soit à même de débloquent la situation, mais il y a certainement quelque chose à faire: l'importance de la composante immobilière du « gisement patrimonial » mobilisable en vue de la retraite exige une réflexion et des études portant sur ce sujet. Voilà un domaine où des organismes publics (Centre d'analyse stratégique, Conseil d'orientation des retraites, etc.) et des organismes privés (Union mutualiste retraite, Crédit foncier, sociétés pratiquant l'usufruit locatif social, etc.) pourraient rivaliser de créativité ... et de bon sens !

2.2. Quid d'une réforme systémique pour la répartition ?

Le système français de retraites par répartition est divisé en trois douzaines de régimes, fonctionnant les uns par annuités et les autres par points. Il en résulte une lourdeur considérable, que ce soit pour les assurés sociaux, pour les organismes en charge de la collecte des cotisations et du versement des pensions, ou pour les autorités qui

doivent en assurer la gestion financière, sociale et politique.

Les assurés dont la carrière n'a pas été un long fleuve tranquille peinent à savoir quels vont être leurs ressources et à faire valoir leurs droits; leurs démarches sont multipliées inutilement; et ceux qui ont travaillé pour une part à l'étranger se retrouvent parfois dans des situations rocambolesques. Cette situation rend nettement plus difficile un arbitrage rationnel entre le montant mensuel de la pension et la date du départ à la retraite, ce qui contribue à maintenir la coutume d'un départ en retraite dès que la loi le permet. Quant aux formules souples telles que la liquidation partielle, le retour sur liquidation (interruption de la pension et reprise de l'accumulation de droits), ou le partage des droits entre conjoints, toutes possibilités qui existent en Suède, il est quasiment impossible de les mettre en place dans le système français actuel.

Cette rigidité et ces inconvénients ne sont pas compensés, loin s'en faut, par un faible coût administratif: la gestion quotidienne absorbe 2 % des pensions en France, contre 0,6 % aux États-Unis et 0,7 % en Suède. La rationalisation du système dans le sens de ce qui fonctionne bien dans certains pays de l'OCDE permettrait donc une économie d'environ 3 milliards chaque année.

Enfin et surtout, il suffit d'ouvrir un rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale pour se rendre compte que nous ne savons pas précisément où nous en sommes: l'information est lacunaire, et sa qualité médiocre car elle consiste au mieux en une consolidation approximative d'un grand nombre de comptabilités, au pire en la livraison brute de décoffrage de ces comptabilités disparates. Les délais pour disposer de chiffres fiables sont supérieurs à l'année, alors qu'aux Etats-Unis, par exemple, de bonnes données sont disponibles en trois mois. Ce ne sont pas là des conditions convenables pour un pilotage efficace du système, d'autant que les décisions législatives ou gouvernementales doivent être déclinées sous formes de dizaines de textes, ce qui prend longtemps, là où un seul suffit dans les pays équipés d'un régime unique.

Si la France décidait d'unifier son système de retraites par répartition, elle devrait choisir entre les deux modalités existantes de calcul des droits: par points, ou par durée d'assurance. La technique des annuités ou trimestres d'assurance, dans un pays où l'on adore couper les cheveux en quatre, débouche sur une variété de durées d'assurance selon les dispositifs : un trimestre peut être validé du fait de la maladie, du chômage, de la maternité, de l'éducation des

enfants, d'une activité professionnelle n'ayant pas donné lieu à cotisations, d'une activité cotisée, de rachats de trimestres, de bonifications pour activité réputée pénible ou dangereuse, et peut-être d'autres manières encore. La technique des points permet également de tenir compte du chômage, de la maladie, des services rendus en mettant au monde des enfants ou en s'en occupant, etc., mais ensuite un point est un point quelle que soit son origine, ce qui n'est pas du tout le cas des trimestres. Le choix de conserver un décompte par annuités est typique d'un pays où le dicton « pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué? » est la loi la mieux respectée.

Le choix à effectuer entre ces deux techniques (points ou durée d'assurance) doit être effectué à la lumière des objectifs de réforme listés par la Commission européenne, car ils sont pleins de bon sens. Le livre blanc conseille en premier lieu d'« adapter l'âge de la retraite pour tenir compte de l'augmentation de l'espérance de vie ». Mais comment parvenir à réaliser cette augmentation progressive de l'âge moyen à la liquidation? Interdire la liquidation avant un âge relativement élevé est attentatoire aux libertés individuelles; en revanche, la neutralité actuarielle, qui introduit une relation inverse entre le

montant mensuel de la pension et la durée probable durant laquelle elle sera versée, met chacun face à ses responsabilités: partir à la retraite plus tôt signifie percevoir moins chaque mois, partir plus tard signifie percevoir davantage chaque mois; à chacun de faire son choix entre le loisir et le niveau de vie.

Miser ainsi sur la liberté responsable implique cependant de ne pas enfermer l'assuré social dans le choix qu'il a fait: il faut, s'il se repent de ce choix, qu'il puisse revenir sur le marché du travail, arrêter totalement ou partiellement de percevoir sa pension, et reprendre le processus d'accumulation de droits. C'est possible en Suède depuis la réforme mise en place entre 1994 et 2001. Mais ce pays dispose d'un système par points (les comptes notionnels), et il n'est pas évident que l'équivalent puisse être réalisé dans un système par annuités. Les comparaisons internationales nous donnent ainsi des indications précieuses pour la mise en œuvre des recommandations bruxelloises.

Conclusion

Réformer les retraites par répartition, développer les retraites par capitalisation, voilà déjà un vaste programme! Et pourtant, les limites de cette épure sont trop étroites. Les pensions ne constituent qu'une partie de la prise en charge des retraités par les actifs;

Repères N°34 -35 / NTIC-GRH

l'assurance maladie, et l'assurance dépendance - quelle que soit la forme qu'elle prenne - font partie du package, côté dépenses à effectuer et recettes à trouver. De plus, il est indispensable de s'intéresser non seulement aux recettes de l'année en cours, mais aussi à celles qu'il faudra dans plusieurs décennies. D'où viendront-elles? De personnes qui sont aujourd'hui des enfants, ou qui ne sont même pas encore nées, et de moyens de production financés par l'épargne actuelle et future.

Investir, que ce soit dans les hommes ou dans les équipements, les technologies et l'organisation, est la clé de l'avenir des retraites, comme de l'avenir tout court. La question se pose donc: pourra-t-on indéfiniment baser l'attribution des droits à la retraite principalement sur des critères administratifs dont le lien avec la contribution à l'investissement est ténu? Ni la Commission ni l'OCDE ne soulèvent directement le problème, mais l'insistance que ces organismes mettent de plus en plus sur la démographie est une première évolution dans ce sens.

Le bon sens paysan sait qu'avant de récolter il faut labourer et semer; peut-être, en s'en inspirant, comprendra-t-on un jour que l'avenir des retraites requiert de proportionner les droits à pension, en répartition comme en capitalisation, à ce que chacun a

DRNC /DEJRG / SD

semé? Certes, dans un pays civilisé, les fourmis ne laisseront jamais les cigales mourir de faim; mais encore faut-il que les fourmis soient assez nombreuses par rapport aux cigales, et donc que les Européens ne soient pas incités à vivre comme des cigales par un système qui, aujourd'hui, a tendance à restituer aux fourmis une trop faible part de la valeur ajoutée engendrée par les investissements qu'elles réalisent, que ce soit dans le capital humain ou dans le capital classique.

NTIC - GRH

Rémunération et performance dans la fonction publique

**Carole, Maître de conférences, Université de PARIS X,
Gestion et Finances Publiques, Mai 2012**

Depuis plusieurs années, la performance se développe dans la fonction publique à l'instar de la prime de fonctions et de résultats et, depuis peu, de la prime d'intéressement à la performance collective. Le terme de performance renvoie notamment, à un «résultat chiffré obtenu dans une compétition» ou à «l'accomplissement d'une prouesse» par exemple dans le travail (le petit Robert). La rémunération liée à la performance (RLP) désigne selon l'OCDE «la partie variable de la rétribution accordée chaque année (ou selon une autre périodicité) en fonction de la performance. La RLP peut être attribuée sur une base individuelle ou collective». Si les rémunérations accessoires constituent le terrain de prédilection, la performance intéresse en particulier l'avancement dans la carrière (en particulier les réductions d'ancienneté dans l'avancement d'échelon).

L'association ainsi faite repose sur le postulat que la motivation d'un agent est conditionnée par la rémunération qu'il percevra. Cette approche soulève beaucoup de

questions (I). La fonction publique s'est cependant engagée dans cette voie. Il n'est pas inutile de revenir sur les étapes qui l'ont conduit à renforcer les RLP (II).

1 - Une association incertaine

L'idée d'une rémunération dépendant de la performance n'est pas nouvelle, le taylorisme associait déjà la productivité à la rémunération en considérant que la productivité des employés devait être stimulée par des avantages pécuniaires. L'association «performance et rémunération» accorde une place importante à la motivation qui n'est pas évidente à la lecture de travaux sur le sujet (A). La réussite de ce type d'association s'avère incertaine en raison des difficultés d'appréciation et surtout des pratiques de la modulation des rémunérations (B).

A - Une association en partie contestée

Les travaux concernant les relations de travail et la motivation en particulier sont très nombreux et couvrent plusieurs champs disciplinaires: la sociologie, la gestion, la psychologie.

Les approches vont, suivant les

angles d'analyse, s'intéresser aux modes d'implication des travailleurs en étudiant les dynamiques de groupe au sein des travailleurs (E. MAYO), mais aussi les relations entre les managers et les collaborateurs. D'autres se sont attachés à définir les différentes composantes nécessaires à la motivation (facteurs d'ambiance et facteurs de motivation; F. HERZBERG). D'autres encore soulignent que si les organisations peuvent réunir les conditions favorables à l'implication des travailleurs, le résultat reste incertain (M. THEVENET le plaisir de travailler, 2000, les éditions d'organisation).

On associe souvent la théorie des attentes de VROOM (1964) au développement des rémunérations liées au rendement. Pour reprendre la formule de Virginie FOREST, ce type d'approche « en termes de choix rationnel permet de comprendre le processus ou encore l'enchaînement qui conduit un individu à faire preuve de motivation et donc à accroître l'effort déployé pour réaliser les tâches afférentes à son emploi ». Au sein de la motivation certains distinguent les facteurs intrinsèque (estime de soi, utilité du service) des facteurs extrinsèque (perspectives d'avancement, primes) notamment pour souligner que les incitations externes sont susceptibles de diminuer la motivation intrinsèque.

Les travaux relevant de la

motivation étant nombreux, on renverra à l'étude de Virginie FOREST retraçant les différents courants de pensées sur cette question en sciences de gestion, ainsi qu'à une longue étude sur la performance individuelle au travail. Il est difficile en tant que juriste d'apprécier l'influence de ces travaux dans la construction des politiques RH. On fera deux observations. La première tient au fait que beaucoup de travaux doctrinaux qui s'intéressent à la motivation considèrent que plusieurs facteurs sont nécessaires. Ainsi, l'utilisation de la seule variable des rémunérations apparaît réductrice. La seconde remarque résulte des critiques de la RLP notamment sa faible efficacité ou son inadaptation au secteur public. L'OCDE a souligné le rôle secondaire de la RLP dans la motivation des agents. Dans ses recommandations, elle insiste sur le fait que l'impact ne doit pas être surestimé. « *La RLP doit s'appliquer dans un environnement qui favorise des relations de travail fondées sur la confiance, (...) La RLP doit avant tout être utilisée comme le déclencheur d'évolutions plus larges de la gestion ou de l'organisation plutôt que comme un instrument de motivation du personnel* ». D'autres travaux mettent en évidence l'inadaptation de la rémunération comme élément de motivation. Ainsi, les travaux de PERRY et PORTER ont montré à partir

d'études empiriques sur la fonction publique américaine que la motivation des fonctionnaires prenait en compte d'autres considérations que la rémunération. Ils ont notamment souligné d'autres motifs chez les agents notamment les motifs normatifs (adhésion à une norme éthique d'intérêt général) et affectifs (lien avec les missions de service public) et enfin les motifs rationnels (satisfaction de leurs propres besoins de réalisation).

B - Des objectifs aux résultats

La RLP doit permettre une modulation de la rémunération en fonction des résultats. La définition des objectifs comme l'évaluation des résultats est loin d'être simple. Elle ne garantit pas la modulation, en témoignent certaines expériences étrangères.

En ce qui concerne les objectifs, ils doivent être en relation avec le service public dans lequel les agents interviennent et avec les missions confiées aux agents. Les composantes peuvent être tant quantitatives que qualificatives.

S'agissant de l'appréciation des résultats, celle-ci comporte indubitablement une part de subjectivité. Pour l'OCDE, la réussite des RLP doit beaucoup à la «justesse du processus d'évaluation des performances ainsi qu'au système de distribution des rémunérations ». Il est nécessaire que soient pris en compte des changements d'objectifs ainsi que l'incidence d'éléments

extérieurs dans l'appréciation des résultats. Par exemple, si un gestionnaire a pour objectif de procéder au reclassement des agents à la suite de la fusion des corps, il est difficile de reprocher à cet agent de ne pas avoir rempli son objectif tant que le texte prévoyant la fusion n'a pas été publié.

La RLP s'inscrit dans une démarche où les rémunérations sont modulables. Certaines expériences étrangères, notamment celle de l'Italie, invitent à la prudence sur l'existence de la modulation des primes. MM. ONGARO et BELLE ont mis en évidence le sentiment très partagé d'une reconnaissance insuffisante de leur travail mais aussi que les superviseurs ne souhaitaient pas déprécier leur unité à travers des notations insuffisantes, cet exemple illustre le fait qu'il ne suffit pas de mettre en place des outils pour qu'ils fonctionnent. Ils ont constaté la très faible modulation des primes entre les agents. L'inflation des notes et l'absence de différenciation a vidé le système de sa substance. Ce système a aussi été jugé contre-productifs dans certains cas sur la motivation des agents, voire à favoriser des comportements oppositionnels entre les agents. L'échec relatif des RLP en Italie n'est pas un cas isolé. Le rapport de l'OCDE évoque les effets négatifs au Danemark.

2 - Le développement de la performance dans la fonction publique

La France, à l'instar d'autres pays, s'oriente depuis quelques années vers une prise en compte plus forte de la performance dans les rémunérations. Pour comprendre le changement qui se dessine, il est nécessaire de revenir sur la genèse de celui-ci, et notamment le rôle joué par l'insuffisante modulation des primes (A) avant de présenter les premières réalisations.

A - De la forfaitisation à la modulation des primes en fonction des résultats

Le domaine des rémunérations accessoires se caractérise par une certaine hétérogénéité. Bien des régimes sont construits autour de l'occupation d'une fonction particulière (peu importe la qualité du travail fourni) ou des sujétions particulières dans l'exécution des relations de travail (lieu géographique, astreintes).

D'autres sont liés à un surcroît d'activité ou des travaux supplémentaires (heures supplémentaires, indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires). Enfin, certains régimes indemnitaires surnommés « faux indemnitaire » forment un traitement indiciaire déguisé dont le montant suit le sort du traitement.

Il est difficile de distinguer au sein des régimes indemnitaires ceux qui intègrent la performance dans l'attribution des primes. On peut considérer que la prime doit être modulable et que la modulation dépend des résultats. Lorsque le texte est silencieux, l'appréciation peut s'avérer délicate. Il nous semble que l'on ne peut exclure d'emblée toute idée de performance dans de nombreux régimes indemnitaires. La manière de servir intègre aussi la performance d'un agent, mais le lien est plus lâche.

La prime de rendement illustre bien cette ambivalence, Cette prime de rendement contient en elle l'idée d'une forme de performance. Toutefois, les modalités de calcul ne sont pas précisées. Le texte se contente d'indiquer que les primes sont variables et personnelles et sont attribuées en fonction de la valeur et de l'action des agents.

Les critiques émises à l'encontre des régimes indemnitaires ont d'abord été liées au manque de transparence en raison de l'absence de publication des textes de certains régimes indemnitaires. Par la suite, les reproches ont porté sur la trop faible modulation des indemnités versées. La pratique de la forfaitisation des primes qui consiste à ne pas moduler les primes a été dénoncée par la Cour des comptes en 1999 et 2001, mais aussi par le Conseil d'État en 2003 qui observe une gestion exagérément

égalitariste, quelle que soit la manière de servir évitant d'affronter les tensions, Comme l'a soulignée Stéphanie DA COSTA, on est en présence d'une modulation théorique.

La réforme des finances publiques issue de la loi du 1^{er} août 2001 s'est traduite non seulement par le développement d'une culture de résultats, mais aussi de responsabilité pour les gestionnaires. Beaucoup d'auteurs font le lien entre le développement de rémunérations liées à la performance et la réforme des finances publiques". Sans doute a-t-elle joué un rôle d'accélérateur ou de justification de la réforme d'une idée en émergence. En effet, l'idée est déjà présente dans le rapport PICO de 1994 qui évoque un complément indemnitaire rétribuant la performance individuelle de l'agent. De même le Rapport CIEUTAT en 2000 suggère la «possibilité d'introduire une proportion plus forte d'éléments de rémunération liées au mérite ». Le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique (avril 2008) annonce la configuration à venir sur la prise en compte de la performance dans les régimes indemnitaires".

Sur le plan budgétaire, l'intérêt des primes liées à la performance est double.

D'une part, leur caractère réversible (en raison de non automaticité) constitue un élément de souplesse.

D'autre part, leur coût reste moins élevé que celui intéressant le traitement de base (notamment la valeur du point de la fonction publique).

B - Les premières réalisations

Sur le plan chronologique, la refondation indemnitaire à partir de 2002 marque avant tout une volonté de renforcer la modulation mais aussi le lien avec les fonctions exécutées allant dans le sens d'une personnalisation renforcée. De nouvelles indemnités sont introduites à l'instar de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et de l'indemnité complémentaire de fonctions (ICF) et s'inscrivent dans cette logique.

D'autres textes développent davantage la culture de résultats à l'exemple des régimes indemnitaires en faveur de certains magistrats (D. n° 2003-1284 26/12/2003) mais aussi de l'indemnité de performance en faveur des secrétaires généraux et des directeurs d'administrations centrales (D 2006-1019 du 11/08/2006). Si la majorité de la doctrine semble tout à fait se satisfaire du renforcement de la modulation, d'autres y voient un élément d'instabilité qui accroît la diversité des situations indemnitaires.

Le renforcement de la modulation s'exprime aussi dans l'évaluation professionnelle. En 2007, le lien entre l'évaluation professionnelle et les primes, prévoyant une

modulation en fonction de la manière de servir, est établi.

Le relevé de conclusions de 2008 sur les rémunérations dans la fonction publique signé par un grand nombre d'organisations syndicales marque une forme de consensus pour la prise en compte de la performance. Il va se traduire par l'institution de la prime de fonctions et de résultats (PFR) à la fin de l'année 2008 (D 2008-1533, 22 déc. 2008). Cette prime repose à la fois sur les fonctions exercées par l'agent du fait de la cotation du poste (part fixe) et sur les résultats (part variable). La particularité de la PFR résulte du lien explicite entre le résultat et une composante de cette prime. Il faut aussi souligner que la place de la performance est limitée mais la véritable limite résulte du partage des montants entre les deux parts.

On peut se demander si ce dispositif, et en particulier la cotation des postes, ne risque pas de figer la mobilité des agents. Cette prime a été mise en place pour quelques corps administratifs de la catégorie A et doit s'étendre. Il serait utile de disposer d'informations sur la manière dont les agents basculent dans le nouveau régime. Le changement de système pour les agents en place ne peut se traduire par une perte de régime indemnitaire. On rappellera que la mise en place de cette prime se substitue à une série de primes.

Les indemnités récemment publiées se situent dans la ligne de la PFR à l'instar de l'indemnité de performance et de fonctions des ingénieurs des ponts et chaussées, des eaux et des forêts, tandis que d'autres voient le lien avec le résultat moins net, par exemple en renvoyant à la qualité des services rendus. On ne peut qu'être frappé par l'absence d'homogénéité dans la démarche de prise en compte des fonctions et de la performance.

Si les salariés bénéficient de nombreux dispositifs d'intéressement liés à l'activité de l'entreprise, celui-ci est peu développé dans la fonction publique. Pourtant, le statut général de la fonction publique de 1946 prévoyait des primes collectives de rendement en raison du dépassement de normes de rendement, de l'accomplissement de tâches présentant un caractère particulier d'urgence ou de difficulté, la réalisation d'économies (Loi n° 46-2294 du 19 oct. 1946, art.35 et 36).

Ce dispositif est resté lettre morte et n'a pas été repris dans le statut général de 1959. Depuis quelques années, certains ministères dont le ministère de l'économie et des finances ont expérimenté les primes collectives. Le champ de celle-ci devrait s'élargir depuis l'intervention de la loi du 5 juillet 2010 sur la rénovation du dialogue social dans la fonction publique. Un

premier texte met en place une prime d'intéressement à la performance collective dans la fonction publique d'État (D. 2011-1038 du 29/08/2011). On rappellera que les organisations syndicales avaient refusé de signer un accord sur ce sujet. Le texte repose sur l'économie suivante. Il est variable en ce sens que les critères d'éligibilité ne sont pas identiques, y compris au sein d'un même ministère. Les objectifs et les indicateurs sont fixés par service. La circulaire du 29 août 2011 propose des indicateurs variés portant notamment sur la conduite des politiques publiques et à la qualité du service rendu, à la maîtrise des coûts et à l'efficacité des services, à la gestion des ressources humaines, au développement durable.

Le montant maximal de la prime versée n'est pas non plus défini. On peut craindre des disparités entre ministères. La parution des premiers arrêtés permettra de réaliser les critères retenus et leur lien avec le service public mais aussi de voir si cette prime a un caractère significatif susceptible de faire sens aux agents. Le rapport DIEFENBACHER relatif à l'intéressement collectif dans la fonction publique (2009) proposait une prime de 300 euros par an, ce qui nous semble peu motivant.

L'introduction de la performance dans les régimes indemnitaires

constitue une voie relativement incertaine. En effet, les expériences étrangères montrent que la modulation reste difficile à mettre en œuvre malgré des dispositifs juridiques l'y invitant. La motivation des agents dépend de nombreux facteurs, notamment des conditions de travail et du partage des valeurs du service public. Pour l'heure, les réformes en cours vont dans le sens du développement des grades fonctionnels liés à l'occupation de certains postes. Cette démarche associant un parcours professionnel à une forme de promotion est intéressante à condition de ne pas devenir exclusive.

NTIC - GRH

Les enjeux de la formation professionnelle pour le développement de la filière audit à la DGFIP

Thierry CLERGET, Directeur de la Formation Continue à l'Ecole Nationale des Finances Publiques de la Direction Générale des Finances Publiques

Yannick GIRAULT Chef de la Mission Nationale d'Audit de la Direction Générale des Finances publiques

Gestion et Finances Publiques, Mai 2012

1 - Un bref retour sur un passé récent

La Direction générale des Finances publiques (DGFIP), créée en avril 2008, constitue un ensemble diversifié de missions conduites par 120000 agents dont les statuts ont été unifiés en septembre 2011. Parmi celles-ci, il en est une dont l'importance ne cesse d'être soulignée, en interne comme à l'externe, notamment par la Cour des comptes: la fonction comptable, vers laquelle converge la plus grande partie des activités de cette grande direction.

La parfaite régularité comptable attendue dans ce domaine, tant au regard des travaux confiés en particulier aux 4400 postes comptables locaux, que vis à vis des autres ministères dans le rôle unique de la DGFIP comme teneur des comptes de l'État, rejoint plus largement la rigueur avec laquelle la DGFIP doit s'acquitter de l'ensemble de ses process et de la bonne utilisation des moyens qui leurs sont dévolus.

La fonction du contrôle interne et

notamment de l'audit interne devient alors déterminante dans la réussite de ces objectifs, et la formation professionnelle développée au bénéfice du corps des auditeurs de la DGFIP un enjeu majeur.

Forte dans ces domaines d'une expérience déjà bien ancrée au sein des deux anciennes directions générales, la DGFIP a entendu à cette fin se doter, dès sa création, de deux filières nationales et locales dédiées au contrôle interne, distinctes mais totalement complémentaires, à savoir la maîtrise des risques et l'audit interne.

Pour n'évoquer ici que l'appareil spécifique dédié à l'audit interne dont la complémentarité avec le contrôle interne est constitutif de sa définition même (cf. infra), il y a lieu de rappeler qu'au niveau central la DGI avait institué une Mission d'Expertises et de Liaisons (MEL), corps d'audit rattaché auprès du Directeur général, composé uniquement de cadres supérieurs,

qui réalisaient des missions sur tout le territoire national et dans tous les domaines. En local, les inspecteurs principaux des impôts affectés à l'inspection principale de direction relayaient ces travaux et réalisaient aussi des audits commande des directeurs locaux.

Du côté de la DGCP, la Mission d'audit d'expertise et contrôle (MAEC), corps de cadres rattaché au Directeur général, conduisait des audits internes souvent en lien avec exigences de la certification des comptes de l'État, diligentant ses audits sur tout le territoire national, mais aussi des au déployés dans un cadre partenarial et interministériel. De plus cette mission avait en charge l'animation et le suivi de la mise en œuvre du programme national d'audit, à travers notamment les missions régionales d'audit (MRA) et des pôles départementaux d'audit (PDA).

De ce trop court rappel d'un passé encore récent, la problématique de la formation professionnelle des auditeurs apparaît déterminante pour comprendre le présent et mieux décrire les perspectives d'avenir.

En effet, les deux anciennes missions nationales d'audit avaient notamment en commun de veiller chacune directement au cursus de formation professionnelle des auditeurs locaux en appui aux établissements de formation (Centre national de formation

professionnelle pour l'ex-DGI, et École national Trésor pour l'ex-DGCP). Mais dans cette recherche commune d'excellence de la filière audit, un point central différenciait l'approche et donc sa portée :

- une culture commune d'audit pour tous les inspecteurs principaux des impôts, dans le cadre des métiers qui étaient ouverts dans l'exercice de leur grade (soit un effort de formation initiale conduit chaque année pour des promotions allant de 120 à 160 cadres) ;

- une culture technique d'audit pour tous les jeunes inspecteurs principaux du Trésor (une quarantaine par an au cours de ces dernières années), pour lesquels l'audit constituait le point de passage obligé de début de carrière dans le grade, soit une période normée à 4 ans.

2 - L'émergence d'une filière commune de formation à l'audit interne

Lors de la publication de la charte nationale d'audit en février 2010, le Directeur Général a tenu à rappeler que l'audit revêt à la DGFIP la plus grande importance et les inspecteurs principaux des finances publiques" qui en sont les acteurs essentiels doivent recevoir une formation spécifique et complète.

Ainsi, le code de déontologie de l'auditeur, adopté par le comité national d'audit de la DGFIP le 11 décembre 2009, énonce parmi les quatre valeurs fondamentales de l'auditeur, celle de la compétence: «

Les auditeurs utilisent et appliquent les connaissances, les savoir-faire et expériences requis pour la réalisation de leurs travaux ».

Reprenant en cela les normes professionnelles de l'Institut International d'Audit (IIA), l'audit est une activité normée et l'expression d'un savoir-faire spécifique qui distingue cette pratique professionnelle d'autres activités proches mais distinctes: contrôleur interne, contrôleur de gestion, contrôleur de risque ("risk manager"), commissaire aux comptes, etc, ...

Si tout cadre peut conduire des enquêtes, diligenter des travaux de recherche ou engager des études prospectives à la demande de son supérieur, la définition de l'audit interne retenue par la DGFIP est sans ambiguïté: « c'est une activité de contrôle et de conseil permettant de s'assurer que le fonctionnement d'une organisation est conforme aux prescriptions et réglementations, qui s'exerce dans le cadre de normes, de principes et de règles de conduite, qui, tout en s'adaptant au contexte particulier de l'organisation à laquelle ils s'appliquent, guident la réflexion des auditeurs internes et garantissent leur objectivité.

Le professionnalisme de l'auditeur et donc sa formation sont au cœur de son métier. C'est d'ailleurs un point spécifique d'appréciation auquel il doit être impérativement

répondu dans le cadre d'une démarche de certification professionnelle, comme celle actuellement suivie par la Mission nationale d'audit. C'est aussi pourquoi la MNA conduit elle-même deux cycles annuels de formation, à vocation interministérielle, pour transmettre aux cadres supérieurs des autres ministères un vrai savoir sur l'audit comptable et financier.

Dans le contexte de fusion, et comme l'a rappelé le Directeur Général dans sa note d'orientation annuelle de l'audit pour 2011, la formation professionnelle des auditeurs est un levier unique pour faciliter les échanges de savoir-faire entre les auditeurs des deux filières. La formation professionnelle joue donc un rôle déterminant pour répondre à la fois aux besoins d'audit, mais aussi à la demande de professionnalisation des auditeurs et à la progressive « dé-filiariation de leurs travaux ».

La Mission nationale d'audit a donc proposé, dès le second semestre 2009, une double action:

- au regard des inspecteurs principaux en fonction alors dans les missions départementales d'audit (elles n'ont été toutes fusionnées qu'à la fin du déploiement des directions locales unifiées, soit en septembre 2011), deux types de séminaires ont été animés par des cadres de la MNA avec le Responsable Interrégional de l'audit auprès du Délégué du Directeur Général, permettant de mettre en

commun les pratiques professionnelles d'audit, puis de se former au nouveau référentiel de l'audit de la DGFIP.

Au total, ce sont plus de 1 000 journées de formation qui ont été animées au bénéfice des cadres, inspecteurs principaux auditeurs et inspecteurs assistants qui ont suivi l'ensemble de ce cycle.

- au regard des nouvelles promotions d'inspecteurs principaux, les responsables nationaux de la formation et la Mission nationale d'audit n'ont pas attendu 2012, année de la première promotion d'inspecteurs principaux issus d'un concours commun, pour aller de l'avant.

C'est ainsi, qu'après avoir initié en mai 2010 une journée nationale de rencontre entre les deux promotions alors spécifiques, dès l'année 2011, il a été défini un nouveau cursus de formation adapté à l'environnement totalement fusionné des missions départementales d'audit au 1^{er} septembre 2011.

Cette formation est désormais totalement harmonisée et unifiée, correspondant à compter de 2012 à une promotion unique au grade d'inspecteur principal des Finances publiques obtenue à l'issue d'un concours commun.

1. Le cursus offert aux IPFiP, dont ceux affectés sur des missions départementales d'audit, s'engage par l'Académie des Cadres

Supérieurs. Ce séminaire de positionnement est obligatoire pour tous les IPFiP nouvellement promus. Résidentiel et d'une durée de trois jours, il vise à renforcer l'appartenance des intéressés à une promotion de cadres et à leur donner des informations à caractère stratégique dans de nombreux domaines, comme par exemple: les moyens humains et budgétaires de la DGFIP; le enjeux de la gestion publique et de la gestion fiscale ; l'actualité de la Mission nationale d'audit ; l'actualité de la Mission nationale maîtrise des risques; les conditions de vie au travail et les actualités dans le domaine des ressources humaines.

2. Ces séminaires résidentiels de la première phase de formation sont suivis de formations spécifiques élaborées selon les missions qui seront confiées par les directeurs territoriaux à ces cadres supérieurs.

S'agissant des cadres affectés dans des missions départementales d'audit au sein des DRFiP/DDFiP, la formation des IPFiP repose sur le principe d'une alternance entre une formation théorique et des périodes de stage pratique.

Cette deuxième phase est composée d'une formation « généraliste » à l'audit qui consiste à enseigner les concepts de l'audit, ses normes et sa méthodologie.

Lors de ce stage de deux semaines, l'Inspection Générale des Finances

(IGF) et la Cour des Comptes interviennent pour éclairer de leur pratique les futurs auditeurs.

Cette formation, dont le caractère obligatoire est souligné, est assurée par des auditeurs de la Mission nationale d'audit, du réseau et des formateurs de l'Ecole nationale des finances publiques (ENFiP). C'est un moment privilégié d'échanges sur les méthodes et les pratiques qui est fondateur d'un socle indispensable de connaissances avant de suivre des formations plus ciblées.

En outre, une formation « théorique » obligatoire d'une semaine sur des thématiques d'audit spécifiques (recouvrement, SPL, Fonds européens) sera animée essentiellement par des auditeurs du réseau, qui disposent d'une pratique avérée de ces démarches.

Cette formation théorique est complétée par un stage pratique effectué par les auditeurs au sein de leur interrégion avec la mise en place d'un tutorat coordonné par les Responsables Interrégionaux de l'Audit (RIA) en collaboration avec les Correspondants Départementaux de l'Audit (CoDA) au plan départemental. Ce stage pratique intervient dans le prolongement de la formation « généraliste ». Chaque auditeur sous tutorat d'un cadre auditeur plus expérimenté, devra en effet réaliser un audit sur un thème inscrit au programme départemental (ADR, audit de régie ou audit d'EPL) et rédiger le rapport d'audit associé à

cette mission.

Sous-tendant ces formations, les futurs auditeurs se voient proposer un parcours de formation à la comptabilité dès lors que la maîtrise de la comptabilité générale est un élément indispensable pour le bon exercice du métier d'auditeur.

L'ENFiP, avec le concours permanent de la MNA, a donc développé en ce domaine un parcours complet qui sera suivi par les IP auditeurs en fonction de leur niveau de connaissance. Ce parcours de comptabilité en formation se déroule sur une durée de 20h de formation au plus si tous les modules sensibilisation, initiation et perfectionnement sont déroulés) et un stage présentiel traite de l'expertise comptable et de l'analyse financière.

Compte tenu de la diversité des missions et des services pilotés par la DGFiP, d'autres formations à l'audit seront disponibles à compter de 2013, en lien par exemple avec l'extension de l'audit diagnostic de régularité à tous les postes comptables de la DGFiP.

Par ailleurs, une attention toute particulière a été donnée au fait que les IPFiP peuvent être désormais affectés à la mission d'audit en cours de carrière, ce qui n'existait pas dans les précédentes règles en vigueur à l'ex-DGCP. **Dans** ce cas, ils se voient proposer un stage spécifique présentant les aspects du métier d'auditeurs et peuvent suivre ensuite les formations de «

perfectionnement » relevant de l'offre de formation évoquée ci-avant.

Ces formations seront dispensées, au plus près des auditeurs, en Centre Interrégional de Formation (CIF), établissements décentralisés qui relèvent de l'ENFiP.

Enfin à la demande du Directeur Général, la Mission nationale d'audit réunira lors d'un séminaire national annuel, tous les auditeurs affectés dans les directions territoriales ou à la MNN, pour une journée d'échanges autour des pratiques professionnelles et des évolutions du métier d'auditeur.

Au final, issue d'un partenariat très étroit entre la MNA et l'ENFiP, organisée durant une période de six à huit mois suivant la réussite au concours, la formation initiale apportée aux auditeurs doit leur permettre d'aborder, avec un solide bagage technique et pratique, les opérations qui leur seront confiées pour s'assurer du bon exercice des missions de la DGFIP et ainsi donner l'assurance raisonnable aux directeurs de la maîtrise des processus et de limiter ou prévenir les risques inhérents à la mise en œuvre de procédures administratives parfois complexes. La formation en cours de carrière est aussi un enjeu auquel l'ensemble de l'appareil de formation doit savoir répondre, dans le contexte des nouvelles règles de gestion du corps des inspecteurs principaux des finances publiques.

Alors que la professionnalisation de l'audit doit constituer une vraie chance dans un parcours de carrière d'un cadre supérieur, ce que les nouveaux statuts ont rappelé en rendant obligatoire un passage à l'audit pour tous les inspecteurs principaux des finances publiques, la formation est un puissant facteur de convergence des savoirs et des pratiques d'audit.

À côté des efforts personnels continus d'apprentissage que doit évidemment développer tout cadre, les acteurs de la formation professionnelle seront encore très sollicités au cours de ces prochaines années pour répondre aux légitimes attentes de performance de l'audit interne dans un environnement de profondes évolutions organisationnelles et techniques des métiers dévolus à la DGFIP.

NTIC - GRH

La délégation de compétences, contexte administratif et juridique d'un outil d'administration

**Sylvie Joubert, Maître de conférences à l'Université d'Evry
La Revue Administrative, janvier-février 2012**

La question des compétences des collectivités territoriales est complexe ainsi qu'en témoigne le dernier rapport Belot qui conclue, la loi du 16 décembre 2012 à peine imprimée, à de nouvelles clefs de répartition. Le législateur avance lentement, par paliers même. Le démembrement du département est en cours et il s'agit de réfléchir à « dispatcher » au mieux ses compétences. La loi du 16 décembre 2010 acte la première étape du processus en créant le conseiller territorial mais en prévoyant également au profit de la région et des nouvelles métropoles, le transfert de plein droit ou facultatif de certaines compétences départementales. Au-delà, c'est une nouvelle répartition globale des compétences qu'ambitionne à terme les pouvoirs publics, une répartition qui serait à la fois sûre et souple, sûre c'est-à-dire stabilisé autour de pôles locaux recomposés, souple car de nature aussi à évoluer en fonction des contextes locaux. Ce souci de souplesse est d'ailleurs l'un des objectifs recherché parallèlement pour la réforme de l'État territorial. L'uniformité de notre système décentralisé comme

déconcentré est donc questionnée au nom de l'efficacité de l'action publique.

La délégation de compétence apparaît, à cet égard, comme un instrument très intéressant parce que souple justement, par principe, ayant vocation à exprimer la volonté de personnes déterminées, contractantes. Un instrument intéressant et ce même si l'outil, connu et institutionnalisé par les premières lois de décentralisation, n'a jusqu'à présent, hors l'exemple des aides à la pierre, peu connu le succès. La délégation devait être au centre de la réorganisation des compétences départementales. Mais elle présentait un défaut majeur, son caractère provisoire, et impliquait donc le maintien de la pleine personnalité départementale. Il lui a donc été préféré le transfert de compétence. La loi du 16 décembre 2010 l'inscrit néanmoins résolument dans notre paysage institutionnel en lui donnant une place dans le livre I^{er} du CGCT relatif aux principes généraux de la décentralisation.

L'outil est désormais offert de façon

générale à toutes collectivités et pour toutes matières. L'extension du champ d'application de la délégation comme l'évidence des ajustements à venir favoriseront vraisemblablement son utilisation entre collectivités. Mais la délégation peut être un instrument également intéressant pour l'État, en recomposition lui aussi dans le cadre de la RGPP. La délégation de compétence témoigne, à ce titre, d'un autre type possible de management par l'État de la donne locale et de l'émergence d'une modalité d'organisation du territoire inédite ne relevant ni de la décentralisation, ni de la déconcentration, la décentralisation.

C'est ce contexte politique et administratif qu'il s'agit dans un premier temps d'apprécier. Le contexte juridique de la délégation sera, dans un second temps, examiné.

Le contexte administratif de la délégation de compétences

Un État et des collectivités en recomposition

L'État et les collectivités sont en recomposition. L'ampleur de ce qui, d'un point de vue administratif, se trouve aujourd'hui enclenché, est indiscutable sur le terrain du droit positif: recompositions électorales, budgétaires, fiscales, recompositions des compétences, des personnels, des savoirs-faires ... Cette recomposition questionne

notre approche traditionnelle de l'administration locale. L'État et les collectivités apparaissent dans des relations inédites ne relevant ni de la centralisation, de la déconcentration ou de la décentralisation.

- Un retrait de l'Etat local mais un besoin aussi de territorialisation des politiques publiques

L'État a pris son temps pour tirer les conséquences, sur ses propres services, de la décentralisation, nombre de ses services locaux, assumés par les collectivités, étant pourtant progressivement devenu des coquilles vides. Après 25 ans de décentralisation, les pouvoirs publics ont enclenché la réorganisation de l'État local. L'État ne se retire pas. Il veut, en réalité, continuer à être là mais autrement, de façon plus économe et stratégique. La RGPP l'atteste, en particulier, en consacrant un principe de modularité qui permet de configurer les services étatiques en fonction des particularités locales. Un positionnement plus stratégique et moins administratif de l'État est donc en train d'émerger, un État qui serait nécessairement, pour ce faire, partenaire des collectivités. La relation classiquement hiérarchique est, au demeurant, passée de mode. Ainsi que le notait le rapport Piron en 2006⁹, la déconcentration n'est pas la seule manière possible de désencombrer les structures centrales. Le système bâti sur la notion de délégation et qualifié d'«

administration étatique indirecte » peut être la contrepartie de l'absence d'administration d'État au plan local ainsi que c'est le cas dans certains pays d'Europe. Les collectivités territoriales, comme en Italie ou en Espagne, pourraient très bien, comme le font aujourd'hui par exemple les communes pour l'état civil, conduire ainsi des politiques de l'État 10. La décentralisation fait donc reculer la déconcentration après être apparue, pendant deux décennies, comme lui étant intimement liée. Les exigences qui l'ont portée, rapprocher la décision étatique du citoyen, en n'ont pas pour autant disparu. La territorialisation des politiques publiques est, en effet, une nécessité. Elle s'est annoncée avec les contrats de plan et a été mise en œuvre, par la suite, avec la politique de la ville et les contrats de ville, aujourd'hui contrats urbains de cohésion sociale. De nombreux domaines étatiques sont concernés; ils ont en commun avec la politique de la ville de croiser déjà compétence de l'État et compétence des collectivités, déconcentration et décentralisation. L'éducation, domaine traditionnellement étatique, ménage de plus en plus la compétence des collectivités. Il y a moins, en cette matière, notent les commentateurs, une « montée du local » qu'« une nouvelle forme de structuration des rapports entre le national et le local » désignée sous le terme de « déco centralisation ». La

sécurité, domaine aussi par excellence de l'État, s'est toujours conciliée avec la compétence décentralisée des communes en ce domaine. Les pouvoirs publics sont d'ailleurs favorables à ce que celles-ci deviennent des partenaires pour la mise en œuvre de compétences relevant de l'État.

- Un État peu décentralisateur.

L'État n'est pas aujourd'hui très décentralisateur. La libre administration vidée juridiquement de sa substance, la disparition des marges de manœuvre budgétaires et fiscales des collectivités, la spécialisation introduite par la loi du 16 décembre 2010, l'inflation normative encore sont de multiples éléments qui en témoignent. Le développement et le coût des normes techniques, leur poids dans la décision d'investissement illustrent, entre autres la dépendance de collectivités qui participent peu à l'élaboration de ces normes, alors même qu'elles sont les premières à devoir assurer leur exécution. L'abandon de la tutelle technique né de la décentralisation apparaîtrait, à cet égard, de plus en plus relative. Le phénomène de recentralisation semble d'ailleurs général en Europe. L'exemple de l'Allemagne est topique. Si la garantie de la décentralisation y est incontestable puisqu'il s'agit d'un État fédéral, les Länder sont aujourd'hui d'abord des échelons d'exécution des décisions nationales.

Le temps des transferts de compétences serait donc aujourd'hui terminé. L'œuvre de la décentralisation aurait « épuisé ses effets heureux car l'organisation des collectivités territoriales n'a cessé de se compliquer au fil du temps ». La subsidiarité, entendue jusqu'alors, exclusivement du côté des collectivités, est applicable, au demeurant, tout autant à l'État. Le processus de décentralisation rencontre des limites comme l'illustre la compétence Logement qui pour des raisons tant juridiques que politiques ne peut bénéficier d'un processus de décentralisation complet. Certaines compétences peuvent aussi, après avoir été décentralisées, à l'épreuve, être recentralisées ainsi que l'illustre la prévention sanitaire. Ce dernier exemple est intéressant car la recentralisation de cette compétence s'est accompagnée de la possibilité pour les départements de continuer à assumer la compétence dans le cadre d'une délégation de compétence.

Quelle décentralisation y aurait-il à défendre, au demeurant, celle illusoire de certaines compétences ? La compétence action sociale des départements n'a de décentralisée que le nom en raison du peu de liberté laissée aux collectivités. Un tiers de la réglementation française concerne le social, qui est donc l'objet d'une sur-réglementation massive. « La définition des droits et la régulation du financement

demeurent de la compétence de l'État, sans véritable association des collectivités territoriales à l'évolution des dispositifs ». Quelle décentralisation y aurait-il à défendre encore, comme processus unique de démocratie ? La liberté pour quoi faire ? Telle est la question qui émerge de l'examen des « asymétries institutionnelles ». Le constat est surprenant : plus il y a de liberté, plus il y a uniformité du point de vue institutionnel. Du point de vue matériel, le peu de saisie par les collectivités du dispositif relatif aux expérimentations n'est donc pas un hasard.

L'émergence d'une déconcentration ?

- **La déconcentration, une nouvelle forme d'organisation du territoire.**

La déconcentration désigne, depuis une quinzaine d'années, les pratiques de collaboration ou codécision entre l'État et les collectivités. Elle est donc un phénomène administratif relativement nouveau, initié en France avec les contrats de plan, expression par excellence de « la mystique d'un système d'administration concertée ». Elle s'est exprimée par la suite, dans différents domaines mais plus particulièrement avec la politique de la ville en raison de la portée tant nationale que locale d'une telle politique. Gouverner par contrat, tel

pourrait être résumé le phénomène de déconcentration. Un État qui veut s'alléger tout en gardant la maîtrise, tire les conséquences de l'autonomie et de l'expertise acquises par les collectivités.

Le phénomène a de l'avenir car l'heure est en Europe à des formes pragmatiques de dévolution des compétences. « La garantie de l'unité et de l'efficacité des politiques publiques, la légitimité démocratique des décisions, leur meilleure exécution, sont autant de motivations qui poussent les systèmes européens à une recherche de formes et de modes de collaboration qui dépasse la diversité des traditions administratives, des dynamiques politiques et des formes d'État ». Nombreuses sont, à ce titre, les collectivités européennes, notamment régionales, qui gèrent des compétences en leur propre nom et pour le compte de l'État. Se dessine ainsi une évolution vers des échelons d'administration du territoire uniques comme en Allemagne, « système unitaire fédéral ».

La charte de l'autonomie locale n'est pas incompatible avec un tel dépassement, l'autonomie qu'elle énonce étant décontextualisée de l'intérêt local. Son article 3, en effet, en définissant l'autonomie locale comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre

responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques », évoque tout aussi bien le transfert que la délégation de compétences.

- La délégation de compétence, expression de la déconcentration

La délégation de compétences illustre par excellence la déconcentration. L'État confie, en effet, une compétence qui reste de sa responsabilité à un échelon territorial décentralisé. La délégation de compétence articule ainsi la présence territoriale de l'État et la reconnaissance de la qualité d'organisateur du territoire que sont devenues les collectivités, articule la déconcentration et la décentralisation dans une combinaison fondée non plus sur l'action parallèle de l'État et des collectivités mais sur leur action concertée. C'est ce management étatique, celui du « faire faire » qu'il convient enfin d'interroger quant au gain ou la perte pour les collectivités.

La délégation de compétence a été analysée comme contraire à la décentralisation, « déni de la décentralisation », « mélange incertain de cogestion et d'effacement des compétences ». La délégation semble, il est vrai, un outil commode permettant à l'État de s'alléger tout en gardant son pouvoir de décision et de contrôle. Il n'en reste pas moins aussi que la délégation est une

contractualisation. Celle-ci révèle l'émancipation des collectivités territoriales, « l'expression d'une nouvelle organisation des pouvoirs ». Les lieux de pouvoir se déplacent, ses formes d'exercice également. La délégation des aides à la pierre est un excellent exemple: une aubaine pour l'État, un constat plus nuancé des collectivités mais elles reconnaissent également le « pouvoir » qu'elles en ont retiré. De tels déplacements se confirment, tout autant, sur le terrain juridique.

Le contexte juridique de la délégation de compétence

Juridiquement, la délégation de compétence est riche et à explorer. Elle est, à la fois, un mode de répartition des compétences et une contractualisation.

Un mode de répartition des compétences

La délégation de compétence est un mode de répartition des compétences mis en œuvre dans des conditions différentes pour l'État et les collectivités.

- Les conditions d'utilisation de la délégation pour l'État

- Une procédure nouvelle

La collectivité devient avec la délégation de compétence une sorte de prestataire pour l'État, situation inédite qui ne cadre pas avec du connu dans notre tradition administrative. Le Conseil constitutionnel a reconnu néanmoins anciennement l'utilisation possible par l'État de la délégation, dans ses relations avec

les personnes Publiques.

Elle est une situation différente de l'hypothèse où l'État confie au maire, agent de l'État, une compétence. C'est de la déconcentration classique et non une délégation de compétence, une délégation de pouvoir au sens du droit administratif général. La délégation de compétence est un mode de répartition des compétences entre personnes publiques distinctes. La délégation de compétence est différente aussi de l'hypothèse où l'État transfère une compétence à une collectivité. Elle se distingue, en effet, du transfert tant par son caractère provisoire, sa durée étant limitée à celle du contrat qui l'accompagne, que des relations particulières qu'elles créent entre ses partenaires. La délégation de compétence est différente, enfin, du cas où l'État négocie avec une collectivité la réalisation d'actions communes, type contrats de plans. C'est de la contractualisation-coordination classique.

- Une option pour l'État

L'État a le choix de procéder, quant il envisage de répartir les compétences, par transfert ou délégation. Il n'y a pas, en effet, de "compétence" par nature" locale qui imposerait le transfert au lieu et place de la délégation. Le principe de subsidiarité n'a, à cet égard, pas permis de dégager un domaine spécifiquement local dont aurait pu bénéficier les collectivités. En cela,

la France pratiquerait d'ailleurs le système dit de « la mobilité des compétences » en opposition à une répartition des compétences fondée sur les matières .

Cette liberté de choix de l'État cède néanmoins dans certaines hypothèses. Si les affaires locales ne peuvent être définies précisément, il y a néanmoins des compétences par nature « étatiques » qui ne peuvent être décentralisées. Ce qui impose, dans un tel cas, le recours, si est envisagé une répartition, à la délégation. L'État ne peut abandonner, en particulier, le régalien, à une personne privée mais aussi à une collectivité publique 41, ce qui ne l'empêche aucunement d'en déléguer certaines modalités d'exercice . L'État est, de plus, responsable de la cohésion nationale. Ce sont, parfois, les collectivités elles-mêmes qui le lui rappelle, d'ailleurs, ainsi que l'illustre la compétence Logement. Les collectivités réclament plus de décentralisation s'agissant du logement mais soulignent que seul l'État est en mesure « de garantir la solidarité nationale, de sauvegarder une véritable politique sociale du logement et d'aider les collectivités qui sont en situation de faire passer les messages, notamment auprès de certaines communes ».

- Un mode encadré pour les collectivités territoriales

- L'indisponibilité des compétences pour les collectivités
Les collectivités n'ont pas, en principe, le pouvoir de se transférer

ou de se déléguer entre elles des compétences et donc d'aménager les compétences qui leur ont été dévolues par la loi. Tel est le cas, au demeurant, de l'ensemble des autorités publiques, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans un avis du 13 février 2007 : « Une autorité publique investie d'une compétence ne peut en disposer, c'est-à-dire s'en déposséder, ne serait-ce que temporairement et partiellement, que si la possibilité lui en a été expressément conférée par une disposition normative d'un niveau approprié. »

En l'occurrence, seule la loi peut autoriser une collectivité à transférer ou déléguer sa compétence, puisque seule la loi en application de l'article 34 de la Constitution a qualité pour lui accorder sa compétence. L'intercommunalité témoigne depuis longtemps de la possibilité de tels déplacements de compétences. L'octroi par la loi de la délégation de compétence aux départements et aux régions en témoigne, tout autant, comme le pouvoir désormais offert à ces mêmes collectivités, de transférer leurs compétences. La loi du 16 décembre 2010 est totalement novatoire sur ce dernier point en permettant à ces collectivités de se réorganiser, de façon durable, « en interne », en fonction des circonstances locales 46 Elle l'est également en inscrivant la délégation de compétence comme

un instrument de droit commun d'ajustement des compétences locales.

- La délégation de compétences en liberté

La loi a, dès les premières lois de décentralisation, favorisé la délégation en l'offrant notamment en matière d'aide sociale aux communes puis aux intercommunalités. La loi du 13 août 2004 Libertés et Responsabilités locales poursuit le processus s'agissant des aides à la pierre et du contingent préfectoral de logements sociaux.

Ces différents dispositifs, hors le cas des aides à la pierre ont été peu utilisés. À l'heure des réorganisations en cours, ils pourraient constituer des outils d'ajustement des compétences, intéressants, et ce, d'autant plus, que les délégations de compétences bénéficient désormais d'une disposition générale codifiée, on l'a souligné, à l'article L.1111- 8 du CGCT. Le législateur s'est, au demeurant, exprimé en ce sens : « Cette faculté permettra d'adapter aux circonstances locales le schéma de distribution des compétences décidé par la loi ; elle traduit le souci du législateur de 2010 d'éviter toute systématisation dans la mise en œuvre de ses décisions. »

L'utilisation de l'outil suscite néanmoins des questions. La délégation des compétences, comme le transfert de

compétences, est soumise au principe d'égalité. Ainsi, toute collectivité ou établissement appartenant aux catégories visées par la loi, est susceptible d'en bénéficier. Mais les délégations de compétences sont aussi facultatives, ce qui a amené certains à évoquer, à leurs propos, le nom d'appels à compétences. Il avait été envisagé d'ailleurs, dans le cadre de loi sur la réforme territoriale, l'hypothèse de délégations de compétences obligatoires mais leur constitutionnalité avait été discutée. En effet, rendre obligatoire les délégations de compétences aurait porté atteinte à la liberté contractuelle des collectivités.

Le caractère facultatif des délégations de compétences pose, plus précisément, la question de la faculté pour le délégant de refuser la candidature d'un délégataire. Cette faculté est naturellement admise puisque la délégation est facultative. La collectivité sera vraisemblablement tenue, néanmoins, de se prononcer explicitement, de réunir à ce titre son assemblée délibérante et de délibérer sur la question. Des candidatures ont d'ailleurs d'ores et déjà été écartées, s'agissant de la délégation des aides à la pierre. Concernant la délégation du contingent préfectoral de logements sociaux, une circulaire du 17 janvier 2005 a évoqué l'idée d'efficacité comme critère éventuel de refus. Le filtrage par la notion de subsidiarité pourrait être également opératoire. Si

contentieux il y a, la subsidiarité pourrait être, en effet, un commode standard à utiliser par le juge pour sanctionner ce qui ne pourrait être qu'une erreur manifeste, au vu de la marge d'appréciation qu'il convient, libre administration oblige, de reconnaître aux collectivités .

Le sort de la collectivité délégante questionne également. Qu'advient-il de la collectivité délégante si elle se trouve dépossédée d'une bonne part de ses compétences, du fait des délégations consenties? Sera-t-elle toujours en situation d'exercer "sa libre administration»? Le problème se pose dans les mêmes termes d'ailleurs s'agissant des transferts de compétences, ouverts par la loi du 16 décembre 2010, entre collectivités. Les départements sont, en particulier, concernés alors que leurs marges de manœuvre juridiques et budgétaires ont été amputées. Les communes le sont, tout autant, au vu de la place prise par l'intercommunalité.

-La délégation de compétences, une contractualisation

Le contrat est l'accompagnement nécessaire de la délégation de compétences qui met en présence deux personnes morales distinctes. La relation ne peut donc s'insérer dans le cadre hiérarchique, applicable exclusivement à l'intérieur de la même personne morale, et impose la contractualisation. Les collectivités

sont, ici, dans une situation inédite, à la fois libre puisqu'elles sont contractantes mais aussi encadrée puisqu'elles sont exécutantes. Nos outils d'analyse naturels, libre administration et tutelle, ne sont donc pas utilisables, ne nous trouvant ni dans le cadre de la décentralisation, ni dans celui de la déconcentration.

- Liberté et égalité des parties

Le contrat n'a, sur ces deux terrains, traditionnellement pas bonne presse. La problématique est d'ailleurs la même, s'agissant des personnes privées comme des personnes publiques, si ce n'est que, dans ce dernier cas, la lésion, s'il y a lésion, s'apprécie différemment, les personnes publiques n'œuvrant pas pour leur compte mais pour celui de l'intérêt général. La liberté renvoie à la libre administration, l'égalité au principe d'interdiction de la tutelle entre collectivités.

La délégation de compétences interroge la libre administration parce qu'elle met la collectivité territoriale dans une situation inédite, en situation de devoir rendre des comptes de son action, en opportunité et non plus simplement en légalité. Le procédé contractuel a, à cet égard, été suspecté de réintroduire de la tutelle d'État, la contrainte autrefois imposée devenant consentie. Ce que montre, néanmoins, le cas des aides à la pierre, est que le cocontractant de l'État, face au retrait de celui-ci, y gagne en

autonomie. Les intercommunalités, tout en se plaignant, sont devenues aussi « gouvernantes ». La délégation de compétences donne, au demeurant, un véritable pouvoir de décision aux collectivités qui bénéficient, comme dans le cadre d'un transfert de compétences, de l'exclusivité des compétences octroyées. La libre administration est-elle, en tout état de cause, applicable? Protège-t-elle les collectivités de façon globale ou plus restrictivement, dans le cadre de la seule décentralisation? Les récents contentieux intéressant les finances locales, fondés sur la libre administration en matière financière, apportent un début de réponse.

La délégation de compétences interroge tout autant le principe de l'interdiction de la tutelle entre collectivités, d'ailleurs développé largement dans le domaine contractuel. La tutelle a été récemment définie par le Conseil constitutionnel, comme le pouvoir que possède une collectivité de substituer ses décisions à celles d'une autre collectivité ou de s'opposer à ces dernières et celui de contrôler l'exercice de ses compétences. Si ces deux critères sont cumulatifs, la tutelle ne semble pas pouvoir être évoquée s'agissant des relations qui se nouent dans le cadre d'une délégation de compétence. Le délégant, s'il contrôle le délégataire, n'a pas le pouvoir, en effet, de lui substituer ses décisions. Le principe, là encore,

est-il réellement applicable, alors que les compétences en cause ne sont juridiquement pas celles du délégataire, mais celles du délégant?

- La question financière

Les contrats de plan sont, s'agissant de la question financière, une référence incontournable. Ils font, en effet, figure de précurseurs des délégations de compétences en témoignant de ce besoin d'articulation entre présence territoriale de l'État et liberté des collectivités. Or, il leur a été reproché justement de constituer un outil de transfert de charges donnant de la souplesse à l'État et de l'incertitude aux collectivités. La critique est sérieuse, au vu de la tendance de l'État à utiliser la contractualisation pour diminuer son intervention financière, et a été mise en avant par les acteurs en charge des aides à la pierre. S'ils reconnaissent, à cet égard, la dépense supplémentaire créée pour les intercommunalités et la nécessité donc de trouver le financement correspondant, ils admettent aussi qu'en cela, la délégation a eu un effet dynamique, créateur de financement, intéressant en temps de disette budgétaire.

Les pouvoirs publics admettent officiellement le bénéfice de cette dynamique tout en rappelant sur le terrain juridique, les limites de son utilisation. Il est juridiquement, en effet, interdit à l'État de faire

prendre en charge par les collectivités des compétences de son ressort sans assurer le financement correspondant. Les récents contentieux relatifs au recouvrement des amendes de police comme aux passeports, illustrent, en particulier, cette thématique.

La collectivité délégante est donc tenue de compenser financièrement la compétence déléguée dans les mêmes conditions que si la compétence était transférée. Elle est tenue également de mettre à la disposition du délégataire les moyens matériels et notamment le personnel propres à permettre l'exercice de la compétence. L'article 112 de la loi du 13 avril 2004 a notamment, à ce titre, organisé la mise à disposition au profit du délégataire des services et des agents participant à l'exercice des actions faisant l'objet de la délégation.

- De la compétence à la responsabilité?

La contractualisation est suspectée, sur le terrain politique, d'aboutir à une dilution des responsabilités. « Qui, au-delà de l'affichage, est responsable des choix politiques contractualisés? Qui est responsable de la mise en œuvre du contrat, de sa réussite ou de son échec ? À qui faire porter les succès ou les échecs au moment de l'expression électorale qui constitue le moment fort de notre fonctionnement démocratique? ». Le citoyen n'y

trouverait donc pas son compte. À son bénéfice, force est néanmoins de constater que le recours au contrat permet aussi d'introduire une obligation de résultat dont le caractère librement négocié responsabilise les acteurs concernés. Le contrat implique d'ailleurs le développement de procédures de suivi et d'évaluation amenant tous les partenaires à assumer la responsabilité du bilan de leur action. Ainsi, émerge l'idée que nous assisterions avec la délégation de compétences à un passage de la notion juridique de compétence à la notion politique de responsabilité. Ce passage de la compétence à la responsabilité ne serait pas neutre, la responsabilité, contrairement à la compétence, conférant, en effet, non seulement des pouvoirs mais imposant aussi des devoirs aux collectivités publiques ».

CHRONIQUE

Albert Hirschman, économiste iconoclaste, engagé et "autosubversif"

Nicolas Weill

Le Monde du 27-12-2012

Albert Hirschman est mort lundi 10 décembre (2012), à Ewin Township (New Jersey, USA), à l'âge de 97 ans. Un homme engagé, un combattant et un témoin des bouleversements du vingtième siècle qui eurent tant de conséquences sur sa propre biographie, tel est le souvenir que laisse le sociologue et philosophe transdisciplinaire Albert Hirschman, au même titre que celui d'économiste.

Le dernier "n" disparu de son patronyme lors de son exil américain a inscrit dans son identité la trace de toutes ses errances. Né le 7 avril 1915 à Berlin dans une famille juive, Albert Hirschmann, adhère à 16 ans aux jeunesses socialistes du SPD allemand et participe à quelques échauffourées contre les nazis qui conquièrent la rue avant le pouvoir. Lecteur de Marx, le jeune homme décide pourtant à cette époque de ne pas rejoindre la dissidence de ceux qui estiment qu'une ligne plus radicale s'impose aux sociaux-démocrates.

Dans ce contexte mouvementé, naissent précocement certains des concepts les plus célèbres de son œuvre. Tel est le cas de ceux de "défection" (exit) et "prise de parole" (voice) (*Défection et prise de parole*, Fayard, 1995). En 1931, le jeune Hirschmann refuse d'entrer dans la nouvelle formation socialiste. Il

confiera dans un livre d'entretiens, *La Morale secrète de l'économiste* (Les Belles lettres, 1997) : " c'était la première fois que je faisais l'expérience d'un conflit entre exit et voice, où il m'a fallu choisir entre la défection ou l'expression de la dissension, la critique de l'intérieur ".

SOUS L'UNIFORME FRANÇAIS PUIS AMÉRICAIN

Fuyant le national-socialisme désormais maître de l'Allemagne en 1933, il arrive à Paris. Là il fréquente la famille de Michel Debré. C'est le futur premier ministre du général De Gaulle qui lui déconseille d'orienter ses études vers la haute administration ou la diplomatie en ces temps incertains. Il intègre donc l'école des Hautes études commerciales (HEC) dont "le climat réactionnaire" le "dégoûte" en cette veille de second conflit mondial où l'on sent monter le fascisme jusqu'en France.

Après une année à la London School of Economics, le voilà dans le camp républicain pendant la guerre d'Espagne puis dans la lutte antifasciste en Italie où il réside jusqu'en 1938. Il obtient dans la péninsule son doctorat de l'université de Trieste avant d'en être chassé du fait des lois raciales adoptées par Mussolini. Quoiqu'il se soit toujours défendu d'avoir été un " *antifasciste à plein temps* ", la guerre le retrouve comme volontaire de l'armée française puis, sous le pseudonyme d'Albert Hermant, activiste de l'Emergency Rescue Committee.

Ce groupe, sous la direction du journaliste quaker et philanthrope Varian Fry, opère, depuis Marseille, l'exfiltration de France de deux mille réfugiés, juifs ou non, dont André Breton, Marc Chagall, Max Ernst, Hannah Arendt et son mari Heinrich Blücher ou encore Siegfried Kracauer. En décembre 1940, Albert Hirschman quitte l'Europe pour les États-Unis. Mais c'est pour mieux revenir dès 1943, en sergent sous l'uniforme américain cette fois, via l'Afrique du Nord et l'Italie.

SPÉCIALISTE DU DÉVELOPPEMENT

La paix revenue il n'en participe pas moins de loin à la reconstruction de l'Europe au sein de l'équipe qui pilote le plan Marshall destiné à donner des fonds pour relever le Vieux continent des ruines accumulées par la guerre. " *J'aimais*

beaucoup le concept de large-scale grant giving, de dons à grande échelle ", dira-t-il à propos de cette expérience. Puis A. Hirschman séjourne en Amérique latine, notamment en Colombie, au début des années 1950. Il devient un spécialiste du développement (*Stratégie du développement économique*, traduction française aux éditions ouvrières, 1958) et sa carrière se poursuit aux États-Unis où il passe par les plus prestigieux établissements universitaires (Columbia, Princeton, Yale, Harvard, l'Institute for Advanced Study à Princeton).

Dans ses œuvres, Albert Hirschman, se montre un " *liberal* " c'est-à-dire homme de gauche à l'américaine. Il est aussi un critique acerbe quoique souvent amusé des rationalités économiques qui se targuent d'être infaillibles et croient pouvoir se délivrer de l'imprévisible. Au point de refuser de se situer sans nuances dans le débat traditionnel entre partisans de l'intervention de l'État et les libéraux adeptes purs et durs du marché.

Dans un entretien accordé au *Monde* (25 septembre 1995) il se définissait ainsi: " *je suis tout le contraire d'un 'néolibéral'. Malgré le respect que j'ai pour le marché, je ne crois pas que celui-ci soit une panacée, et j'estime que l'État a un certain rôle à jouer. Cela dit, mon expérience de l'Allemagne nazie et*

de l'Italie fasciste, j'ai conservé une horreur de l'État tout-puissant ". Il se range plutôt dans le camp des keynésiens, proche de son ami Amartya Sen ou de son " *discutant* " Paul Krugman, qui tout en reconnaissant au marché sa force d'impulsion du progrès économique jugent que l'État a une fonction indépassable dans le capitalisme moderne.

La chute de la RDA communiste l'amena à admettre que la fuite massive de citoyens pouvait parfois se confondre avec une protestation et que les notions de défection et de prise de parole pouvaient se combiner. À la fin de son existence, cet infatigable " *autosubversif* " avait d'ailleurs fini par retrouver le chemin de l'Allemagne de sa jeunesse, devenue démocratique.

L'ARGUMENT DE LA " PENTE GLISSANTE "

En polyglotte passionné par les mots et le langage (il cultivait l'art du palindrome), il s'attachait aussi à montrer l'inanité des raisonnements qui prétendent barrer la route à toute réforme. Ainsi, dans *Deux siècles de rhétoriques réactionnaires* (Fayard, 1991), montre-t-il comment les économistes utilisent sans vergogne l'argument non démontré de la " *pente glissante* " (une réforme entraîne inévitablement une série de catastrophes incontrôlables) ou celui de l'"*effet pervers*" (les meilleures réformes conduisent nécessairement à des conséquences fatales) pour bloquer tout changement.

Rien n'était plus éloigné de sa pensée que la prophétie basée sur les statistiques ou la réduction de l'intelligence du marché au simple jeu de la concurrence. Dans *Un certain penchant à l'autosubversion* (Fayard, 1995), il appliqua à sa propre pensée son regard critique.

A LA UNE DES PERIODIQUES

- **Analyse et synthèse du rapport du CPO « Prélèvements à la source et impôt sur le revenu »**
AJDA /juin 2012
- **Chronique de jurisprudence de la cour des comptes et de la cour de discipline budgétaire et financière**
AJDA /juin 2012
- **Le juge des comptes et le contrôle sélectif de la dépense**
AJDA /juillet 2012
- **Le comptable public et le cost killing**
Gestion et Finances Publiques/juin 2012
- **Du droit des finances publiques au droit fiscal. Etudes en l'honneur d'Andrea Amatucci**
Gestion et Finances Publiques/juin 2012
- **L'évaluation des politiques publiques : un enjeu majeur au service du développement territorial**
Remald / septembre 2012
- **Au-delà du système bancaire**
Réguler le shadow banking : les propositions européennes... et les autres
Revue Banque/juin 2012
- **Gestion des risques**
Bale III, l'enjeu de la liquidité détermine les stratégies du futur
Revue Banque/juin 2012
- **Référentiel IRFS**
Dépréciation du risque de crédit :
Le nouveau modèle des trois buckets
Revue Banque/juin 2012
- **La conduite par l'Etat de la décentralisation**
Remald / septembre 2012
- **La règle d'équilibre ou « règle d'or », approche comparée, par Benoit**
Gestion et Finances Publiques/juillet 2012
- **Ou en est-on en matière de régulation financière ?**
Gestion et Finances Publiques/juillet 2012
- **Quelles normes et quels outils pour la qualité de l'audit et des comptes publics**
Revue Banque/juillet 2012
- **Le rôle des systèmes d'information dans la transformation de l'Etat : pourquoi une DISIC**
Revue Banque/juillet 2012