

## EDITORIAL

### FOCUS

- 1er symposium international de la Microfinance, Skhirat - 11 et 12 octobre 2012

### TRESOR PUBLIC

- La normalisation comptable et les exigences d'intégration des comptes publics
- Les axes d'évolution du modèle du comptable public
- Réforme comptable de l'Etat : « la trajectoire comptable » dans chorus
- Etre ou ne pas être juste : un débat conceptuel rémanent en comptabilité
- Comptables publics et marchés publics : contrôler n'est pas juger ?
- Réflexion sur les dimensions chiffrées des débits des comptables publics
- La définition renouvelée du rôle et de la responsabilité du comptable public

### FINANCES PUBLIQUES - Dossier : la crise des retraites, quelle issue privilégier?

- La cohérence budgétaire des finances sociales : problématique de financement de la retraite de la fonction publique au Maroc
- Le régime de retraite additionnelle de la fonction publique
- Les retraites de la fonction publique : vers une clarification
- Faut-il taxer davantage les retraités ?
- Commission européenne et OCDE en faveur de réformes des retraites
- Les enjeux du financement de la protection sociale
- La protection sociale comme politique de développement : un nouveau programme d'action international
- Société assurantielle, société du risque ou culture du risque?

### POLITIQUE ECONOMIQUE

- Loi de finances 2013 : coupe budgétaire, pourquoi la polémique ?
- La coordination des politiques économiques : une nécessité
- Les agences de notation financière : naissance et évolution d'un oligopole controversé
- Les Etats face à la dictature des marchés
- La nouvelle guerre des monnaies
- Services : un nouveau modèle économique

### BANQUE

- Loi de séparation et de régulation des activités bancaires : 20 mesures pour remettre la finance au service de l'économie réelle
- Les gouvernements et les banques centrales face à la grande récession
- Bâle III, subprime, actifs toxiques, crise de liquidité, dettes souveraines : peut-on encore évaluer les banques ?
- Les banques face au pilotage de la liquidité

### NTIC – GRH

- La bulle internet
- La décision comme activité managériale située : une approche pragmatiste
- L'ENA et le management public dans le monde d'aujourd'hui
- La mobilité interne ou la conquête de l'espace professionnel
- Open space : l'enfer, c'est les autres

### CHRONIQUE

- Le Prix Nobel d'économie 2012 consacre deux spécialistes de la théorie des jeux

### A LA UNE DES PERIODIQUES

# EDITORIAL

Au Maroc la problématique des retraites constitue, en matières de finances publiques, un aspect à multiples facettes dans leur compréhension et dans la trajectoire qu'elles sont censées emprunter. Aujourd'hui, la gestion de ce secteur est en crise profonde et seul un nouveau modèle de répartition des fruits de la croissance assurerait le rôle qui lui est conféré socialement au sein des finances de l'Etat.

Les caisses de retraites souffrent d'un déficit structurel inhérent à la redistribution de leurs fonds pour laquelle la contribution des actifs / cotisants n'arrive pas à répondre à la masse des retraités. L'étude réalisée par le Bureau Actuarial, en 2010, estime qu'aujourd'hui le nombre de cotisants pour chaque retraité est inférieur à la moyenne : pour le cas de la CMR, il est de 4 en 2007 et s'amenuisera progressivement pour atteindre 1,5 en 2060. Il y a trente ans, ce rapport était de 12 cotisants. L'origine partielle, mais non moins importante, est le recul de l'emploi -, surtout avec la fameuse opération de départ volontaire. Pour cette même Caisse, les réserves s'épuiseront en 2019. Le 1<sup>er</sup> déficit pour ce régime est apparu en 2012 pour atteindre 64 milliards de dirhams en 2060, si des réformes ne sont pas engagées lui permettant de retrouver son équilibre -, selon les estimations de la Commission technique ad-hoc.

L'urgence de la réforme de ces caisses s'impose avec acuité pour le financement des pensions. Le même Cabinet annonce, chiffres à l'appui, que s'il n'y a pas une réforme en profondeur, les caisses de retraites au Maroc connaîtront la faillite. Cette étude actuarielle propose, en effet, le changement de mode gestion des dites caisses. A l'instar du cas français, ce Bureau suggère le passage du mode de répartition à celui axé sur la capitalisation. En revanche, des commentateurs avisés voient dans la capitalisation une atteinte aux acquis des retraités. En effet, ce mode fonctionne selon un régime assorti d'un système de points dont la valeur est inconnue ex-ante puisqu'elle est déterminée en rapport avec la situation financière dudit régime. Donc, la pension sera déterminée en fonction du cumul des points. Or, vu le caractère aléatoire de ces derniers, la pension en régime de capitalisation est sous-évaluée par rapport à celui de répartition.

Sans changer profondément le noyau dur du mode de gestion des régimes, deux principaux scénarios ont été avancés pour accélérer et activer la réforme des retraites -, comme il ressort du diagnostic de la Commission technique : soit relever l'âge de la mise à la retraite (de 60 à 62-65 ans), laquelle mesure reste optionnelle pour certaines catégories de fonctionnaires et salariés, soit augmenter le montant de la cotisation.

Pour ce qui est du 1<sup>er</sup> scénario, il faut noter que dans plusieurs pays d'Europe, la moyenne d'âge de la mise à la retraite est de 66 ans ; ce qui explique que c'est une façon apparemment limpide pour une issue sans difficultés pour le cas du Maroc -, même si l'espérance de vie des Marocains est sensiblement faible par rapport à celle des Européens.

Pour le second scénario, certaines formations politiques – en France par exemple - suggèrent, pour le cas du secteur privé, de maintenir l'âge légal de la mise à la retraite à 60 ans, mais d'agir sur les revenus du capital via l'augmentation des cotisations patronales, l'instauration d'une cotisation nouvelle sur les revenus financiers des entreprises et des banques -, avec la prise en considération des meilleures années de carrière pour déterminer l'assiette de la pension. D'autres qui proposent une contribution plus forte des détenteurs du patrimoine estiment que ces derniers participent cinq fois moins que les salariés ; ce qui est anti-économique et anti-social. Pour le cas du Maroc, ce scénario s'avère difficile à atteindre puisqu'il s'agit d'une ponction sur le revenu -, à moins de conjuguer les deux paramètres avec une portion faible du second.

A noter que cette approche paramétrique est confortée par une autre du type organisationnel (ou institutionnel) notamment la mise en place d'un régime unique de retraites ou l'adoption d'une solution dualiste.

Mais au delà des sentiers battus sus-mentionnés, les exigences qu'imposent le développement économique et les revendications sociales enseignent qu'il est impératif d'aller aux racines du mal. En occident, le débat a pris un élan tout à fait historique. Ainsi, le problème des retraites doit être lié à la justice sociale et à la démocratie et non à un quelconque calcul de l'équilibre budgétaro-comptable -, devenu stérile avec le cours du temps et des événements. En un mot, les retraites doivent être appréhendées au moyen de la protection et de la solidarité sociales via l'instauration d'un Etat assurantiel.

**Le Service de la Documentation**

## FOCUS



**Le 1er symposium international de la Microfinance**, tenu à Skhirat les 11 et 12 octobre 2012, a été organisé, sous le haut patronage de SM le Roi, par le Centre Mohammed VI de Soutien à la Microfinance Solidaire et la Fédération Nationale des Associations de Microcrédit.

Consacrée essentiellement à la présentation des axes de la nouvelle vision stratégique de la Microfinance au Maroc dans un horizon de dix ans, cette rencontre a aussi permis d'aborder différentes thématiques comme "*La micro-finance, outil d'insertion économique*", "*Microfinance et système financier global, quelle intégration?*", "*Du microcrédit à la micro-finance : Horizon des besoins à satisfaire*" et "*Financement du secteur*".

Le symposium a également été l'occasion de présenter solennellement le Livre blanc du Microcrédit au Maroc et de primer les meilleures micro-entreprises à l'échelle nationale.

**Plénière 1** : « La Microfinance, outil d'insertion économique - 2 millions d'opportunités d'emplois additionnels dans un horizon de 10 ans »

**Plénière 2** : « Microfinance et système financier global, quelle intégration ? »

**Plénière 3** : « Du Microcrédit à la Microfinance - Nature et ampleur des besoins à satisfaire »

**Plénière 4** : « Financement du secteur - 40 millions de dirhams à mobiliser sur la décennie »

### Importance et couverture de la microfinance

(<http://www.lamicrofinance.org>)

Le secteur marocain de la microfinance est un secteur très dynamique, reconnu comme un champion du microcrédit dans la région, servant ainsi plus de 40 % des clients dans le monde arabe, il compte certaines des structures de microfinance les plus performantes sur le plan international. Cependant, en 2008, il a été confronté à une crise dont les causes peuvent être listées comme suit :

- la capacité des structures de microfinance a été dépassée par une croissance sans précédent due à une surabondance d'offres de financement ;
- une croissance exponentielle au détriment de la qualité ;
- l'abandon des créances en cascade ;
- la baisse du rendement du portefeuille des prêts ;
- des politiques de crédit laxistes ;
- des systèmes d'information et de gestion (SIG) peu performants sinon obsolètes ;
- des lacunes au niveau du contrôle interne ;
- une gouvernance faible.

La crise du secteur de la microfinance marocain ne peut pas être mise sur le compte de la crise financière mondiale. Toutefois, cette crise a permis au secteur marocain de la microfinance de réagir rapidement, en vue d'éviter un effet boule de neige et faire en sorte que les structures de microfinance ne subissent pas une crise plus importante au niveau des impayés, mais aussi pour restaurer la confiance auprès des partenaires.

Cette prise de conscience de la situation du secteur de la microfinance marocaine a mobilisé les instances gouvernementales, la Fédération Nationale des Associations de Microcrédit « F NAM » et la Banque Centrale : Bank Al-Maghrib « BAM », pour mettre en place un plan de consolidation du secteur avec des priorités bien définies :

- renforcement des capacités des structures de Microcrédit « AMC » ;
- contrôle des crédits croisé et prévention du surendettement ;
- sécurisation de la liquidité du secteur, en vue des besoins futurs ;
- amélioration du cadre réglementaire.

Ces mesures ont conforté la restauration de la confiance dans le secteur de la microfinance au Maroc. Ce qui a poussé les associations de microcrédit à :

1. réduire considérablement leur croissance ;
2. mettre en place des plans de redressement d'envergure, consistant à renforcer leurs méthodologies de crédit ;
3. renforcer les capacités de leurs cadres et employés ;
4. lancer des campagnes de recouvrement auprès des clients

présentant des arriérés de paiements ;

5. mettre en place une centrale des risques permettant l'échange régulier d'informations sur leur clientèle afin de contrôler le crédit croisé.

Toutes ces mesures ont permis de faire émerger un nouveau secteur, plus mature, doté d'un système de centralisation des risques performant et des systèmes améliorés de gestion des risques.

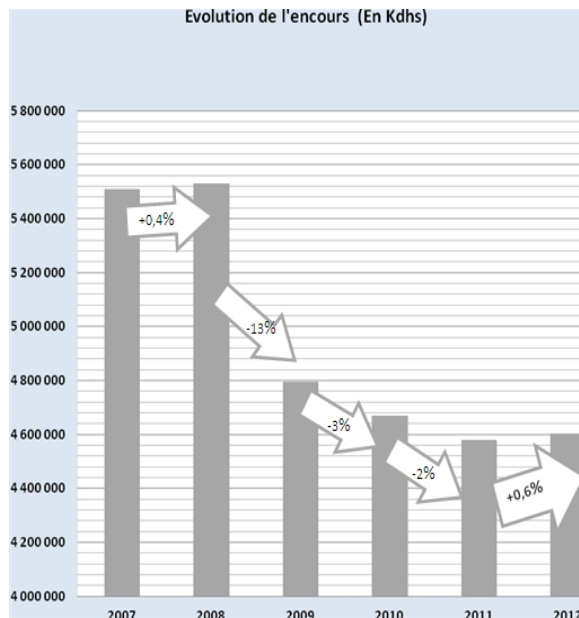
### Niveau de développement du secteur

La réussite de ce secteur au Maroc n'aurait pas été possible sans l'appui des pouvoirs publics marocains. La Loi sur le microcrédit (18/97) fourni un cadre clair pour le développement du secteur, en plus du soutien financier de 100 Millions de Dirhams (10 Millions €) apporté par le biais du Fonds Hassan pour le développement économique et social en 2000. Le secteur a également bénéficié de l'appui de la communauté internationale des bailleurs de fonds. Enfin, une grande spécificité du secteur marocain du microcrédit réside dans l'engagement des banques locales qui financent environ 80% des actifs du secteur.

Entre 2003 et 2008, le secteur a connu une grande croissance du nombre de ses clients actifs qui est passé de 300.000 à 1.200.000. Toutefois, à partir de 2008, le secteur a fait face à des perturbations impliquant sont portefeuille d'encours, qui se sont caractérisées par un ralentissement de l'activité et des abaissements tant du nombre des clients actifs que de l'encours des prêts.

Cette phase d'assainissement a révélé entre 2008 et 2011, une baisse de l'encours de 17%, soit un montant de 954 Millions DH. De même pour le nombre de clients qui a perdu lui plus de 518.000 clients actifs durant la période allant de 2007 à 2011 avant que le secteur n'affiche une légère évolution de 1,6% en 2012.

Outre l'octroi de microcrédit au profit de leurs clients, les associations de microcrédit ne peuvent pas recevoir des fonds du public (collecte de l'épargne) au sens de l'article 2 du dahir portant loi n° 1-93-147 du 15 moharrem 1414 (6 juillet 1993) relatif à l'exercice de l'activité des établissements de crédit et de leur contrôle.



## Principales caractéristiques du secteur

Le secteur marocain de la microfinance reste relativement diversifié avec 13 associations de microcrédit « AMC » : 4 grandes AMC d'envergure nationale (Al Amana, FONDEP, Fondation Attouafiq, ARDI), 3 AMC ont une couverture régionale

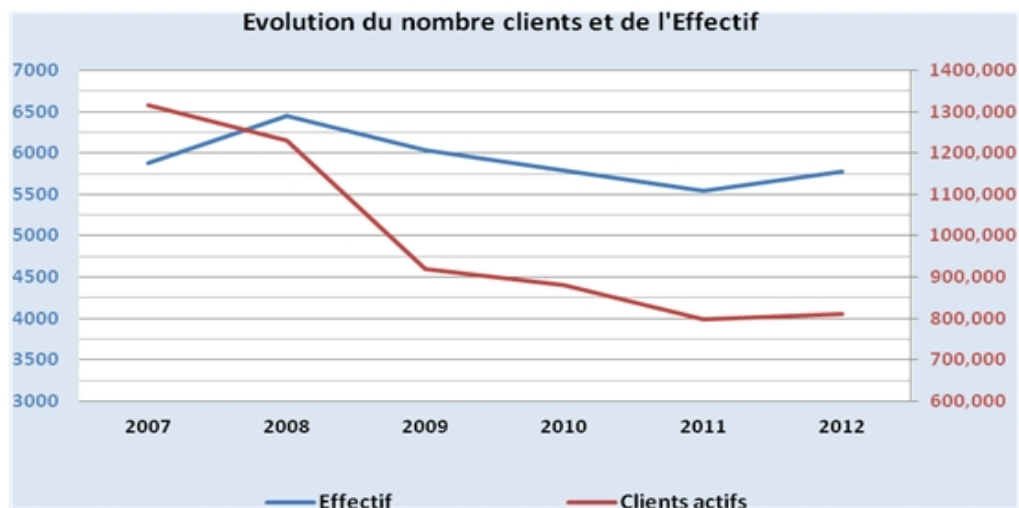
(AMSSF, INMAA, Al Karama), 5 AMC se veulent des associations locales (Fondation du Nord, ATIL, Ismaïlia, Tawada, AMOS) et la dernière en date (2010) (Bab Rizk Jameel « BRJ ») qui cherche à se positionner principalement en milieu rural avec une ambition nationale.

En outre, le secteur est à l'origine de 6000 emplois directs permanents et de milliers d'emplois indirects. On comptabilise plus de 1300 points de vente sur l'ensemble du territoire ; soit par analogie, plus que les grandes banques de la place (1000 Agences). Le taux de couverture de la population concernée est estimé à 60% dans les zones urbaines et près de 40% dans les zones rurales ; plus de 52,7% des points de vente sont localisés en milieu urbain et 47,3% en milieu rural. Les AMC sont implantées pratiquement dans toutes les régions du pays et notamment là où le taux de pauvreté est élevé.

De plus en plus, de nouvelles offres voient le jour, avec le développement du crédit logement, d'innovations des produits de prêt en milieu rural, et à l'augmentation constante des crédits individuels. Malgré tout, les AMC ne servent que 10% à 20% du marché cible. On estime que les populations qui pourraient bénéficier de microcrédits représentent un potentiel client de 3,2 millions.

## Chiffres clés de la microfinance au 31 décembre 2012

Nombre d'IMF	13
Clientèle	810 712
Taux de pénétration	25%
Encours des dépôts	0
Encours des crédits en milliards de dhs	4 603 994



Source : «Tendances du secteur», Centre Mohammed VI de Soutien à la Microfinance Solidaire

### **Le livre blanc du microcrédit au Maroc : (préambule)**

Parler du microcrédit, c'est d'abord s'interroger sur sa définition. Le Microcrédit consiste à fournir des prêts à court terme à des personnes à très faibles revenus, n'ayant pas accès aux services proposés par les institutions financières classiques, pour les aider à lancer leurs activités ou développer leurs affaires.

L'une des caractéristiques spécifiques du microcrédit est qu'il offre, avec un crédit de faible montant, un ensemble d'actions d'accompagnement susceptibles de renforcer les chances de succès de la micro-entreprise et donc de remboursement du crédit.

Le microcrédit est, d'autre part, associé à un projet. Il en est indissociable, car il est consenti dans le but unique de faire vivre ledit projet. Si la réussite est au bout du chemin, le microcrédit ne sera plus nécessaire: le projet aura permis à une activité génératrice de revenus ou une micro-entreprise de vivre, d'évoluer et de

prendre son essor en recourant désormais aux crédits bancaires classiques.

### **Qu'y a-t-il de fondamental avec le microcrédit par rapport au crédit classique?**

La différence principale est qu'il est orienté sur une cible nouvelle : les pauvres et les exclus exerçant une activité génératrice de revenus ou désirant créer leur propre TPE. Il reconnaît leurs talents, leurs besoins et leur capacité à rembourser les prêts.

En termes de coût, le microcrédit est plus important que ce que laisserait voir un simple calcul mathématique. Atteindre des clients pauvres et à faibles revenus qui n'ont jamais eu recours à des services bancaires formels demande plus de temps aux agents de développement (par opposition aux agents du crédit du système bancaire traditionnel, parce qu'ils sont chargés non seulement de veiller au processus d'octroi des microcrédits, mais aussi d'accompagner la clientèle par des actions de formation notamment, etc.) et plus d'interaction avec les clients, ce qui implique des coûts supplémentaires pour la structure de microcrédit. Il est aussi question de surmonter les problèmes d'analphabétisme.

C'est Muhammad Yunus, professeur d'Economie à l'Université de Chittagong au Bangladesh, qui fut le premier en 1975 à initier et lancer le projet des microcrédits. Depuis plus de 35 ans, le microcrédit est un outil au service du développement et de la lutte contre la pauvreté. Il est bien adapté à l'encouragement de micro-activités commerciales, artisanales et agricoles. Il est une source d'innovation financière, économique et sociale. Cependant, il ne peut prétendre se substituer ni aux politiques publiques de sécurité sociale, ni au développement des infrastructures nécessaires dans les domaines de la santé et de l'éducation. Il peut, par contre, renforcer l'efficacité de ces politiques et de ces programmes grâce à son réseau capillaire dans les quartiers les plus défavorisés et les zones rurales les plus reculées.

Plus de 205 millions de personnes dans le monde sont actuellement touchées par le microcrédit, parmi lesquelles plus de 137,5 millions étaient considérées comme faisant partie des plus pauvres, lorsqu'elles ont contracté leur premier emprunt. Parmi ces clients 82 % sont des femmes.

Si l'on suppose que chaque famille est composée de cinq personnes, les services de microfinance reçus par les 137,5 millions de clients les plus pauvres à la fin de 2010 ont bénéficié à environ 687,7 millions de membres de leurs familles.

L'impact de la microfinance a fait l'objet de nombreuses études professionnelles et universitaires; celles-ci ont mis en avant l'importance des services financiers dans la réduction de la vulnérabilité des populations à faibles revenus. L'impact sur la réduction de la pauvreté varie selon les régions et les types de produits financiers offerts et des recherches scientifiques sont en cours pour mieux cerner ces phénomènes.

Ce sont ces bénéfices directs ou induits qui expliquent le succès du microcrédit (et de la microfinance de façon générale), sa diffusion rapide dans plus de 80 pays en voie de développement et la reconnaissance internationale qui lui a été accordée, avec notamment l'Année Internationale du Microcrédit des Nations Unies en 2005 et l'attribution du Prix Nobel de la Paix au Professeur M. Yunus et à la Grameen Bank en 2006. Diffusé à grande échelle dans les pays du Sud, le modèle du microcrédit a été ensuite introduit dans les pays les plus développés en réponse à l'exclusion bancaire qui frappe les populations les plus démunies ou des groupes marginalisés. La crise qui touche ces pays ne peut que renforcer le rôle des organismes de microcrédit en accompagnement des laissés pour compte du système économique et financier.

Au cours de son développement très rapide, le microcrédit n'a pas suivi un modèle unique : il s'est adapté aux conditions de chaque pays. Suivant les pays et les institutions, l'accent est mis de façon inégale sur la lutte contre la pauvreté ou l'inclusion financière. Certaines institutions se définissent comme des social business, excluant toute distribution de profit à des actionnaires privés, d'autres estiment compatibles la poursuite de leur mission sociale et une rémunération, éventuellement plafonnée, du capital investi. La diversité des statuts juridiques n'est pas moins grande. Le microcrédit a été introduit très tardivement dans le monde arabe et plus précisément dans les pays du Maghreb. L'histoire du microcrédit au Maroc a commencé dès le début des années 90, période durant laquelle le pays subissait encore des conséquences du programme d'ajustement structurel (PAS) des années 1980.



# TRESOR PUBLIC

## La normalisation comptable et les exigences d'intégration des comptes publics

**Abdelkrim GUIRI, Directeur de la réglementation et de la normalisation comptable à la Trésorerie Générale du Royaume**

### In La cohérence des finances publiques au Maroc et en France, LGDJ, 2012

La crise financière internationale et le développement excessif de l'endettement public dans bon nombre de pays sont de nature à bouleverser «l'équilibre qui fonde actuellement les règles de la comptabilité publique et privée et les logiques de budget et de caisse qui les sous-tendent» et surtout à propulser sur le devant de la scène les problématiques de normalisation comptable et d'intégration des comptes publics.

Les pouvoirs publics sont partout interpellés quant à la nécessité de rendre plus lisible et plus transparente la tenue des comptes publics et à l'impératif de communication sur la réalité des comptes de l'Etat, de la valeur réelle de son patrimoine, de l'ampleur de son déficit, du volume croissant de son endettement et de l'opportunité et la pertinence de l'intégralité de ses engagements.

Une telle situation a mis au grand jour les limites des dispositifs généralement mis en place au niveau de la comptabilité publique et des systèmes de production et de communication de l'information financière et comptable qui permettent de connaître, au plus, ce que l'Etat a dans ses caisses et au mieux, une vision parcellaire

et fragmentée de sa situation financière, mais rarement, et exceptionnellement, une vision globale du patrimoine et des résultats financiers de l'ensemble des entités relevant du rayonnement économique du groupe «Etat».

Elle a également enclenché un processus irréversible de rapprochement et de recherche de convergence entre la comptabilité publique et la comptabilité des entreprises, amenant ainsi les entités publiques à appliquer les règles et normes en vigueur dans le secteur privé, sous réserve des spécificités de leur action, et à inscrire de la sorte les comptes publics et privés dans le cadre d'une destinée commune incontournable.

C'est là une tendance lourde à l'international dont il faudra prendre conscience, dès lors que malgré ses spécificités, le secteur public obéit comme le secteur privé aux mêmes exigences de gestion moderne, efficace et performante, fondée sur les principes de transparence, de lisibilité et de reddition intégrée des comptes.

Ces attentes et aspirations ont conduit inéluctablement à l'enclenchement d'un long et vertueux processus de

normalisation comptable du secteur public qui constitue pour certains un simple effet de mode et répond pour d'autres à des exigences réelles et pragmatiques de transparence financière et d'optimisation des dispositifs de reddition des comptes.

Quoi qu'il en soit et indépendamment des résultats et des impacts réels de la normalisation comptable dans chacun des pays ayant adopté les normes comptables internationales, le processus de régulation comptable internationale ne peut, à notre sens, que favoriser la cohérence des finances publiques et conforter l'émergence d'une nouvelle culture axée sur les résultats et la performance, dont il doit constituer en définitive l'un des modes opératoires les plus pertinents.

C'est ce à quoi nous allons essayer d'apporter quelques éléments de réponse, que l'on propose de décliner autour des axes ci-après:

- le bien-fondé de la normalisation comptable du secteur public;
- l'état d'avancement de la normalisation comptable et de l'intégration des comptes publics au Maroc;
- la normalisation comptable, un premier jalon vers l'intégration des comptes publics au Maroc.

## SECTION 1

### Du bien-fondé de la normalisation comptable du secteur public

Le processus d'élaboration des normes comptables internationales pour le secteur public mené par l'IPSAS Bocard procède, avant tout, de la nécessité de rapprochement entre la comptabilité du

secteur privé et la comptabilité en vigueur au niveau de la sphère publique.

La préoccupation de convergence des normes comptables du secteur public avec celles des entreprises obéit beaucoup plus à des considérations de rapprochement des règles de contrôle, de transparence des comptes, de robustesse et de fiabilité de l'information financière, qu'à une simple volonté de convergence des outils et des techniques comptables qui, in fine, ne constitue pas une finalité en soi.

Le processus de normalisation comptable internationale recèle des enjeux stratégiques en relation avec les impératifs de transparence, de lisibilité des comptes publics, de cohérence et de convergence comptable et financière, que la crise économique et financière mondiale et les turbulences qu'elle a générées sont venus rappeler avec force, en mettant en évidence la nécessité de veiller à la maîtrise des comptes publics, comme condition indispensable à la soutenabilité budgétaire et à une croissance forte et durable.

« La loi organique des finances, c'est la culture de résultat et du reportings. 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», estime J.F.Copé.

En effet, la normalisation comptable internationale vise d'abord et avant tout l'instauration d'un langage comptable commun à l'échelle internationale, permettant de favoriser la comparabilité à

l'international des comptes publics et de la situation financière et patrimoniale inter-états.

Elle vise, en outre, à accompagner les différents pays dans leur processus de mise en place d'une comptabilité en convergence avec les normes du secteur privé et les standards comptables internationaux en vigueur pour le secteur public.

Elle permet, à ce titre, de mettre à la disposition des États et autres organismes publics des normes comptables qui synthétisent les pratiques d'excellence internationale en matière de présentation, de structuration et de communication de l'information financière du secteur public.

Elle leur offre ainsi, à travers les normes comptables, les rapports et les études complémentaires, des points de repère en matière des meilleures pratiques, devant leur servir de référentiel de base pour promouvoir et développer leur propre référentiel comptable.

La normalisation comptable internationale favorise également et dans une large mesure l'introduction de la comptabilité d'entreprise dans le secteur public et l'intégration des principes et méthodes de base de la comptabilité privée dans la comptabilité publique.

Elle vise, enfin, à répondre aux besoins des tiers utilisateurs en matière d'information financière et comptable, à l'effet de leur permettre de mieux comprendre le contenu, la portée et les impacts des comptes publics.

La crise économique et financière mondiale a, en effet, mis en évidence

l'intérêt pour les investisseurs, les prêteurs, les organisations financières internationales ... pour disposer d'informations financières fiables et transparentes, afin d'appuyer une prise de décision solide, devenue de plus en plus essentielle pour le fonctionnement des marchés financiers.

En parallèle à ces enjeux de nature comptable et financière, sont souvent présents dans le processus de normalisation comptable des enjeux sous-jacents d'ordre macroéconomique, liés notamment à la soutenabilité budgétaire, à la préservation des équilibres économiques fondamentaux, à la maîtrise des déficits publics et au contrôle du processus d'endettement public.

## SECTION 2

### État d'avancement de la normalisation comptable et de l'intégration des comptes publics au Maroc

La mise en œuvre en cours de la réforme de la comptabilité de l'État fondée sur les droits constatés et comportant une forte valeur ajoutée patrimoniale est de nature à renforcer le processus de convergence et d'harmonisation comptable dans notre pays et, partant, à contribuer à la dynamique de cohérence entre les finances de l'État et des autres composantes du secteur public.

L'État marocain s'est ainsi doté depuis décembre 2008 d'un référentiel comptable en convergence avec la comptabilité des entreprises et les normes et standards comptables internationaux en vigueur pour le secteur public, référentiel qui contribue ainsi au rapprochement entre les comptabilités

publique et privée, en bénéficiant des meilleures pratiques internationales en la matière.

Dans le même ordre d'idées et pour permettre à la comptabilité d'exercice de prendre corps dans notre paysage financier public, une solution progicelle intégrée de la comptabilité publique a été mise en place, avec une vision qui favorise dans une large mesure les exigences de cohérence et de consolidation en perspective des comptes du secteur public.

Par ailleurs et eu égard à la nécessité de réalisation de l'objectif d'image fidèle, un dispositif ambitieux de contrôle de la qualité comptable a été enclenché pour appréhender dans une première phase les opérations comptables de l'Etat, avant d'être étendu en cible, aux impératifs de consolidation et de certification des comptes.

La réalisation de ces différentes composantes de la réforme comptable de l'État a permis jusqu'à présent une grande avancée dans l'établissement du bilan d'ouverture de l'État, qui intègre notamment les participations de l'Etat et les dotations en capital, comme premier jalon dans la perspective de construction d'un dispositif plus élaboré d'intégration des comptes publics.

Le référentiel comptable de l'État ne comporte pas encore, dans son volet corpus des normes comptables, les normes de consolidation des comptes en vigueur à l'international pour le secteur public.

Il n'en demeure pas moins, cependant, que la dimension de consolidation des comptes publics n'a pas été complètement escamotée et qu'elle est mise en évidence à travers le cadre conceptuel de la comptabilité de l'État ainsi qu'indirectement et de manière implicite, par le biais de certaines normes composant ledit référentiel.

Ainsi, le périmètre de la comptabilité de l'État a été défini de manière à intégrer l'ensemble des opérations en relation avec la personnalité juridique de l'institution étatique, en l'occurrence l'intégralité, des composantes de la loi de finances, à savoir le budget général, les services de l'Etat gérés de manière autonome et les comptes spéciaux du Trésor.

De même, les normes d'évaluation du patrimoine de l'État ont été adossées sur la règle de la juste valeur, qui induit une valorisation exhaustive de la réalité économique dudit patrimoine, qu'il soit directement géré par l'Etat où qu'il consiste en droits et obligations gérés par des entités associées à l'institution étatique.

En outre, le bilan d'ouverture de l'État intègre d'ores et déjà la relation entre l'État et certaines entités associées, à travers notamment, l'incorporation des participations de l'État et des dotations en capital.

Dans le même ordre d'idées, le cadre conceptuel du référentiel comptable de l'État réserve des développements conséquents à l'articulation entre la comptabilité générale et la comptabilité nationale, ce qui préfigure d'une dimension de comptes consolidés du

secteur public, devant être intégrés dans les comptes de la nation.

La réforme comptable de l'État a pu par ailleurs, dans son sillage, enclencher un processus de réforme de la comptabilité des collectivités territoriales et du Code général de normalisation comptable, dans le sens de plus d'harmonisation et de convergence des dispositifs comptables et, partant, la mise en place de l'un des préalables fondamentaux de convergence et d'intégration des comptes publics.

### SECTION 3

#### La normalisation comptable, un premier jalon vers l'intégration des comptes publics

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 économiques relevant du giron de l'Etat, tant en termes d'objectifs assignés à ce mécanisme, qu'en termes de démarche préconisée pour appréhender la réalité économique de l'Etat et la situation financière et patrimoniale intégrée de son action.

Au-delà même des objectifs d'ordre technique, l'intégration des comptes publics met en évidence des enjeux stratégiques des finances publiques liées à des considérations d'ordre financier, macro-économique et à des préoccupations inhérentes à la cohérence et à la performance des politiques publiques.

Sur un plan purement financier, l'intégration des comptes du secteur public a pour vocation de favoriser et de conforter la maîtrise des déficits publics, grâce à une vision globale de la situation financière réelle de l'ensemble des composantes du groupe «Etat».

L'intégration des comptes publics permet, en outre, un contrôle plus optimisé de l'endettement public, à travers une connaissance plus fine de la capacité et des besoins réels d'endettement de l'ensemble des acteurs économiques répondant au rayonnement de l'Etat.

Elle a enfin pour vocation de faciliter la connaissance des actifs et des passifs de la trésorerie inhérente à chacune des entités publiques composant le groupe « Etat » et, partant, de mieux décliner l'approche financière stratégique en termes de priorisation, de hiérarchisation et d'optimisation de l'allocation des moyens et des ressources.

Au niveau macro-économique, la consolidation des comptes publics est de nature à permettre une vision plus exhaustive, intégrée et intégrale de la réalité économique de l'Etat et des autres entités consolidées du secteur public, dès lors que «la présentation d'états financiers consolidés permet d'établir des comparatifs pluriannuels du compte de résultats et ce faisant, de l'apport consolidé de chaque entité et de chaque métier au budget consolidé du groupe», souligne J.L. Colon.

L'intégration des comptes du secteur public est de nature, enfin, à contribuer de manière substantielle à l'optimisation

financière et fonctionnelle de l'action publique, à une meilleure hiérarchisation et une plus grande articulation des stratégies du secteur public et à l'amélioration du cadre de performance des politiques publiques, indépendamment de la structure publique en charge de leur exécution, avec un retour d'information lisible et pertinent pour le citoyen et pour l'ensemble des utilisateurs de l'information financière y afférente.

Le principe de l'image fidèle des comptes de l'État impose à celui-ci la mise en place d'une comptabilité fondée sur le principe de la constatation de tous les droits et de toutes les obligations ainsi que de toutes les opérations qui créent ou modifient ces droits et ces obligations.

L'image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'État est définie par le périmètre de ces droits et de ces obligations qu'il est nécessaire d'identifier, d'évaluer et de comptabiliser dans le cadre des interventions propres à l'Etat ou relevant de son rayonnement économique, à raison du pouvoir qu'il détient pour diriger l'activité d'entités dotées de la personnalité juridique, par le biais de participations financières ou en tant que propriétaire d'établissements nationaux ou encore parce qu'il en finance de manière prépondérante l'activité.

La cohérence des finances publiques au Maroc et l'amélioration du cadre de performance des politiques publiques demeurent tributaires de la mise en place de modes opératoires, à même d'en opérationnaliser le contenu et la consistance, dont, notamment, la construction d'un modèle national de

consolidation des comptes du secteur public, qui peut constituer à ce titre l'un des leviers fondamentaux.

La construction d'un modèle de ce genre est d'autant plus nécessaire que notre pays demeure marqué par un environnement financier caractérisé par l'intervention d'une multitude d'opérateurs publics et qu'il dispose d'ores et déjà d'atouts majeurs à valoriser dans le sens d'une vision comptable intégrée et globale du secteur public, même si la trajectoire pour la réalisation d'un tel modèle demeure complexe, longue et subordonnée à des pré requis importants.

Si la consolidation des comptes publics constitue, un peu partout dans le monde, l'un des leviers de convergence comptable et de cohérence des finances du secteur public, elle l'est encore et davantage pour notre pays dont les finances publiques demeurent l'œuvre d'intervenants publics divers, en charge de la réalisation des politiques publiques dans un cadre qui demeure encore insuffisamment coordonné.

Elle est souvent aggravée par le fait que l'État et les opérateurs publics adoptent des logiques financières et comptables non harmonisées, rendant délicate toute tentative d'évaluation de l'action publique dans le cadre d'une vision cohérente et coordonnée entre les différentes composantes du secteur public.

Les résultats et la situation financière et patrimoniale correspondant au rayonnement réel de l'institution étatique ne sauraient, en effet, être appréhendés de manière exhaustive, fiable et

pertinente au travers de simples comptes individuels des différentes entités publiques.

Ainsi et en dépit de l'absence d'un système de consolidation des comptes du secteur public qui répond aux normes nationales comptables du secteur privé et aux standards internationaux en vigueur en la matière, notre pays dispose d'atouts importants qu'il convient de valoriser et de renforcer, à l'effet d'enclencher un processus novateur de consolidation des comptes publics en phase avec les standards internationaux.

Néanmoins et pour mettre nos finances publiques sur le chemin d'un modèle de consolidation des comptes publics, à même d'en assurer la cohérence et l'intégration requises, il me semble que dans une logique de pragmatisme, de réalisme et de progressivité, il est nécessaire que les premiers jalons sur la trajectoire de réalisation d'une telle entreprise soient valorisés, dynamisés et renforcés.

Il s'agit en premier lieu de l'accélération du rythme d'harmonisation des normes comptables applicables à l'ensemble des composantes du secteur public, en l'occurrence la comptabilité d'exercice du secteur public local et la convergence du Code général de normalisation comptable avec les normes comptables internationales.

Il en est de même de la nécessité de dynamisation du processus d'implémentation de la réforme comptable de l'Etat, qui de mon point de vue, constitue le préalable fondamental

d'enclenchement du processus de consolidation des comptes publics.

Un tel processus gagnerait en outre à être renforcé par l'optimisation de l'architecture informatique disponible, pour intégrer les systèmes de l'entité consolidant avec ceux des structures à consolider.

La même démarche doit être entreprise en matière de valorisation des dispositifs existants en matière de contrôle interne et d'audit comptables, dans le sens de la mise en place de mécanismes concertés, cohérents et convergents.

Ces différents pré requis ne sauraient, enfin, donner leurs pleins effets sans la mise en place d'une véritable stratégie de réorganisation du processus de transition d'une logique de centralisation/Intégration/Agrégation vers une vision de consolidation des comptes, vision qui dépend largement d'un appui politique fort et d'un changement de culture pour l'appropriation du nouveau dispositif par l'ensemble des intervenants.

## CONCLUSION

Pour conclure, je reprendrais une formule célèbre, selon laquelle « la comptabilité est l'algèbre du droit », sauf que pour pouvoir prétendre à la rigueur et à l'universalisme de l'algèbre, la comptabilité publique, notamment, doit gagner en termes d'harmonisation et de normalisation au niveau national et international pour répondre aux exigences de plus en plus accrues de transparence et de cohérence des finances publiques.

L'intérêt et les enjeux que revêtent la normalisation, l'harmonisation et la

convergence des systèmes comptables public et privé dans nos deux pays respectifs demeurent indéniables, car au-delà d'une simple technique de tenue et de présentation des comptes publics, la normalisation comptable constitue, à notre sens, le mode opératoire par excellence de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats et la performance.

Ce postulat de base et cette vérité acquise ne doivent pas pour autant escamoter ni nous faire oublier les limites d'un processus de normalisation comptable qui tend de plus en plus à se généraliser, mais qui à défaut d'une utilisation avisée, savante et adaptée aux réalités nationales, risque de générer des effets pervers sur la situation de nos finances publiques.



# TRESOR PUBLIC

## Les axes d'évolution du modèle du comptable public

### FONDAFIP

[www.fondafip.org](http://www.fondafip.org) / Juillet 2010

La tendance principale actuelle qui consiste à passer de l'obligation de moyens et de contrôle à l'obligation de résultats conduit à envisager des évolutions du modèle du comptable public. Celles-ci portent tant sur le métier lui-même (évolutions opérationnelles – section 1) que sur le positionnement hiérarchique notamment vis-à-vis des ordonnateurs (section 2). Ces évolutions auront une influence sur le statut des comptables publics notamment par la mise en place d'une nouvelle responsabilité managériale, à côté de la traditionnelle RPP (section 3).

### SECTION 1 : LES ÉVOLUTIONS FONCTIONNELLES CONDUISANT LE COMPTABLE PUBLIC À ASSURER LA PLÉNITUDE DE SES COMPÉTENCES

Au regard de l'évolution des processus comptables et financiers publics, des objectifs d'efficacité et de professionnalisation, l'indépendance du comptable public constitue le fondement de ses missions et l'ancre comme un acteur majeur de la transparence des finances publiques. Alors même que l'indépendance d'un responsable financier d'entreprise peut être contestée, que certaines affaires médiatisées ou débats professionnels mettent parfois en doute l'indépendance du commissaire aux comptes, l'indépendance du comptable public est réglementairement incontestable.

Ce seul statut ne justifie pas à lui seul son existence. Dans un contexte de réorganisation et face à de nouveaux enjeux, le métier du comptable public doit nécessairement évoluer. Cette évolution passe par un changement de culture important : un positionnement renforcé en tant que fournisseur d'informations internes et externes avec un rôle accru de conseil auprès des ordonnateurs, des

missions de contrôle plus clairement axées sur les notions de risques et d'impact et une implication dans la maîtrise d'ouvrage du système d'information de gestion.

#### **§ 1 - Le comptable, fournisseur d'informations externes et internes**

Le comptable public doit devenir le fournisseur de référence d'informations financières dans les organisations publiques. Cela vaut d'abord pour toutes les informations utiles pour produire les états budgétaires et comptables de l'organisation imposées par la loi ou les règlements.

Cela vaut aussi pour toutes les informations comptables à usage strictement interne utilisées pour piloter l'organisation (recouvrement des créances, gestion des besoins de trésorerie,...)

Cela vaut enfin pour les informations analytiques qui bénéficieront ainsi de la qualité comptable. Même si le comptable public n'est pas en charge directement de la production des états de contrôle de gestion (relevant souvent de la direction des affaires financières ou des services ordonnateurs), il est extrêmement important qu'il conserve la maîtrise des données de gestion utilisées dans ce cadre

pour leur garantir une qualité comptable et la cohérence avec l'ensemble des autres données financières produites qu'elles soient de nature comptables ou budgétaires. En outre, certaines données analytiques sont directement utilisées pour la comptabilité générale (prix de revient des stocks ou encore des immobilisations produites en interne, suivi des contrats de recherche, valorisation du prix de revient des brevets,...).

#### **A) Le rôle du comptable public dans la production des états budgétaires**

La production du suivi budgétaire (informations réelles présentées dans le format budgétaire.

Afin de comparer les prévisions aux réalisations) doit aussi rester l'apanage du comptable public qui, sans être responsable du budget lui-même, en assure néanmoins l'exécution et doit donc garantir à ce titre l'exactitude des informations relatives au suivi budgétaire.

#### **Une mission de contrôle de la dépense en évolution**

Le concept de payeur nécessite d'être adapté au contexte actuel. La responsabilité du paiement doit demeurer; elle constitue un des leviers de l'indépendance du comptable. Néanmoins, analysé sous l'angle des systèmes d'information comptable et budgétaire, le paiement ne constitue plus une étape mais une conséquence automatique du rapprochement entre l'engagement juridique, le service fait, la facture et les références du tiers. La phase de paiement n'est plus par conséquent une étape majeure d'un processus budgétaire et comptable mais davantage sa conclusion. A l'instar des entités privées, la gestion de trésorerie et son optimisation a pris le pas sur le simple suivi de caisse. Elle n'est pourtant pas ancrée dans la pratique aujourd'hui. Si le comptable public doit demeurer responsable de la dépense publique et de la sortie de ressources des dépenses, la notion de gestion de trésorerie pourrait devenir un des axes de ses missions.

#### **B) Le nouveau rôle de pivot de la qualité de l'information comptable patrimoniale**

Le nouveau rôle des comptables publics consiste à garantir l'information comptable dans son contenu et dans ses délais. Le comptable apparaît ainsi comme le pivot du réseau en étant chargé de collecter et de restituer l'information comptable publique.

Il importe de souligner que ce nouveau rôle ne s'inscrit pas en opposition des missions traditionnelles mais constitue au contraire un continuum entre les fonctions traditionnelles dont l'essence reste pertinente. Alors que traditionnellement la tenue de comptabilité étaient reléguée à un plan secondaire et n'était citée qu'en tout dernier point du rôle du comptable par le décret du 31 décembre 1962, les nouvelles missions du comptable public permettent au contraire de hisser, par certains aspects, la fonction de tenue de la comptabilité au même niveau que les autres fonctions « régaliennes ». Ainsi, le comptable est désormais non seulement responsable au titre de ces fonctions régaliennes mais il est également, pour ce qui concerne la sphère de l'État, garant de la qualité comptable. Autrement dit, **le nouveau rôle du comptable public ne remplace pas purement et simplement le précédent mais le complète et le dépasse.**

La nouvelle mission du comptable public porte en premier lieu sur **la tenue d'une comptabilité générale**. À ce titre, le comptable public ne doit plus uniquement inscrire son travail dans le cadre de plans ou de nomenclatures comptables mais il doit plus largement veiller au respect des principes comptables qui sont précisés par les normes relatives aux comptes publics (normes IPSAS et surtout les 15 normes comptables de l'État, aucune norme comptable n'existant pour le moment au niveau local puisque les nomenclatures

budgétaires et comptables n'ont pas cette portée). Au regard de ces normes, les comptables publics ont pour mission de veiller à la tenue d'une comptabilité régulière, fidèle et sincère. Ils participent par là à la recherche de transparence financière tant à destination des ordonnateurs et des gestionnaires publics que des autorités de tutelle lorsque l'organisme est concerné ou des citoyens lorsque les comptes sont facilement accessibles.

En second lieu, le comptable public occupe désormais **une place nouvelle dans le contrôle interne dans l'optique de la certification des comptes**. Cette mission qui se retrouve pour l'instant au niveau de l'État est sans doute appelée également à se développer au niveau local puisque la réforme en cours des procédures juridictionnelles prévoit également la mise en place d'une telle certification des comptes pour les grandes collectivités locales.

En troisième lieu, le comptable public est certainement **appelé à devenir un acteur essentiel de la consolidation des comptes**. En effet, les expériences étrangères et françaises montrent que la consolidation des comptes nécessite une grande cohérence dans le traitement de l'information pour tous les acteurs du périmètre. Or, cette cohérence est facilitée par l'existence d'une doctrine comptable unique, par une discipline dans l'application et par une unité technique notamment pour savoir comment traiter avec précision les questions de l'harmonisation des opérations ou de l'élimination des opérations réciproques. En la matière, le réseau structuré de comptables publics constitue un avantage certain. Par exemple, au niveau de l'État, l'existence d'un réseau de contrôleurs budgétaires et comptables ministériels doit faciliter la mise en place de comptes ministériels consolidés.

Enfin, les comptables publics sont appelés à jouer **un nouveau rôle dans la diffusion et la valorisation de l'information comptable**. Cette nouvelle mission concerne d'une part la restitution des comptes tant vis-à-vis des administrés qu'à l'égard des gestionnaires puisque l'objectif est d'ériger la comptabilité comme un outil de gestion au service des gestionnaires.

Elle se traduit d'autre part, par un développement du rôle de conseil du comptable public, cette mission constituant la contrepartie de la diffusion et de la valorisation de l'information comptable. Puisqu'il est détenteur de l'information de la collectivité ou de l'établissement public, **le comptable public a en effet tout son rôle à jouer non seulement en matière de prévention des risques financiers mais également en ce qui concerne l'amélioration de la gestion financière publique**. En particulier, il lui appartient de prodiguer, à la demande de l'ordonnateur, des conseils pour la mesure et l'analyse de la performance au regard des données qui figurent dans les comptes dont le comptable public assure la tenue.

### **C) L'enjeu pour les comptables publics de la maîtrise des systèmes d'analyse de gestion**

Pour l'État, la LOLF prévoit, à côté de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale, mais en interconnexion avec elles, une comptabilité d'analyse des coûts des actions engagées dans le cadre des programmes, en vue de mesurer le coût complet de ces actions, ainsi que leur efficacité pour viser à rendre le meilleur service au moindre coût. Cet objectif nécessite une contribution supplémentaire de la part des comptables publics de l'État et des EPN pour aider les ordonnateurs à organiser, alimenter et exploiter une comptabilité analytique. Dans la mesure où les indicateurs de coût et d'efficacité doivent fonder les

demandes de crédit budgétaires, la participation du comptable public à l'élaboration et au contrôle de ces indicateurs devrait, ici encore, le placer dans un rôle de garant de leur sincérité au regard de ces demandes.

Cette comptabilité d'analyse des coûts n'est pas, à proprement parler, une comptabilité analytique. Certains services ministériels ont organisé une telle comptabilité analytique en dehors de la participation des comptables. Cette comptabilité est tenue dans des applications spécifiques, en marge du système comptable et budgétaire suivi par le comptable.

Pour les EPN, dans une période de recherche d'économies budgétaires, le rôle des agents comptables devrait être encore plus marqué dans la valorisation de l'information financière en vue d'améliorer l'équilibre financier des établissements ou de prévenir un déséquilibre financier.

**S'agissant de la sphère locale**, il n'existe actuellement aucune obligation de tenue d'une comptabilité analytique dans ce secteur. Néanmoins, de plus en plus de grandes collectivités se sont organisées pour mettre en œuvre un dispositif budgétaire de mesure de la performance et, plus ponctuellement, dans certains de leurs services, notamment ceux soumis à tarification, une comptabilité analytique.

À titre de conseil pour l'instant (le comptable local n'étant pas inclus dans un dispositif de validation, comme pour le comptable de l'État) le comptable public local devrait avoir un rôle à jouer dans l'organisation et la mise en œuvre du dispositif d'évaluation de la performance, comme il est assez souvent appelé aujourd'hui, avec l'appui des trésoreries générales, à proposer des analyses financières rétrospectives ou prospectives, incluant ou non l'examen de la fiabilité des comptes et l'analyse des risques pris au titre des divers engagements auprès des«

satellites » devant figurer et être inscrits en annexe des comptes, dans les engagements hors bilan.

Au stade actuel (sans participation du comptable local au contrôle interne financier des CEPL), les outils méthodologiques mis à disposition par la DGFIP permettent d'envisager un développement du rôle de conseil du comptable public local dans les domaines suivants :

- analyses financières (avec agrégation des budgets et prise en compte des risques externes) ;

- analyses agréant les données comptables et financières sur un territoire donné ;

- amélioration de la qualité comptable ;

- mise en œuvre du contrôle interne ;

- analyse de la performance des actions et politiques locales.

Au-delà du nouveau positionnement que cela nécessitera de plus en plus, ces nouvelles missions exigeront l'exercice d'un métier partiellement différent, avec de nouvelles compétences, notamment pour la fiabilisation et la valorisation de l'information financière.

## ***§ 2 - Le comptable, chargé, sur des bases renouvelées, de la maîtrise des risques financiers de l'organisation***

### **A) La nécessité de renforcer les missions de contrôle budgétaire et patrimonial**

Le visa à l'acte ne répond plus aux objectifs de transparence et de maîtrise des risques. Il ne permet pas d'appréhender un risque global. La fixation de seuils, l'analyse de soldes et non de flux, la mise en œuvre et les dispositifs de contrôle interne doivent constituer les nouvelles modalités du visa du comptable public.

Le visa de la dépense pourrait ainsi s'appuyer sur trois axes :

- la régularité de la dépense au sens réglementaire mais sur la base de seuils combinés à un contrôle des engagements et à des contrôles périodiques a posteriori sur les flux ;
- l'analyse de la soutenabilité budgétaire (conseil auprès des ordonnateurs dans leur choix de gestion, et visa), le suivi de la comptabilité des engagements et notamment des engagements juridiques qui constituent l'évènement majeur du processus de la dépense publique ;
- l'analyse patrimoniale des décisions publiques à travers la déclinaison de scénarii sur le court, moyen et long terme pour assister les élus, managers publics dans leur prise de décision.

### **B) Placer le comptable au cœur du dispositif de contrôle interne et d'identification des risques**

La production d'informations fiables passe par la mise en place d'un contrôle interne efficace portant sur l'ensemble des processus et non pas seulement sur les seules activités réalisées par le comptable lui-même (contrôle de la dépense, recouvrement, paiement/encaissement, enregistrement comptable).

Cette compétence de contrôle ajoutée aux qualités intrinsèques des comptables (contrôle, prudence, intégrité, etc.) conduit, comme dans les organisations privées à confier aux comptables un champ d'action plus étendu que ne l'exige la production stricto sensu d'états financiers fiables.

C'est bien l'ensemble des risques que doit recenser le comptable public en s'appuyant sur les hommes de l'art spécialistes de la matière pour les risques techniques et industriels.

Cette cartographie, une fois établie, est dans un second temps évaluée par le comptable public pour mesurer les impacts financiers potentiels des risques encourus par l'organisation.

### **§ 3 - Le comptable, en charge de la maîtrise d'ouvrage du système d'information de gestion**

Le comptable public, de par ses responsabilités, doit pouvoir en permanence s'assurer de la fiabilité des systèmes d'information de gestion comptable et financière.

Certes, une partie de cette MOA peut être partagée (ou déléguée) avec les services ordonnateurs ou la direction des affaires financières, notamment pour tout ce qui concerne les processus de construction du budget, de suivi budgétaire et de définition des états de contrôle de gestion.

Cependant, la définition et la mise en œuvre des besoins en information de la collectivité ou de l'établissement doit relever pour l'essentiel du comptable public. Mais, pour l'essentiel, le comptable public se doit de maîtriser la définition et la mise en œuvre des besoins en informations de (ou des) organisation à laquelle il est rattaché.

Au-delà de ce premier niveau, le comptable aura également vocation à intervenir sur la définition des processus de l'ordonnateur (dépense investissement, contrats externes, etc....) pour déterminer les points de contrôle à mettre en place pour fiabiliser l'information comptable qui en ressortira.

Dans les systèmes utilisant un progiciel intégré, la maîtrise du référentiel budgétaire et comptable doit impérativement entrer dans les compétences exclusives du comptable.

## **SECTION 2 :**

### **LE COMPTABLE PUBLIC PLACÉ AU COEUR DE L'ORGANISATION**

#### **§ 1. - Une vision globale des finances publiques nécessitant un rapprochement du comptable et de ses ordonnateurs**

Le comptable public ne doit pas se positionner comme un acteur de

l'externalisation de la fonction comptable. Il se cantonnerait alors à une problématique de productivité où il serait indéniablement perdant. Il s'agit davantage de passer d'une logique de simple teneur de comptes à une logique d'expert en comptes publics.

Pour un conseil pertinent au plus proche des préoccupations des élus et des managers publics, le comptable public doit être au cœur de l'organisation financière. Les comptes publics ne limitent plus à la seule vision de caisse pour optimiser la dépense publique. Ils constituent la traduction d'évènement (économique, juridique, de gestion) de l'entité. Cet exercice impose au comptable la compréhension et la maîtrise de ces évènements.

L'articulation des différents acteurs des dépenses et des recettes devient une nécessité pour retracer l'exhaustivité et donner une image fidèle du patrimoine et du résultat de l'entité publique. Responsable des comptabilités, le comptable public est le chef d'orchestre incontestable des travaux de fiabilisation du dispositif de contrôle interne. Il s'inscrit ainsi au cœur des processus comptables et financiers. L'image fidèle des comptes publics s'appuie sur ce positionnement. Le rapprochement du comptable auprès de son ordonnateur est une piste de réflexion pertinente. Sans remettre nullement en cause le principe de séparation, le rapprochement géographique et fonctionnel est une solution pertinente. Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) ou le positionnement des comptables publics au sein des DAF sont autant d'illustrations à décliner.

### **§2.-Une nécessaire professionnalisation**

Ce rapprochement se justifie également par le besoin en expertise des ordonnateurs : la nécessité d'avoir le

conseil, l'avis du professionnel des comptes publics. L'évolution des systèmes d'information et la complexité des cadres normatifs induisent une évolution forte du métier de comptable. Il ne s'agit plus de traiter des évènements et d'être simple teneur de comptes. Aujourd'hui tenir des comptes publics consiste avant tout à maîtriser un cadre réglementaire et un environnement (économique, financier, informatique) complexes et à appréhender, anticiper et analyser les évènements de gestion.

Le comptable public doit s'imposer notamment par sa compétence. Il doit posséder toutes ces expertises pour répondre à ses missions. Les formations initiales et continues doivent par conséquent s'adapter et se rapprocher des filières de gestion, comptabilité et finances du secteur privé.

### **§3. - Repenser les liens entre ordonnateurs et comptables**

Les interactions entre le comptable et l'ordonnateur - dont on a vu qu'elles seront à l'avenir de plus en plus nombreuses - rendent indispensables de repenser la nature de leurs liens, ces derniers pouvant même aller jusqu'à constituer de véritables liens hiérarchiques.

Toutefois, la nécessaire indépendance du comptable public et les autres relations qu'il entretient avec les ministères de tutelle et tout particulièrement avec Bercy, rendent tout aussi inévitables le maintien, avec ces derniers, de liens étroits.

Ainsi, en définitive, c'est bien un double rattachement qu'il convient de mettre en place selon un modèle très répandu dans les groupes privés de grande taille où un directeur financier d'une filiale sera rattaché directement au directeur général de cette filiale pour en particulier produire des comptes sur lesquelles ils auront tous deux la responsabilité et il sera rattaché fonctionnellement au directeur financier

du groupe pour toutes les directives financières du groupe.

Ce double rattachement oblige en particulier le directeur financier à « révéler » à la direction financière du groupe tout errement, voire tout acte frauduleux qui pourrait être commis par la direction générale du groupe.

Dans ce cadre, les évaluations du comptable public seraient établies par le DG de l'organisation et la DGFIP qui resterait en charge de la carrière du comptable public. On pourrait même imaginer qu'une partie de la rémunération variable du comptable soit attribuée directement par l'organisation.

Au-delà de la meilleure intégration recherchée entre l'ordonnateur et le comptable tout en préservant l'autonomie de celui-ci, ce dispositif permettrait également de dégager des économies en confiant par exemple au comptable public la responsabilité actuelle des DAF (l'inverse paraît plus compliqué du fait du manque de compétences comptables existant chez l'ordonnateur).

Cependant, ce système apparaît difficile à mettre en place dans le secteur local compte tenu de la spécificité du mode de désignation des ordonnateurs par l'élection et de l'existence d'un « spoil system » dans la fonction publique territoriale. Afin d'offrir au comptable la garantie d'indépendance suffisante à l'exercice de ses fonctions, une modification du décret de 1962 l'autorisant à faire du contrôle interne budgétaire serait nécessaire.

En échange, une évaluation réciproque du comptable et de l'ordonnateur sur les procédures mises en œuvre pour tendre au résultat escompté devrait être contractualisée dans le cadre d'une charte de services comptable et financier.

La sanction financière n'apparaîtrait plus nécessaire sachant déjà qu'elle existe par l'attribution ou non de l'indemnité de conseil.

### SECTION 3 :

#### UNE RESPONSABILITÉ REPENSÉE

L'observateur extérieur, familier des pratiques financières dans le secteur privé, reste perplexe devant le déséquilibre existant entre la sanction attachée à l'inexactitude d'une opération de caisse et la relative impunité sur la sincérité des comptes. Alors que depuis la LOLF, la référence aux pratiques comptables des entreprises privées est devenue la règle, sur ce seul terrain, la pratique publique reste orthogonale au régime de responsabilité des comptables privés qui repose pour l'essentiel sur qualité des comptes sociaux.

Ainsi, à côté de la RPP, et dans le nouveau cadre offert par le lien hiérarchique existant entre l'ordonnateur et le comptable, il convient de mettre en place une responsabilité managériale qui permettrait à l'ordonnateur de sanctionner une qualité insuffisante des travaux comptables au travers en particulier de la partie variable des salaires.

Il convient également de mettre en place éventuellement un dispositif pénal qui pourrait permettre au Parquet ou à des parties civiles ayant subi un préjudice de poursuivre conjointement le DG et le comptable public pour présentation de faux bilan. Sans aller jusqu'à celui des entreprises privées qui est pour l'essentiel dicté par le souci de préserver l'intérêt des actionnaires et celui des administrations fiscales et sociales, il reste quand même important de reconnaître ainsi l'importance des états financiers publics et la responsabilité conjointe de l'ordonnateur et du comptable sur ceux-ci.

#### **§ 1. - La rénovation du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public**

Ce régime comporterait deux volets.

### **A) La responsabilité au titre de la comptabilité budgétaire de caisse.**

À ce titre, il serait souhaitable d'introduire une première réforme pour limiter la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire, se traduisant par la mise en débet du comptable, en cas de manquant en monnaie ou de préjudice financier direct pour la collectivité ou l'établissement concerné. Dans le cas de paiement d'une dépense irrégulière sans préjudice avéré, la responsabilité du comptable se traduirait par une simple peine d'amende prononcée par le juge des comptes.

En vertu du principe de non rémissibilité des amendes, il s'agirait de définir un montant maximum d'amende qu'un juge pourrait infliger au comptable par compte et par année.

Même sans ce premier volet, le juge des comptes est d'ailleurs appelé à se comporter comme le juge du comptable, ce dernier devant, dorénavant, être considéré comme le véritable bénéficiaire d'un procès équitable défini par l'article 6-1 de la CEDH.

Le juge financier, dans ce premier volet, sera donc conduit à moins juger, de manière objective, la situation des comptes produits, que l'action des comptables pour satisfaire aux obligations de contrôle énumérées aux articles 11, 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

### **B) La responsabilité au titre de la comptabilité patrimoniale.**

Dans la sphère de l'État, la comptabilité patrimoniale est déjà tenue et présentée conjointement par l'ordonnateur et le comptable public. Dans la sphère locale, cette comptabilité n'est pour l'instant présentée que par le comptable public, la présentation des résultats du compte de gestion à l'assemblée délibérante par l'ordonnateur ne valant pas appropriation de ce compte par l'ordonnateur et l'assemblée délibérante.

Quoiqu'il en soit, une rénovation du régime de responsabilité du comptable public, en général, nécessiterait, en amont, une réforme du décret du 29 décembre 1962 pour y inscrire les contrôles spécifiques impartis au comptable public en vue de garantir la présentation de comptes réguliers, sincères et fidèles, de même que la création d'infractions spécifiques au droit comptable ayant trait à cette présentation.

Au-delà des infractions aux règles d'exécution des recettes et des dépenses qui permettent, actuellement, la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire du comptable public, il serait nécessaire de prévoir de nouvelles infractions au droit comptable des collectivités publiques ayant trait à la présentation de comptes irréguliers, non sincères et non fidèles, infractions comptables non constitutives d'un manquant en monnaie, mais constitutives d'un manquement grave aux règles de présentation des comptes publics découlant de l'application des normes comptables.

Il faut clairement positionner le comptable dans le processus de confection d'un compte financier unique dans le cadre d'une comptabilité « partagée ».

Sous réserve que le comptable public local soit, comme le comptable de l'État, introduit dans la chaîne de contrôle de toutes les opérations budgétaires et comptables initiées par l'ordonnateur, une réforme du régime de responsabilité personnelle touchant l'ensemble des comptables publics pourrait introduire un nouveau type de responsabilité, de nature managériale, impliquant conjointement l'ordonnateur et le comptable public dans l'acte de commettre des infractions au droit comptable applicable à la présentation des états financiers des collectivités et établissements publics. L'idée du compte financier participe de cette responsabilité à condition qu'il soit



présenté par le comptable devant l'assemblée délibérante.

Il faut donc clairement positionner le comptable dans le processus de confection de ce compte dans le cadre d'une comptabilité « partagée ». Il faut donc modifier le décret de 1962 notamment quant à la définition des contrôles qui incomberont au comptable public pour garantir la sincérité d'un compte public.

### **§ 2. - La responsabilité managériale**

Pour les fonctions relatives à la tenue d'une comptabilité patrimoniale, il convient de mettre en place une responsabilité de moyen (responsabilité pour faute lourde). Il s'agirait d'une responsabilité managériale. Par exemple, le comptable public ne serait pas sanctionné si l'erreur est consécutive au gestionnaire, notamment parce que ce dernier a communiqué une fausse information ou a refusé de transmettre les éléments nécessaires.

S'agissant de la sanction des infractions comptables, il est possible de s'inspirer du dispositif qui existe pour infractions budgétaires qui sont sanctionnées par la CDBF. Cependant, la responsabilité devrait être partagée entre l'ordonnateur et le comptable public dès lors que l'infraction résulterait de deux acteurs.

# TRESOR PUBLIC

## Réforme comptable de l'État : la « trajectoire comptable» dans Chorus

**David LITVAN, Direction Générale des Finances Publiques, Chef du service comptable de l'Etat**

**GFP, octobre 2012**

La comptabilité de l'État a basculé dans le nouveau système d'information financière et comptable de l'État, l'application Chorus. C'est ce qu'on appelle le projet de la « trajectoire comptable» ; la trajectoire comptable doit permettre d'aller vers la cible d'une meilleure tenue des comptes de l'Etat dans le cadre des dispositions prévues par la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

La trajectoire comptable a nécessité des travaux préparatoires importants: une phase de conception en 2009/2010 ; une phase de tests et de recette en 2011 ; enfin, un déploiement qui est opérationnel depuis le début de l'année 2012. Dans ce cadre, cet article évoque les enjeux de la trajectoire comptable et les principales caractéristiques de ce projet qui doit contribuer à renforcer la qualité de la tenue des comptes de l'État pour les prochains exercices.

### Les enjeux de la trajectoire comptable pour la mise en œuvre de la LOLF

La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a été mise en œuvre depuis 2006 dans le cadre des applications comptables existantes. La tenue des comptes a été en particulier maintenue dans les anciens applicatifs au cours des six premiers exercices.

La refonte du système d'information financière et comptable de l'État était devenue une nécessité pour mieux tenir les comptes de l'État au vu des prescriptions de la LOLF. Les anciens systèmes informatiques n'ont en effet pas été conçus, à l'origine, pour tenir la comptabilité en droits constatés. Pour

permettre un premier palier dans la mise en œuvre de la LOLF, ce que l'on a appelé le « palier LOLF », les applicatifs existants ont été ainsi adaptés en 2006 ; des applicatifs dédiés extracomptables ont parfois été mis en place en parallèle, par exemple sur les charges à payer ou encore la tenue des immobilisations. Depuis la mise en œuvre du déploiement de Chorus pour la dépense de l'État, les ajustements comptables entre la dépense, les immobilisations et les comptes se sont avérés d'une complexité croissante.

La Cour des comptes a d'ailleurs soulevé un niveau de risque important dès 2006 sur les systèmes d'information et émis une réserve dédiée dans le cadre de la certification des comptes.

Dans ce contexte, la décision de basculer la comptabilité de l'État dans Chorus a été prise. La conception de la trajectoire comptable, conduite en 2009/2010 en lien avec l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), a permis de définir les caractéristiques du nouveau système d'information comptable et les conditions de la bascule des données dans le nouvel outil. Au-delà du changement d'outil, le nouveau système d'information comptable apporte plusieurs évolutions fonctionnelles importantes pour la tenue des comptes de l'État. Les conditions même de tenue des comptes, les procédures comptables, sont modifiées et standardisées.

Une simplification du plan comptable de l'État a été décidée lors de la conception de la trajectoire comptable. Le nombre de comptes est divisé d'un facteur deux (de 4.000 comptes à environ 2.000 comptes dans le plan comptable cible), afin de se rapprocher de la situation des entreprises, comme le prescrit la LOLF, tout en prenant en compte les spécificités de l'action de l'État (par exemple au titre des impôts / recettes fiscales). Cette simplification permet de mieux utiliser les potentialités de l'outil en ne faisant porter au plan de comptes que les données nécessaires à sa bonne tenue. Des axes d'analyse, dont l'existence est prévue dans l'outil, permettent par ailleurs de porter des informations complémentaires et de fournir des restitutions nouvelles.

Une plus grande intégration des comptabilités auxiliaires natives dans Chorus (dépenses, immobilisations, recettes non fiscales) modifie les conditions de tenue des comptes. Elle limite les difficultés d'ajustement rencontrées sur ce périmètre par le réseau

des comptables pendant la période de transition entre les systèmes informatiques entre Chorus et les anciennes applications comptables du « palier LOLF », qui avait permis la première phase de mise en œuvre de la LOLF. La trajectoire comptable fait émerger de véritables comptabilités auxiliaires intégrées au sein du système comptable.

L'alimentation des différentes comptabilités se fait enfin de manière automatisée et cohérente dans un système d'information unique. Ainsi, la trajectoire comptable permet la tenue des différentes comptabilités de l'État prévues par la LOLF : la comptabilité générale qui a vocation à restituer une image fidèle de la situation patrimoniale et son évolution d'une année sur l'autre; la comptabilité budgétaire qui retrace le suivi de l'autorisation budgétaire, fournit aux responsables les informations sur l'évolution des engagements, des recettes et des dépenses au cours de l'exercice; la comptabilité d'analyse des coûts, qui permet d'analyser le coût des différentes actions engagées par l'État. Le système d'information traduit les événements de gestion dans les différentes comptabilités.

La trajectoire comptable doit conduire à la cible de tenue des comptes de l'État au vu des prescriptions de la LOLF ; il s'agit d'abord de permettre une tenue des comptabilités selon les référentiels applicables se traduisant, en particulier, par une meilleure prise en compte des droits constatés pour la comptabilité générale qui était l'une des innovations fortes de la LOLF ; il s'agit ensuite de mieux répondre à l'objectif accru de qualité comptable avec un système d'information davantage intégré et

assurant une traçabilité renforcée des opérations. Après le déploiement de la dépense, la comptabilité de l'Etat est désormais tenue dans Chorus.

La trajectoire comptable porte sur la dernière vague de déploiement du progiciel Chorus qui a fait l'objet d'un déploiement par vagues. Après de premières vagues pilotent en 2008 et 2009, les vagues industrielles de déploiement sont intervenues en 2010 et 2011 sur la dépense de l'État. La bascule de la comptabilité qui intervient en 2012 termine donc le cycle de déploiement: la comptabilité de l'État est désormais tenue dans Chorus depuis janvier 2012.

Le déploiement de Chorus aura ainsi conduit à une standardisation et une simplification de l'architecture informatique financière globale de l'État. De nombreuses applications auront été supprimées, ou interfacées. À compter de l'exercice 2012, les anciens applicatifs comptables du palier LOLF permettant la tenue des comptes de l'État sont remplacés par Chorus.

Il existe bien entendu des applications en amont de Chorus. Les applications sont interfacées à Chorus au travers d'un système d'échange, l'essentiel des écritures étant automatisées, bien qu'il demeure des écritures manuelles. Pour prendre une illustration concernant le processus de rémunérations, le système est aujourd'hui porté par un applicatif existant qui est interfacé avec l'application Chorus. Le « cœur comptable » dans Chorus est ainsi désormais en place, tandis que les applications amont seront susceptibles d'évoluer dans la durée. Sur l'exemple précédent relatif aux rémunérations, un nouveau système lié au

déploiement de l'opérateur national de paye (ONP) doit être déployé et devra être connecté à Chorus.

Au total, la tenue des comptes de l'État dans Chorus doit conduire à une sécurisation de l'architecture globale du système d'information financière et de son « cœur comptable ». Par construction, la piste d'audit est renforcée sur le périmètre du cœur Chorus et de ses comptabilités auxiliaires. Il existe, au sein de Chorus, une traçabilité rigoureuse des opérations. Chorus étant adossé à un progiciel (standard), ceci permet par ailleurs une plus grande évolutivité du système financier et comptable, dès lors que le recours au standard a été privilégié autant que possible dans le cadre de la conception.

## **2012 : le lancement de la trajectoire comptable**

Le lancement début 2012 de la trajectoire a fait l'objet d'une attention particulière. Le démarrage a été effectué en lissant les flux au cours des premières semaines de janvier, afin de pouvoir effectuer les réglages nécessaires. Ainsi, pour sécuriser le lancement, un dispositif dédié de suivi a été mis en place au niveau de l'administration centrale et au niveau local pour suivre l'intégration des flux et les conditions du démarrage. Une cellule de suivi des flux a été en particulier mise en place au niveau central tout début janvier pour suivre les premières intégrations et faire un retour précis et détaillé sur une base quotidienne.

À la fin du premier trimestre, toutes les applications émettrices ont été connectées à Chorus. Le traitement de ces fichiers dans le système d'échange Chorus

s'est fait, globalement, sans difficulté majeure, puisque seulement 2 % des fichiers reçus sont tombés en erreur sur la base d'environ 10.000 fichiers mensuels intégrés au cours des premiers mois, et ont donné lieu à des recyclages. Les réglages de la phase de démarrage apportés en lien avec l'AIFE ont porté, selon les cas, sur les applications émettrices, sur Chorus (modification des paramètres, résorption des incidents techniques dans le système d'échange ou le cœur), ou encore dans l'actualisation des référentiels comptables. Ces réglages ont permis de stabiliser les flux. Une difficulté particulière a porté sur les flux infra départementaux ascendants (dans le cadre du processus de centralisation), ainsi que les flux descendants, vis-à-vis des postes comptables et a pu être réglée au cours du premier trimestre.

Les restitutions comptables et budgétaires ont également fait l'objet d'une attention toute particulière, afin d'être en mesure de restituer l'état de la situation financière et comptable de l'État de manière infra annuelle dès les premiers mois. Les premières situations budgétaires mensuelles ont pu être élaborées et diffusées dans les délais prévus.

Par ailleurs, au-delà des flux, la bascule de la comptabilité dans Chorus doit permettre de retrouver le bilan de l'État, tant à l'actif qu'au passif. C'est ce qu'on appelle le chantier du bilan d'ouverture dans Chorus qui consiste à reprendre les données de l'ancien système dans le nouveau système. Les modalités d'intégration du bilan de l'État ont été finalisées, afin de conduire à une automatisation maximale de l'intégration du bilan d'ouverture de l'État dans les premiers mois de 2012. Plusieurs

répétitions sont intervenues dès 2011. Les intégrations de 2012 se sont déroulées en plusieurs vagues successives au cours du premier semestre et se sont accompagnées de contrôles dédiés au plan central et local. Une attention particulière a été portée à la bonne traçabilité de l'intégration des données et au respect de l'intangibilité du bilan d'ouverture.

Après la phase de démarrage au premier trimestre, une phase de consolidation a commencé à partir du second trimestre 2012. Elle a conduit à mettre en place les nouveaux contrôles comptables pour prendre en compte la modification de l'environnement lié à Chorus. Les contrôles ont notamment été ciblés sur le système d'échange - avec une montée en charge de contrôles au plan national -, ainsi que sur les écritures manuelles à enjeux ou encore les processus modifiés dans le cadre de la trajectoire comptable comme les rapprochements et les transferts.

À compter du second semestre, l'objectif est de se projeter sur le premier arrêté des comptes en mode Chorus. Pour anticiper au maximum sur cet exercice, l'exercice d'arrêté intermédiaire à mi 2012 est reconfiguré pour aller dans le sens d'une clôture infra annuelle. La gestion des périodes mensuelles dans Chorus offre des potentialités pour une tenue des comptes davantage au fil de l'eau.

Le contour d'un pré clôture, avant la fin de l'année, est à l'étude sur la base des bonnes pratiques. Ainsi, la tenue des comptes dans Chorus doit être l'occasion d'optimiser le processus de clôture et les différentes phases du calendrier.

## **La conduite du changement : Un facteur essentiel pour un premier exercice**

La conduite du changement est naturellement un facteur essentiel de succès sur un tel projet. La mise en œuvre de la trajectoire comptable concerne l'ensemble des directions locales régionales et départementales des finances publiques, les comptables spécialisés, ainsi que les départements comptables ministériels. Dans cette perspective, la conduite du changement a porté sur un ensemble de leviers.

Tout d'abord, de premières réunions de sensibilisation interrégionales ont été mises en place dès mi 2011 auprès des services locaux. En amont de la bascule, des équipes projet ont été mises en place, dans chaque département. À compter de l'automne 2011, une formation a été délivrée tant sur le métier que sur l'outil. Plus de 2.000 utilisateurs ont ainsi été formés aux évolutions liées au métier. Les formations outil ont été diffusées pour les trois quarts des utilisateurs avant fin 2011, le quart restant ayant été formé en 2012 après la clôture des comptes 2011.

Ensuite, au cours du premier semestre 2012, la phase de démarrage a fait l'objet d'un double soutien, dans chacun des départements, tant par les auditeurs internes que par une assistance extérieure. Les interventions des auditeurs internes et de l'assistance se sont avérées complémentaires l'une portant davantage sur le métier, l'autre sur l'outil. Les auditeurs internes (inspecteurs principaux) ont joué au plan local un rôle décisif. Ils sont intervenus auprès de la direction locale, en appui aux chefs de

service et aux agents des services comptables. Ils ont veillé au cours des premiers mois à la montée en compétence des agents, à l'analyse de la qualité des déversements comptables, et à la définition des nouveaux contrôles. À leurs côtés, après la phase de clôture des comptes 2011, les cellules de qualité comptable rattachées aux missions locales de maîtrise des risques ont accentué un rôle de soutien et favorisé la mise en place du dispositif de contrôle interne actualisé.

Parallèlement, pour ce qui relève de l'appropriation de l'outil, une assistance au déploiement par des prestataires a été déployée au cours des premiers mois. Son rôle a été également essentiel et très apprécié par les services: 100 assistants au démarrage ont été présents au cours du premier trimestre. Après une phase croissante d'appropriation de l'outil, le dispositif a été progressivement diminué (35 assistants en avril, 15 assistants en mai). Un système de remontée des situations constatées au démarrage a aussi été mis en place, de manière à assurer une réactivité : l'assistance sur place a ainsi été renforcée sur certains sites.

Pour aider à l'appropriation des nouveaux processus comptables, une documentation a été diffusée au réseau comptable. Elle a pris notamment la forme du nouveau plan comptable de l'État, d'une nomenclature comptable commentée actualisée, de guides de procédures comptables mis en ligne, ainsi que de modes opératoires permettant de traiter les différentes catégories d'opérations. Bien entendu, l'appropriation des nouveaux processus comptables et la mise en place des nouveaux contrôles vont nécessiter une

phase d'apprentissage tout au long du premier exercice. Un groupe de travail, mis en place avec le réseau dès fin 2010, a permis d'arrêter les contours de l'organisation nécessaire au déploiement de l'outil début 2012.

Un bilan d'appropriation par le réseau a été conduit au premier trimestre 2012 et a contribué à dresser de premières pistes d'amélioration visant à sécuriser le déploiement de la trajectoire comptable. Au-delà, le retour d'expérience permettra d'affiner et de consolider l'organisation comptable et les conditions de tenue des comptes de l'État dans Chorus.

### **Pour conclure: une mobilisation exceptionnelle du réseau comptable**

Au total, la trajectoire comptable marque la fin du déploiement de Chorus. Elle doit favoriser la tenue de la comptabilité de l'État conformément aux prescriptions de la LOLF dans un outil standardisé.

La trajectoire comptable dans Chorus a été lancée. La phase initiale de démarrage s'est achevée: le premier semestre 2012 a permis d'injecter le bilan de l'État dans

Chorus, d'assurer les intégrations des flux sans anomalie majeure, d'opérer aux premiers réglages, de mettre en œuvre les nouvelles procédures comptables, et de déployer de nouveaux contrôles comptables liés au nouvel environnement.

La suite des opérations au second semestre 2012 doit être l'occasion d'anticiper et de renouveler les conditions de clôture des comptes avec la perspective d'une clôture infra annuelle et d'une pré clôture. Un bilan plus complet pourra être fait après le premier exercice comptable dans Chorus et favorisera une nouvelle phase d'optimisation. La trajectoire comptable doit ainsi permettre d'aller vers la cible comptable d'une tenue des comptes sécurisée et optimisée dans le nouveau système d'information.

La « trajectoire comptable » dans Chorus est un projet de grande ampleur. Le réseau de la Direction générale des Finances publiques s'est pleinement mobilisé en 2012 pour la réussite de ce projet. L'objectif est de conduire à une nouvelle étape dans la bonne tenue des comptes de l'État. C'est un enjeu de transparence. C'est aussi un enjeu de performance.

# TRESOR PUBLIC

## Etre ou ne pas être juste : Un débat conceptuel rémanent en comptabilité (1<sup>ère</sup> partie)

Par Elisabeth WALLISER, Maitre de conférences HDR, Montpellier Recherche Management

Revue Française de Comptabilité/Avril 2012

A la lumière des débats qui agitent le monde économique, financier et comptable depuis l'automne 2008, une question semble devenue centrale: quelle valeur faut-il privilégier? La juste valeur ou le coût historique? Une valeur de marché ou une valeur estimée? Le problème de la juste valeur a touché plus particulièrement les actifs et passifs financiers et donc le secteur banques/assurances. Mais au-delà de la valorisation des instruments financiers, l'évaluation à la juste valeur se pose également à d'autres occasions, et ce de manière récurrente. Lors d'un regroupement d'entreprises, par exemple, pour comptabiliser les actifs et passifs identifiables, mais surtout pour le suivi de la valeur de l'ensemble des biens, postérieurement à leur date d'entrée dans le patrimoine de l'entreprise (imprint test). Par ailleurs, la réglementation française tendant à converger vers les normes internationales, l'application de la juste valeur dépasse largement les seuls comptes consolidés des sociétés cotées pour concerner également les comptes individuels.

« Être ou ne pas être juste », telle est la question épineuse à laquelle sont potentiellement confrontées l'ensemble des entreprises. L'objectif de cette réflexion est d'illustrer la nature rémanente de cette problématique qui anime la communauté comptable depuis toujours.

L'abandon du principe d'évaluation au coût historique pour la juste valeur a été pointé du doigt car désigné comme responsable de la crise financière de 2008. Il semble facile, a posteriori, de critiquer ce mode d'évaluation alors qu'il s'est imposé progressivement via le processus d'harmonisation internationale impulsé par l'IASB. Après avoir rappelé que l'origine du débat juste valeur versus coût historique est ancienne, nous détaillerons les différents arguments développés par les partisans du mode d'évaluation à la juste valeur puis reviendrons sur les conséquences néfastes de son application.

### Des origines du débat sur la valeur juste

...

Si la notion de juste valeur semble avoir capté l'attention des non-spécialistes de la comptabilité (économistes, journalistes,



politiques), le concept leur apparaissant nouveau, il faut savoir que les théoriciens comptables ont, dès la fin du XIXe siècle, débattu cette méthode d'évaluation.

En effet, les modes d'évaluation des actifs prennent leur source dans les théories anciennes du bilan. Déjà les théoriciens de l'école déductive (dont Pâton, 1922) ont cherché à appliquer des règles comptables en utilisant les valeurs actuelles (Dégos et Prévit, 2005 p. 154) tandis que les théoriciens de l'école inductive (dont Littleton, 1953) défendaient la méthode du coût historique pour relier la pratique comptable au développement social et économique (Tremblay et al, 1994 p.12). Plus tard, la monographie de Paton et Littleton (1940) eut également une influence considérable en avançant l'idée selon laquelle la plus importante responsabilité de l'entreprise en matière de comptabilité était de fournir de l'information aux investisseurs (Tremblay et al, 1994 p.13).

La lecture des travaux de Richard (2005) révèle également que les concepts de valeur d'usage, de valeur de marché ou de valeur de remplacement étaient déjà explicitement débattus à la fin du XIXe siècle. Il en va ainsi de la théorie du bilan statique, développé par Simon (1889), qui considère le bilan comme central et préconise l'évaluation à la valeur d'usage. Richard (2005, p. 81) souligne la ressemblance frappante avec l'actuelle définition de la juste valeur donnée par l'IASB, plus d'un siècle plus tard. D'autant plus que, dans un souci de prudence, Simon préconise de limiter l'évaluation d'un bien au plus bas du coût historique ou de la valeur d'usage, dans la logique de

l'actuel "impairment test" préconisé par l'IAS 36 (dépréciation des actifs). La théorie dynamique développée par Schmalenbach (1919), en réponse critique à la théorie précédente, accorde quant à elle une place prioritaire au résultat. Le bilan doit alors refléter des coûts historiques amortis.

### ... à son inexorable montée en puissance dans les normes comptables ...

Si la juste valeur a connu un tel attrait c'est que, selon Biondi, Chambost et Klee (2008), la méthode de la juste valeur « représenterait l'aboutissement de cette quête longue et incertaine, entreprise par les comptables, d'un "Graal" en matière d'évaluation ». Elle a notamment permis de répondre aux insuffisances des méthodes traditionnellement tournées vers le passé et relevant d'une conception quelque peu dépassée de l'entreprise car émanant d'une époque essentiellement industrielle. Les arguments généralement mis en avant pour expliquer son essor reposent sur ses effets réputés diminuer la manipulation comptable et réduire l'asymétrie d'information entre dirigeants et actionnaires. Ces arguments sont "servis" par une définition de l'actif ne s'appuyant plus seulement sur le droit de propriété mais sur le potentiel de richesse de l'entreprise.

Avant la mise en place obligatoire de l'harmonisation internationale des comptes, via les normes IFRS, les différentes options d'évaluation offertes par les directives européennes (et en particulier par la 7e directive de 1983 concernant les comptes consolidés), pouvaient avoir des conséquences importantes sur la qualité de l'information

publiée par les entreprises, au sein d'un même pays mais aussi, sur un plan international, entre les pays, du fait de l'opportunité laissée aux dirigeants de développer une "politique comptable" volontariste. Face à une réglementation "floue", les dirigeants disposent en effet, en toute légalité, d'une certaine latitude dans le choix des méthodes de comptabilisation de ces transactions. On a pu ainsi observer l'émergence d'une politique comptable créative, qui correspond au fait d'utiliser un espace de liberté pour présenter des états financiers conformes à l'information financière que l'on souhaite présenter aux utilisateurs externes. Si, pour certains, la gestion des données comptables peut être perçue comme un acte d'opportunisme des dirigeants cherchant à manipuler les résultats, pour d'autres, elle apparaît plutôt comme un signal pour les acteurs du marché qui ne sont pas toujours au courant de toutes les informations disponibles (Stolowy et Breton, 2003).

Les partisans de la juste valeur sont donc ceux, à l'instar de l'IASB, qui placent les investisseurs boursiers, autrement dit les actionnaires, au centre de leurs préoccupations. En donnant à la fois une meilleure évaluation du patrimoine et une image plus précise des risques auxquels l'entreprise est exposée, la juste valeur permet de révéler la "vraie" valeur des actifs et passifs dans les états financiers (Bignon et al., 2009 p. 20). Cette vision est justifiée par deux théories financières : la théorie de l'agence et la théorie des marchés efficients (Burlaud et Calasse, 2010). La première théorie justifie que les dirigeants défendent les intérêts des actionnaires; la comptabilité est alors

conçue comme un outil pour arriver à cette fin en réduisant l'asymétrie d'information. La seconde théorie véhicule l'idée selon laquelle les marchés financiers réagissent spontanément à l'information comptable pertinente publiée par les entreprises: une évaluation en juste valeur est alors privilégiée puisqu'elle est supposée répondre aux demandes des investisseurs.

Dans le même temps, la comptabilité a dû s'adapter à des éléments nouveaux, bien souvent immatériels, dont une des caractéristiques principales est d'être en mesure de produire des richesses pour l'avenir. Il fallait donc être en mesure de juger des besoins ou de la capacité de l'entreprise à générer des "cash-flows", autrement dit, des flux de trésoreries nécessairement "à venir". Le souci de comptabilisation et donc d'évaluation de certains actifs spécifiques, qui échappent plus facilement aux garanties offertes par le code civil sur la base du droit de propriété, a peut-être ouvert la porte à une définition des actifs qui, en normes IFRS, ne s'appuie plus sur une notion juridique de propriété.

La définition de l'actif proposée par le cadre conceptuel de l'IASB (1989 § 49) correspond à une "ressource contrôlée par une entité du fait d'évènements passés et à partir de laquelle on s'attend à ce que des avantages économiques futurs bénéficient à l'entité". Les avantages économiques futurs pouvant résulter, à la fois d'accroissement de revenus, mais aussi d'économies dans les coûts de production. L'avantage économique futur est défini comme "le potentiel qu'a cet actif de contribuer, directement ou

indirectement, à des flux positifs de liquidités ou d'équivalents de liquidités au bénéfice de l'entreprise" (IASB, 1989 § 53) autrement dit, c'est son potentiel à générer de la trésorerie. Une entreprise dispose du contrôle de l'actif (IAS 38 § 13) « si elle a le pouvoir d'obtenir des avantages économiques futurs découlant de la ressource sous-jacente et si elle peut également restreindre l'accès des tiers à ces avantages ». Passer de la propriété au contrôle est un élément majeur du changement de référentiel comptable qui accentue l'idée de centrer l'entreprise sur son potentiel plutôt que sur ses acquis.

### ... jusqu'à la crise financière

Le débat relatif à l'évaluation à la juste valeur a pris une nouvelle tournure et s'est, par la même, révélé au grand public avec la crise financière de l'automne 2008. Si les règles comptables ne sont pas les seules responsables de la crise, il est à présent admis qu'elles ont joué un rôle certain dans la propagation de celle-ci (Banque de France, 2009). Parmi les causes évoquées, celle de la mise en place des normes internationales imposant aux sociétés de tenir une comptabilité en « juste valeur » tient une place majeure. Qu'est-ce que la juste valeur ? Selon le référentiel international en vigueur (avant IFRS 13), la juste valeur peut être mesurée de manière fiable s'il existe un prix de marché fourni par référence à un marché actif.

Pour qu'un marché soit considéré comme actif, il doit satisfaire trois conditions : c'est un marché sur lequel les éléments négociés sont homogènes, des acheteurs et des vendeurs consentants peuvent être trouvés à tout moment et les prix sont

disponibles au public (IAS 38, § 8). Il n'existe, toutefois pas, d'après l'IASB, de marché actif pour certains actifs du fait de leur spécificité (marques, titres de journaux, brevets). Dans le cas où ce prix de marché n'existerait pas, le coût devra se fonder sur la meilleure estimation possible du prix que l'entreprise aurait payé pour l'actif. Ce prix doit alors refléter une transaction entre un acheteur et un vendeur bien informés, consentants et agissant dans des conditions de concurrence normale (arm's length transaction). La méthode des "cash-flows" actualisés (ou flux nets de trésorerie futurs) générés par l'actif est une des méthodes préconisées.

Deux types de valeur co-existent donc sous le terme "juste valeur" : d'une part la valeur de marché (mark to market), censée être une valeur "objective" observée. D'autre part, la valeur estimée (mark to model) résultant d'un calcul comptable, sur la base d'une actualisation de flux de revenus.

C'est précisément l'utilisation de la valeur de marché qui a été remise en question. Elle s'est illustrée par la décision de l'Union européenne de suspendre l'évaluation des actifs à la valeur de marché, modifiant ainsi l'IAS 39 et l'IFRS 7 relatifs à la classification des actifs financiers (CE règlement n° 1004/2008).

Certains auteurs (Casta et Calasse, 2001 ; Aglietta et Riberioux, 2004 ; Bignon et al., 2004) avaient prédit les effets pervers de l'évaluation en juste valeur en insistant sur les effets procycliques de l'application de la valeur de marché. Autrement dit, l'application de la juste valeur pouvait amplifier la hausse des cours boursiers en

période de hausse boursière et les mouvements de baisse dans les phases de déclin des cours, et c'est ce qui s'est produit en automne 2008 avec l'effondrement des marchés financiers. Les pertes cantonnées au secteur immobilier américain ont alors contaminé les autres secteurs bancaires jusqu'à évoluer en une pénurie de liquidités, les IFRS n'ayant pas intégré la possibilité de telles fluctuations économiques. En effet, lorsque les IFRS ont été appliquées aux entreprises, c'était en 2005, période de croissance régulière et de stabilité économique (Consopoint, 2009). La juste valeur était donc le "talon d'Achille" (Colasse, 2009) de la normalisation comptable internationale et a sonné le glas de la prudence qui visait à rechercher un "juste milieu" (Saboly, 2003).

Pour d'autres au contraire, ces critiques paraissent peu recevables car « les normes comptables constituent un repère stable dans la crise financière" (Gélard, 2008). La catastrophe proviendrait plutôt d'une suite d'erreurs et surtout de comportements très critiquables de certains acteurs. Cette idée est partagée par Raffournier (2011, p.166) selon lequel « on se trompe de cible ". C'est au niveau des utilisateurs des normes IFRS, en l'occurrence auprès des établissements financiers qu'il faut rechercher les responsabilités de la crise financière: « la norme comptable internationale apparaît comme un bouc émissaire bien pratique ». Selon Véron (Institut de l'entreprise, 2009), le problème essentiel permettant d'expliquer la crise financière réside dans le fait que les banques ont dû vendre massivement des actifs pour satisfaire les ratios prudentiels exigeant un certain

niveau de capitaux propres. Ce sont donc, selon lui, plutôt les dispositions de "Bâle II" qui doivent être accusées que la comptabilité en juste valeur. Rappelons que ces normes prudentielles ont effectivement été modifiées (Bâle III) en mars 2010, pour permettre aux banques d'absorber des pertes en cas de crise. A la crise des "subprimes" de 2008 a néanmoins succédé la crise des dettes souveraines en 2011 ...

A l'heure actuelle le débat relatif à l'évaluation des actifs n'a toujours pas été tranché et semble même ouvrir de nouvelles perspectives. Ces questions sont en effet débattues en France et au niveau international, à l'occasion de la révision des "cadres conceptuels comptables" (conceptual framework) de l'IASB et du FASB mais aussi de la parution de la norme IFRS 13. Nous développerons ces nouvelles perspectives dans un prochain article.

# TRESOR PUBLIC

## Comptables publics et marchés publics: contrôler n'est pas juger ?

**Guillaume DELALOY**  
**GFP/ Décembre 2012**

Par deux décisions du 8 février 2012, la section du contentieux du Conseil d'État a précisé l'étendue du contrôle des comptables publics sur les marchés publics. Rappelant une jurisprudence constante selon laquelle les comptables n'ont pas le pouvoir de se faire juge de la légalité des actes administratifs, la Haute juridiction fournit aux comptables un mode d'emploi sur la nature du contrôle qu'ils doivent exercer en matière de « production des justifications », notamment au regard des exigences du code des marchés publics.

Dans deux affaires distinctes, la Cour des comptes a constitué deux comptables publics débiteurs de sommes versées en règlement de prestations effectuées par des entreprises titulaires de marchés publics.

Dans la première affaire (réf. n° 340698), la Cour, saisie en appel par le comptable, a confirmé le jugement de la Chambre régionale des comptes de Franche-Comté qui a mis en débet le comptable public du centre communal d'action sociale de Polaincourt pour avoir réglé trois factures relatives à des livraisons de repas au foyer logement des personnes âgées sans disposer de contrat écrit. Pour la Cour, chacune des factures étant d'un montant supérieur à 4000 €, seuil à partir duquel l'article 11 du code des marchés publics, dans sa rédaction applicable à l'époque

des faits, rendait obligatoire la passation d'un marché sous forme écrite, le contrôle de la validité de la créance qui incombe au comptable aurait dû le conduire à suspendre le paiement et à demander la production d'un document écrit.

Dans la seconde affaire (réf. n° 342825), l'agent comptable du Port autonome de Bordeaux, devenu depuis Grand port maritime de Bordeaux, avait réglé des factures alors que les bons de commandes correspondants ont été établis postérieurement aux factures. Pour la Cour des comptes, qui statuait en premier et dernier ressort, les dates respectives figurant sur les factures et sur les bons de commandes portaient en elles-mêmes la preuve d'irrégularités manifestes altérant la nature des pièces justificatives qui ne pouvaient être considérées par le comptable public comme des pièces justificatives valides au regard des exigences posées à l'article 5 du code des marchés publics relatives à la définition préalable des besoins.

En application de l'article R.143-3 du Code des juridictions financières, le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État s'est pourvu en cassation contre les deux arrêts de débet. Le Conseil d'État était donc, une nouvelle fois, invité à préciser l'office du comptable dans le contrôle de la dépense publique.

Certes, la question n'est pas nouvelle. Mais les juges du Palais royal ont vu dans ces deux affaires l'occasion pour la section du contentieux de clarifier la délicate question des limites du contrôle que le comptable public doit, sous peine d'engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire, exercer en matière de production des justifications et de définir avec précision la frontière entre contrôle de validité de la créance et contrôle de légalité des pièces justificatives.

## 1. Le contrôle du comptable porte sur la régularité externe de la dépense

Le rôle du comptable dans le contrôle de la dépense publique est défini par le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP), dont les dispositions, relativement précises, imposent au comptable d'exercer un contrôle de la régularité externe des pièces justificatives et non un contrôle de leur légalité interne.

### 1.1. Le comptable public n'est pas juge de la légalité des marchés publics

L'article 12, alinéa B, du RGCP dispose que, en matière de dépenses, les comptables sont tenus de procéder au contrôle de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, de la disponibilité des crédits, de l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet, de la validité de la créance et du caractère libératoire du paiement.

En ce qui concerne la validité de la créance, l'article 13 du décret de 1962 précise que le contrôle porte sur la justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation ainsi que sur l'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications.

Il résulte de ces dispositions que les comptables ne doivent procéder au paiement de la dépense qu'après qu'ont été effectués les contrôles réglementaires prescrits. Le comptable peut demander à l'ordonnateur tout élément de nature à lui permettre d'exercer pleinement son contrôle. Mais il ne pourra formellement suspendre le paiement que dans le cas prévu à l'article 37 du décret de 1962, c'est-à-dire « lorsque, à l'occasion de l'exercice du contrôle prévu à l'article 12 (alinéa B) ci-dessus, des irrégularités sont constatées ».

Dès lors, soit l'ordonnateur fournit les éléments demandés, le cas échéant par voie de certificat administratif en vertu de l'article 7 du décret de 1962, soit il fait usage du pouvoir de réquisition prévu au 1 de l'article 60 de loi de finances pour 1963, obligeant ainsi le comptable à payer mais endossant la responsabilité des irrégularités relevées.

Ce n'est que si le paiement a été effectué sans qu'aient été exercés les contrôles préalables que la Cour pourra constituer le comptable débiteur de l'organisme public. En revanche, le juge des comptes ne pourra légalement le mettre en débet au seul motif qu'il n'aurait pas effectué de diligences qui ne pourraient conduire à la suspension du paiement des dépenses en cause.

Le premier contrôle auquel doit procéder le comptable consiste donc à vérifier que l'ensemble des pièces requises pour justifier la dépense ont été produites par l'ordonnateur, et qu'elles sont complètes et précises. Se pose ensuite la question de savoir si le comptable doit aller au delà de cette simple computation des pièces ou s'il doit y porter une appréciation, et si oui, de quelle nature.

Une limite à l'office du comptable a été clairement énoncée en 1971 avec la décision Ministre de l'Economie et des Finances c/ BALME: « Il ressort des articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962 que, pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent exercer leur contrôle sur la production des justifications, mais ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges de la légalité des décisions administratives ». Ce principe, régulièrement rappelé par la jurisprudence, est clairement réaffirmé dans les deux arrêts commentés.

En effet, le juge des comptes ne doit pas détourner de leur finalité les contrôles prévus par le décret du 29 décembre 1962. Le Conseil d'État a, par exemple, jugé que la question de savoir si un département peut prendre à sa charge une dépense au titre des compétences qui sont les siennes est une question de légalité qui ne relève pas du contrôle que doit exercer le comptable en vue du paiement.

De même, il a considéré qu'en jugeant que le comptable aurait dû vérifier la conformité des clauses d'un marché avec les dispositions du code général des impôts, la Cour des comptes a mis à la charge du comptable une obligation de

contrôle de légalité de l'acte administratif à l'origine de la dépense qui excède les pouvoirs que les comptables publics tiennent du B de l'article 12 et de l'article 13 du décret de 1962.

Comme l'écrit Jacques Magnent, dans son ouvrage sur la Cour des comptes: « Les comptables ne sont pas chargés de vérifier la régularité des actes en exécution desquels sont liquidées les dépenses (. . .) Ils ne sont donc pas responsables de l'irrégularité de ces actes ». Or, en motivant des mises en débet sur l'irrégularité des dépenses au regard des dispositions du code des impôts ou du code des marchés publics, la Cour engage la responsabilité des comptables à raison de l'illégalité de la pièce justificative.

De même, le contrôle du comptable ne saurait porter sur le rattachement de la dépense au service, élément étranger à la validité de la créance. Dans une décision du 21 octobre 2009, la Haute juridiction a, par exemple, jugé qu'« en reprochant aux comptables de s'être abstenus d'exiger, à l'appui des mandats, la production de pièces justificatives attestant du rattachement au service de certains achats de cadeaux aux personnels, la Cour des comptes a mis à la charge des intéressés une obligation de contrôle de la légalité de l'acte administratif à l'origine de ces dépenses qui excède les pouvoirs que les comptables publics tiennent du décret du 29 décembre 1962.

Comme le rappelait le commissaire du gouvernement Mattias Guyomar dans ses conclusions sur cette décision, les dispositions du décret du 29 décembre 1962 « sont claires dans leur principe et dans leur énoncé: il revient au comptable

de s'assurer de la régularité de la dépense telle qu'elle lui est notifiée par l'ordonnateur; il appartient au seul ordonnateur d'apprécier l'opportunité de cette dépense ».

Ainsi, en l'espèce, il n'appartenait pas au comptable public de vérifier si les marchés publics qui constituaient le fondement de la dépense avaient été passés conformément aux dispositions du code des marchés publics. Dès lors que les pièces requises sont produites avec le mandat de paiement et qu'elles sont établies en la forme régulière par les autorités compétentes, le comptable ne peut s'opposer au paiement au motif de leur illégalité sans se faire juge de la légalité du marché et empiéter sur les pouvoirs de l'ordonnateur.

### 1.2. Le comptable dispose néanmoins d'une marge d'appréciation

La distinction entre régularité des pièces justificatives et légalité de l'acte administratif à l'origine de la dépense soulève des questions de frontières délicates, et en vérité assez difficiles à tracer d'une façon claire et opérationnelle. La doctrine concède que, « entre obligation de vérifier la validité de la créance et interdiction d'en contrôler la légalité, la frontière est cependant difficile à tracer. Ces deux impératifs ne sont d'ailleurs pas toujours conciliables et le Conseil d'État, en sa qualité de juge de cassation des arrêts rendus par la Cour des comptes, a admis que le contrôle exercé par le comptable puisse, dans certains cas de figure, recouper celui exercé par le juge administratif sur la légalité des décisions

qui constituent le fondement de la dépense ».

Il ne faut en effet pas déduire de la jurisprudence Balme que le comptable n'a pas à porter d'appréciation juridique sur les pièces qui lui sont produites. Si le comptable doit exiger de l'ordonnateur qu'il produise les seules pièces justificatives prévues par la nomenclature sans étendre son contrôle à l'opportunité de la dépense ou à la légalité des décisions administratives, il ne doit pas se contenter de jouer le rôle d'une chambre d'enregistrement des décisions de l'ordonnateur et des pièces justificatives fournies par lui.

Ainsi, le comptable doit-il contrôler la compétence de l'auteur de l'acte, ainsi que l'exactitude des calculs de liquidation. De même, il doit refuser de payer, lorsque la pièce justificative est un faux ou a perdu son caractère exécutoire à la suite de son annulation par le juge.

Toutefois, même dans ces hypothèses, le contrôle du comptable ne porte pas alors sur la légalité de l'acte administratif à l'origine de la dépense, mais sur la régularité formelle ou extrinsèque des justifications produites.

Un pas supplémentaire dans l'étendue du contrôle du juge a toutefois été franchi en 2000 avec la décision Kammerer par laquelle le Conseil d'État a enrichi le considérant de principe de la décision Balme, en jugeant qu'il résulte des dispositions des articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962 que « si, pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent exercer leur contrôle sur l'exactitude des calculs de liquidation



et la production des justifications et s'il leur appartient d'interpréter conformément aux lois et règlements en vigueur les actes administratifs qui en sont l'origine, ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges de la légalité de ces actes ». La reconnaissance aux comptables d'un pouvoir d'interprétation des actes administratifs conformément aux lois et règlements en vigueur lui permet de déterminer si le mandat de paiement a bien l'objet que l'ordonnateur lui prête.

Tout cela trace une frontière bien imprécise que le Conseil d'État a entendu clarifier dans les arrêts commentés. Le fragile équilibre sur lequel reposent les relations entre le comptable et l'ordonnateur rendait nécessaire une définition la plus claire et surtout la plus prévisible possible du contrôle que doit exercer le premier sur les actes du second.

## 2. Le contrôle du comptable s'effleure au vu des seules pièces justificatives exigibles

Si l'article 13 du décret de 1962 précise que, pour apprécier la validité de la créance, les comptables doivent notamment exercer leur contrôle la production des justifications, encore faut-il savoir ce recouvre cette notion.

L'intérêt des arrêts commentés réside justement dans cette définition, que le Conseil d'État présente dans un considérant de principe didactique. La Haute juridiction commence par indiquer que le contrôle de la production des justifications impose au comptable public de s'assurer que les pièces fournies par l'ordonnateur présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense

engagée. Pour le juge, cela implique de vérifier deux choses: le comptable doit, tout d'abord, rechercher si toutes les pièces requises par la nomenclature comptable ont bien été fournies; ensuite, il doit vérifier que ces pièces sont, d'une part, complètes et précises et, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée.

C'est donc à ce stade qu'intervient la nomenclature comptable qui fixe, avec précision, selon la nature et l'objet de la dépense, la liste des pièces justificatives que l'ordonnateur doit fournir au comptable.

### 2.1. La relation entre la nomenclature comptable et le code des marchés publics

Pour les comptables publics de l'État et de ses établissements publics, l'article 47 du décret de 1962 prévoit que les opérations et notamment celles de dépense « doivent être appuyées des pièces justificatives prévues dans des nomenclatures établies par le ministre des finances avec, le cas échéant, l'accord du ministre intéressé ».

Pour les comptables des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, la liste générale des pièces justificatives a été fixée par le décret n° 83-16 du 13 janvier 1983, modifié en dernier lieu par le décret n° 2007-450 du 25 mars 2007 et codifié à l'article 0.1617-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT), aux termes duquel « avant de procéder au paiement d'une dépense ne faisant pas l'objet d'un ordre de réquisition, les comptables (. . .) ne

doivent exiger que les pièces justificatives prévues pour la dépense correspondante dans la liste définie à l'annexe I du présent code et établie conformément à celle-ci». Le principe du caractère limitatif des pièces exigées ne diffère pas de celui qui s'applique aux comptables de l'État en vertu de l'article 47 du règlement général sur la comptabilité publique. La nomenclature constitue, pour les dépenses qu'elle référence, à la fois le minimum et le maximum exigible par le comptable.

Or, la rubrique 41 de l'annexe I de l'article D.1617-19, dans sa rédaction issue du décret n° 2003-301 du 2 avril 2003, applicable aux faits litigieux, indiquait que, pour « les marchés publics sans formalités préalables », c'est-à-dire, aux termes du VII de l'article 26 du code des marchés publics (CMP), les marchés dont le montant est inférieur aux seuils communautaires de procédure formalisée, la dépense est présentée sous la seule responsabilité de l'ordonnateur, selon l'une des modalités suivantes:

- pour les marchés ne faisant pas l'objet d'un contrat écrit, la dépense est justifiée par la production d'un mémoire ou d'une facture;

- pour les marchés faisant l'objet d'un contrat écrit, la dépense est justifiée, pour un premier paiement, par le contrat et un mémoire ou une facture, et pour les autres paiements, par un mémoire ou une facture.

Outre que les dénominations de la nomenclature de 2003 ne correspondent plus à celles du code des marchés publics issu du décret du 1<sup>er</sup> août 2006, la

principale question à laquelle étaient confrontés le juge des comptes et le Conseil d'État dans la première affaire était de savoir s'il fallait regarder les catégories de la nomenclature comme des éléments de faits, correspondant à la présentation qui est faite de la dépense par l'ordonnateur, ou comme des catégories juridiques, résultant du RGCP et renvoyant à des notions extérieures à la nomenclature et issues du code des marchés publics.

En mentionnant les marchés « faisant l'objet d'un contrat écrit », la rubrique 41 pouvait, en effet, être interprétée comme ne visant pas les marchés qui doivent revêtir une forme écrite en application de l'article 11 du CMP, mais les marchés que l'ordonnateur n'a pas passés sous forme écrite. Il appartient au seul ordonnateur de respecter le formalisme défini par le code des marchés publics et le comptable n'est pas tenu de s'assurer que ce formalisme a été respecté.

Une lecture littérale de la nomenclature pouvait donc laisser penser que, dès lors que la dépense est présentée, comme en l'espèce, par l'ordonnateur comme un marché public sans formalité préalable ne faisant pas l'objet d'un contrat écrit, le comptable doit se référer, comme l'y invite la nomenclature, à la rubrique 4111 et qu'il peut donc payer au vu de la seule facture. Il n'en irait différemment que dans les cas pour lesquels l'annexe 1 de l'article D.1617-19 du CGC impose que le comptable dispose d'un contrat écrit, c'est-à-dire pour le versement d'une avance ou d'acomptes, pour les prélèvements pour retenue de garantie et

pour le paiement des prestations de maîtrise d'œuvre.

Cette interprétation pouvait s'appuyer sur l'instruction codificatrice du 23 juillet 2003 relative aux pièces justificatives des dépenses du secteur public local. Ce document rappelle, en effet, que le décret de 2003 a mis en œuvre la décision du Gouvernement de ne plus faire intervenir les comptables publics dans le contrôle du seuil des marchés publics et que « ce sont les pièces justificatives produites au comptable qui déterminent la nature du marché présenté ».

Tel n'est, toutefois, pas le raisonnement suivi par le Conseil d'État dans cette affaire. Pour le juge, si le comptable ne peut exiger que les pièces justificatives exigées par la nomenclature, encore faut-il que les pièces fournies par l'ordonnateur soient cohérentes au regard des catégories de dépenses fixées par la nomenclature.

## 2.2. Le contrôle de la cohérence des pièces justificatives

Les deux arrêts commentés précisent qu'au-delà du contrôle qui tend à vérifier si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable lui ont été fournies, le comptable doit contrôler la cohérence de ces pièces tant au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable, que de la nature et de l'objet de la dépense.

La section du contentieux a suivi les conclusions du rapporteur public, Xavier de Lesquin, qui a démontré que, pour que le contrôle comptable se rattache à la réalité des opérations financières en

cause, les rubriques de la nomenclature doivent nécessairement correspondre aux notions juridiques auxquelles elles se rapportent. La seule circonstance que la dépense est présentée sous la responsabilité de l'ordonnateur ne dispense pas le comptable des contrôles qui relèvent de son pouvoir. Or, l'office du comptable serait dénaturé si celui-ci pouvait être contraint à situer une dépense dans une catégorie déterminée, alors qu'au vu de sa nature et de son objet, et notamment de son montant, elle relève manifestement d'une autre. Ce serait en effet ôter toute effectivité au contrôle si le comptable devait suivre aveuglement la qualification de la dépense telle qu'elle lui est transmise par l'ordonnateur, sans pouvoir la rediriger d'office, au vu de sa nature, vers la catégorie pertinente de la nomenclature, dont il se déduira les pièces exigibles.

C'est pourquoi, dans la première affaire le juge a interprété les sous-catégories de la rubrique 411, relative aux marchés publics sans formalités préalables, pour en déduire que, lorsqu'elles distinguent les marchés selon qu'ils font ou non l'objet d'un contrat écrit, elles doivent être regardées comme se référant aux dispositions de l'article 11 du CMP en vertu desquelles, dans leur rédaction alors applicable, les marchés d'un montant égal ou supérieur à 4000 € doivent être passés sous forme écrite.

En l'espèce, la facture étant d'un montant supérieur à ce seuil, il y aurait une incohérence à la rattacher à la catégorie 4111 concernant les marchés ne faisant pas l'objet d'un contrat écrit.

Le comptable devait donc se retourner vers l'ordonnateur afin de vérifier que la commande passée était bien supérieure au seuil et, si tel est le cas, lui demander avant le paiement de la dépense la production d'un contrat écrit, conformément à la liste des pièces justificatives résultant de la nomenclature. Ce faisant, le comptable en reste, conformément à son office, à un contrôle de la régularité formelle de la catégorie retenue au sein de la nomenclature, sans entrer dans une analyse juridique de la conformité de la passation du marché aux règles du code des marchés publics.

Cette solution, fondée sur la nomenclature de 2003, devrait également s'appliquer à l'aune de la nomenclature issue du décret du 25 mars 2007. Si la rubrique 423 de l'annexe 1 de l'article D.1617-19 du CGCT n'opère plus de distinction entre les marchés faisant ou non l'objet d'un contrat écrit, elle impose la production d'un contrat à l'appui du premier paiement des cc prestations fixées par contrat ». Il en résulte qu'un contrat écrit doit être communiqué au comptable dès lors le montant des prestations est supérieur à 15 000 €, seuil à compter duquel l'article 11 du CMP impose, depuis le décret du 9 décembre 2011, que le contrat soit conclu sous forme écrite.

Le Conseil d'État rappelle, toutefois, que, si l'ordonnateur n'est pas en mesure de présenter un contrat écrit, il peut alors produire cc un certificat administratif par lequel il déclare avoir passé un contrat oral et prend la responsabilité de l'absence de contrat écrit». Dans ce cas, il appartient au comptable de payer la

dépense sans cc se faire juge de la légalité de la passation du marché en cause ». En cassant la décision de la Cour des comptes au motif que celle-ci n'avait pas recherché, avant la mise en débet, si le comptable avait demandé et obtenu de l'ordonnateur un tel certificat, le Conseil d'État impose par-là même au comptable de procéder à cette diligence.

Dans la deuxième affaire, l'incohérence des justifications ne résidait pas dans leur insuffisance au regard de la catégorie de la dépense mais dans l'antériorité des factures par rapport aux bons de commande. Il est vrai que le cours normal des opérations d'exécution d'un marché public suppose que les bons de commande soient émis avant les factures correspondantes. Il y avait là pour la Cour des comptes, une contradiction manifeste entre les pièces justificatives qui aurait dû conduire à les disqualifier aux yeux du comptable.

Il est vrai que, dans sa décision Morel du 21 mars 2001, le Conseil d'État avait déjà jugé que le contrôle du comptable devait le conduire, dans l'hypothèse où les pièces justificatives seraient contradictoires, à suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur lui ait produit, à cet effet, les justifications nécessaires. Toutefois, si l'arrêt Morel s'appuie sur le caractère contradictoire des pièces, c'est uniquement dans la mesure où le comptable n'avait pu identifier la nature de la dépense.

Or, en l'espèce, l'apparente contradiction entre les pièces justificatives révélait avant tout une anomalie au regard des règles de la commande publique régie par le code des marchés publics dont l'article 5

impose aux acheteurs publics de définir avec précision la nature et l'étendue de leurs besoins avant de procéder à l'acte d'achat.

C'est pourquoi le Conseil d'État a jugé que, en reprochant au comptable de ne pas avoir relevé l'irrégularité résultant de la contradiction entre les pièces justificatives et, en fait, à travers l'absence de définition préalable des besoins, la régularité du marché passé, la Cour des comptes a en réalité mis à la charge du comptable une obligation de contrôle de la légalité des pièces justificatives fournies par l'ordonnateur.

En clarifiant la portée du contrôle exercé par le comptable en matière de marchés publics, le Conseil d'État précise un peu plus les responsabilités respectives des acteurs de la dépense publique, telles qu'elles résultent du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. Il fournit ici un véritable « guide des bons pratiques lis en matière de contrôle des pièces justificatives qui, en définissant avec précision l'office du comptable, tend à préserver un des principes fondamentaux de la comptabilité publique.

# TRESOR PUBLIC

## Réflexions sur les dimensions chiffrées des débits des comptaibles publics

**Jacques-André LESNARD, Trésorier-Payeur général D.F.I.P. de Nouvelle-Calédonie  
GFP/Novembre 2012**

La réforme de la RPP entrée en vigueur en juillet, sortie des travaux parlementaires à grande vitesse fin 2011 après une gestation bien difficile, est sûrement promise à de nombreux développements juridictionnels qui assureront matière aux commentateurs ... et ipso facto à la revue pour le reste de la décennie, et au-delà ...

L'un des principes de cette réforme permet de tordre -enfin - le cou à l'antienne de l'objectivité apparente - car « la statistique est la forme suprême du mensonge » (selon B. Disraeli) du rapport entre le montant des débits effectifs, ou recouverts (après l'intervention de la « remise gracieuses » du ministre en charge du budget) et celui du montant des débits prononcés, pour se lamenter sur la justice financière restée « retenue » et/ou considérée comme inefficace.

Cet indicateur, pour le praticien que je suis depuis plus de seize ans, m'est en effet toujours paru radicalement sans portée: personne, en premier lieu, n'évoque en amont le rapport entre le nombre de débits et le nombre total des jugements en la matière: le nombre de « quitus » prononcés est infiniment supérieur à celui des débits, et j'en atteste pour les divers départements où j'ai exercé la fonction de Trésorier-Payeur général... ou par similitude lorsque je pratique « l'apurement administratif » pour les « petits » comptes. Pour revenir sous l'angle

de la valeur, le prorata des débits est infime par rapport au dénominateur incontestable de l'indicateur objectif que serait l'addition du total de chaque compte de la collectivité concernée: depuis fort longtemps la « peur du gendarme, en tout domaine, compte plus que la seule mesure de l'efficacité répressive. Assurément, tel est bien le cas pour les comptaibles publics français pour qui l'épée de Damoclès du jugement a posteriori de sa décision par son juge financier influence dans le bon sens à cet égard l'immensité du nombre de ses décisions quotidiennes ... dernier paramètre quantitatif à mettre dans la balance, ce qui distingue si souvent, dans l'appréciation complète d'un cas, le juge (qui peut et donc tend à s'en dispenser) et l'administrateur (qui y est nécessairement contraint) ... et que reste avant tout le comptable public

Selon le désormais défunt, ou plutôt réduit dans son champ, adage selon lequel « le juge financier juge le compte et pas le comptable », il convient de souligner que

le montant du débet est « objectif », par définition, pour rétablir un compte « juste ». Toutefois, la pratique de regrouper l'examen des comptes de plusieurs exercices d'une même collectivité, souvent cinq ans, aboutit à en gonfler le montant « artificiellement », car réitéré sur plusieurs exercices, au regard de la responsabilité réelle du comptable qui ne se remet pas en cause, de lui même, voire persistera sur une option qui se révélera discutable bien a posteriori. En outre, le délai de jugement du compte vient ajouter des intérêts de retard entre le constat calendaire du manquement et la notification du jugement: ceci est bien compréhensible, à l'évidence, pour (rétablir la vérité « judiciaire » du compte mais assurément pas pour jauger, évaluer, avec de tels biais, la mesure de la responsabilité d'un comptable .... et a fortiori celle de la « comptabilité publique », en tant qu'institution ..

Par ailleurs, il convient de prendre en compte l'inéluctable rapport entre le montant financier du débet et la capacité contributive du comptable: ceci est le premier élément, même implicitement, que prend en considération le ministre dans l'élaboration du dossier de remise gracieuse. Il est des hypothèses, fréquentes, où celui-ci devient hors de proportion avec la rémunération perçue par le fonctionnaire que reste le comptable, devant vivre « honorablement » de son traitement pour résister à la tentation, et dont à l'évidence aucun des éléments de rémunération n'est en rapport financier avec le montant des mandats ou des titres de recette à percevoir qui ont déterminé le débet.

Refuser de prendre en compte cet aspect n'est-il pas digne de Gribouille? A contrario, en effet, la profession serait (très) rapidement désertée mais nul ne déchargera le ministre de veiller à ce que ces fonctions soient bien tenues. Rappelons que le montant des primes annuelles de la caution obligatoire comme de l'assurance, facultative mais de fait indispensable à un certain niveau, sont à la charge effective du comptable public et, sous cet angle, justifient des accessoires financiers liés à la fonction permettant de couvrir cette dépense spécifique. Il n'y a rien de différent au demeurant avec les régisseurs, véritables préposés des comptables. Comme mes collègues, les pouvoirs propres (et non délayables) qui sont les miens en matière de « débet, remises gracieuses et décharges de responsabilité », selon le décret 945 du 29 juillet 2005 qui placent les T.P.G (et désormais les DFIP) en position d'analyse et de décision comparables à celle d'un juge financier dans certains domaines donnent, je pense, une assise sur l'affirmation de ce qui précède. Au-delà de l'avis circonstancié émis systématiquement dans les demandes de remise gracieuse transmises au ministre, une certaine pratique sinon une habitude de ce qu'est la remise gracieuse in concreto ne nous est pas étrangère.

Pour illustrer ces considérations un peu abstraites, je conserve un vif souvenir du cas d'un comptable, trésorier principal en fin de carrière à la tête d'une « grosse » trésorerie dont la réunion englobait la gestion d'un syndicat de ressort départemental pour lequel il fut mis en

débet en raison d'un mécanisme comptable, considéré comme irrégulier, de financement interne d'organes « intermédiaires de bassin », entre les communes et la « tête » : malgré l'absence de tout préjudice pour ledit syndicat, accrédité par une confirmation libre et solennelle de soutien à « son » comptable par une assemblée générale de plus de trente maires présents de toute obédience (en ma présence), le montant sur quatre années (- plusieurs gestions de pratique identique antérieures avaient bénéficié de la prescription -), majoré des intérêts de retard, la Cour ayant confirmé la première instance sur appel du comptable, a atteint un total de l'ordre de 2,5 millions d'euros ... représentant, à lui seul, plus de 95 % du montant, cette année là, des débet prononcés par la Chambre régionale des Comptes. Son procureur financier s'est pourtant bien gardé de le décomposer en audience solennelle devant les « corps constitués » et le Premier Président de la Haute-Juridiction qui s'était déplacé en personne !!! J'ai eu à me pencher sur ce cas pour fournir à Bercy une opinion circonstanciée sur la demande de remise gracieuse sollicitée ... On saisit instantanément l'inanité de tout raisonnement en pourcentage puisque même un pour cent dépassait le maximum infligé « historiquement » par la DGCP ... et pour des « fautes » bien plus graves !!! Je suis donc parti des rémunérations annuelles du comptable enregistrées depuis l'année de naissance du débet d'une part, et de l'autre le montant de la caution de son poste comptable, et ses évolutions sur la période considérée, pour « cadrer » une proposition de remise gracieuse adaptée. Puisse le décret

imminent précisant les sanctions financières dans le cadre de la nouvelle RPP s'orienter, ainsi que la rumeur le laisse accroire, sur ces principes de détermination, notamment le montant de la caution du poste, pour le plafond du « laissé à charge », en cas de débet sans préjudice.

Décidément malheureux, le même comptable fut mis aussi en débet pour n'avoir pas vérifié l'absence de délégation par l'organe délibérant d'un groupement de communes à une commission interne ad hoc pour attribuer les aides individuelles dans le cadre d'un programme d'amélioration de l'habitat. Le montant du débet, fondé de manière imparable, était de l'ordre du dixième du cas précédent. J'ai suggéré pour le calcul de la remise gracieuse de laisser à la charge du comptable le montant moyen d'un dossier, calculé de manière raisonnable à partir des 77 affaires dont le total formait l'assiette de ce débet.... : ce raisonnement simple et de bon goût fût repris par la centrale ... Le ministre a ainsi laissé à la charge du comptable dans ce deuxième dossier, quasi-contemporain au premier, un montant supérieur, malgré un débet dix fois plus important en valeur, au premier cas ... Au delà de cette « ironie » de la comparaison relative entre les deux cas, je me sers à l'occasion de cette deuxième affaire réelle pour illustrer combien le montant d'un débet est sans rapport direct avec la responsabilité du comptable puisqu'au cas particulier, il eût été sept fois inférieur si la commission n'avait examiné qu'une dizaine de dossiers ou plus de deux fois supérieur, si elle en eût eu à son menu 150, selon la vitesse et



les règles d'instruction interne déterminées par ledit groupement de communes... par construction, sans intervention du comptable.

L'article de Mme S. Damarey, dans le numéro 7 de la livraison de juillet 2012, (p 33 et suivantes), m'a fourni le prétexte pour coucher ces modestes observations conservées dans mon esprit en longue date et qui se concentrent sur ces ratios relatifs aux montants des débits dont l'utilisation a été si souvent excessive ou déformée. Il reste à tout remettre désormais en respect, à l'aune de la réforme de la responsabilité personnelle et pécuniaire; pour la catégorie des débits sans préjudice, on entre dans un monde totalement nouveau, tant pour les idées que pour les justiciables concernés, car il s'agit d'une « sanction », certes légitime dans son essence dès lors que le départ d'avec une sanction pénale sera bien affiné. (Quid de l'unification de la jurisprudence, exempli gratia, en matière d'étagement entre l'euro symbolique et le maximum prévu pour les « fautes » comptables « identiques » entre diverses chambres générales des comptes ?). Pour les débits avec préjudice, la forme annihile heureusement le mélange procédural des genres, instable, des dernières réformes entre l'exécutif et le juge, qui là revient désormais sur le compte et non le comptable, mais au prix de la certitude d'un « minimum » de laissé à charge (le double du maximum prévu pour les débits sans préjudice) : celui-ci obéit bien à une détermination cohérente par rapport la capacité contributive du comptable, mais ne manquera pas de provoquer les mêmes commentaires - dont j'ai essayé de

montrer les limites - à partir de comparaisons avec le montant « objectif » du débet, détermination de la vérité du compte qui est bien l'office premier du juge financier .

# TRESOR PUBLIC

## La définition renouvelée du rôle et de la responsabilité du comptable public

**Sébastien ELLIE, Avocat au barreau de Bordeaux, DS Avocats**

**La Revue Contrats et Marchés Publics, juillet 2012**

La responsabilité du comptable public résulte de plusieurs dispositions législatives et réglementaires, lesquelles ont fait l'objet d'une jurisprudence foisonnante de la part du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes. Le Conseil d'Etat réunit dans deux arrêts de Section les différents principes applicables en matière de responsabilité du comptable public, résultant notamment de son contrôle sur les pièces justificatives des mandats de paiement qui leurs sont soumis.

Cette clarification du rôle du comptable public était attendue et participe de la sécurisation des finances publiques et de la situation personnelle des comptables publics.

### 1. Le cadre réglementaire

**1** - L'article 60 de la loi n° 63-156 de finances du 23 février 1963 dispose en substance que la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics se trouve engagée dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée.

Dans cette hypothèse, le comptable public a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale à la dépense payée à tort sous peine de se voir constitué en débet par le juge des

comptes (ce qui implique le versement d'intérêts au taux légal).

**2** - Le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique prévoit quant à lui que:

- les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables de l'exercice régulier des contrôles prévus aux articles 12 et 13;
- En matière de dépense, les comptables sont tenus d'exercer le contrôle de la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 13 ;
- En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte notamment sur (i) la justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation, et (ii) l'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications;
- Les comptables doivent suspendre le paiement et informer l'ordonnateur lorsque des irrégularités sont constatées à l'occasion du contrôle de la validité de la créance ;
- Les dépenses doivent être justifiées par des pièces prévues par arrêté du ministre

des Finances avec, le cas échéant, l'accord du ministre intéressé.

**3** - Enfin, s'agissant spécifiquement des collectivités territoriales, l'article L. 1617-2 du Code général des collectivités territoriales dispose que:

- le comptable ne peut subordonner le paiement des dépenses à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur;

- Il ne peut soumettre ces décisions qu'au contrôle de légalité. Ce cadre législatif et réglementaire, déjà relativement complexe, a été appliqué par les juges des comptes et le Conseil d'État de façon parfois désordonnée, d'arrêts de principe en décisions d'espèce, au détriment de la cohérence générale du dispositif.

## **2. La complexité du cadre jurisprudentiel**

**4** - Les deux arrêts du Conseil d'État viennent remettre de l'ordre dans une jurisprudence foisonnante et particulièrement complexe, en raison notamment du fait que les juges des comptes (au premier rang desquels la Cour des comptes) n'envisagent pas nécessairement le rôle des comptables publics de la même façon que le Conseil d'État.

### **A- Les principes gouvernant le rôle et la responsabilité du comptable public**

**5** - À titre liminaire, rappelons que la Cour des comptes (et les chambres régionales des comptes) ne sont compétentes que pour juger les comptes des comptables publics: les juridictions financières ne

**Repères N° 36/ TRESOR PUBLIC**

peuvent par conséquent se fonder « que sur les éléments matériels des comptes soumis à [leur] contrôle, à l'exclusion notamment de toute appréciation du comportement personnel des comptables intéressés », autrement dit des fautes qu'ils auraient pu commettre.

Cette limite claire du rôle du juge des comptes a néanmoins été troublée par le Conseil d'État, qui considère également que le juge des comptes doit s'assurer que le comptable public s'est livré aux différents contrôles qui lui incombent « et notamment, s'agissant du recouvrement d'une créance qu'il avait prise en charge, s'il a exercé dans des délais appropriés toutes diligences requises pour ce recouvrement, lesquelles diligences ne peuvent être dissociées du jugement du compte».

**6** - L'étendue du contrôle du juge des comptes rappelée, il a tout d'abord été admis au début du XXe siècle que la responsabilité du comptable est engagée dès lors qu'il a effectué les paiements sur le fondement de pièces fausses, ce qui semble aller de soi mais la détection du caractère erroné des pièces justificatives est déjà susceptible de présenter des difficultés.

Le Conseil d'Etat a, dans d'autres décisions, établi une distinction « fine» entre les différentes missions incombant au comptable public:

- Pour apprécier la validité de créances, les comptables doivent exercer leur contrôle sur l'exactitude des calculs de liquidation et la production des justifications;

**DRNC /DEJRG / SD**

- Ils doivent également interpréter conformément aux lois et règlements en vigueur les actes administratifs qui sont l'origine des créances;

- Mais ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges de la légalité de ces actes administratifs.

Au regard de cette grille d'analyse, le Conseil d'État a été amené à se prononcer à de nombreuses reprises sur ce qui relevait des contrôles de la liquidation, de l'interprétation des actes administratifs et du contrôle de légalité. La jurisprudence a alors constitué un ensemble particulièrement complexe dont les comptables publics (et naturellement les ordonnateurs) n'ont pas toujours bien saisi les subtilités ... la Cour des comptes elle-même n'ayant pas toujours retenu la même interprétation que le Conseil d'État.

## **B. - le refus du contrôle de légalité de l'acte administratif par le comptable public**

**7** - Au titre du contrôle de légalité, qui n'appartient pas au comptable public, le Conseil d'État a limité le champ de la responsabilité du comptable, en annulant par exemple un arrêt de la Cour des comptes qui avait estimé que le comptable devait relever une contradiction manifeste entre les termes d'un décret et ceux d'une délibération. Selon la Haute juridiction, la Cour des comptes a commis une erreur de droit en se fondant sur le fait que le comptable s'était, à tort, abstenu de contrôler la légalité de la délibération.

Dans le même sens, le Conseil d'État a annulé un arrêt de la Cour des comptes

qui avait mis en débet un comptable au motif que les dépenses en cause (réservation d'un stand d'exposition, location du matériel nécessaire à son aménagement et frais de séjour, dans le cadre de la tenue du congrès d'un parti politique à Bordeaux) ne pouvaient pas se rattacher aux compétences dévolues aux départements et qu'il aurait, dès lors, appartenu au comptable d'en suspendre le paiement et de réclamer à l'ordonnateur de justifier de leur intérêt départemental.

Le Conseil d'État a censuré l'arrêt de la Cour des comptes sur le fondement du principe selon lequel les comptables publics n'ont pas le pouvoir de se faire juges de la légalité des décisions administratives. En effet, « la question de savoir si un département peut prendre à sa charge une dépense au titre des compétences qui sont les siennes est une question de légalité » qui ne relève pas du contrôle exercé par le comptable .

Concrètement, et contrairement à ce qu'avait jugé la Cour des comptes, le comptable n'avait pas à contrôler la compétence du département pour engager la dépense, mais devait seulement « rechercher si ces dépenses n'étaient pas insusceptibles d'être rattachées au chapitre où elles avaient été imputées ».

**8** - Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut également relever que le Conseil d'État a annulé un arrêt de la Cour des comptes engageant la responsabilité d'un comptable public qui avait payé une dépense prévue par une délibération d'un conseil municipal autorisant la passation d'un contrat avec une mutuelle en

prévoyant une subvention communale dont le taux excédait concrètement le plafond autorisé par les textes compte tenu de l'assiette retenue, alors même qu'il était formellement conforme à ce plafond.

Le Conseil d'État a en effet considéré que l'arrêt de la Cour des comptes conduisait le comptable à se faire juge de la légalité de la délibération du conseil municipal, puisque cette décision revenait à suspendre le paiement après avoir confronté le montant de la subvention prévue au plafond fixé par la réglementation en vigueur.

### C. Le contrôle des pièces justificatives et du calcul de la liquidation

9 - En revanche, le Conseil d'État a soumis les comptables publics à des obligations très strictes en jugeant que s'ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges de la légalité des actes administratifs qui sont à l'origine des créances, il leur appartient toutefois de contrôler l'exactitude de l'ensemble des calculs de liquidation. Dans ce cadre, le contrôle doit porter par exemple sur le choix du taux de TVA applicable à la dépense, que ce taux ait ou non été prévu par le contrat sur le fondement duquel la dépense a été engagée.

Dans le même sens, si l'article D. 1617-19 du Code général des collectivités territoriales dispose qu'avant de procéder au paiement d'une dépense, les comptables publics ne doivent exiger que les pièces justificatives prévues pour la dépense correspondante dans une liste annexée au code, ils doivent en revanche être en mesure d'identifier la nature de la dépense afin d'exercer le contrôle sur la

production des justifications du service fait.

Dans ce cadre, lorsque les pièces justificatives produites sont contradictoires, le comptable doit suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur ait produit les justifications nécessaires.

Le Conseil d'État a ainsi considéré, comme la Cour des comptes, que les pièces justificatives du mandat de paiement d'un marché public présentaient des contradictions et des incertitudes de sorte que le comptable public n'avait pas été mis en mesure d'identifier la nature de la dépense, et aurait dû suspendre le paiement.

Le Conseil d'État a en outre relevé que la Cour des comptes s'était contentée d'interpréter les stipulations du marché conformément aux lois et règlements en vigueur et n'a pas procédé à un contrôle de légalité sur les décisions de l'ordonnateur.

10- Dans une autre décision, relative à des marchés publics portant sur l'achat de carburant pour les véhicules d'une collectivité publique, le Conseil 1 d'État a rappelé que s'agissant de la catégorie des « travaux, fournitures et services », les justificatifs prévus par la nomenclature annexée à l'article D. 1617-19 du Code général des collectivités territoriales se limitent aux factures ou mémoires établis par les fournisseurs.

Mais le Conseil d'État limite strictement ce principe aux seules dépenses expressément prévues par le contrat; les autres dépenses supposent ainsi des pièces justificatives spécifiques:

« si, dans le cas de prestations correspondant à l'objet des marchés ou contrats passés par la personne publique dont il manie les deniers, le comptable ne peut légalement exiger de l'ordonnateur la production d'autres justificatifs que ceux prévus par la nomenclature applicable à l'espèce, il lui revient en revanche, s'agissant de prestations étrangères à l'objet de ces marchés ou contrats, de réclamer la production de toute pièce de nature à justifier leur paiement ».

En l'espèce, les marchés en question étaient destinées à l'approvisionnement en carburant des véhicules municipaux mais les factures en cause correspondaient à des prélèvements de carburant pour les véhicules personnels d'agents et d'élus de la ville et étaient donc étrangères à l'objet de ces marchés.

Ainsi, l'interprétation des lois et règlements par le comptable public, tout comme le contrôle des calculs de liquidation et le contrôle de légalité sont des notions elles aussi susceptibles ... d'interprétation.

#### **D. - Une complexité critiquable au regard des conséquences pour le comptable public du manquement à ses obligations de contrôle**

**11** - Une clarification de ce dispositif était d'autant plus nécessaire que les conséquences d'un défaut de contrôle par le comptable public sont particulièrement graves pour ledit comptable. En effet, les comptables publics dont la responsabilité a été engagée doivent rembourser la dépense indûment payée et ne peuvent obtenir de décharge que s'ils établissent que le débet résulte d'une circonstance de

force majeure, et non par la preuve de leur bonne foi.

Réaffirmant avec force ce principe, le Conseil d'État a plus récemment rappelé que le juge des comptes peut constituer le comptable débiteur des dépenses qui ont été payées sur le fondement de fausses justifications, lorsque la fausseté de ces justifications a été reconnue par les autorités compétentes, les paiements ayant ainsi été obtenus par fraude.

Si le comptable public saisit le ministre des Finances d'une demande de décharge, il appartient à ce dernier d'apprécier si les circonstances dans lesquelles le paiement est intervenu sont constitutives d'un cas de force majeure justifiant une décharge, ou s'il y a lieu d'accorder une remise gracieuse.

**12** - Ces jurisprudences foisonnantes, particulièrement complexes pour certaines, ont dessiné un paysage dont les contours sont apparus difficiles à distinguer, alors même que les principes dégagés pouvaient apparaître relativement clairs.

Les deux décisions du Conseil d'État du 8 février 2012 viennent apporter de la cohérence à un dispositif devenu difficilement compréhensible, tant par les ordonnateurs et les comptables publics que par les juges des comptes.

### **3. La clarification de la responsabilité des comptables publics**

**13** - Le Conseil d'État a jugé, par ses deux décisions de Section du 8 février 2012, que:

« pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent notamment exercer leur contrôle sur la production des justifications; qu'à ce titre, il leur revient d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée; que pour établir ce caractère suffisant, il leur appartient de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable leur ont été fournies et, en deuxième lieu, si ces pièces sont, d'une part, complètes et précises, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée; que si ce contrôle peut conduire les comptables à porter une appréciation juridique sur les actes administratifs à l'origine de la créance et s'il leur appartient alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges de leur légalité; qu'enfin, lorsque les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la créance, il appartient aux comptables de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur leur ait produit les justifications nécessaires ».

**14** - Le Conseil d'État redéfinit ainsi le rôle du comptable public, par un considérant de principe constituant une liste des contrôles à la charge du comptable public sur les pièces justificatives et rappelant les limites de ce contrôle:

- le contrôle des pièces justificatives repose essentiellement sur l'appréciation de leur caractère suffisant, sous deux angles distincts:

- tout d'abord, le contrôle doit être exercé d'un point de vue formel et « quantitatif » : il s'agit de vérifier si l'ensemble des pièces requises ont été fournies;

- ensuite, le contrôle doit être exercé sur le fond et d'un point de vue « qualitatif » : il s'agit de vérifier:

\* si les pièces justificatives sont complètes et précises;

\* et si elles sont cohérentes au regard (i) de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable (ii) de la nature de la dépense et (iii) de l'objet de la dépense au regard du mandat de paiement;

- le contrôle exercé par le comptable public porte nécessairement sur les actes administratifs qui justifient le paiement de la créance et, conformément aux principes déjà dégagés par la jurisprudence antérieure, le rôle du comptable est défini par une règle positive et une règle négative:

- il doit interpréter les actes administratifs conformément à la réglementation en vigueur;

- il ne doit pas apprécier la légalité des actes administratifs. - le comptable doit suspendre le paiement de la créance lorsque les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de cette dernière.

**15** - Dans l'affaire n° 340698, le Conseil d'État a fait application du principe selon lequel le comptable doit interpréter les actes administratifs à l'origine de la créance conformément à la réglementation en vigueur et son

articulation avec le principe interdisant au comptable de se faire juge de la légalité de ces actes.

Tout d'abord, la nomenclature des pièces justificatives nécessaires au paiement d'une créance résultant d'un contrat distingue notamment les marchés publics passés sans formalités préalables faisant l'objet d'un contrat écrit de ceux ne faisant pas l'objet d'un tel contrat écrit.

Selon le Conseil d'État, pour déterminer si le paiement d'une dépense par le comptable doit, dans le cadre d'un contrat passé sans formalité préalable, être justifié par un contrat écrit ou non, le comptable public doit interpréter la nomenclature comme se référant à l'article 11 du Code des marchés publics (imposant un contrat écrit pour tous les marchés supérieurs à 4 000 euros, désormais 15 000 € depuis le décret du 9 décembre 2011) : « Considérant qu'il résulte des dispositions citées ci-dessus que lorsqu'elle distingue, parmi les marchés publics sans formalités préalables, entre ceux faisant l'objet d'un contrat écrit et ceux ne faisant pas l'objet d'un tel contrat, la nomenclature des pièces justificatives dont les comptables des collectivités territoriales et de leurs établissements publics doivent exiger la production doit être regardée comme se référant, pour déterminer les cas dans lesquels les marchés doivent faire l'objet d'un contrat écrit, aux dispositions de l'article 11 du Code des marchés publics en vertu desquelles, dans leur rédaction alors applicable, les marchés d'un montant égal ou supérieur à 4 000 euros doivent être passés sous forme écrite »,

Concrètement, lorsque la dépense porte sur un marché d'un montant supérieur à 4 000 euros (désormais 15 000 euros) et qu'aucun contrat écrit ne vient justifier cette dépense, le comptable public doit suspendre le paiement et demander à l'ordonnateur de produire les pièces justificatives nécessaires (le contrat écrit) :

« lorsque la dépense est présentée par l'ordonnateur, sous sa seule responsabilité, sous la forme d'un marché public sans formalités préalables et que la facture produite fait état d'un montant égal ou supérieur à 4 000 euros hors taxes, sans qu'un contrat écrit ne soit produit pour justifier la dépense engagée, il appartient au comptable, devant cette insuffisance apparente des pièces produites pour justifier la dépense correspondant à un marché public sans formalités préalables faisant nécessairement l'objet d'un contrat écrit en vertu de la réglementation applicable, de suspendre le paiement et de demander à l'ordonnateur la production des justifications nécessaires ».

Le contrôle du comptable public s'arrête ici, sous peine de procéder à un contrôle de légalité du contrat considéré: en effet, si l'ordonnateur ne produit pas le contrat comme demandé par le comptable, mais un certificat administratif par lequel il indique avoir passé un contrat oral et prend la responsabilité de l'absence de contrat écrit, le comptable public doit payer la dépense:

« Dès lors que l'ordonnateur a produit, en réponse à cette demande, un certificat administratif par lequel il déclare avoir passé un contrat oral et prend la responsabilité de l'absence de contrat



écrit, il appartient au comptable, qui n'a pas à se faire juge de la légalité de la passation du marché en cause, de payer la dépense».

Dans cette affaire, le comptable public avait payé des dépenses relatives à des prestations de livraison de repas au foyer des personnes âgées au regard de factures d'un montant supérieur à 4 000 euros, non justifiées par un contrat écrit.

La Cour des comptes avait considéré que le comptable aurait dû suspendre le paiement des factures et exiger la production d'un contrat écrit. Le Conseil d'État a annulé l'arrêt de la Cour des comptes qui n'a pas recherché si le comptable avait demandé et obtenu de l'ordonnateur un certificat par lequel ce dernier engageait sa responsabilité en justifiant l'absence de contrat écrit.

**16** - Dans la décision n° 342825, le Conseil d'État a précisé les modalités du contrôle du comptable sur les pièces justificatives et leur articulation avec le principe interdisant au comptable de se faire juge de la légalité de l'acte administratif autorisant la dépense:

- lorsque les pièces justificatives ne présentent aucune incohérence au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable, de la nature et de l'objet de la dépense engagée, le comptable doit payer la dépense ou demander des justifications complémentaires s'il estime que les pièces produites sont insuffisantes pour justifier la dépense;

- en revanche, le comptable n'a pas à vérifier que les bons de commande (pièces justificatives) respectent les exigences de

l'article 5 du Code des marchés publics (définition préalable des besoins), alors même que lesdits bons de commande sont postérieurs à l'émission des factures correspondantes:

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, pour justification des dépenses engagées au titre de prestations fournies par la société RABA SARP Sud-ouest, l'agent comptable du Port autonome de Bordeaux a été destinataire de pièces intitulées bons de commande dont les dates étaient toutes postérieures à celles d'émission des factures correspondantes; que, pour retenir qu'il lui appartenait, contrairement à ce qu'il a fait, de suspendre le paiement des sommes réclamées, la Cour des comptes a estimé que les bons de commande litigieux ne pouvaient être considérés par le comptable public comme des pièces justificatives valides au regard des exigences posées à l'article 5 du Code des marchés publics relatives à la définition préalable des besoins; que s'il appartenait au comptable, en cas de doute quant au caractère suffisant des justifications produites, de suspendre le paiement et de demander à l'ordonnateur de lui communiquer tout élément de nature à lui permettre d'exercer pleinement le contrôle de la régularité des pièces qui lui incombe, en revanche, il n'avait pas à se faire juge de la légalité des bons de commande en cause; qu'en l'espèce, en reprochant au comptable de ne pas avoir suspendu le paiement des sommes litigieuses au seul motif que les bons de commande étaient d'une date postérieure à celle des factures qui se rattachaient à eux, le juge des comptes a en réalité exigé du comptable qu'il exerce

un contrôle de légalité sur les pièces justificatives fournies par l'ordonnateur alors que celles-ci ne présentaient, à elles seules et quelle que soit en tout état de cause leur validité juridique, ni incohérence au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable ni incohérence au regard de la nature et de l'objet de la dépense engagée»,

**17** - Par ses deux décisions du 8 février 2012, le Conseil d'État n'a pas dégagé de principes nouveaux, ni même mis fin à la complexité du régime de responsabilité des comptables publics, inhérente à la diversité des dépenses publiques et des prestations qui les justifient.

Toutefois, ces arrêts de section sont importants en ce qu'ils réunissent les principes épars résultant du cadre jurisprudentiel brièvement décrit plus haut.

Car, en définitive, la difficulté de déterminer le régime de responsabilité des comptables publics résultait pour une grande part de l'éparpillement des règles applicables au sein de textes (nombreux), de jurisprudences foisonnantes et d'interprétations parfois divergentes entre les juges des comptes et le Conseil d'État.

**18** - La grille de lecture proposée par le Conseil d'État, si elle ne permet pas de régler à coup sûr l'ensemble des questions relatives au rôle des comptables publics, a le mérite de clarifier le cadre juridique et de préciser la méthode de contrôle, qui devra être appliquée tant par les comptables publics que par les juges des comptes .

# FINANCES PUBLIQUES

La cohérence budgétaire des finances sociales: problématique de financement de la retraite de la fonction publique au Maroc

**Mohammed EL ALAOUI EL ABDALLAOUI, Directeur de la Caisse marocaine des retraites**

**In La cohérence des finances publiques au Maroc et en France, collectif /LGDJ, 2012**

## INTRODUCTION

De nombreux pays ont opté pour la budgétisation intégrale du financement des retraites des fonctionnaires. Dans d'autres, les fonctionnaires contribuent dans une faible proportion au financement des retraites par le versement de cotisations, le reste est financé par, un impôt spécial destiné à rendre le service des pensions moins coûteux pour l'Etat puisque le paiement ces pensions reste à la charge du Trésor public; Dans ce genre de systèmes, la notion d'équilibre financier n'a guère de sens, et l'Etat est censé budgétiser les charges des retraites des fonctionnaires et les prévoir au niveau des lois de financement annuelles au même titre que les autres charges publiques. Néanmoins, de tels systèmes commencent à s'essouffler du fait du vieillissement démographique avec pour conséquence naturelle l'alourdissement des charges publiques et donc l'augmentation de la part du PIB consacré à la prévoyance

sociale dans un contexte économique difficile.

Le Maroc a opté dès le départ pour un système différent. La pension du fonctionnaire est considérée comme un droit en contrepartie du paiement des cotisations. Ainsi, elle est définie comme « une allocation servie au fonctionnaire à la cessation de ses fonctions [...] moyennant les retenues opérées sur sa rémunération » ( Loi 011.71 du 12 kaâda 1391 (30déc. 1971) instituant un régime des pensions civiles ).

Ce choix s'inspire, de la vision classique de l'assurance sociale à caractère socioprofessionnel. Ainsi, l'Etat n'est pas le seul responsable de la viabilité financière du régime de retraite des fonctionnaires puisque l'équilibre financier est assuré par des ajustements au niveau des paramètres, décidés par le législatif, dont notamment les taux de cotisation. Le financement du régime est fondé sur un partage égal du fardeau entre l'employeur

et le fonctionnaire. Cependant, L'État, en tant que garant du respect de la réglementation qui régit le fonctionnement technique des régimes, devient responsable de la mise en œuvre, au moment opportun, de toutes les mesures nécessaires à garantir leurs équilibres financiers. De plus, l'Etat doit tenir compte des impacts financiers sur les régimes de retraite engendrés par toutes les décisions gouvernementales notamment celles impactant l'assiette de référence pour le calcul de la pension.

Dans ce cas, l'équilibre financier des régimes prend donc un sens dans toute sa dimension financière et contraint la Caisse qui gère les régimes à la nécessité d'une gestion rigoureuse qui s'appuie sur la maîtrise des coûts et le pilotage actuariel du régime. La gestion au quotidien se fait avec le souci de l'avenir et avec une vision d'équilibre à long terme. De ce fait, la Caisse marocaine des retraites, à travers son conseil d'administration, constitue une force de proposition pour les pouvoirs publics en matière de la réforme des régimes gérés. Ces derniers entrent dans une phase de maturité et la question de l'équilibre financier des régimes de retraite et son évolution future se pose avec acuité.

Avant d'explorer les pistes de réforme vraisemblables dans l'objectif de garantir la pérennité du système de retraite public, il convient, dans un premier temps, d'estimer ces déficits futurs et évaluer leurs poids par rapport aux finances publiques.

## SECTION 1

## Estimation de la dette sociale relative à la retraite de la fonction publique

Le régime des pensions civiles géré par la Caisse marocaine des retraites couvre les fonctionnaires civils titulaires de l'Etat. Ce régime fonctionne selon le principe de la répartition provisionnée par la constitution de réserves financières et ce, depuis 1996. La loi a fixé le montant minimum de ces réserves à l'équivalent de deux fois la moyenne des dépenses constatées au cours des trois derniers exercices. Au cas où le montant des réserves baisse jusqu'à atteindre le minimum précité, il est procédé au réajustement des retenues et des contributions de sorte à équilibrer le régime sur une période de dix ans, et qu'un excédent suffisant soit dégagé pour l'alimentation de la provision concernée à concurrence du minimum défini ci-dessus.

Malgré le fait qu'aujourd'hui, le régime des pensions civiles est excédentaire, on constate que durant la période 1987-2010, les dépenses du régime ont été multipliées par trente-trois alors que les recettes ont été multipliées seulement par dix, ce qui conduit à la détérioration du taux de couverture (recettes/charges).

En absence de mesures correctives, l'étude actuarielle démontre que les dépenses du régime vont atteindre le niveau des recettes en 2012 et les dépasser en 2013. A partir de cette date, le déficit s'aggraverait d'une année à l'autre. Les réserves financières constituées par la Caisse marocaine des retraites à partir de 1996 et dont le

montant est de 70,5 milliards en 2010 seraient totalement utilisées avant 2020.

Ce bilan actuariel révèle aussi que l'engagement net non couvert s'élève à 499,62 milliards de dirhams. Les ressources actuelles et futures ne couvrent qu'environ 28,83 % des droits acquis et à acquérir.

En essayant d'appréhender l'ampleur des besoins de financement annuels du régime des pensions civile, l'on s'aperçoit que ceux-ci représentent en moyenne 2,48 % du PIB au-delà de 2020.

L'application des normes comptables des entreprises privées pour l'estimation de la dette implicite pour les caisses de retraite relevant du secteur public au Maroc (Caisse marocaine des retraites et Régime collectif d'allocation de retraite) aboutit à un montant colossal de 630 milliards ;ce qui représente un peu plus de 80 % du PIB national. En prenant en compte toutes les caisses de retraite obligatoire - Caisse marocaine des retraites (CMR), Régime collectif d'allocation de retraite (RCAR), Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) -, la dette implicite sur l'économie s'élèverait à 1124 milliards soit l'équivalent de 1,5 fois le PIB.

Il est clair que le régime des pensions civiles géré par la Caisse marocaine des retraites couvrant le secteur public est particulièrement vulnérable financièrement; la stabilité du nombre d'emplois dans le public fait que ce régime a atteint le stade de maturité plus rapidement que le système couvrant le secteur privé. En effet, le rapport

démographique du régime des pensions civiles a connu une baisse importante passant de douze affiliés pour un pensionné en 1983 à six affiliés en 1997 pour atteindre trois en 2010. Ce rapport continuerait de se dégrader de façon plus rapide pour atteindre un actif pour un retraité en 2024. L'amélioration progressive de l'espérance de vie implique un coût supplémentaire pour les régimes de retraite dans la mesure où la durée de service des pensions s'allonge d'autant si l'âge de retraite n'est pas à son tour repoussé. En effet, une étude sur la mortalité de la population couverte par la Caisse marocaine des retraites a montré que l'espérance de vie à soixante ans, âge légal de départ à la retraite, est estimée aujourd'hui à vingt et un ans contre 17,8 ans en 1980.

Si la détérioration du rapport démographique apparaît comme l'une des causes principales qui menacent l'équilibre financier du régime, le diagnostic établi a démontré que la générosité de ce régime (prestations dépassant les capacités de financement du régime) et les avantages qu'il offre seront difficilement supportables dans le cas du statu quo.

## SECTION 2

### Les pistes de réforme

La question du financement des pensions des futures générations dépasse certainement le cadre des relations entre cotisants et retraités. Par son impact sur les finances publiques et sur l'économie d'une manière générale, le financement

des retraites constitue un défi majeur pour les gouvernements d'aujourd'hui et de demain.

Convaincus de l'imminence de ce défi, de nombreux pays n'ont pas voulu attendre demain pour engager les réformes nécessaires, sachant que plus ils tardent à le faire, plus les marges de manœuvres se réduisent. Les solutions envisagées à travers les expériences tentées à ce jour s'articulent autour des trois principales réformes suivantes:

- la réforme systémique;
- la réforme paramétrique;
- la réforme intermédiaire.

### 1. Cas de la réforme systémique

Ce type de réforme consiste à agir sur la nature même des fondements et des caractéristiques d'un régime de retraite. Les cas les plus courants ont consisté à abandonner la répartition et la transition vers un système mixte combinant répartition et capitalisation.

Cette transition induit évidemment un coût. En effet, la dette implicite du régime par répartition devient explicite avec la fermeture du régime. La génération concernée par cette réforme est appelée à cotiser doublement afin de constituer, d'une part, sa propre retraite au régime par capitalisation, et d'assurer, d'autre part, le paiement des retraites des générations antérieures.

En 1981, le Chili a mis en place un nouveau système de retraite à cotisations définies intégralement capitalisé pour

remplacer le régime public par répartition à prestations définies qui était alors sur le point de s'effondrer. La réforme a été conçue de manière à limiter le rôle de l'Etat en matière de sécurité sociale ce qui a permis à l'époque une meilleure maîtrise des dépenses publiques tout en favorisant une amélioration de la compétitivité économique et une plus grande équité sociale. Le cas du Chili a servi durant cette décennie de modèle pour d'autres pays de l'Amérique latine.

D'autres réformes structurelles ont consisté à la mise en place d'un régime de retraite en comptes notionnels « NDC ». Le niveau de la pension de retraite dans un tel régime reste tributaire de l'espérance de vie, du taux de cotisation et de la croissance économique. C'est le cas de la réforme de la retraite suédoise.

En effet, ce pays a subi une crise économique sévère dans les années 1990 en affichant un déficit budgétaire élevé. Pour faire face à cette situation, le pays a décidé d'opérer des ajustements budgétaires qui ont conduit à une réduction des dépenses sociales qui s'est accompagnée d'une hausse des impôts sur les revenus des ménages et des cotisations sociales. Ainsi les prestations sociales versées ont diminué de 37,7 % du PIB en 1993 à 31,3 % en 2002.

Pour le Maroc, la couverture sociale ne dépasse guère 30 % de la population active. De ce fait, la refonte du système de retraite reste une option envisageable pour étendre la couverture sociale et consolider en même temps la santé financière du système de retraite national

à travers l'élargissement de la base démographique. Ce problème de couverture sociale sera exacerbé par la transition démographique qui conduirait à un vieillissement de la population plus accentué dans les années à venir.

En effet, sous l'effet conjugué de la baisse du taux de fécondité et du gain opéré au niveau de l'espérance de vie, la part des personnes âgées de soixante ans et plus ne cesserait d'augmenter. Cette proportion qui est de 8,1 % en 2009 pourrait atteindre 15,4 % à l'horizon 2030.

Concernant le régime des pensions civiles, la fermeture de ce régime dans la perspective de mise en place d'un régime de retraite équilibré par palier mixant répartition et capitalisation engendrerait une dette de préfinancement de l'ordre de 586 milliards. Pour couvrir cette dette, il faudrait opérer sur la période 2012-2057 des prélèvements annuels équivalents à 1,57 % du PIB.

## 2. CAS DE LA RÉFORME PARAMÉTRIQUE

Dans le cadre de la réforme paramétrique qui offre la possibilité de modifier les paramètres du système de retraite en place sans remettre en cause ses principes fondateurs, trois solutions émergent pour équilibrer un système de retraite.

La première solution consiste à repousser l'âge effectif de départ en retraite en augmentant soit l'âge légal de retraite soit la période minimale nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite.

La seconde solution est relative à la diminution du niveau des pensions soit

par une baisse du taux de rendement des cotisations dans le cadre des régimes à cotisations définies ou d'une baisse des taux d'annuité dans le cadre des régimes à prestations définies soit de manière indirecte en modifiant les règles de revalorisation des pensions ou en allongeant la période du salaire de référence pour le calcul de la pension.

La troisième solution consiste à augmenter les ressources de financement de manière directe par une augmentation des taux de cotisation ou de manière indirecte par un élargissement de l'assiette des cotisations.

En application des dispositions réglementaires, le taux de cotisation d'équilibre pour le régime des pensions civiles affiche une évolution erratique pour passer de 34 % en 2012 à son plus haut niveau de 101 % sur la décennie 2031-2040.

Min d'éviter le recours à moyen terme à d'importantes augmentations des taux de cotisations, le conseil d'administration de la Caisse marocaine des retraites a adopté, lors de sa session du mois de juin 2011, un projet de recommandation relative à une réforme paramétrique pour consolider la santé financière du régime des pensions civiles à court et à moyen termes et qui consiste à:

1. relever l'âge de départ à la retraite de cinq ans étalée sur une période de dix ans;
2. calculer la pension sur la base des salaires des huit dernières années;

3. relever le taux de cotisations de deux points par an pour passer de 20 % actuellement à 26 % en 2014.

L'effet combiné de ces trois mesures se traduirait par :

- La réduction du gap de financement de 485 milliards à 208 milliards, soit une baisse de 57 % ;
- La réduction du taux de cotisation d'équilibre à 40,68 % au lieu de 57 % ;
- La baisse du poids des déficits à 0,84 % du PIB.

### 3. RÉFORME INTERMÉDIAIRE

La réforme intermédiaire consiste à introduire une dose de capitalisation en vue de renforcer plutôt que de remplacer le système de base fondé sur la répartition en consolidant le rôle des réserves comme instruments de régulation afin d'instaurer une équité intergénérationnelle.

La Norvège a adopté, à partir des années 1990, grâce à ces richesses naturelles en pétrole et gaz, une démarche de développement durable. Ainsi, les revenus pétroliers sont alloués dans un fonds public « Fonds pétrolier du gouvernement » qui à court terme sert d'amortisseur aux fluctuations des recettes du secteur pétrolier et à long terme, permettrait d'accumuler les réserves nécessaires pour préfinancer l'augmentation du coût du système public de retraite et ainsi éviter une augmentation excessive des cotisations.

D'autres pays ont eu recours à la création des fonds de préservation de l'équilibre des régimes sociaux. La France a procédé en 1996 à l'instauration d'une contribution pour le remboursement de la dette sociale sous forme d'impôt dans le but de résorber le déficit accumulé par le régime général de la protection sociale. Ce fonds est géré par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

Pour le régime des pensions civiles, en absence d'une réforme paramétrique, le lissage de l'impact des besoins de financement par la création d'un fonds d'amortissement nécessiterait l'alimentation de ce fonds par l'injection de l'équivalent de 2 % du PIB annuellement dès 2012 pour pouvoir absorber les déficits annuels à l'horizon 2045.

L'adoption de la réforme paramétrique préconisée par le conseil d'administration précité, conjuguée avec la création d'un fonds d'amortissement de la dette sociale du régime des pensions civiles, réduirait substantiellement le taux de préfinancement de ce fonds pour atteindre 0,8 % du PIB au lieu de 2 % dans le cadre du statu quo. Le recours à ce fonds pour couvrir les déficits futurs est prévu en 2030, date d'épuisement de la réserve réglementaire.

### CONCLUSION

Si par le passé, les déficiences dont souffraient les retraites publiques ont pu être, en quelque sorte, masquées par la faiblesse de l'effectif des retraités, les



marges de manœuvre seraient limitées à l'avenir.

Le Maroc s'est engagé depuis plusieurs années dans un processus d'évaluation et de réforme de son système de retraite. Le retard en matière de prise de décision pourrait s'avérer coûteux dans le sens où l'impact d'une réforme prend du temps pour donner ses fruits. Le défi majeur pour les pouvoirs publics est de concilier entre l'urgence de réformer les régimes de sécurité sociale existants et l'impératif de dégager le consensus sur les contours de cette réforme avec les partenaires sociaux.

Le coût global des besoins de financement annuels pour les deux régimes de retraite civil et militaire se situe en moyenne aux alentours de 4 % du PIB durant les cinquante années à venir. Ces besoins énormes de fonds, nécessaires pour pérenniser le système de retraite public, soulèvent des interrogations sur l'avenir de l'investissement public et l'évolution de son poids dans le financement de l'économie nationale ainsi que sur le devenir de la Caisse marocaine des retraites en tant que deuxième investisseur institutionnel et qui sera, en absence d'une réforme immédiate, acculée à entamer ses réserves dès 2012.

En attendant l'aboutissement du projet de la réforme globale, il convient d'envisager, dans un premier temps, des réajustements des paramètres du régime des pensions civiles afin de réduire l'ampleur des déficits futurs. Parallèlement, la mise en place d'un fonds d'amortissement de la dette sociale financé par l'instauration

d'une taxe spécifique ou l'affectation d'une partie des recettes fiscales dans une proportion équivalente à 0,8 % du PIB est susceptible d'éponger la dette sociale du régime des pensions civiles à l'horizon 2045. Pour le régime des pensions militaires, d'autres mesures devraient être envisagées dans les meilleurs délais en vue de rétablir son équilibre financier.

L'État doit également s'engager, dans le cadre de ses relations bilatérales avec la CL, à l'instar de l'opération du départ volontaire (versement en 2005 de 8 milliards pour assurer la neutralité actuarielle de l'opération de réduction de l'effectif des fonctionnaires), à prendre en charge l'impact financier qui serait engendré par toutes décisions touchant les régimes gérés par la Caisse et prises en dehors du cadre actuel desdits régimes.

L'objectif visé à travers la mise en place de cette batterie de mesures est de rendre le poids lié au financement de la dette sociale supportable pour les finances publiques durant les deux prochaines décennies, et ce en garantissant une équité inter et intra générationnelle à travers la répartition des coûts de la réforme d'une manière transparente et progressive.

# FINANCES PUBLIQUES

Le régime de retraite additionnelle de la fonction publique: quelle place au sein du régime de retraite des fonctionnaires

**Philippe DESFOSES, Directeur de l'Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique  
GFP, octobre 2012**

La retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) a été instituée par l'article 76 de la loi n° 2003-775 portant réforme des retraites.

Elle s'inscrit dans le cadre des évolutions qui ont affecté à l'époque le régime de pension des fonctionnaires.

Ces évolutions ont porté sur:

- une modification du mode de calcul de la pension, fondé sur des trimestres et non plus des annuités,
- un accroissement du nombre de trimestres exigés pour obtenir le taux « plein » de 75 % du dernier traitement,
- l'institution d'une décote pour les fonctionnaires qui ne rempliraient pas les conditions du nombre de trimestres exigés, tous régimes confondus, au moment de la liquidation des droits.

Produit d'une négociation entre les pouvoirs publics et un certain nombre d'organisations syndicales, le RAFP est un fonds de pension public qui vise à améliorer le taux de remplacement (rapport entre le montant de la

« retraite » et la dernière rémunération) de la pension civile ou militaire.

## Le RAFP ou l'ERAFP ?

L'article 76 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites crée un Régime public de retraite additionnel et obligatoire, dénommé "retraite additionnelle de la fonction publique" - RAFP - par le décret n°2004-569 du 18 juin 2004.

Le RAFP désigne, de façon générique, le Régime ainsi créé, non doté de la personnalité juridique.

L'ERAFP, ou Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique, est l'établissement public administratif chargé de la gestion de ce Régime.

Dans un contexte de forte contrainte budgétaire et au moment où arrivaient à l'âge de la retraite les classes d'âges nées après la guerre, la création du RAFP a permis d'apporter une réponse adaptée et originale à la demande des fonctionnaires de prise en compte de leurs rémunérations accessoires pour leur retraite.

## I. Un régime obligatoire intégralement contributif

Les principes dégagés par l'article 76 de la loi précitée du 21 août 2003, déclinés dans le décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 et dans l'arrêté du 26 novembre 2004, peuvent être regroupés autour de plusieurs axes:

- le régime est « universel » à l'intérieur de la communauté des personnels qui relèvent du statut de fonctionnaire. Il vise à la fois;

- les fonctionnaires de l'État,
- les fonctionnaires territoriaux,
- les fonctionnaires hospitaliers,

Soit au total quelques 4,6 millions de personnes.

N'en sont exclus que les fonctionnaires territoriaux qui sont employés sur la base d'une durée de travail inférieure à 28h hebdomadaires.

- il est obligatoire.

- le régime est entièrement contributif : ses ressources proviennent des cotisations versées par les employeurs pour le compte des bénéficiaires. La cotisation est assise sur les rémunérations accessoires (primes, indemnités, heures supplémentaires, avantages en nature pour leur valeur fiscale ...) dans la limite de 20 % du traitement. Cette cotisation, fixée à 10 % du montant de l'assiette, est répartie à parts égales entre l'employeur et le fonctionnaire, soit 5%chacun. Ainsi, lorsque le fonctionnaire cotise au plafond,

la cotisation salariale dont il s'acquitte est égale à 1% de son traitement.

- dès le départ il a été décidé de maintenir le rendement du régime (i.e. le rapport entre le prix payé pour acheter un point et le montant de rente versé pour chaque point acheté) à un niveau cohérent avec l'espérance de vie de la population des fonctionnaires. (cf. infra).

### L'assiette de cotisation

- Les montants des primes et indemnités pris en compte pour calculer les cotisations et les droits au Régime sont plafonnés à 20010 du traitement indiciaire brut annuel perçu.

- Ces montants ainsi plafonnés sont soumis à un taux de cotisation de 10010 : 5 010 à la charge de l'employeur et 5 010 à la charge du fonctionnaire bénéficiaire.

- À noter: l'indemnité de « garantie individuelle de pouvoir d'achat» (GIPA) est exclue du dispositif de plafonnement. Le taux de cotisation de 100% lui est donc appliqué dans son intégralité, quel que soit le niveau relatif des rémunérations accessoires.

De même, les jours CET (Compte Épargne Temps) directement convertis en points RAFP dans les conditions prévues par le décret n° 2009-1065 du 28 août 2009 et n°2010- 531 du 20 mai 2010 n'entrent pas dans le champ du plafonnement. En revanche, aucune cotisation n'est appliquée dans ce cadre, la conversion en points RAFP s'opérant à partir de la valorisation intégrale des jours CET.

## II. Un régime en forte croissance et dont la gouvernance ménage une place importante à des administrateurs soucieux de maintenir l'équité entre les générations

### 1. Des prestations dont le montant est appelé à croître.

Les prestations sont versées exclusivement en fonction des périodes cotisées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 (donc au maximum, depuis un peu plus de 7 ans).

Le régime reçoit 1,7 Md€ de cotisations par an.

Après le versement des prestations, le régime bénéficie d'un solde de financement supérieur à 1,5 Md€ (compte tenu des produits de ses premiers placements) et c'est cette somme qu'il investit dans des actifs qui garantissent les droits des bénéficiaires.

De plus en plus d'éléments de rémunérations, autres que statutaires sont entrés dans l'assiette de cotisation RAFP au cours des dernières années.

#### Rente ou capital?

La prestation est servie en rente sauf quand le nombre de points accumulés est inférieur à 5 125, auquel cas un capital est versé en une fois.

Le capital versé est calculé de manière à maintenir l'égalité actuarielle entre tous les bénéficiaires.

### 2. Le maintien de l'équité intergénérationnelle est au cœur de la gouvernance du Régime.

Le RAFP est un Régime en points géré selon la technique de la capitalisation. Le choix de cette technique de gestion traduit la volonté de mettre l'équité intergénérationnelle au cœur de la gestion du Régime. C'est un point très important.

Un régime de retraite ne doit pas distribuer des prestations dont la générosité est payée par le sacrifice des plus jeunes cotisants (à fortiori de ceux qui sont encore à naître). Le rendement technique constitue de ce point de vue un bon indicateur, puisqu'il permet de calculer en quelque sorte un retour sur ce qu'un individu pourrait considérer comme un « investissement » cotisation retraite (combien on obtient de pension par € de cotisation payée). À partir du rendement technique, on peut aussi déterminer l'espérance de vie implicite du régime, autrement dit, en combien d'années, en moyenne, un bénéficiaire « récupère » ses cotisations.

Instruits par l'expérience d'autres régimes et les difficultés qu'ils rencontraient, les concepteurs de l'ERAFP ont intégré l'exigence de prudence et d'équilibre pour définir les paramètres du Régime. Ainsi, à la mise en place du RAFP, il a été décidé:

- que la valeur d'acquisition du point serait fixée à 1 € (pour acheter un point, il faut donc, à la création du Régime, payer 1 €).

- que la valeur de service du point (combien je reçois chaque année de pension) serait fixée à 4 centimes d'Euro.

À la création du Régime, l'espérance de vie implicite est donc de 25 ans.

Chaque année, le Conseil d'Administration, doit se prononcer sur l'évolution de la valeur d'acquisition du point d'une part, et sur celle de la valeur de service, d'autre part.

Le Conseil d'administration depuis la création du Régime a veillé à faire évoluer de manière globalement parallèle prix d'achat et valeur de service avec pour résultat le maintien du rendement technique du Régime à un niveau très légèrement supérieur à 40/0.

### **3. Le Conseil d'Administration assume une responsabilité élargie. Il est composé de 19 membres**

- 8 membres qui représentent les employeurs des trois fonctions publiques (État, Collectivités territoriale et hospitalière),
- 8 membres qui représentent les bénéficiaires,
- 3 personnalités qualifiées.

Les membres du Conseil sont nommés par décret, ceux qui représentent les salariés appartiennent aux organisations syndicales représentatives de fonctionnaires.

Le Conseil joue un rôle très important dans la vie du Régime. Ainsi, lui appartient-il chaque année de :

- déterminer la valeur d'acquisition et la valeur de source du point,
- fixer le taux d'actualisation des engagements du Régime,
- valider l'allocation d'actifs stratégique du Régime.

### **III. Un régime que la prudence de sa gestion a mieux préparé à affronter la crise même s'il doit accentuer la diversification de ses placements**

Un fonds de pension se caractérise notamment par le fait que les cotisations versées par les membres sont investies dans des actifs qui constituent les garanties de la capacité du Régime à honorer sa promesse de verser au dernier bénéficiaire ce qui lui est dû (sa pension) quand bien même le RAFP serait mis en extinction demain. Autrement dit, le RAFP doit couvrir, par des actifs d'un montant au moins équivalent, les engagements pris à l'égard de ses membres.

La pension à servir à un bénéficiaire donné peut être calculée à partir de tables de mortalité qui, dans le cas de l'ERAFP, sont les TH et TF 2005. Cette somme qu'il faudra verser de manière viagère (pas avant au moins 40 ans pour un cotisant âgé de 20 ans qui vient de rejoindre la fonction publique cette année) doit être convertie en un montant en Euros d'aujourd'hui, afin de calculer:

- combien il faut demander sous forme de cotisation et,
- combien investir sous forme d'actif pour s'assurer de la capacité à honorer la promesse.

Le taux d'actualisation utilisé par le Régime est défini par l'article 18 de l'arrêté du 26/04/2004.

Ce texte prévoit que le taux d'actualisation est égal au taux de rendement prévisionnel prudemment estimé des actifs couvrant les engagements.

Ce taux tient compte notamment:

- des durées des engagements et des actifs d'une part,
- des risques attachés aux actifs détenus, d'autre part.

Il ne peut excéder 3%.

### **1. Le RAFP a choisi la prudence.**

Plus le taux d'actualisation est élevé, plus faible peut être le montant de la cotisation demandée aux bénéficiaires du Régime. Un tel choix (celui de la facilité) est dangereux. En effet, le montant calculé au terme du processus d'actualisation doit être investi dans un actif qui doit dégager un rendement au moins équivalent.

Plus le taux d'actualisation est élevé, plus un Régime doit alors investir dans des actifs plus risqués qui permettent de dégager un rendement au moins équivalent.

Depuis la création du Régime, le taux d'actualisation a faiblement varié. Cette relative stabilité traduit à la fois;

- la relative inertie du rendement de l'actif du Régime,
- le souci des administrateurs d'assurer la crédibilité des indicateurs de gestion du Régime.

### **2. Le taux de couverture du Régime a baissé, mais le RAFP est en position d'affronter la crise ...**

Depuis la création du Régime, le portefeuille de ses placements a dégagé un rendement qui a permis d'utiliser un taux d'actualisation nettement supérieur à celui qui assure la couverture des seuls engagements. Ainsi, le RAFP a-t-il pu dégager au cours de ces années des quasi capitaux propres nécessaires pour faire face;

- à la dérive des tables de mortalité (chaque année l'espérance de vie à la retraite croît),

- à un éventuel choc sur la valeur des placements en actions du Régime.

### **3. La crise invite à accélérer la politique de diversification des actifs du Régime.**

La réglementation initiale définissait un cadre d'investissement très strict au Régime puisqu'il était caractérisé par;

- un investissement minimum de 75010 de son actif en obligations,
- un investissement en actifs à revenu variable (pour l'essentiel, les actions) par définition plafonné à 25%,

- une absence d'investissement dans l'immobilier ce qui est rare pour un fonds de pension.

Le Régime sous l'impulsion de son Conseil d'Administration qui en a posé le principe à la fin de sa première mandature (décembre 2007) a engagé une politique de diversification de ses placements.

Fin 2010, le Régime a obtenu l'autorisation d'investir dans l'immobilier et un premier investissement limité a été réalisé en mai 2012.

La crise qui affecte les dettes souveraines vient rappeler l'urgence d'accroître la diversification des placements du Régime. Le défaut de la Grèce sur sa dette a montré les limites de la notion même d'actif « sans risque ». De plus en plus, les régimes de retraite et singulièrement les fonds de pension sont conduits à s'interroger sur le risque relatif entre:

- des obligations souveraines émises par les États d'un monde occidental surendetté et qui offrent;

- des taux extrêmement bas pour les pays qui apparaissent (encore) comme des refuges, ou, au contraire,

- des taux élevés, mais qui ne font que traduire la défiance des investisseurs (inquiets du précédent grec).

- des obligations émises par de grands groupes globaux qui réalisent leur chiffre d'affaires sur les cinq continents, et assurent de ce fait, une certaine diversification du risque.

#### IV. Le Régime va devenir un acteur majeur dans le domaine de l'investissement socialement responsable.

Depuis la création du Régime, son conseil d'administration a décidé que tous ses placements seraient réalisés selon une politique d'investissement socialement responsable (ISR), cohérente avec les valeurs du service public et son horizon d'investissement à long terme. Compte tenu de sa création récente, le RAFP a devant lui une très longue période de montée en charge au cours laquelle le Régime va bénéficier de ressources nettes importantes (cash flow net positif) voire très importantes puisque pour chacune des 20 prochaines années le montant à investir devrait excéder 1,5 Md€. Le RAFP a les moyens d'être un véritable investisseur de long terme soucieux du caractère « soutenable » dans la durée des investissements qu'il réalise.

Cette décision d'adopter une politique d'investissement ISR globale repose sur la conviction du Conseil d'Administration que les placements réalisés sous le seul critère du rendement financier maximal ignorent les conséquences sociales, économiques et environnementales. À travers sa Charte ISR, le Régime entend promouvoir des valeurs telles que la protection de l'environnement, la bonne gouvernance et la transparence, le respect de l'État de droit et des droits de l'homme, le progrès social et la démocratie sociale.

Ces valeurs ont fait l'objet de déclinaisons détaillées dans des II référentiels II qui s'imposent contractuellement aux

gestionnaires d'actifs avec lesquels le régime conclut des marchés.

Les entreprises qui ont le souci de promouvoir de telles valeurs ont de meilleures chances d'assurer la « soutenabilité » de leur modèle de développement. A terme, ce sont ces mêmes entreprises qui, globalement, délivreront la meilleure performance financière.

Le RAFP est considéré comme un investisseur ISR de référence car sa démarche est globale: elle ne s'applique pas à une poche marginale des actifs du régime, mais à toutes les catégories d'actifs.

L'un des enjeux pour le Régime va être de parvenir à décliner sa politique ISR pour les nouvelles classes d'actifs dans lesquelles l'ERAFP va investir comme les actifs réels ou les infrastructures. Dans cette perspective, la référence à des principes reconnus au niveau international présente l'avantage de permettre à de grands fonds de pension de se regrouper pour investir ensemble et ainsi réduire le risque par la dispersion de leurs investissements entre un plus grand nombre d'actifs.

## **V. Le poids relatif du régime de retraité additionnel dans la retraite des fonctionnaires est destiné à croître au fil du temps.**

La contribution du RAFP à la retraite des fonctionnaires devrait augmenter pour trois raisons.

- la première tient simplement au fait que l'accumulation des années au titre desquelles le compte de droits aura été alimenté ne peut qu'accroître le montant nominal de la prestation.

- la deuxième repose sur le constat selon lequel le renforcement des conditions exigées pour obtenir une pension principale à taux plein va avoir pour conséquence:

- de reporter l'âge de liquidation pour un nombre non négligeable de fonctionnaires, et donc
- d'influer à due concurrence sur le montant de la prestation servie par le RAFP par l'effet de la surcote liée à l'âge atteint à la date de prise d'effet de cette prestation.

- la troisième pourrait résulter d'un élargissement de l'assiette des cotisations à la Retraite Additionnelle de la Fonction Publique, la situation actuelle où une partie de la rémunération perçue par un fonctionnaire demeure non éligible à la constitution des droits à retraite apparaissant comme une exception dans la sphère de la couverture vieillesse.

En conclusion, toutes choses égales par ailleurs, le RAFP est appelé à jouer un rôle plus important dans la retraite des fonctionnaires.

Au-delà, dans le cadre des travaux en cours sur le régime des pensions, il est toujours envisageable de réfléchir aux adaptations qui permettraient au RAFP d'apporter une prestation de retraite qui serait plus proche de celle assurée aux



salariés par les régimes complémentaires de retraite.

Enfin, le RAFP va devenir un des grands investisseurs institutionnels de long terme français. Sa politique ISR globale et pragmatique en fait une des références en matière d'investissement responsable. C'est aussi un facteur de satisfaction pour les fonctionnaires de savoir que leurs cotisations retraite alimentent un Fonds de Pension qui contribue à faire évoluer la notion même d'investisseur de long terme, mais aussi la gouvernance des entreprises. En publiant les lignes directrices de sa politique d'engagement actionnarial, le Régime a aussi contribué à nourrir le débat sur des points sensibles comme la rémunération des dirigeants et l'alignement de leurs intérêts avec ceux des investisseurs. Le RAFP est donc un des grands acteurs de la retraite avec lequel il va falloir compter.

## Les retraites de la fonction publique

**Jacques BICHOT, Économiste, Professeur émérite à l'université Lyon 3**  
**RFC, avril 2012**

### Comment comparer la générosité des systèmes de retraites?

La méthode proposée ci-après peut être utilisée pour effectuer des comparaisons internationales aussi bien que pour comparer divers systèmes en usage dans un pays donné. Comme il s'agit ici de l'appliquer à la France, cette méthode est présentée dans un cadre français, mais le lecteur intéressé pourra aisément la transposer au niveau international.

Appelons "système de retraites" relatif à une catégorie socioprofessionnelle, le régime ou l'ensemble de régimes obligatoires auxquels doivent adhérer les membres de cette catégorie. Le système des salariés du secteur privé se compose de trois régimes (le régime général, l'ARRCO et l'AGIRC); celui des fonctionnaires de l'État (respectivement des collectivités territoriales et des hôpitaux) d'un seul.

Pour comparer la générosité des différents systèmes, on se réfère

généralement aux règles et paramètres applicables dans toutes sortes de domaines : calcul du salaire de référence, bonifications de la durée de cotisation pour diverses situations, possibilités de départ précoce, droits familiaux (y compris la réversion) ... Or il est très difficile d'aboutir à un résultat par cette méthode, car un système peut être plus généreux pour certaines situations, et moins généreux pour d'autres. Par exemple, le mode de calcul du salaire de référence est basé sur les six derniers mois dans la fonction publique, mais il n'incorpore pas les primes, alors que dans le privé sont prises en compte les 25 meilleures années, ce qui est moins favorable, mais les primes sont retenues pour le calcul, ce qui l'est davantage. Dans ces conditions, les discussions s'enlisent très vite.

Pour sortir de l'incertitude à laquelle conduisent les comparaisons qualitatives portant sur des multitudes de règles, un bon moyen consiste à recourir à une méthode quantitative qui ne s'intéresse pas

aux différences entre les règles appliquées pour le calcul des pensions, mais seulement aux résultats engendrés par ces ensembles de règles, et plus précisément au résultat global pour l'ensemble des populations concernées.

Pratiquement, on peut utiliser le taux de cotisation (cotisations employeur et employé additionnées) d'équilibre, c'est-à-dire le taux qui assurerait exactement la couverture par les cotisations des dépenses relatives aux pensions versées si le système avait un rapport démographique (quotient du nombre des cotisants par celui des pensionnés) donné, par exemple celui des salariés du privé. Un système est d'autant plus généreux que son taux de cotisation d'équilibre est plus élevé.

Idéalement il faudrait utiliser un modèle de micro-simulation pour calculer ce taux: on le ferait tourner sur une population de référence en le paramétrant successivement avec les règles en vigueur dans les systèmes A, B, C ... Les différentes valeurs obtenues pour le taux de cotisation d'équilibre mesureraient les différentes générosités des systèmes. À défaut de mobiliser un tel outil, ce qui suit est un bricolage

susceptible de donner un résultat approchant.

### **La retraite des fonctionnaires est nettement plus généreuse que celle des salariés du privé**

Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de septembre 2011 fournit le rapport démographique de chaque régime étudié. Pour se rapprocher d'une situation où les différents régimes s'appliqueraient à des populations identiques, on peut chercher à partir des données de la CCSS quels seraient les taux de cotisation d'équilibre respectivement pour les salariés du privé (SP), pour les fonctionnaires de l'État (F.E) et pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (FTH) si les trois populations concernées avaient le même rapport démographique, par exemple celui des salariés du privé (1,41 en 2011).

Pour parvenir à ce résultat, il convient d'utiliser pour chaque système le montant des pensions versées en 2011 (disponible dans les comptes de la CCSS, en additionnant pour les SP le régime général, l'ARRCO et l'AGIRC), et la somme des salaires bruts.

Le taux de cotisation d'équilibre à rapport démographique identique, indicateur global de la générosité d'un système de retraites par répartition, est supérieur d'environ moitié pour les fonctionnaires à ce qu'il est pour les salariés du privé. Sous réserve de calculs effectués de façon moins artisanale, il est donc probable que les fonctionnaires bénéficient d'un système de retraites nettement plus généreux que celui des salariés du secteur privé.

### Les retraites des fonctionnaires relèvent-elles entièrement de la répartition ?

La partie des pensions de la fonction publique qui excède ce que les anciens serviteurs de l'État auraient perçu si le code des pensions des fonctionnaires était calqué sur celui de la sécurité sociale augmenté des conventions collectives nationales ARRCO et AGIRC relève-telle de la répartition? Dans l'esprit du législateur de 1945-1946, probablement pas: son but était, conformément au principe républicain d'égalité, d'instaurer un régime unique de retraite par répartition applicable à tous les travailleurs de France. Or l'article 16 de la loi retraites du 9 novembre 2010 dispose que soit ouverte en

2013 une réflexion visant notamment" les conditions d'une plus grande équité entre les régimes de retraite légalement obligatoires », ainsi que « les conditions de mise en place d'un régime universel par points ou en comptes notionnels» : cela montre que le législateur reste attaché à l'idée d'un régime de retraites par répartition identique pour tous les Français.

Dans ces conditions, les pouvoirs publics devraient logiquement s'intéresser au moyen de procurer aux fonctionnaires, au-delà d'une retraite principale par répartition identique à celle des autres travailleurs, une retraite supplémentaire du type" retraite d'entreprise".

Il n'a jamais été interdit à un employeur, qu'il soit public ou privé, de rémunérer pour partie ses employés sous forme de droits à pension, à condition qu'il prenne les précautions voulues pour que ces droits soient solidement garantis, y compris vis-à-vis de sa disparition éventuelle. L'employeur peut par exemple confier des sommes chaque année à une institution financière, charge à elle des faire fructifié et, le moment venu, de servir les pensions dues. Dans ce

cas, les versements annuels à l'assureur ou au fonds de pensions constituent clairement une charge de l'exercice.

Si l'employeur est peu susceptible de disparaître, on peut concevoir qu'il procède autrement, en passant une dotation aux provisions, charge non décaissable : la contrepartie de sa dette envers ses employés est alors une diminution de ses besoins en fonds propres ou de son endettement, ou encore une augmentation de sa trésorerie. Dans ce cas comme dans le précédent, la comptabilité d'engagement impose de considérer cette rémunération particulière (en droits à pension) comme une charge de l'exercice durant lequel le droit à pension prend naissance.

### **La pratique actuelle n'est probablement pas conforme à la Constitution**

Les administrations publiques sont constitutionnellement tenues depuis 2008, de présenter des comptes" réguliers et sincères », qui « donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière » (article 4 7-2 de la Constitution). Or une comptabilité de caisse, à la différence d'une comptabilité d'engagement, ne

permet pas de satisfaire à cette condition. Pourtant l'article 28 de la LOLF dispose que « les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées », et l'équivalent pour les recettes: il s'agit d'une comptabilité de caisse.

Cette façon de faire ne donne pas une image fidèle du résultat de la gestion de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux, en ce qui concerne le coût du travail des fonctionnaires: la partie de leur rémunération qui consiste en l'attribution de droits à pension au-delà de ce qui correspond aux règles normales de la répartition est un engagement dont la naissance n'apparaît pas dans le budget annuel de ces institutions.

### **Comment satisfaire à l'exigence constitutionnelle de véracité des comptes?**

Modifier la LOLF serait une solution radicale, mais il n'est pas indispensable d'en passer par là. Il suffirait de créer une caisse de retraite supplémentaire des fonctionnaires analogue à l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique - voire même une simple division de cet ERAFP - qui serait débitrice des suppléments de

pension dus aux fonctionnaires, et qui recevrait les cotisations requises pour garantir ses engagements.

Une telle formule peut être aménagée de façon à ne faire porter aucun poids supplémentaire au Trésor: il suffit que cette caisse puisse placer en titres dudit Trésor l'intégralité des sommes reçues de lui. Cet artifice donnerait le même résultat qu'un provisionnement des engagements de pension supplémentaire, solution interdite dans l'état actuel de la LOLF puisque cette loi organique ne permet pas de pratiquer des dotations aux provisions comptant comme dépenses de l'exercice.

Plus complexe serait le calcul des sommes à verser à cette caisse deux solutions sont envisageables.

La première consiste à effectuer des calculs analogues à ceux qui ont été réalisés pour l'adossement du régime spécial des électriciens et gaziers (IEG) au régime général, à l'ARRCO et à l'AGIRC. Cet adossement virtuel du régime de retraite des fonctionnaires ne serait pas simple, mais il est réalisable, puisque l'adossement du régime des IEG a été mené à bien.

La seconde solution serait de réformer le régime des

fonctionnaires en le scindant en deux composantes, le régime par répartition adopté au niveau national, et un régime supplémentaire propre aux "entreprises" État, collectivités territoriales et hôpitaux, à définir en concertation avec les syndicats de la fonction publique. Cette formule prendrait tout son sens si la réflexion sur une réforme systémique des retraites décidée par le législateur débouchait sur « la mise en place d'un régime universel » : il faudrait bien, dans ce cas, accorder aux fonctionnaires une retraite supplémentaire compensant la forte réduction de la générosité de leur retraite principale, du fait de son alignement sur celle des salariés du privé (qui, de toute évidence, ne sera pas plus généreuse après la réforme qu'avant).

### Conclusion

Le positionnement de la retraite des fonctionnaires est ambigu : trop généreuse pour être simplement une modalité de la retraite par répartition, qui n'a de sens que dans le cadre de la nation toute entière, elle joue à la fois ce rôle et celui d'une retraite d'entreprise apportant des suppléments à la retraite nationale par répartition.

Pour clarifier cette situation, une réforme est nécessaire. Elle pourrait idéalement se réaliser dans le cadre de la réforme systémique envisagée par le législateur, en ajoutant une retraite d'entreprise à la retraite par répartition que les fonctionnaires auraient en commun avec l'ensemble de la population. Il ne serait alors pas difficile de rendre cette retraite supplémentaire compatible avec l'exigence constitutionnelle, aujourd'hui battue en brèche, d'une comptabilité publique qui soit une "image fidèle" de la réalité.

# FINANCES PUBLIQUES

## Faut-il taxer davantage les retraités?

**Thierry Pech**

**Alternatives Economiques/ novembre 2012**

Le gouvernement veut faire contribuer les retraités aux efforts de redressement des comptes de la Sécu. Pour être juste, cette mesure devra cibler les plus aisés d'entre eux.

### QUELS SONT LEURS AVANTAGES?

Le gouvernement a inscrit dans le projet de loi de finances de la Sécurité sociale une nouvelle taxe portant sur les pensions des 10 millions de retraités (sur 15 millions) soumis à l'impôt sur le revenu ou seulement à la taxe d'habitation. Ceux-ci se verraient ainsi imposer une contribution de 0,15 % en 2013, puis de 0,30 % en 2014, pour des recettes globales attendues de 350 millions d'euros l'année prochaine. Cette mesure, destinée à financer la dépendance, alignerait du même coup les retraités sur les salariés, qui s'acquittent déjà d'une taxe de 0,30 % à cet effet. Pour certains, une telle taxe mettrait fin à l'un des nombreux privilèges dont bénéficient les retraités. Mais ceux-ci sont-ils réellement des privilégiés?

Les 15 millions de retraités français ont perçu en moyenne une pension brute de 1216 euros en 2010. Par comparaison, le sort des salariés paraît plus enviable: le salaire mensuel net moyen en équivalent temps plein se situait la même année entre 2 000 euros dans le privé et 2 100 euros dans le public. Mais si l'on s'intéresse au niveau de vie moyen, qui englobe les revenus financiers et immobiliers et tient compte des personnes à charge, les retraités, avec 1 912 euros par mois, talonnent les actifs de plus de 18 ans (2 005 euros) et dépassent la moyenne de l'ensemble de la population (1882 euros).

En outre, ils possèdent un patrimoine plus important que les actifs: les 60-69 ans affichent en moyenne 359 000 euros de patrimoine, contre 188 000 pour les 30-39 ans, 292 000 pour les 40-49 ans et 334 600 pour les 50-59 ans. Les retraités sont notamment plus souvent propriétaires de leur logement. Si l'on tient compte du revenu implicite lié à cette situation,



c'est-à-dire la somme qu'ils devraient déboursier pour payer leur loyer s'ils n'étaient pas propriétaires, le revenu réel des retraités concernés devrait être réévalué de 15 à 20 %.

Ces derniers bénéficient par ailleurs d'avantages fiscaux que les actifs n'ont pas ou qui se justifient plus difficilement dans leur cas. Les plus de 65 ans disposent d'un abattement de 10 % sur les pensions soumises à l'impôt sur le revenu. Certes, cet abattement existe aussi pour les actifs, mais il est justifié normalement par la prise en compte forfaitaire de frais professionnels, un argument qui n'a plus de sens concernant les retraités. En outre, ceux-ci bénéficient d'un taux de CSG inférieur à celui des actifs: 6,6 % pour les assujettis à l'impôt sur le revenu et 3,8 % pour les autres, contre 7,5 % pour les actifs.

### **SONT-ILS TOUS PRIVILÉGIÉS?**

Tout d'abord, la hausse du niveau moyen des pensions versées ralentit sérieusement. Elle n'a été que de 1,9 % en 2010 par rapport à 2009, contre 3,4 % entre 2007 et 2008 ou encore 3,2 % entre 2006 et 2007. La moitié de la hausse constatée entre 2009 et 2010 est due aux revalorisations annuelles légales et l'autre moitié à « l'effet de noria » :

les retraités qui décèdent étant remplacés par des retraités ayant eu des carrières salariales souvent plus favorables, le niveau moyen des pensions est mécaniquement orienté à la hausse. Mais corrigée de l'inflation, cette augmentation n'est plus que de 0,2 %. De plus, l'effet de noria commence à s'éteindre: la pension moyenne des retraités qui ont eu 66 ans en 2010 a diminué pour la première fois très légèrement en euros constants par rapport à leurs homologues de 2009, du fait notamment de l'arrivée croissante à la retraite de personnes ayant eu des carrières incomplètes.

A quoi il faut ajouter que les moyennes cachent d'importants écarts. En 2010, selon Eurostat, les 20 % les mieux lotis des retraités percevaient des revenus 4,5 fois supérieurs à ceux des 20 % les plus modestes, un quasi-record au sein de l'Union européenne. Sur les 15 millions de retraités, 600 000 émargent au minimum vieillesse, devenu allocation de solidarité aux personnes âgées (actuellement 777 euros par mois pour une personne seule) et ne sont donc assurément pas privilégiés.

Les situations de pauvreté monétaire commencent d'ailleurs à

se multiplier de nouveau chez les plus âgés: si le taux de pauvreté des plus de 65 ans reste inférieur à la moyenne nationale en 2010 (7,5 %), il a bondi de 2,5 % en 2008 à 4,6 % en 2010, et celui des plus de 75 ans de 2,8 % à 5,2 %. Par ailleurs, les inégalités entre hommes et femmes sont particulièrement prononcées: si la pension moyenne brute s'élevait à 1 216 euros en 2010, elle était de 1 552 euros pour les hommes, contre 899 euros pour les femmes. En outre, il faut distinguer entre les « jeunes » retraités (65-74 ans) qui ont beaucoup cotisé et les « vieux » retraités (plus de 75 ans) dont le niveau de vie est souvent plus faible.

Difficile dans ces conditions de qualifier de privilégiés les retraités dans leur ensemble. En réalité, les inégalités intra générationnelles sont, comme toujours, plus importantes que les inégalités intergénérationnelles.

En outre, la situation des retraités risque fort de se détériorer dans les années qui viennent du fait du durcissement des conditions d'accès à une retraite à taux plein et de la dégradation prévisible des taux de remplacement. La situation actuelle des retraités est encore pour l'essentiel reflet des règles du passé

et de carrières salariales entamées dans leur majorité entre 1950 et 1970, c'est-à-dire dans une conjoncture économique favorable. Il n'en sera pas de même pour ceux qui arriveront à la retraite dans les vingt ans qui viennent: ils auront commencé à travailler plus tard que leurs aînés du fait d'études souvent plus longues, auront connu des carrières professionnelles plus accidentées dues à la montée du chômage et seront soumis à des règles d'accès à une retraite à taux plein beaucoup plus sévères par suite de réformes successives.

### QUE FAIRE?

Faut-il pour autant mettre tous les retraités à l'abri des efforts en ces temps de disette budgétaire ? Non, mais il convient de cibler ces efforts et de ne pas considérer ce groupe comme une catégorie homogène. Passé un certain niveau de revenus, certains des avantages fiscaux dont ils bénéficient aujourd'hui ne sont pas nécessairement justifiés. C'est le cas notamment pour l'abattement de 10 % qui pourrait être légitimement revu à la baisse pour les retraités aisés. Idem pour le taux de CSG à 6,6 %, qu'il ne serait pas illégitime de porter au même niveau que pour les actifs (7,5 %) passé un certain seuil de revenu. Quant à la

taxe de 0,3 % que veut imposer le gouvernement pour financer la dépendance, elle pourrait épargner les 2,5 millions de retraités aux revenus modestes qui acquittent une CSG à 3,8 %, comme l'a récemment proposé Gérard Bapt, le rapporteur socialiste au budget de la Sécurité sociale.

Par ailleurs, si l'on veut limiter les inégalités de patrimoine entre les générations tout en renflouant les caisses de l'Etat, d'autres mesures peuvent être envisagées. Du fait de l'allongement de l'espérance de vie, les actifs n'héritent pas aujourd'hui avant l'âge de 50 ans en moyenne, soit une dizaine d'années avant de prendre leur retraite. Pas forcément au moment où ce patrimoine pourrait aider à financer des projets productifs comme des créations d'entreprises, par exemple. Si l'on veut qu'il en soit autrement, il faut une incitation forte aux donations anticipées. Pour ce faire, il faudrait que les droits de mutation à titre gratuit soient sensiblement plus avantageux sur les donations que sur les successions. Le gouvernement a relevé ces droits en réduisant les abattements en ligne directe. Il pourrait durcir davantage encore sa politique sur les successions sans modifier sa politique sur les donations entre

vifs. En favorisant davantage ces dernières, ce dispositif lui permettrait d'encaisser rapidement de précieuses recettes.

## Commission européenne et OCDE en faveur des réformes de retraite

**Jacques BICHOT, économiste, professeur émérite à l'université Lyon 3**  
**Revue Française de Comptabilité / juillet-août 2012**

L'élargissement du dispositif "carrières longues" que prépare le nouveau gouvernement serait-il un premier pas vers un retour à la "retraite à 60 ans" ? En 2012, année européenne pour un vieillissement actif, ce serait paradoxal. Le Livre blanc que la Commission a consacré au sujet, titré "Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables", va dans un sens diamétralement opposé. Les travaux de l'OCDE également. " Ne faut donc pas se bercer d'illusions: la remontée de l'âge moyen de départ à la retraite est enclenchée dans tout le monde développé, et il n'y aura pas d'exception française.

L'OCDE vient de publier "DECO Pensions Outlook 2012", dont la présentation tient en une phrase: « élever l'âge de la retraite et étendre le champ couvert par les pensions privées est essentiel ". De son côté la CE, dans son Livre blanc paru en février 2012, déclare: «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 aux besoins ne pourra plus être garantie, car l'accroissement des dépenses que cela impliquerait serait intenable ».

Et chacun a présent à l'esprit l'état des finances publiques: il ne saurait être question de continuer à emprunter pour

payer les pensions, comme cela est le cas en France depuis quelques années. Le gouvernement Ayraut prévoit d'ailleurs une couverture intégrale par des cotisations de son "coup de pouce" en faveur des retraités ayant commencé à travailler tôt.

### Prolonger la vie active

Les Perspectives 2012 de l'OCDE sur les pensions partent des projections démographiques à l'horizon 2060, année qui a été également choisie par le Conseil d'orientation des retraites pour les projections financières en matière de retraites qu'il est en train de diligenter. D'ici là, "l'espérance de vie à la naissance devrait s'accroître de plus de 7 ans dans les économies développées », ce qui rend inévitable l'augmentation de l'âge moyen de départ à la retraite.

Cela est d'autant plus vrai que les dispositions prises dans les pays développés au cours des dix dernières années devraient se traduire davantage par une diminution des pensions mensuelles (le plus souvent de 20 % à 25 %, mais un peu moins en France) que par une prolongation de la vie active. Il est donc difficile de jouer davantage sur la baisse du taux de remplacement des revenus d'activité par les pensions: c'est au rehaussement de l'âge moyen à la

liquidation qu'il conviendrait de donner la priorité durant la prochaine décennie.

La Commission européenne partage ce point de vue, puisqu'elle a décrété 2012 "Année européenne pour un avancement en âge actif", en entendant par « activité" aussi bien la vie professionnelle que la participation aux différentes formes de vie sociale. L'OCDE faisait d'ailleurs remarquer, dans son Panorama des pensions de décembre 2011, que la moitié des pays membres de l'organisation ont pris au cours des années récentes des mesures en vue d'augmenter l'âge moyen de départ à la retraite. Mais les statistiques européennes montrent un net retard de la France: en 2010 l'âge moyen de départ y est égal à 60,1 années, contre 62,1 pour l'ensemble de l'Union, et plus de 64 ans en Suède et en Norvège. Il paraît exclu de se retrancher derrière une "exception française" pour ne pas, au minimum, participer au mouvement de hausse de cet âge qui va inévitablement se produire chez nos voisins.

### Recourir davantage à la capitalisation

Pour éviter une paupérisation du troisième et du quatrième âge, l'OCDE recommande un recours accru aux retraites par capitalisation. Mais comment? Treize pays ont rendu obligatoire le recours aux pensions privées, mais l'OCDE reconnaît que ce n'est pas nécessairement la solution dans tous les pays ». L'organisation recommande en revanche de développer les aides à l'épargne en vue de la retraite pour les ménages dont les revenus sont modestes, « car les faibles revenus et les travailleurs jeunes sont beaucoup moins

susceptibles de se constituer une pension privée »,

Cette recommandation paraît plus digne d'intérêt que les incitations fiscales et les abondements sans conditions de ressource, car les finances publiques ne sont généralement pas en état de supporter une augmentation de dépenses fiscales: la France n'est pas le seul pays où les "niches" sont trop nombreuses et trop vastes! Elle devrait cependant être mise en compétition avec la formule en vigueur aux États-Unis: dans ce pays la retraite par répartition assure un taux de remplacement beaucoup plus important aux travailleurs du bas de l'échelle qu'aux titulaires de hauts revenus.

Ce résultat est obtenu en scindant le revenu professionnel mensuel de chaque assuré social en trois tranches, dont les limites (en 2011) étaient \$ 749 et \$ 4 517 : le salaire de référence utilisé pour calculer la pension est 90 % de la première tranche plus 32 % de la seconde et 15 % de la troisième. Cela fournit à la caissière de supermarché, si elle a une carrière complète, un taux de remplacement équivalent à celui d'un travailleur français au smic; en revanche, les cadres ont impérativement besoin d'un fonds de pension.

# FINANCES PUBLIQUES

## Les enjeux du financement de la protection sociale

Gilles Saint-Paul, Professeur à Toulouse School of Economics  
Problèmes Economiques, 12 septembre 2012

### Introduction

Le débat actuel autour de la protection sociale tourne autour de deux idées clés. D'une part, la protection sociale n'est pas inscrite au budget de l'État mais fait l'objet d'un financement propre. D'autre part, ce financement, traditionnellement assis sur les cotisations salariales, devrait voir élargir sa base fiscale, car il constitue un impôt sur le travail néfaste à l'emploi. Ce sont ces considérations qui ont motivé l'introduction de la CSG (contribution sociale généralisée) par le passé et qui fondaient le projet du gouvernement Fillon de passage à la TVA sociale (taxe sur la valeur ajoutée). Une autre justification de celle-ci est qu'elle équivaut à une « dévaluation interne », c'est-à-dire qu'elle permet de relancer la compétitivité de la France à l'exportation comme les dévaluations traditionnelles le faisaient autrefois.

Cet article se propose d'étudier ces divers arguments à la lumière de la logique économique.

### La question du financement dédié

L'idée de coupler une source de financement à une utilisation prédéfinie est répandue. Par exemple, on entend parfois des propositions du type « finançons la recherche verte avec une taxe

sur la pollution », ou encore « finançons les garanties aux banques avec une taxe sur les transactions financières ». Historiquement, c'est un peu le même type de raisonnement par analogie qui s'appliquait à la protection sociale: dans la mesure où celle-ci profitait avant tout aux salariés, il était naturel de la financer avec des contributions basées sur leurs salaires.

La vision de la théorie économique est tout autre. Il est inefficace de découper les dépenses publiques en plusieurs postes ayant chacun son financement propre. Inversement, il faut avoir un budget unique pour l'ensemble des dépenses publiques. Quant aux impôts, ceux-ci doivent être déterminés en fonction de leur incidence et indépendamment de la manière dont l'argent est utilisé. Un impôt est « bon » s'il est peu distortionnaire, c'est -à-dire s'il modifie peu le comportement des agents économiques, et il est « mauvais » s'il le modifie beaucoup (à l'exception des taxes dont le but est précisément de décourager ou d'encourager un comportement donné; mais ici nous ne considérons que les taxes censées rapporter de l'argent). En principe, l'ensemble des dépenses publiques (protection sociale et retraites incluses) devrait être consolidé en un

budget unique, et un système optimal de taxation devrait être mis en place afin de rapporter le montant correspondant.

Cependant, dans un monde imparfait, on court le risque d'un dérapage des dépenses publiques dans la mesure où chaque entité susceptible de dépenser cet argent a intérêt à tout faire pour augmenter ses dépenses, puisque les charges correspondantes sont diluées dans le budget général de l'État. Pour éviter ces dérives, on peut envisager de cloisonner les dépenses publiques en différents postes dont le service gestionnaire serait astreint à un équilibre budgétaire strict. En théorie, c'est ce qui devrait se passer avec la sécurité sociale puisque cette administration ne peut pas émettre de dette. En pratique, c'est l'État qui est amené à éponger le « trou » récurrent de la Sécu et le cloisonnement n'a lieu qu'au niveau de l'imposition; on pâtit donc des distorsions sur les taux d'imposition discutées plus haut sans pour autant gagner en termes de discipline budgétaire.

### La conception du système d'imposition

En règle générale, l'incidence' d'un impôt est d'autant plus néfaste que son taux est d'autant plus néfaste que son taux est élevé. Il est donc naturel, pour un objectif de recettes donné, de vouloir élargir l'assiette de l'impôt afin de réduire son taux. La montée en puissance de l'Etat providence a graduellement conduit la France à une situation où les charges sociales accroissent considérablement le coût du travail, ce qui nuit à l'emploi et à la compétitivité. C'est la prise de conscience de ces effets néfastes qui a conduit les gouvernements successifs à les réduire sur les bas salaires pour combattre

le chômage des travailleurs les moins qualifiés, à en basculer le financement sur la CSG, ou plus récemment à proposer la TVA sociale.

Peut-on attendre de ces réformes l'effet escompté? D'un point de vue naïf, on pourrait penser que la réduction de l'imposition sur le travail ne peut qu'être bénéfique à l'emploi. Cependant, comme aucun gouvernement ne s'est risqué jusqu'ici à une réduction des dépenses sociales, la réduction des charges doit nécessairement être financée par l'augmentation d'un autre impôt (comme par exemple la CSG) et il convient de s'interroger sur les effets de cet autre impôt sur l'emploi. On pourrait penser que puisque cet autre impôt ne frappe pas le travail, il ne peut pas avoir d'effets importants sur l'emploi. Les choses sont en réalité plus complexes.

Notons d'abord - et cela n'est pas évident pour tout le monde - qu'il n'y a en principe aucune différence entre un impôt sur les salaires payé par l'employeur et le même impôt payé par l'employé. En effet, ces deux impôts créent le même écart entre le revenu net perçu par l'employé et le montant total payé par l'employeur. En particulier, il est fallacieux de prétendre qu'une hausse des cotisations patronales augmente le coût total employeur sans affecter le revenu net pour l'employé, tandis qu'une hausse des charges pour l'employé réduit son revenu net sans accroître, le coût total pour l'employeur. Dans la réalité, les salaires font l'objet d'une négociation et cette négociation prend en compte les objectifs de l'employeur en termes de coûts et ceux des employés en termes de pouvoir d'achat. Le résultat de la négociation réconcilie ces objectifs en fonction du

pouvoir de marchandage de chacun, et ce résultat sera donc le même indépendamment du fait que le prélèvement fiscal sur le poste de travail considéré soit étiqueté comme payé par l'employé ou payé par l'employeur; dans les deux cas, le gâteau que se partagent l'employeur et l'employé est réduit du même montant et chacun obtient la même part. Ce raisonnement admet cependant une exception, dans le cas où l'employé est payé au SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) et où celui-ci est défini brut de cotisations sociales employé. Dans ce cas le salaire net ne peut pas baisser (pour des raisons légales) lorsque les charges sociales employeur augmentent, tandis qu'il baissera lorsque les charges sociales employé augmentent. Mais on voit bien que dans ce cas on a affaire à une baisse du SMIC par des moyens détournés, baisse que l'on s'interdit de mettre en œuvre si l'on augmente les cotisations de l'employeur. Il s'agit donc là d'un tour de passe-passe comptable et non d'un contre-exemple au raisonnement précédent. On voit donc que le remplacement d'une taxe sur les salaires (charges patronales) par une autre (charges employé ou impôt sur le revenu du travail) n'aura aucun effet, sauf peut-être à très court terme, c'est-à-dire avant que les mécanismes de renégociation ne se soient mis en place pour refléter la nouvelle donne fiscale.

Qu'en est-il maintenant d'un basculement de la fiscalité vers le revenu du capital? Notons que le remplacement des charges salariales par la CSG est à peu près équivalent à une telle mesure. La CSG peut se décomposer en deux parties: une partie qui porte sur les revenus du travail et qui

est équivalente à des charges salariales, et une partie qui porte sur les revenus du capital. L'effet net du remplacement des charges salariales par la CSG est donc nettement inférieur à ce que suggère le taux de la CSG. Une CSG de 12 % sur l'ensemble des revenus est en gros équivalente, en termes de rentrées fiscales, à un prélèvement de 16 % sur les salaires. Mais comme les 12 % frappent aussi le travail, la CSG réduit l'impôt sur les salaires de quatre points seulement, tout en compensant cette perte de recettes par une hausse de douze points de l'impôt sur le capital. En d'autres termes, comme le revenu total du capital est plus faible que celui du travail, remplacer un impôt sur le travail par un impôt sur le capital implique une hausse de taux bien plus importante sur le capital que la baisse de taux sur le travail.

Or, les conséquences économiques de la taxation sur le capital, y compris en matière d'emploi, sont largement aussi négatives que celles sur la taxation sur le travail. A long terme, la fiscalité des revenus du capital se traduit par une baisse de son rendement financier, ce qui réduit l'investissement et donc la capacité productive du pays. Lorsque le capital productif baisse, la productivité des travailleurs baisse aussi, ce qui réduit le salaire que peuvent leur verser les employeurs, et donc leur pouvoir d'achat, in fine, on obtient à peu près les mêmes effets négatifs sur l'emploi que si l'on avait maintenu l'impôt initial sur les salaires. Il est donc illusoire de croire qu'on va favoriser l'emploi en remplaçant les charges salariales par un impôt sur le capital. Cela ne peut être vrai qu'à court terme, avant que les effets de la chute de l'investissement ne se soient fait sentir sur



les capacités productives. De fait, les gouvernements seront toujours tentés d'adopter une posture court-termiste et de taxer le capital existant, puisque celui-ci résulte de choix d'investissement passés sur lesquels les agents privés ne peuvent revenir, sans prendre en compte le fait que cette tendance réduit l'investissement et le capital futur. D'où l'importance de mécanismes légaux qui permettraient de limiter l'incitation des gouvernements à accroître la fiscalité sur le capital de manière discrétionnaire.

Il semble donc plus raisonnable de financer les dépenses sociales avec une taxe sur la consommation. En effet celle-ci ne réduit pas l'incitation à l'épargne. Si l'on anticipe les mêmes taux de TVA à l'avenir, l'arbitrage entre consommer aujourd'hui et consommer plus tard n'est pas affecté par la taxe. La TVA représente aussi le plus grand élargissement possible de la base fiscale, puisqu'elle est acquittée également par les inactifs: retraités, bénéficiaires de minima sociaux, etc. Ceci soulève bien entendu la question de son équité, qui est contestée par certains. Outre cet aspect, pourrait-on attendre des miracles de la TVA sociale? Son impact serait sans doute limité, en effet on est en droit d'attendre que la baisse du pouvoir d'achat qu'elle représente soit au moins partiellement compensée par une hausse des salaires - comme résultat des négociations salariales - ainsi que du SMIC et des minima sociaux - comme résultat du processus politique. Cette réaction compensatoire aurait également limité l'intérêt de la TVA sociale en tant que méthode de dévaluation. A poids donné des finances publiques, la marge de manœuvre pour réduire l'impact distorsionnaire de la fiscalité en

restructurant celle-ci est limité, ainsi que l'impact de telles mesures. En moyenne, la moitié du produit intérieur brut (PIB) est confisquée par l'État, et donc en moyenne le revenu national doit être imposé à 50 %. Tant que cette équation ne sera pas remise en question, des taux d'impositions élevés sont inévitables; il est fort possible que le système actuel, avec des taux d'imposition élevés sur le travail, le capital, et la consommation, soit après tout peu éloigné de « l'optimum ». Toute réduction d'un impôt doit être compensée par la hausse d'un autre impôt, et comme cet autre impôt est lui-même élevé, les gains d'efficacité que l'on peut attendre de telles mesures sont peu clairs.

Pour réduire de manière sensible et durable le poids de la fiscalité, il convient donc d'envisager une réduction substantielle des dépenses. Cela passe en particulier par des réformes du marché du travail et des systèmes de retraites qui permettraient d'augmenter le taux d'emploi, notamment pour les travailleurs âgés, et donc de réduire la fraction de la population dépendante de l'État providence.

# FINANCES PUBLIQUES

## La protection sociale comme politique de développement : un nouveau programme d'action international

François-Xavier Merrien, Professeur ordinaire à l'Université de Lausanne  
 Revue Internationale de Politique de Développement/Avril 2013 sur  
<http://poldev.revues.org/1519>

### 1-Introduction

1- Jusqu'au début des années 1990, la protection sociale constitue un thème marginal dans la réflexion sur le développement. La raison principale tient à ce que ce thème est associé, soit à la sécurité sociale des pays riches, soit à des programmes d'assurance sociale contributive destinés aux salariés du secteur moderne. L'Organisation internationale du travail (OIT), principale organisation internationale spécialisée dans ce domaine, poursuit ses efforts d'extension de la couverture sociale aux salariés, mais ne prend pas en considération les populations du secteur informel. L'idée d'étendre la sécurité sociale non contributive aux populations non salariées est jugée trop coûteuse et susceptible de renforcer la « culture de la pauvreté ». La période de libéralisation économique des années 1980 porte encore plus loin la critique. La Banque mondiale dénonce les programmes de protection sociale des travailleurs comme économiquement néfastes et socialement injustes. Seuls sont légitimes les filets de sécurité (*safety nets*) minimaux réservés aux populations les plus pauvres confrontées à des chocs sociaux.

2- Toutefois, à la fin des années 1990, le désenchantement vis-à-vis des résultats

des programmes d'ajustement économique, la crise asiatique de 1997 de même que la prise de conscience renforcée des effets négatifs de la pauvreté des nations et de la paupérisation des populations ont pour effet de modifier le paradigme dominant. La protection sociale devient un outil privilégié pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). La Banque mondiale élève la protection sociale au rang des instruments principaux des stratégies de réduction de la pauvreté à l'échelon international (« gestion du risque social » ou *social risk management*) (Banque mondiale, 2001). L'OIT prend l'initiative d'une campagne mondiale pour l'extension de la protection sociale aux pays en développement, intitulée « Initiative pour un socle de protection sociale » (*Social Protection Floor Initiative*) (ILO et WHO, 2009). Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) souligne le rôle essentiel de la protection sociale dans les politiques de développement. Le Department for International Development du Royaume-Uni (DFID) met la protection sociale au cœur de ses politiques. Un grand nombre de conférences internationales (à Livingstone en 2003, à Arusha en 2007, à Dakar en 2008), à l'initiative de la Banque mondiale, du DFID et de l'Organisation des Nations unies (ONU) ou en collaboration avec eux, prennent pour thème la

protection sociale et le développement. Les programmes de protection sociale élaborés dans les pays du Sud, comme les pensions sociales au Brésil (Bolsa Família) et en Afrique du Sud ou les transferts conditionnels en espèces (*conditional cash transfers*) au Mexique et au Brésil, deviennent des programmes-modèles à l'échelon international.

**3-** Ce consensus en faveur de la protection sociale représente un changement de paradigme fondamental. La protection sociale dans les pays en développement cesse d'être pensée comme une action à court terme permettant d'amortir les chocs sociaux pour être conçue comme une politique globale (Voipio, 2007), qui combine des programmes de transferts en espèces pour les populations en situation de vulnérabilité extrême, de nouveaux programmes de protection sociale inscrivant les politiques de transferts sociaux dans une perspective d'investissement social (Jenson, 2008) et des programmes d'assurance sociale publics ou privés pour les travailleurs du secteur formel. Ce consensus n'est toutefois que partiel, et parfois construit à des fins politiques. Les perspectives en termes de gestion du risque, de besoins ou de droits sociaux continuent à s'opposer en dépit de convergences politiques (Voipio, 2007). Pour cette raison, il est indispensable de prendre de la distance vis-à-vis du consensus mou qui domine actuellement la réflexion sur la protection sociale. Les choix en matière de protection sociale relèvent non pas de la pure technicité, mais de la mise en œuvre progressive d'un apprentissage social permettant l'invention de politiques de protection sociale de plus en plus judicieuses (Barrientos et Hulme, 2008). Les discours sur la protection sociale continuent à opposer des communautés épistémiques et des organisations

(Merrien et Mendy, 2010). Ils reflètent des ensembles relativement cohérents de valeurs et d'analyses au travers desquels les questions relatives à l'insécurité sociale sont perçues et les instruments les plus adéquats pour y remédier sont pensés.

**4-** Cet article vise d'une part à analyser l'émergence de la protection sociale dans le champ des politiques de développement et, de l'autre, à rendre compte des enjeux symboliques et réels des controverses internationales sur la nature et le rôle de la protection sociale dans la lutte contre la pauvreté. Dans ce dessein, il examine les différents types de programmes privilégiés par la communauté internationale en s'intéressant plus particulièrement aux programmes de transferts conditionnels en espèces. En conclusion, il cherche à évaluer la pertinence relative des politiques de protection sociale pour les pays en développement.

## **2. De la sécurité sociale aux programmes de filets de sécurité**

**5-** Les politiques de protection sociale sont introduites dans les pays en développement essentiellement après la Seconde Guerre mondiale. Selon les termes de la Convention n° 102 de l'OIT datant de 1952, elles comprennent des politiques de sécurité sociale pour protéger les travailleurs contre les risques sociaux. La Convention n° 102 définit les neuf domaines dans lesquels doit intervenir la sécurité sociale : l'accès aux soins de santé, l'assurance maladie, le chômage, la retraite, les accidents du travail, les allocations familiales, l'assurance maternité, l'assurance invalidité et les pensions de survivants. Elle définit également le niveau minimal des prestations qui doivent être fournies.

6- La diffusion des modèles bismarckien, beveridgien ou « libéraux » dans les pays indépendants d'Amérique latine et d'Asie et dans les pays colonisés d'Afrique et d'Asie vise essentiellement à couvrir les salariés du secteur public et du secteur privé dit « moderne » (Bailey, 2004 ; Gough et Wood, 2004 ; Merrien et al., 2005). L'OIT occupe alors une position-phare en matière de production et de diffusion des idées, des valeurs et des normes internationales en matière de protection sociale (Strang et Chang, 1993).

7- Durant la phase d'industrialisation par substitution aux importations, et sous l'influence des anciens pays colonisateurs et de l'OIT, l'extension de la sécurité

sociale est considérée comme une nécessité fonctionnelle par les élites modernisatrices (Collier et Messick, 1975). Les pouvoirs cherchent à s'attacher les membres du monde salarié, fers de lance de la modernisation. La protection sociale désigne avant tout les programmes d'assurance sociale contributifs à base universaliste ou corporatiste qui accompagnent la modernisation. Ces programmes couvrent environ 40 % de la population active dans les pays les plus riches comme l'Argentine ou le Brésil, mais moins de 10 % en Afrique subsaharienne. Les populations du secteur rural ou informel ne sont pas prises en charge et demeurent sous l'aile protectrice des solidarités traditionnelles (encadré 1).

#### Encadré 1 – La protection sociale en Afrique avant la mise en place des plans d'ajustement

En matière de protection sociale, et au-delà des points communs, il est possible de distinguer plusieurs trajectoires de politiques sociales en Afrique (Bailey, 2004).

Les pays d'Afrique du Nord connaissent l'extension la plus grande des assurances sociales de type bismarckien (pensions de retraite, assurance maladie, assurance contre les accidents du travail, allocations familiales), d'abord sous le régime colonial, puis après les indépendances. Ainsi, les pays qui disposent d'une économie de rente fondée sur les énergies ont mis en place des systèmes de protection sociale relativement généreux qui visent essentiellement à créer un lien de clientèle entre le pouvoir et les travailleurs. Profitant des ressources extractives, ils ont pu développer des services publics de base généralement gratuits (santé, assistance...). Les assurances sociales sont également assez développées. Elles découlent strictement de l'intégration des travailleurs au sein d'un secteur public pléthorique. Ces salariés bénéficient de soins de santé gratuits – ou partiellement –, d'une assurance contre les accidents du travail, de pensions de retraite et d'allocations familiales (alors que les salariés du secteur privé ne bénéficient pas de ces avantages). Toutefois, la persistance de ces régimes dépend étroitement de la croissance de l'économie de rente.

En Afrique subsaharienne française, le colonisateur introduit d'abord des programmes d'assurances sociales dans le domaine des accidents du travail, puis l'assurance maternité et les allocations familiales. Ces programmes sont maintenus par les pouvoirs issus des indépendances, qui élargissent la sécurité sociale obligatoire au domaine des pensions de retraite pour les salariés du secteur moderne entre 1960 et 1965. De manière classique, la pension de retraite est fixée en fonction du salaire et de la durée des cotisations.

Dans les pays de colonisation britannique, la priorité est accordée aux accidents du travail. Les assurances sociales, par contre, sont moins développées et, lorsqu'elles existent, elles versent un minimum vital forfaitaire (*lump sum*). Il n'existe pas d'équivalent des politiques familiales mises en place dans les anciennes colonies françaises. Les agents publics sont généralement les seuls destinataires des assurances sociales. En revanche, les services de santé nationaux et les politiques sociales communautaires connaissent une extension plus grande. Dans quelques pays sont créés des systèmes de pension nationaux fondés sur l'épargne (*provident funds*) (Charlton et McKinnon, 2001).

Les pays d'ancienne colonisation portugaise ne connaissent pour leur part que des formes rudimentaires d'assurances sociales. En définitive, même si l'écart est grand entre les réalisations africaines et celles du Nord, il n'en demeure pas moins que la protection sociale dans les sociétés d'ancienne colonisation française ou britannique s'édifie selon deux schèmes distinctifs qui reflètent fortement l'empreinte de leurs origines.

Ces politiques, qui ne couvrent effectivement qu'une partie très faible de la population africaine (moins de 10 %), ne font sens que dans la perspective dominante d'une industrialisation-salarisation progressive du continent africain. Dans les décennies qui suivent la Seconde Guerre mondiale, les élites politiques africaines s'inscrivent largement dans cette perspective. En outre, comme en Amérique latine, les pouvoirs cherchent à s'attacher les membres du monde salarié. Quant aux membres des sociétés paysannes, ils continuent de fonctionner sous le registre des solidarités traditionnelles (Vuarin, 2000) et de bénéficier de maigres prestations de services publics de santé.

**8-** L'extension de la sécurité sociale au-delà du secteur formel ne constitue alors pas un enjeu international. La notion de protection sociale en dehors de toute contribution est un quasi-tabou, l'assistance faisant l'objet de réflexions puritaines dès l'origine des politiques de développement. Au niveau micro, le dicton « Il est préférable d'apprendre à pêcher que de donner un poisson » fait obstacle aux politiques d'aide aux pauvres. Au niveau macro, la croissance économique comme impératif primordial fait consensus. On estime que la croissance produira peu à peu une augmentation du niveau de vie des populations (*trickle-down effect*), qui entreront progressivement dans le secteur moderne.

**9-** Ce schéma dual entre un secteur formel protégé et un secteur informel non protégé s'effondre au cours de la décennie 1980, sous l'influence des crises économiques et sociales, des plans d'ajustement et des idées « néolibérales ». La sécurité sociale n'est plus considérée comme un objectif légitime mais comme un obstacle au développement de

l'économie de marché. La rupture est alors radicale : les politiques de sécurité sociale des travailleurs sont accusées de favoriser de manière inéquitable les salariés au détriment des pauvres du secteur informel. Les années 1980 marquent par ailleurs la marginalisation relative de l'ONU et de ses institutions de Genève, dont notamment l'OIT.

**10-** Très rapidement cependant, les organisations financières sont obligées d'ajouter un volet social au volet purement économique des ajustements. Un rapport du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) souligne les effets sociaux désastreux des programmes d'ajustement structurel et pousse à l'émergence d'une phase d'« ajustement à visage humain » (Cornia et al., 1987). Durant cette période, les programmes de filets de sécurité à court terme, réservés aux plus pauvres et visant avant tout à servir d'amortisseurs de crise en période d'ajustement, deviennent les programmes-clés de protection sociale (Mkandawire, 2004).

**11-** Le *Rapport sur le développement dans le monde* de 1990 (Banque mondiale, 1990) légitime les programmes de filets de sécurité sociale. Ces programmes doivent essentiellement servir à protéger les personnes contre deux adversités économiques : l'incapacité chronique à travailler et à obtenir un revenu, et/ou la réduction de cette capacité dans des périodes de chocs économiques, politiques ou environnementaux. De manière générale, les filets de sécurité sont basés sur des transferts monétaires ou sur la fourniture de denrées alimentaires (Gentilini, 2005). Lorsque c'est possible, les programmes de filets de sécurité cherchent à éviter le « piège de la dépendance » en articulant les filets à des programmes d'activation (par exemple des programmes de travaux publics). Durant les années 1990, le terme « filets

de sécurité sociale » est souvent utilisé dans le milieu du développement pour définir le concept de protection sociale. La Banque mondiale défend alors cette conception minimaliste et pragmatique de la protection au nom du réalisme fiscal et institutionnel (Devereux et Sabates-Wheeler, 2007).

**12-** La seconde moitié des années 1990 marque une inflexion, dans un contexte de crise économique et sociale. La crise asiatique de 1997 montre l'urgence de trouver des solutions nouvelles pour protéger les populations des chocs. Le Sommet mondial pour le développement social, organisé par l'ONU à Copenhague en 1995, puis les différents processus conduisant à l'adoption des stratégies de réduction de la pauvreté par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) en 1999 puis à celle des OMD de l'ONU par la communauté internationale en 2000, construisent un nouveau programme d'action. La concentration des efforts sur la lutte contre la pauvreté va avoir pour effet de donner une priorité nouvelle à la protection sociale.

### **3. La protection sociale et les OMD**

**13-** Avec l'adoption des OMD en 2000, la protection sociale n'est plus un débat mineur au sein de la communauté internationale du développement. La nécessité de son extension fait l'objet d'un nouveau consensus (le « consensus post-Washington »), qui masque des divergences sur le sens à lui donner.

**14-** Si la Banque mondiale et le DFID constituent les acteurs dominants de la réflexion sur la protection sociale, ils ne sont de loin pas les seuls : sont aussi à l'œuvre le Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC), l'UNICEF, le

PNUD, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – avec en son sein le Comité d'aide au développement (CAD) et son pôle de réflexion spécialisé, le « Réseau sur la réduction de la pauvreté » (POVNET) –, l'OIT et l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS), mais aussi une myriade de fondations et d'organisations internationales comme Oxfam et HelpAge International, sans oublier les organisations bilatérales de développement, notamment l'agence allemande Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Enfin, des pays émergents comme le Brésil et l'Afrique du Sud s'impliquent également de plus en plus dans ce champ. Le climat général de la discussion est davantage à l'accommodement pacifique qu'à l'affrontement. On peut cependant distinguer sommairement deux perspectives (Molyneux, 2008 ; Devereux et Sabates-Wheeler, 2007) : d'une part, une perspective exprimée essentiellement en termes d'efficacité (orthodoxe ou instrumentale), dont le chef de file incontesté est la Banque mondiale ; de l'autre, une perspective en termes de droits sociaux (militante), dont le DFID est l'un des leaders.

**15-** Pour le premier camp (les instrumentalistes), l'inégalité, la vulnérabilité et les risques d'extrême pauvreté empêchent la réalisation des OMD. Partant de ce constat, la Banque mondiale a créé en son sein un département « protection sociale et travail » qui reconceptualise la politique sociale comme une « gestion du risque social » (GRS) (Holzmann et Jørgensen, 2000). Ce nouveau concept sert alors à apporter une vue plus élargie de la problématique de la protection sociale, ainsi qu'à lui donner une nouvelle direction. Le cœur de la GRS réside dans la réduction de la pauvreté extrême à

travers une meilleure gestion du risque. La notion de *risque* est définie de manière inclusive, c'est-à-dire qu'elle couvre les risques sociaux, économiques, politiques et environnementaux, et notamment les risques associés au marché du travail, tels que le chômage et le non-emploi (Holzmann et Jørgensen, 2000). Le programme de GRS vise également les individus les « plus vulnérables ». Comme l'affirment Robert Holzmann et Steen Jørgensen (2000, 1), non seulement les pauvres chroniques sont « les plus vulnérables » au risque mais de plus, en tant que groupe, ils « n'ont généralement pas accès à des instruments appropriés de gestion du risque ». La Banque mondiale met l'accent sur le « double rôle des instruments de gestion du risque » : d'une part, « protéger les moyens de subsistance et, de l'autre, encourager la prise de risques » (Holzmann et Jørgensen, 2000). La stratégie de GRS repose sur trois piliers : 1<sup>o</sup> la réduction des risques (*risk reduction*) via des politiques du marché du travail, 2<sup>o</sup> l'atténuation des risques (*risk mitigation*) potentiels grâce à la diversification des ressources ou à la mise en place de mécanismes de protection sociale communautaires ou informels et enfin 3<sup>o</sup> la capacité à réagir aux risques (*risk coping*) effectifs par l'instauration de mesures spécifiques comme des transferts sociaux ou des travaux publics.

**16-** Bien que très influent sur la scène internationale, le modèle préconisé par la Banque mondiale a fait l'objet de vives critiques (McKinnon, 2004 ; Kabeer, 2004). La prédominance d'une analyse qui interdit de prendre en considération les inégalités et la pauvreté structurelle est fortement remise en cause. Par opposition à cette conception instrumentale et « économiste » de la protection sociale, une série d'organisations, emmenées par le DFID et l'Institute of Development Studies (IDS), défendent une approche

axée sur les droits sociaux. Dans cette perspective, l'accent est mis sur a) l'universalité des droits humains ; b) leur dimension sociale et c) les moyens pour améliorer la réalisation de ces droits sociaux globaux au niveau international (DFID, 2000). Le camp des « droits sociaux pour les pauvres » dénonce pour sa part l'extrême pauvreté et l'inégalité comme étant des symptômes de l'injustice sociale et des inégalités structurelles. De manière générale, ses partisans veulent établir une approche globale qui intégrerait la protection sociale dans la politique de développement. Le DFID et l'IDS jouent un rôle considérable sur la scène internationale en influençant des organisations comme la Banque mondiale, mais aussi l'ensemble de la communauté internationale, notamment grâce à leurs publications et à leur participation à différents réseaux de réflexion du monde académique et de la communauté du développement. Le schéma de « protection sociale transformative » défendu par l'IDS est une des expressions de cette approche. Selon Stephen Devereux et Rachel Sabates-Wheeler (2004), la protection sociale ne peut se restreindre au champ économique du risque et de la vulnérabilité, mais doit intégrer des mesures législatives (création de statuts et de droits) et institutionnelles. Les mesures de protection sociale sont de quatre sortes : les mesures de protection, de prévention, de transformation et enfin d'encouragement. La protection sociale elle-même doit être considérée comme un droit fondamental des citoyens. Les travaux du CAD de l'OCDE suivent une approche similaire. Sous l'influence des pays nordiques, la protection sociale est placée sous le signe de l'expansion de programmes « pro-pauvres », mais également du droit fondamental à la protection sociale (Voipio, 2007). L'OIT s'inscrit elle-même dans cette ligne de pensée en revendiquant le droit à la

sécurité sociale pour tous et la mise en place d'un socle de protection sociale pour tous (ILO et WHO, 2009 ; Ginneken, 2007).

17- Au cours des années 2000, une forme de compromis s'effectue entre des positions naguère antagonistes. La protection sociale est désormais envisagée non plus comme une dépense, mais comme une manière de renforcer le capital social et humain. Dès lors, elle devient rapidement un des éléments-clés des politiques de développement.

#### 4. La redécouverte des innovations sociales dans les pays du Sud : transferts conditionnels en espèces et pensions sociales

18- Le compromis entre les tenants d'une approche économique orthodoxe et les tenants d'une approche plus militante de la sécurité sociale est également favorisé par la valorisation internationale de programmes sociaux novateurs, dont ceux de « pensions sociales » et de transferts en espèces, conditionnels ou non, sont les programmes-types (Leisering, 2009). Dans la communauté du développement, la nouvelle faveur dont

jouit la protection sociale tient ainsi aux programmes de grande ampleur qui sont menés dans les pays du Sud, notamment des programmes de transferts conditionnels en espèces (TCE) et de pensions sociales.

##### 4.1. Les programmes de TCE

19- Les programmes de TCE, nés au Mexique en 1997 et au Brésil en 1996 et en 2003, constituent une nouvelle forme de programmes de protection sociale, qui visent un ciblage plus ou moins serré des destinataires (les pauvres ou les plus pauvres) reposant sur différentes méthodes, comme la demande, le ciblage géographique, le contrôle des ressources [*means testing*], le contrôle indicatif des ressources [*proxy means testing*] ou le contrôle communautaire (encadré 2). Ils combinent une aide financière destinée aux familles pauvres avec une série d'actions cherchant à renforcer leur capital humain. Pour recevoir l'allocation, les foyers destinataires doivent prendre des engagements (contreparties) dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'alimentation.

#### Encadré 2 – Le ciblage des destinataires des transferts sociaux

Les programmes de TCE se caractérisent par un ciblage des populations destinataires. Par définition, le ciblage recherche une plus grande efficacité de la lutte contre la pauvreté en concentrant les efforts sur les ménages pauvres au lieu de les porter sur l'ensemble de la population (universalisme). Or, l'identification des destinataires est particulièrement difficile dans les pays en développement à cause de deux risques d'erreur : les erreurs d'inclusion, consistant à intégrer dans le programme ou la politique des foyers qui ne devraient pas y être, et, inversement, les erreurs d'exclusion, conduisant à priver des destinataires de leurs droits. Pour parvenir à un ciblage efficace des populations destinataires, les pays ont utilisé plusieurs méthodes, qui peuvent être rassemblées en deux groupes principaux : 1<sup>o</sup> celles qui examinent la validité des demandes des requérants à partir des données existantes, éventuellement complétées par des questionnaires et des entretiens, et 2<sup>o</sup> celles qui cherchent à constituer le classement des individus et des ménages en pauvres et en non-pauvres.

La première approche consiste à inviter les individus et les ménages à faire connaître leur demande auprès des bureaux locaux (exemple-type : les demandes de l'allocation Bolsa Família effectuées dans les centres d'aide sociale au Brésil). Les demandes sont ensuite examinées et triées par l'administration à partir des données recueillies et des données qu'elle possède par ailleurs.



La seconde approche regroupe une série de méthodologies variées. Les plus solides théoriquement consistent à mener des enquêtes par questionnaire auprès des populations afin de sélectionner les ménages ou les individus selon leur revenu ou leur niveau de consommation (contrôle des ressources ou *means testing*). Toutefois, dans les pays pauvres, il est difficile et onéreux de collecter les données sur les ressources (revenus, transferts, dons et aides) puis de les mesurer avec précision. C'est pourquoi de nombreux experts ont préconisé une autre méthodologie, le ciblage à l'aide du contrôle indicatif du niveau des ressources (*proxy means testing*). Le principe de ce type de ciblage est d'élaborer un score en additionnant et en pondérant un nombre restreint de variables portant sur les conditions de vie des ménages. Ces variables incluent généralement la qualité et le statut d'occupation du logement, la possession de biens durables, la structure démographique du ménage, le statut ou le secteur d'activité ou encore le niveau d'instruction des membres du ménage (Grosh, 1994). La méthode du *proxy means testing* est fortement recommandée par les experts de la Banque mondiale. Cependant, les pays du Sud ont privilégié l'une ou l'autre mesure en fonction de leur tradition administrative. Ainsi, par exemple, le Brésil recourt à la première méthode (sur demande des destinataires) et le Mexique à la seconde.

Quoi qu'il en soit, la méthode du *means testing* comme celle du *proxy-means testing* présentent le grand inconvénient de demander des capacités administratives qui n'existent pas nécessairement dans les pays pauvres. Elles sont également financièrement très coûteuses et ne parviennent pas toujours à éviter la stigmatisation des destinataires. Au lieu de cibler des individus ou des ménages sur la base de critères de revenu par unité, il peut apparaître plus simple, et aussi plus efficace, de cibler des zones géographiques concentrant la pauvreté. En effet, il a été montré que dans de nombreux pays pauvres, le lieu de résidence est souvent plus prédictif du niveau de pauvreté que les autres caractéristiques des ménages (Ravallion et Wodon, 1997). Ce constat a conduit de nombreux décideurs politiques ou administrateurs de programmes de réduction de la pauvreté à choisir les destinataires des programmes selon la zone géographique dans laquelle ils résident, en distinguant des zones pauvres et des zones non pauvres. Toutefois, l'efficacité du ciblage géographique dépend fortement de la concentration des pauvres à l'intérieur des zones géographiques. Si, comme au Malawi ou au Mozambique, la population à l'intérieur des zones est assez hétérogène quant au niveau de pauvreté, le ciblage génère à la fois des erreurs d'inclusion (les zones

identifiées comme pauvres contiennent une part importante de non-pauvres) et des erreurs d'exclusion (des pauvres résident dans les zones identifiées comme non pauvres) (Bigman et Fofack, 2000 ; Ellis et Marchetta, 2009).

Une autre méthode consiste à cibler des catégories particulièrement vulnérables de la population sur la base du sexe, de l'âge ou de l'appartenance ethnique (femmes, enfants, personnes âgées, minorités ethniques). Cette méthode est défendue par le BIT, l'UNICEF et de grandes ONG comme HelpAge International. Si elle présente l'inconvénient de faire bénéficier des transferts des individus ou des ménages qui ne sont pas strictement pauvres, elle n'en possède pas moins des avantages non négligeables. Sa mise en œuvre est moins coûteuse et complexe que les systèmes de ciblage sur des critères stricts de revenu ; en outre, le ciblage par catégorie évite les effets de stigmatisation et bénéficie d'un soutien public plus élevé. Il produit également des externalités positives (Duflo, 2000).

Le ciblage des plus pauvres a été privilégié pendant deux décennies par les organisations financières internationales et les agences des pays du Nord. Toutefois, de nombreuses études ont mis en évidence les difficultés de mise en

place et les effets pervers de programmes extrêmement ciblés dans les pays les plus pauvres (Ulriksen, 2012). Un nombre croissant d'experts et d'organisations préconisent désormais des programmes plus larges fondés sur des critères catégoriels simples tels que l'allocation universelle par enfant (*universal child benefit*) ou la pension sociale non contributive pour les personnes âgées (*universal non-contributory pension*) (Hanlon et al., 2010).

**20-** La philosophie générale (transferts en espèces conditionnés par la participation à des programmes de renforcement du capital humain des destinataires) marque une rupture avec

les programmes antérieurs de filets de sécurité, souvent délivrés en nature (aide alimentaire ou subvention aux produits de base) et peu conditionnels (Rawlings, 2005). En somme, les TCE visent simultanément à soulager la misère et à préparer l'avenir en cassant la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Depuis le début des années 2000, les programmes de TCE, d'abord largement diffusés en Amérique latine à partir des modèles originaux du Mexique en 1997 (encadré 3), de la Colombie en 2001 et du Brésil en 1996 et en 2003, sont devenus des programmes-modèles de politique de lutte contre la pauvreté (Adato et Hoddinott, 2007 ; Lautier, 2006).

### Encadré 3 – Le programme de TCE Progresa au Mexique

Le programme Progresa est considéré comme le modèle original de TCE. Il a été mis en place en 1997, dans une période de crise économique sévère, pour remplacer les subventions aux produits agricoles (subvention tortilla) jugées peu efficaces et mal ciblées. Progresa vise avant tout les ménages pauvres des régions rurales. Les ménages sélectionnés bénéficient d'une allocation sous réserve du respect d'obligations (contreparties) en matière d'éducation (par exemple la fréquentation assidue de l'école), d'alimentation et de santé. L'allocation, versée deux fois par mois, comprend deux parties : une somme forfaitaire pour couvrir les besoins en nourriture et une allocation scolaire qui est fonction du sexe et du niveau d'études des enfants. Elle est versée aux mères de famille selon le postulat que la mère est la seule capable de gérer les fonds de manière altruiste, dans l'intérêt des enfants. Afin d'éviter les effets sur la fertilité, son montant ne peut dépasser un certain niveau et elle n'est attribuée que pour les enfants à partir de l'âge de 7 ans.

Le ciblage des destinataires repose sur l'évaluation du bien-être des ménages selon trois méthodes complémentaires. En tout premier lieu, l'analyse du recensement de la population a servi à identifier les régions de concentration des populations vulnérables. Pour ce faire, le Ministère mexicain du développement social (Secretaría de Desarrollo Social) a élaboré un contrôle indicatif des ressources (*proxy means testing*) utilisant comme critères principaux le pourcentage de la population analphabète, le degré d'accès à l'eau, le degré d'accès à l'électricité et la part de la population travaillant dans le secteur primaire. Cette opération a permis de repérer les régions cibles puis de vérifier l'existence d'écoles et de centres de santé dans ces localités. En deuxième lieu, une enquête approfondie a été menée pour donner un score à chaque ménage et déterminer quels ménages se trouvaient en dessous du seuil de pauvreté établi comme base de l'allocation. En troisième lieu, des réunions ont été organisées afin de présenter la liste des destinataires aux communautés, ouvrant ainsi la voie aux contestations et à la création d'un consensus. Enfin, l'évaluation du programme est confiée à l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), qui conclut, dès 2000, à la très grande efficacité du programme. A la fin de 1999, Progresa bénéficie à 2,6 millions de ménages, soit 40 % des familles rurales et 11 % du total des familles. En dépit de l'alternance politique en 2000, le programme se poursuit sous un autre nom : Oportunidades. Fort des évaluations positives et du soutien des organisations internationales (Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement), Progresa a été copié dans toute l'Amérique latine mais aussi hors du continent (notamment en Turquie, en Indonésie et aux Philippines).

**21-** Avec le soutien de la Banque mondiale, du PNUD, de l'OIT et de

nombreuses organisations internationales et bilatérales (DFID, Union européenne...),

des programmes inspirés des programmes-phares du Mexique (Progresa), de la Colombie (Familias en Acción) et du Brésil (Bolsa Família) ont été mis en œuvre ou sont en cours de réalisation, le plus souvent sous la forme de programmes-pilotes (McCord, 2009), dans un nombre croissant de pays appartenant à des zones géographiques distantes et éloignées : l'ensemble de l'Amérique latine, les pourtours de l'Europe (Turquie), l'Afrique du Nord (Tunisie), l'Asie du Sud-Est (Indonésie, Philippines et Pakistan) (Lopes-Wohnlich et al., 2011) et l'Afrique subsaharienne (Ethiopie, Kenya et Mozambique). La diffusion des programmes de TCE est justifiée principalement par l'argument de leur efficacité dans la lutte contre la pauvreté<sup>1</sup>, légitimée par les évaluations très positives des expériences mexicaine (Skoufias et McClafferty, 2001 ; Rawlings et Rubio, 2003), colombienne et brésilienne (Castañeda et Lindert, 2005). Par ailleurs, comme les TCE conjuguent allocations monétaires, conditionnalités et ciblage et qu'en plus ils peuvent être interprétés en termes économiques (renforcement du capital humain) aussi bien qu'en termes de droits sociaux, ils séduisent à la fois les économistes orthodoxes et les partisans d'un revenu universel.

#### **4.2. Les programmes de pensions sociales**

**22-** Ces pensions sociales, qui consistent à verser des pensions de vieillesse à taux uniformes (non contributives) à toutes les personnes âgées en dessous d'un certain niveau de ressources, connaissent aujourd'hui une grande vogue. Pourtant, le principe de pensions « universelles » a été longtemps rejeté pour des raisons de coût, de gestion difficile et d'éventuels effets négatifs (Willmore, 2006). Jusqu'au tournant du millénaire, seuls le Brésil

(pensions rurales) et l'Afrique du Sud possédaient des programmes de ce type mais, dans les années 2000, les pensions sociales ont fait l'objet d'une réévaluation positive à la suite de nouvelles considérations. D'une part, les analystes ont souligné la montée de la pauvreté parmi les personnes âgées des pays pauvres, victimes des crises des solidarités traditionnelles. D'autre part, dans les pays subissant les effets les plus forts de la pandémie de VIH-sida, en particulier en Afrique de l'Est et en Afrique australe, les personnes âgées sont souvent celles qui ont en charge les orphelins (Kakwani et Subbarao, 2005) – ce qui ajoute une justification éthique à ces programmes.

**23-** Il est admis aujourd'hui que les programmes de pensions sociales exercent des effets très positifs sur la réduction de la pauvreté ainsi que sur le maintien du lien social. Les études montrent que sous certaines conditions, comme un minimum de capacité administrative et financière et la volonté politique de s'engager dans cette voie, la mise en place d'un régime universel de pension de vieillesse de base constitue une solution pertinente pour les pays pauvres. Depuis le début des années 2000, plusieurs pays d'Afrique australe (Botswana, Lesotho et Swaziland), d'Amérique latine (Bolivie) et d'Asie du Sud (Inde, Bangladesh et Népal) ont ainsi instauré des programmes inspirés du modèle sud-africain. L'Argentine, le Brésil, le Chili et l'Afrique du Sud, qui disposaient déjà de régimes de pensions non contributifs, les ont renforcés. Témoin du consensus pragmatique en train de s'élaborer sur la légitimité et l'efficacité de ces programmes, leur diffusion au niveau mondial est fortement soutenue par une coalition d'organisations internationales (le Centre international de politiques pour la croissance inclusive [IPC-IG] du PNUD, la Banque mondiale),

d'ONG (HelpAge International, Save the Children) et d'agences bilatérales britannique, allemande, brésilienne et sud-africaine.

## 5. La diffusion des programmes de protection sociale dans les pays en développement : les limites de l'appropriation

24- En l'espace de deux décennies, le discours sur la protection sociale dans le cadre des politiques de développement a radicalement changé. On est passé d'une attitude de rejet, fondée sur une économie morale des pays du Sud, à une perspective minimaliste et « résiduelle » consistant à recourir au filet de sécurité en dernière instance ; enfin, depuis le début des années 2000, la protection sociale s'est vu reconnaître des vertus essentielles, et les mailles du filet se sont élargies (Grosh, 2012)<sup>2</sup>. Ce changement est d'autant plus remarquable qu'il s'est produit dans un contexte complexe, où les positions des acteurs évoluent pour partie par rapport à leur cadre de référence et leurs intérêts, mais aussi en fonction des interactions entre les organisations de nature différente et toujours plus nombreuses à intervenir dans le débat. Ainsi, le « forum de politiques publiques » (Jobert et Muller, 1987) sur la protection sociale regroupe des organisations

financières internationales comme la Banque mondiale, le FMI et les banques régionales de développement (principalement la Banque interaméricaine de développement et la Banque asiatique de développement), des agences spécialisées de l'ONU (tout particulièrement l'OIT, l'UNICEF, l'OMS, le PNUD), des agences nationales de développement (notamment le DFID, le GIZ et l'Union européenne), quelques Etats du Sud comme l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Inde et le Mexique, et enfin des ONG telles que Save the Children et HelpAge International.

25- Toutefois, la réalisation de politiques de protection sociale dans les pays du Sud pose également un grand nombre de problèmes, notamment ceux de leur appropriation, de leur conception et enfin de leur raison ultime. Si les pays émergents ou à revenu intermédiaire se sont approprié sans peine ce type de programme (encadré 4) – lorsqu'ils n'en ont pas été eux-mêmes à l'origine pour des raisons qui combinent la recherche de l'efficacité, le souci électoral ou la volonté d'établir la paix sociale. Dans les « pays pauvres », qui sont globalement ceux de l'Afrique subsaharienne (encadré 5), par contre, les programmes ne rencontrent pas le même succès, mettant ainsi en évidence les difficultés de l'appropriation des idées nouvelles.

### Encadré 4 – Les nouvelles formes de la protection sociale en Chine

Le premier système chinois de protection sociale date de 1951, deux ans après l'instauration de la République populaire de Chine. Comme dans les autres économies planifiées, c'est autour de l'entreprise ou, pour reprendre le terme chinois, de l'unité de travail (*danwei*) que s'agrègent progressivement des prestations sociales en grand nombre. Le système social chinois n'existe alors qu'à travers ce système d'« entreprises publiques providence » et de « communes populaires », qui octroient les différentes prestations assurées dans d'autres pays par l'Etat-providence (Merrien et al., 2005).

La libéralisation économique entamée à partir des années 1980 signifie l'érosion progressive de la protection sociale. Les pensions et services de santé d'entreprise sont peu à peu supprimés tandis que, dans les campagnes, la privatisation des terres porte un coup fatal au système local de protection sociale. Plusieurs catégories de travailleurs salariés du secteur public ou privé bénéficient des systèmes d'assurances sociales variés et à couverture sociale plus ou moins grande, mais la situation du monde rural et des citoyens exclus du système formel de protection sociale devient critique. Très rapidement, le gouvernement chinois se rend

compte que la transformation du salariat et du monde rural est synonyme de l'émergence de nouveaux problèmes sociaux qui risquent de remettre en cause son pouvoir et la cohésion sociale.

La première réaction a consisté à tenter de trouver une réponse urgente à la question sociale en reportant sur les communes la responsabilité de reconstruire un système de protection sociale dans les domaines de la vieillesse, de la santé et de l'aide sociale. Toutefois, c'est l'insistance du gouvernement central, plus sensible à la pression sociale, qui explique le développement des différents programmes de protection sociale.

Le premier programme de « revenu minimal de subsistance » (*dibao*) pour les citoyens prend naissance dans le contexte des mouvements sociaux des années 1990. Cette allocation de base, réservée aux titulaires d'un permis de travail à la ville (*hukou*), couvre aussi bien les familles en dessous du seuil de pauvreté et les pauvres inaptes au travail que les travailleurs ayant épuisé leurs droits au chômage ou victimes de restructurations industrielles. Le nombre de destinataires du programme augmente très rapidement, de 0,85 million en 1996 à 2,66 millions en 1999 et 23,3 millions en 2008. Cette courbe suit étroitement la courbe des mécontentements sociaux (Cho, 2010). Le programme de *dibao* rural suit une courbe similaire. En 2008, il couvre 66 millions de personnes.

En 2003 et en 2007 sont établis deux systèmes de couverture santé, le premier pour les résidents ruraux, le second pour les résidents urbains ; puis, en 2009 et en 2011, la Chine met en place des systèmes de couverture minimale vieillesse.

Depuis la crise de 2008, la question de la protection sociale a pris une place centrale dans la réflexion du gouvernement et du Parti communiste (Zhu, 2009). Elle ne s'inscrit plus seulement dans une perspective « sécuritaire » et prend un « tournant keynésien ». Comme leurs homologues internationaux, les experts chinois prennent conscience que la protection sociale est aussi un amortisseur de crise. En 2009, le rapport collectif « Construire un système de sécurité sociale bénéficiant à toute la population » (Wei, 2010) met l'accent sur l'augmentation nécessaire des salaires pour soutenir la consommation et sur le rôle que peut jouer la protection sociale pour stimuler la demande intérieure. Le développement de la protection sociale pour tous est désormais fixé comme un objectif national.

**26-** La plupart des programmes s'effectuent à l'initiative des organisations multilatérales ou bilatérales (Chisinga, 2007), dans le cadre de projets-pilotes. Aussi, lorsque le financement international s'arrête, les expériences prennent fin, signe que la protection sociale ne figure pas au nombre des priorités des gouvernements des pays pauvres. Ce manque d'intérêt est peut-être aussi dû à la non-pertinence de

certains programmes – notamment des TCE – pour les pays pauvres. Apprendre des expériences étrangères implique également de savoir dégager les leçons réelles de ces expériences, de savoir identifier les éléments importables des éléments qui ne le sont pas et de savoir tenir compte des contextes économiques, sociaux, géographiques et culturels des pays.

#### **Encadré 5 – La diffusion des programmes de TCE en Afrique subsaharienne**

Depuis quelques années, les organisations internationales, les experts et un nombre croissant de pays donateurs et d'agences internationales de développement prônent la création de programmes de TCE en Afrique subsaharienne, sur le modèle latino-américain. On en comprend aisément les raisons : la pauvreté y est demeurée endémique ; or, les programmes de TCE, associés à une technologie de mise en œuvre maîtrisée, semblent fournir des résultats positifs et quantifiables.

Le mouvement en faveur de la protection sociale en Afrique est nettement impulsé par les agences du Nord : le DFID et la Banque mondiale en tout premier lieu, mais aussi l'UNICEF, l'USAID, l'OIT, l'Union européenne, la GIZ, le CAD de l'OCDE (POVNET) et de grandes ONG internationales (Hickey et al., 2009). Plusieurs programmes-pilotes ont été mis en place dans des pays de l'Afrique de l'Est et du Sud et, plus rarement, en Afrique de l'Ouest et du Centre. En 2005, la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique

recommande les TE comme moyen de lutter contre la pauvreté ; l'année suivante, l'Union africaine préconise d'aller dans cette voie.

Les programmes de l'Éthiopie, du Kenya, du Malawi et de la Zambie sont souvent cités en exemples. Cependant, en dehors du programme éthiopien de filet de sécurité productif (Productivity Safety Net Programme), conditionné par la participation à des travaux publics, peu de programmes peuvent être considérés comme des réussites. La plupart se font sous l'impulsion des donateurs et leur ampleur est limitée. Ils ne prennent en charge que des catégories restreintes de la population et dépendent étroitement du financement et de la pression internationale.

Anna McCord (2009) cite six facteurs qui bloquent l'adoption des programmes de TE par les gouvernements africains : 1<sup>o</sup> la contrainte fiscale, car la majorité des pays considère que les programmes de TE sont trop coûteux pour être financés sur leur budget, 2<sup>o</sup> la perception de ces programmes comme des dépenses sociales faites au détriment des investissements productifs, 3<sup>o</sup> le renforcement d'une culture de la dépendance parmi les destinataires, 4<sup>o</sup> la faible rentabilité politique de ces programmes pour l'élite au pouvoir, 5<sup>o</sup> le manque de cohérence entre les préférences des donateurs et 6<sup>o</sup> la difficulté de mettre en œuvre des méthodes de ciblage.

**27-** Ainsi, alors que la diffusion de programmes conditionnels d'Amérique latine fait l'objet d'une attention particulière en Afrique subsaharienne, leur valeur pour cette région reste problématique (Schubert et Slater, 2006). En effet, l'intérêt de la conditionnalité n'existe que si le problème se situe réellement du côté de la demande de services sociaux. S'il n'y a pas assez d'écoles ou de centres de santé, si les maîtres et les personnels de santé font défaut, si les équipements scolaires ou de santé sont insuffisants en nombre et en qualité, un programme conditionnel n'aurait que peu d'intérêt, voire pourrait créer davantage de problèmes. Dans plusieurs pays à faible revenu, notamment en Afrique subsaharienne, les questions de formation du capital humain semblent donc relever davantage d'une insuffisance de l'offre que d'une stimulation de la demande. Par ailleurs, les difficultés d'administration de programmes conditionnels et les coûts de gestion peuvent être élevés dans des pays à capacité administrative et financière réduite. Enfin, des programmes trop conditionnels et trop ciblés peuvent se révéler moins efficaces dans la lutte contre la pauvreté que des programmes d'allocations à ambition plus large (Hanlon et al., 2010 ; Ulriksen, 2012).

## 6. Conclusion

**28 -** Depuis la toute fin des années 1990 et le début des années 2000, la protection sociale a gagné une légitimité internationale dans les politiques de développement. Le consensus contemporain marque à la fois une évolution forcée des positions de l'OIT vers la prise en compte des populations en dehors du travail salarié, la distanciation de la Banque mondiale vis-à-vis de la conception excessivement « néolibérale » qui avait guidé son action auparavant, et l'intervention d'organisations actives dans le développement, comme le DFID et le PNUD, en faveur d'une perspective dite de « troisième voie » mettant au premier plan la protection sociale pensée comme un droit minimal et comme un investissement social.

**29-** Si ces évolutions marquent un rapprochement évident de positions, il n'en demeure pas moins que nous sommes encore loin de la réalisation d'un véritable consensus international. De fortes divergences subsistent, portant notamment sur la place relative à accorder au secteur public et au secteur privé, le ciblage ou l'universalisme, les conditionnalités ou l'accès inconditionnel au droit à l'aide.

**30-** Par ailleurs, on peut s'interroger sur la validité des anticipations excessivement positives quant à la portée des programmes de protection sociale. L'acceptation de la notion n'a été possible qu'au prix de l'insistance sur l'efficacité de ces politiques en matière de lutte contre la pauvreté à moyen et à long terme. Toutefois, si les évaluations montrent des résultats incontestables à court terme (fréquentation de l'école, santé des populations suivies), il existe peu de preuves des effets à long terme. Les hypothèses d'un taux d'emploi plus élevé et d'une meilleure qualification des enfants qui ont bénéficié des programmes de TCE relèvent largement de la politique prophétique (Valencia Lomelí, 2008). La protection sociale demeure une composante de la politique de lutte contre la pauvreté, mais elle ne constitue pas une politique de l'emploi, ni une politique de croissance. Les pays émergents caractérisés par la montée des inégalités sociales, comme le Brésil ou la Chine, sont très sensibles à la nécessité de créer des socles de protection sociale. Par contre, les pays les moins avancés sont plus intéressés par la mise en œuvre de stratégies de croissance ou de programmes électoralement payants (Chisinga, 2007 ; Hickey et al., 2009).

**31-** En tout état de cause, la question du financement de programmes de protection sociale se pose. Certaines études estiment que le coût de la protection sociale atteint un modeste pourcentage de 0,5 % à 2,7 % du PIB des pays pauvres (BIT, 2006 ; ILO, 2008). Reste que dans des pays où l'aide internationale représente entre 35 % et 60 % du budget, cet effort est tout à fait considérable et les programmes sociaux reposent avant tout sur les épaules des donateurs. La diffusion de la protection sociale n'est alors possible que si la communauté internationale accepte son devoir de

financer à long terme une politique sociale globale au niveau mondial. Dans cette perspective, la protection sociale serait un des éléments-clés du filet de sécurité sociale à l'échelle planétaire évoqué notamment par Jean-Michel Severino et Jean-Michel Debrat (2010).

# FINANCES PUBLIQUES

## Société assurantielle, société du risque, ou culture du risque ?

Patrick Peretti-Watel

Chargé de recherches, Inserm UMR379

[www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf](http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf), mars 2012

Cet article entreprend de retracer brièvement l'histoire de la notion de « société du risque », d'abord en la situant dans le prolongement des travaux de François Ewald sur le développement des assurances, puis en s'interrogeant sur la véritable spécificité de ce nouveau type de société. La société du risque est-elle caractérisée par la prolifération de nouveaux dangers, ou par la diffusion d'une nouvelle attitude à l'égard des dangers et, plus généralement, d'une nouvelle façon de mener nos existences ?

### Le risque et l'avènement de la société assurantielle

La principale origine étymologique du mot « risque » renvoie à l'italien *risco* : l'écueil qui menace les navires et, au-delà, tout danger auquel sont exposées les marchandises en mer. Ce mot apparaît au XIV<sup>e</sup> siècle avec l'assurance maritime qui accompagne la recherche de nouveaux débouchés par les armateurs des villes-états italiennes. Le risque est donc d'emblée associé à une volonté d'entreprendre, de prévenir les coups du sort... mais à condition que la menace soit de nature accidentelle : les dommages d'une tempête seront assurés, pas ceux d'une mutinerie. Le risque se distingue ici du danger dont l'étymologie nous ramène

au latin *dominarium*, le pouvoir de dominer, qui implique une volonté adverse. Au contraire, le risque est accidentel, c'est un aléa qui ne résulte pas d'une volonté de nuire.

Dans son ouvrage de référence, *L'État providence* (1986), François Ewald montre comment en France, aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, les usages de la notion de risque et le développement concomitant des assurances ont permis de proposer un nouveau type de contrat social, aboutissant ainsi à ce que l'on pourrait appeler des « sociétés assurantielles ». Pour cela, Ewald examine en détail le problème des accidents du travail. Au XIX<sup>e</sup> siècle, l'industrialisation induit une multiplication des accidents impliquant des machines à vapeur. Le traitement juridique de ces accidents nécessite que l'on détermine qui, de l'ouvrier ou du patron, a commis une faute. Or, lorsqu'une machine à vapeur explose, il est bien délicat de déterminer qui a fauté. Plus généralement, la recherche de la faute paralyse l'activité de l'entreprise, alimente un climat de guerre sociale au sein de celle-ci et, au final nuit à l'industrialisation. Les juristes ont alors imaginé un nouveau principe d'imputation des réparations qui fait l'économie de la



recherche de la faute en lui substituant la notion de risque : toute activité engendre normalement des risques d'accidents qui doivent être courus pour le bien collectif.

Dès lors, il ne s'agit plus d'incriminer l'une ou l'autre partie mais de prévoir une répartition équitable de la réparation des dommages entre elles. Concrétisée par la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, cette solution introduit les mécanismes assurantiels dans le dispositif juridique, en permettant à la fois la poursuite de l'activité et la réparation des dommages. Elle institutionnalise ainsi la notion de risque professionnel.

Professionnel, le risque va devenir social dès 1905, avec la loi sur l'assistance obligatoire pour les personnes âgées, les infirmes et les indigents, puis davantage encore avec le développement des assurances sociales après 1945. Bien sûr, vieillir n'est pas un accident, mais la notion de risque permet de socialiser les inégalités de toutes sortes : chacun de nous risque de naître pauvre, infirme ou débile, ou de le devenir, surtout à la fin de sa vie. C'est ce risque fourre-tout que prennent en charge les assurances sociales en rejoignant la perspective de John Rawls (1987) : pour que les hommes acceptent d'instituer un contrat social équitable, il faut que, au moment où ils l'instituent, ils ne sachent pas encore quels seront leur statut, leurs capacités, leurs ressources.

Ce « voile d'ignorance » introduit un risque artificiel, fictif, qui permet de surmonter les égoïsmes particuliers et d'instituer un contrat égalitaire. On voit que l'efficacité de la notion de risque tient

au fait qu'elle ne désigne pas une catégorie déterminée d'événements, mais une façon de se les représenter qui s'étend sans cesse à de nouveaux objets et finit par caractériser tout lien social : « *Le processus d'accidentalisation des événements individuels et sociaux est directement lié à la diffusion de la notion de risque et des pratiques du risque. Avec cette caractéristique que rien n'étant en soi un risque, tout peut en être un. (...) nous sommes tous, quelles que soient notre bonne santé ou l'absolue moralité de notre conduite, des risques les uns pour les autres. Le risque est le mode moderne du rapport à autrui.* » (Ewald, 1986, pp.19-20).

Cette « accidentalisation » - cette « assurantialisation » du social - nous rapproche de l'utopie décrite par Émile de Girardin dès 1852. Pour celui-ci, l'assurance constituerait l'essence du politique, le risque serait une catégorie philosophique mettant entre parenthèses morale et religion, la société et ses institutions auraient été créées par l'homme pour le protéger contre les risques qui le menacent. Dès lors, le contrat social se réduirait à un contrat d'assurance, librement consenti par les citoyens pour se prémunir contre ces risques, lesquels devraient être estimés par un calcul probabiliste pour orienter une politique scientifique.

### **De la société assurantielle à la société du risque : une rupture décisive ?**

L'*État providence* s'achève par l'examen d'un nouveau type de risque qui défie les

techniques actuarielles usuelles : le risque écologique. À la fois rarissimes et gravissimes, les catastrophes écologiques ou technologiques sont difficilement assurables, puisqu'on ne peut estimer ni leur probabilité d'occurrence ni les dommages associés. Et lorsque, au contraire, ce risque se niche dans le quotidien, se loge insidieusement dans l'air, l'eau et les aliments, il prend encore les techniques assurantielles en défaut, surtout lorsque les dommages sont irréversibles et n'apparaissent qu'après une longue période de latence (Moatti, 1991).

Ce constat apparaît comme le point de départ de la réflexion du sociologue allemand Ulrich Beck (1992) qui va forger et populariser la notion de « société du risque ».

Beck souligne la gravité des risques contemporains et met en cause leur origine humaine : les catastrophes technologiques auraient supplanté les catastrophes naturelles, et de même la pollution industrielle produirait un risque diffus plus dangereux que les épidémies de l'ancien temps. Autrement dit, les risques majeurs ne résulteraient plus d'un défaut de contrôle humain sur la nature, mais plutôt d'un « surdéveloppement » technologique.

Ces risques seraient des externalités négatives incontrôlées, consécutives à la production de richesses, et leur inégale distribution dans la population constituerait un nouveau facteur de stratification sociale, même si à plus long terme nul ne pourra leur échapper. En effet, leur diffusion serait d'autant plus

rapide qu'ils sont le plus souvent invisibles, inodores et sans saveurs, avec des conséquences décalées dans le temps. Selon Beck, dans la mesure où ces risques échappent à toute expérience directe, la science devient le médiateur nécessaire pour les appréhender. Or, les experts qui tentent d'adapter des techniques actuarielles devenues obsolètes aux risques contemporains se trompent ; ils trompent le public en dissimulant l'ampleur de ces risques, comme leur incapacité à les maîtriser, et en légitimant donc une gestion des risques inopérante. La science serait ainsi impuissante face aux risques globaux contemporains, mais aussi complices puisque, à travers le progrès technique, c'est en se mettant au service du profit qu'elle aurait fabriqué et diffusé les risques contemporains. D'une certaine façon, la société du risque que décrit Beck sonne donc le glas de la société assurantielle : elle en marque l'échec, elle en dénonce les travers.

Toutefois, cette rupture apparente doit être relativisée à plus d'un titre. D'abord, il est vrai que le risque a été victime de son succès dans la seconde moitié des années 1980. Il a colonisé des domaines de plus en plus hétérogènes, trop rapidement pour que ses outils de calcul parviennent à s'adapter, tandis que ses utilisateurs espéraient pouvoir éradiquer le danger en oubliant que les techniques du risque visent à domestiquer le hasard, non à l'éliminer (Duclos, 1996). Mises au service d'une quête du risque nul, d'avance vouée à l'échec, elles ont déçu. Leurs utilisateurs ont redécouvert douloureusement la complexité de leurs objets, parfois de façon spectaculaire (Tchernobyl,

*Challenger*) : certains risques sont rémanents, d'autres sont concurrents, et la réduction des uns renforce les autres (cf. par exemple pour le risque routier, Galland, 1991). Les professionnels du risque ont donc réajusté leurs prétentions à la baisse, ce qui pourrait s'interpréter comme un processus de recadrage de ses usages, marquant l'arrivée à maturité de la notion de risque après une période de turbulences. D'une certaine manière, le principe de précaution illustre cette transition : lorsqu'une menace ne peut être « mise en risque », elle doit être provisoirement gérée avec une attention particulière, jusqu'à ce que le savoir scientifique ait suffisamment progressé pour permettre de rebasculer dans l'univers du risque, de la prévention et de l'assurance (Bourg & Schlegel, 2001).

Ensuite, il faut replacer les premiers travaux de Beck dans leur contexte historique, d'autant qu'ils ont été traduits en français avec près de vingt ans de décalage.

La lutte contre la pollution, comme la gestion des risques technologiques et sanitaires ont tout de même beaucoup progressé depuis les années 1980, peut-être d'ailleurs en partie grâce à la diffusion des idées de Beck, d'abord en Allemagne puis ailleurs. Par exemple, Beck dénonce une sorte de « conspiration du silence » des puissants qui taisent aux masses l'ampleur des risques écologiques auxquels ils les exposent. Or aujourd'hui, au moins dans les pays développés, on observe souvent la situation inverse : par exemple, en France, les autorités ont mis sur pied une mission interministérielle sur l'effet de serre, mais les campagnes

médiatiques initiées pour sensibiliser le public aux conséquences climatiques de ce phénomène ont bien du mal à atteindre leur objectif (Peretti-Watel & Hammer, 2006).

### **Société du risque, ou culture du risque ?**

Enfin, l'apparition des risques écologiques, technologiques ou sanitaires, ne constitue peut-être pas l'événement décisif à l'aune duquel il faudrait juger les succès et les échecs de la notion de risque. Pour Ewald, on l'a vu, le risque ne renvoie pas à une catégorie finie de phénomènes, c'est à la fois un mode de représentation et une posture. Un objet donné devient un risque si on se le représente comme tel, c'est-à-dire comme un accident, un aléa accessible au calcul probabiliste ou statistique, ou plus généralement à une forme de savoir expert, et cela afin de pouvoir le rendre prévisible, le domestiquer, pour assurer (au sens le plus général du terme) une activité.

Or, le plus grand succès du risque, c'est sans doute que ce mode de représentation, cette attitude, sont devenus une nouvelle norme comportementale à laquelle chacun est désormais tenu d'adhérer : c'est ce que le sociologue anglais Anthony Giddens appelle la « culture du risque » qu'il définit comme « *un aspect culturel fondamental de la modernité, par lequel la conscience des risques encourus devient un moyen de coloniser le futur* » (Giddens, 1991, p. 244). Selon Giddens, nous vivons dans une société non plus orientée vers le passé mais vers l'avenir, au sein de laquelle les individus sont de plus en plus autonomes et incités à prendre leur destin en main, à

gérer eux-mêmes au quotidien leur trajectoire biographique, à devenir les entrepreneurs de leur propre existence. Nous sommes exhortés à anticiper notre avenir, à « coloniser » le futur, en restant attentifs aux risques et aux opportunités qu'il recèle, à prendre aujourd'hui les décisions qui assureront notre bien-être demain, en nous appuyant sur des savoirs experts qui fournissent des chiffres pour nous guider. Cette « mise en risque » touche tous les aspects de notre quotidien : carrière professionnelle, couple et famille, santé...

Avec cette culture du risque, le type idéal de l'*homo oeconomicus* mettant en oeuvre une rationalité instrumentale en univers incertain est devenu la nouvelle norme à laquelle chacun est tenu de se conformer. Toutefois, la diffusion d'une norme n'est jamais parfaite ni homogène, elle rencontre des terrains d'élection et des résistances, elle doit composer avec des normes antérieures, elle peut être détournée ou susciter des effets inattendus. Par exemple, paradoxalement, l'adhésion à la culture du risque peut nourrir des croyances superstitieuses, comme le recours à la voyance (Giddens, 1991 ; Peretti-Watel, 2005). De même, des personnes qui ont le sentiment de ne pas maîtriser leur existence quotidienne, qui échouent donc à se conformer à la culture du risque parce qu'elles se sentent soumises à des périls qui échappent à leur contrôle (en particulier dans leur travail), s'exposent parfois délibérément à de grands risques pendant leurs loisirs, notamment en pratiquant des « sports extrêmes » pour restaurer un sentiment de maîtrise. La prise de risque

inconsidérée, « gratuite », apparemment incompatible avec le modèle de l'*homo oeconomicus*, s'interpréterait alors pourtant comme une tentative pour respecter malgré tout cette norme comportementale (Lyng, 1990 ; Peretti-Watel, 2005).

En conclusion, la vraie originalité des sociétés contemporaines réside peut-être moins dans l'apparition de nouvelles menaces, écologiques, technologiques ou sanitaires, que dans la diffusion d'une nouvelle norme comportementale qui régirait aussi bien les rapports à soi que les rapports aux autres. Bien sûr, cette culture du risque n'est pas exempte de contradictions, elle rencontre des résistances d'ailleurs légitimes, et suscite des effets paradoxaux. Tout compte fait, ce sont peut-être ces points de fragilité qui en disent le plus long sur les transformations que connaissent aujourd'hui nos sociétés.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Loi de finances 2013

### Coupe budgétaire: pourquoi la polémique ?

Salah Agueniou

La Vie économique du 22-04-2013

Depuis 2007, les dépenses d'investissements explosent. Pour 2013, le montant global des crédits de paiement dépasse les 100 milliards de DH. Avec une consommation très élevée, le pays a d'énormes problèmes de financement.

«La soutenabilité des équilibres macroéconomiques semble devoir s'inviter, aujourd'hui plus que jamais, à une réévaluation de notre modèle de croissance dans sa triple dimension de l'investissement, de la consommation et en particulier du financement». Ce constat est du Haut commissariat au plan (HCP), et il l'a dressé au début de cette année, à l'occasion de sa présentation du budget économique prévisionnel de l'année 2013. En réalité, ce n'est pas la première fois que le HCP alertait sur la soutenabilité du modèle actuel de croissance. Ces dernières années, il y revient de façon itérative pour dire en gros ceci : le Maroc a mis en œuvre une politique budgétaire expansionniste, faisant exploser le taux d'investissement et améliorant de façon régulière la consommation des ménages ; et en contrepartie, la balance commerciale se dégrade de plus en plus, le déficit budgétaire file à vive allure et le financement de l'économie devient problématique.

Les gouvernements successifs -car ce n'est pas le propre de l'actuel- ont-ils tenu compte de ces alertes ? Bien sûr que non, sinon le déficit budgétaire, devenu aujourd'hui problématique, ne se serait pas aggravé de façon aussi spectaculaire qu'il l'a été ces deux dernières années. De ce point de vue, la polémique à propos du volume de l'investissement budgétaire pour l'exercice 2013 qui enfle depuis quelques jours, pose un problème qui peut être résumé ainsi : l'erreur, s'il y en a une, ce n'est pas d'avoir gelé 15 milliards de DH de dépenses de paiement, c'est de les avoir programmés.

Il faut bien le dire, depuis 2007, il y a eu une...explosion des dépenses d'investissement. Contenues dans la limite de 20 milliards de DH jusqu'en 2006, les dépenses d'investissement du budget ont brusquement augmenté de quelque 25% en 2007, de 38,5% en 2008, de 25,5% en 2009 et encore de 20% en 2010 ! En 2011, elles ont été stabilisées à leur niveau de 2010, soit 53,9 milliards de DH, et en 2012 elles ont progressé encore de 10%. Pour 2013, elles ont été maintenues à leur niveau de 2012, soit 59 milliards de DH.

Mais ce que l'on ne dit pas assez, ou ce que certains observateurs ne semblent pas avoir suffisamment observé, c'est que

l'investissement ne se limite pas à ces seuls montants que l'on retrouve chaque année dans le budget au titre des charges de l'Etat. Il y a également, et depuis longtemps, des crédits de report et des crédits d'engagement pour l'exercice suivant, si bien que le montant global des crédits de paiement mis à la disposition des administrations publiques atteint des montants qui peuvent donner le vertige. Pour 2013, par exemple, l'enveloppe totale des crédits d'investissement de l'administration se monte à 100,6 milliards de DH.

Ce montant est composé des crédits d'investissement de l'exercice 2013 pour 58,91 milliards de DH, des crédits de report pour 13,5 milliards de DH, et des crédits d'engagement pour 28,15 milliards de DH. Et cela, sans parler des dépenses d'investissement des comptes spéciaux du Trésor, des collectivités locales, des entreprises et établissements publics et des services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA). Au total, le volume global des investissements publics (investissements consolidés) se chiffre à 180,3 milliards de DH en 2013.

Pour s'en tenir aux dépenses d'investissement du budget, les montants sont arrêtés, bien évidemment, avant la fin de l'exercice. Il se trouve que cette année, environ un mois après le vote de la Loi de finances, on se rend compte que les crédits de report, ce n'est plus 13,5 milliards DH, mais 21 milliards. Du coup, le volume global des crédits de paiement n'est plus de 100,6 milliards de DH, mais de 108,1 milliards. Avec le déficit budgétaire de 7,2% du PIB en 2012, et qui

n'a été connu que bien après la clôture de l'exercice, le gouvernement a dû se rendre compte qu'à ce rythme, les dépenses d'investissement ne pouvaient que faire déraiper encore plus les finances publiques. Et c'est ainsi qu'il décide, moyennant un décret, de "couper" une partie des crédits de report : 15 milliards de DH.

### Quels choix pour maîtriser le déficit budgétaire ?

Maintenant, est-ce que ces 15 milliards en moins vont affecter la croissance ? Il est franchement difficile d'affirmer quoi que ce soit. Pour une raison simple : chaque année, il y a des reports de crédits, ce qui veut dire que l'on ne réalise presque jamais la totalité des dépenses prévues.

Ceci, d'une part. D'autre part, le modèle de croissance du Maroc, fondé sur la demande intérieure, pose depuis quelque temps d'énormes problèmes de financement. Avec des mots plus simples, on dira que le pays n'a plus les moyens financiers pour soutenir un tel niveau d'investissement et de consommation. Le piège, pour ainsi dire, de ce modèle est qu'il génère un double déficit : celui des finances publiques, en raison de budgets d'investissement volontaristes et de charges de compensations de plus en plus pesantes, et celui des comptes extérieurs à cause de la croissance soutenue des importations précisément pour satisfaire la demande intérieure ; le tout dans un contexte de fort renchérissement des matières premières importées, notamment l'énergie.

Résultat : le gap entre le taux d'épargne nationale et le taux d'investissement ne cesse de se creuser : il a atteint 10% du PIB en 2012, au lieu de 8% en 2011 et 4,5% en 2010. Et si l'on ne tenait compte que de l'épargne intérieure, l'écart avec le niveau de l'investissement culmine à 11,5% en moyenne entre 2008 et 2012, contre une moyenne de 6,3% entre 2004 et 2007 ! C'est proprement insoutenable. Et cela explique le changement de trajectoire de la courbe d'endettement du Trésor : après un mouvement baissier, la courbe depuis trois ans se remet à grimper et elle frôle aujourd'hui les 60% du PIB.

Dans ces conditions, vouloir maîtriser le déficit budgétaire, c'est nécessairement faire des choix ; et le plus simple, sur le plan technique si l'on peut dire, c'est de réduire le rythme des investissements budgétaires. Mais alors dans quelles proportions et quel pourrait en être l'impact ? Car, il est clair que le gel de 15 milliards de DH ne peut avoir qu'un impact minime sur le solde du budget. L'autre possibilité serait de réfréner la consommation, et là une multitude d'instruments existent, mais leur maniement est très délicat, pour le moins : augmenter les impôts (pour qui et dans quelles proportions ?), geler les salaires, et, pourquoi pas, utiliser la variable monétaire pour agir sur les taux d'intérêt (à ceci près que la banque centrale est une institution autonome, dont les missions sont clairement fixées par la loi).

Qu'ont fait les pays qui ont été confrontés à ce genre de difficulté ? L'Argentine, qui a connu une crise aiguë en 2002, avec un déficit budgétaire de 16%, a réduit sa consommation de près de 10 points, en

passant de 84,5% du PIB à 75% en 2011. Parallèlement elle a augmenté l'investissement en le faisant passer de 12% du PIB en 2002 à 22,6% en 2011. L'Espagne et le Portugal ont fait l'inverse : ils ont baissé l'investissement et augmenté la consommation.

Rappelons ici que le Maroc a un taux d'investissement parmi les plus élevés au monde. Dans le même temps, la consommation reste également très élevée, à 80% du PIB. Pour un pays faiblement exportateur, il est difficile de maintenir à ces niveaux-là les deux variables (consommation et investissement). La Chine, par exemple, a un taux d'investissement supérieur à celui du Maroc (45,5% du PIB), mais sa consommation ne représente plus que 47,7% du PIB au lieu de 62,5% en 2000.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## La coordination des politiques économiques, une nécessité

**Laurence BOONE, Chef économiste à la Bank of America, Merrill Lynch**  
**Problèmes économiques/15- 30 novembre 2012**

La crise financière de 2008 suivie de la crise de la dette souveraine ont montré les limites du mode de gouvernance de la zone euro. Longtemps écartée, la coordination des politiques économiques apparaît aujourd'hui indispensable à la sortie de crise. Pour l'heure, le choix semble être celui d'une gouvernance décentralisée, administrée essentiellement dans un cadre intergouvernemental. Après avoir analysé les forces et faiblesses de la réforme à l'œuvre, l'auteur insiste sur la nécessité d'aller plus loin dans la coordination des politiques économiques nationales, préalable à une union monétaire solide.

### Zone euro : une coordination a minima des politiques économiques

La mise en place de l'euro a été accompagnée d'un débat de courte durée sur la nécessité d'une gouvernance de la zone euro, celle-ci ayant été écartée assez rapidement par une partie des États membres (Begg, Hodson et Maher, 2003). Si le traité stipule que « les États membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil » (art 121), le principe « pratique » qui a dicté les liens entre les politiques économiques des États membres a été celui de subsidiarité : ne peut être politique commune qu'une politique touchant directement l'économie de la zone ou de l'union

(Bénassy-Quéré et al., 2010). Tout le reste demeure de la souveraineté nationale. Ainsi, seule la politique monétaire est commune pour les pays de la zone euro et la politique de la concurrence pour les vingt-sept membres du grand marché intérieur. La mise en place du cadre de politique économique a été totalement conditionnée par ce principe fondateur.

### L'indépendance de la BCE menacée

Le taux de change est un instrument régulateur des déséquilibres macroéconomiques. En changes flottants, un pays s'engageant sur la voie de dépenses excessives voit ses taux d'intérêt s'élever, ce qui évince les investissements privés et entraîne l'appréciation de la monnaie. La dépression de la demande interne et externe qui s'ensuit provoque une réduction de l'activité économique. Dans une union monétaire, le problème est différent et une attitude de « free riding » est possible: la hausse des dépenses publiques d'un pays ne se traduit pas par une hausse aussi importante des taux d'intérêt. Il peut n'y avoir aucune hausse (c'est bien ce que l'on a vu pendant toute cette période depuis la naissance de l'euro), ce qui ne pénalise pas autant ou pas du tout le(s) pays



dépensier(s). Chacun a donc intérêt à soutenir sa demande puisque personne n'en paie le prix par une appréciation des taux d'intérêt et de change. Le risque est que tous les pays optent pour une telle politique, les finances publiques de l'ensemble de la zone se détériorent et l'ensemble de la zone subit des taux d'intérêt plus élevés, une appréciation de la monnaie unique et une détérioration de la compétitivité. Le comportement de « free riding » qu'autorise la disparition du change peut donc déséquilibrer les économies de la zone euro (Commission Working Group 4a on Governance, 2001).

De tels comportements menacent directement l'indépendance et la crédibilité de la Banque centrale européenne (BCE). En cas de dérive budgétaire des pays membres de l'union monétaire, la BCE se verrait contrainte d'augmenter ses taux et de générer une dépression de l'activité. Plus grave, en cas de crise budgétaire, comme le soulignaient déjà Eichengreen et Wyplosz (1998), la possibilité de défaut d'un État membre met la BCE sous forte pression pour le sauver. Avec l'intégration financière favorisée par la monnaie unique, le défaut d'un pays aurait en effet des conséquences sur tous les systèmes bancaires et financiers de la zone. Une telle situation nécessiterait alors l'intervention de la BCE qui doit assurer, outre la stabilité des prix, la stabilité financière. Les pays menacés de défaut pourraient faire pression sur la BCE pour monétiser leurs dettes. C'est à la fois l'indépendance de la BCE, la bonne conduite de la politique monétaire et la stabilité de la zone euro tout entière qui seraient menacées.

Face à ces menaces, les arguments positifs « poliey mix » plus favorable à la croissance que créerait une coordination intelligente entre politiques budgétaires multiples et politique monétaire unique (Begg, Hodson et Maher, 2003) ont eu peu de poids. Le dialogue entre la BCE et les autorités budgétaires a fait peur en alimentant les risques de tentative d'influence des gouvernements sur la BCE (Alesina et al., 2001 ; Beetsma et Uhlig, 1999). Et l'argument minimaliste prônant que chacun conduise rigoureusement sa politique budgétaire et ôtant toute nécessité de coordination a dominé (Alesina et al., 2001 ; Buti et Giudice, 2002). Dans ce cadre, la politique monétaire s'occupe des chocs conjoncturels symétriques, la politique budgétaire des chocs conjoncturels asymétriques, dans les normes fixées.

Avant la crise, la « coordination » des politiques budgétaires est apparue comme nécessaire uniquement pour préserver la stabilité de la zone comme l'indépendance de la BCE. Dans ce cadre, l'objectif a été de limiter les comportements potentiellement déviants de certains pays en matière budgétaire et non d'harmoniser les politiques budgétaires. Plutôt qu'une coordination des politiques, c'est donc un système de règles plus fortes pour empêcher l'apparition de comportements déviants qui a été mis en place.

### Une coordination insuffisante des politiques structurelles

Des arguments similaires - éviter des politiques économiques nuisibles à la bonne conduite de la politique monétaire

- ont été avancés pour souligner l'intérêt d'encadrer les politiques structurelles (Jacquet et Pisani-Ferry, 2000). Notamment, certaines politiques structurelles (salaires minimums, indexation des salaires) menacent la stabilité des prix et de l'inflation dans la zone. Ce qui pourrait aussi être à l'origine de la hausse des taux directeurs de la BCE. A l'inverse, une coordination des politiques structurelles aurait pu favoriser la mise en œuvre d'un « policy mix » plus favorable à la croissance avec des taux d'intérêt durablement moins élevés et une inflation modérée.

Cependant, d'une part, en raison du lien moins direct entre politiques structurelles et inflation qu'avec les politiques budgétaires et (probablement), d'autre part, en raison de la volonté fondatrice de ne pas créer de gouvernance économique de la zone euro, il n'y a pas eu d'effort particulier pour favoriser une coordination des politiques structurelles des Etats membres de l'union monétaire. La coordination des politiques structurelles a plutôt répondu à la volonté de partager des « bonnes pratiques » entre États européens, comme c'est le cas dans d'autres cadres internationaux tels l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou le G20. Ainsi, alors que des règles budgétaires précises s'appliquent aux États membres (de la zone euro), les bonnes pratiques structurelles s'appliquent indifféremment aux États de la zone euro comme aux autres pays de l'Union européenne. Naturellement, la recherche d'un consensus est plus difficile à vingt-sept États et cette politique moins

contraignante s'est révélée moins efficace (Wyplosz, 2010).

### Un modèle de coordination défaillant

La crise a bouleversé les fondements de cette organisation en montrant que les règles budgétaires édictées n'avaient peu ou pas été respectées et n'avaient pas réussi à prévenir des dérapages au point de laisser aller certains pays jusqu'au bord du défaut. En outre, elle a aussi montré que l'absence de coordination des autres politiques, prudentielles et structurelles, avait conduit à des déséquilibres macroéconomiques et financiers massifs susceptibles de mettre en danger la pérennité de la zone euro. En même temps, la politique monétaire a été extraordinairement efficace et la crédibilité de la BCE est restée intacte, malgré le risque de défaut de certains pays de la zone euro.

### Politique monétaire et rôle de la BCE dans la crise

Jusqu'à la crise, la mise en œuvre de la monnaie commune a été conduite de façon magistrale avec une apparente aisance qu'il faut saluer. La monnaie unique a contribué à la hausse des échanges commerciaux et a simplifié ces échanges et la mobilité des biens, des capitaux et des personnes en Europe (Commission européenne, 2010). Les marchés financiers ont emboîté le pas à l'intégration monétaire en diversifiant leur portefeuille en faveur des actifs de tous les pays de la zone euro, notamment sur le marché obligataire européen (BCE, 2010). La BCE, garante de l'euro, a acquis une crédibilité: elle a construit sa réputation

auprès des marchés financiers et des populations. L'inflation est restée très modérée depuis 1999 et l'euro est devenu une monnaie de réserve mondiale. Dans la crise, la BCE s'est montrée un acteur déterminant agissant de façon pragmatique et faisant preuve d'une souplesse inattendue dans le cadre qui lui a été assigné (même si l'on peut lui reprocher le faux pas de la hausse des taux à l'été 2008). Enfin, l'euro a atteint des niveaux record face au dollar, ce qui souligne la confiance des marchés dans la pérennité de la monnaie.

### Des divergences structurelles plus nombreuses

Le cadre de coordination budgétaire, le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), n'a pas été respecté en période calme, puis il a littéralement explosé pendant la tempête. Il a échoué et cette défaillance est d'autant plus importante que la politique monétaire a été crédible. Les règles du PSC ont été prises comme des minima (les pays ont généralement cherché à éviter de dérapier au-delà des 3 % plutôt que de revenir à l'équilibre) et l'esprit de la règle (être à l'équilibre en moyenne sur les cycles) a été peu respecté. En outre, les pays avec un surplus budgétaire (Espagne, Irlande) sont ceux dont les finances se sont le plus dégradées pendant la crise. La désinflation généralisée dans la zone et la crédibilité de la BCE ont entraîné une baisse durable des taux d'intérêt qui a permis un endettement public et/ou privé plus important que cela n'aurait sans doute été le cas si chaque pays avait été responsable de sa propre politique monétaire. Enfin, les sanctions n'ont pas été mises en

œuvre: la méthode intergouvernementale qui revient à instituer les gouvernements comme juge et partie dans l'évaluation des politiques budgétaires et le respect des règles a permis aux gouvernements de s'abstraire des sanctions. Au total, l'objectif de 3 % du PIS pour les déficits budgétaires a largement été dépassé et même lorsqu'il a été respecté, ce principe visant à assurer une stabilité budgétaire de la zone n'a pas suffi à l'assurer.

En l'absence de coordination des politiques structurelles, les divergences entre les pays membres ont augmenté. Les écarts de compétitivité se sont accrus avec les évolutions salariales, le crédit privé a explosé dans certains pays pour financer une consommation bien au-delà des revenus. Les écarts de balances de paiement se sont creusés. En taux de change flexible, les variations des monnaies auraient corrigé et probablement limité ces déséquilibres. En l'absence de ce mécanisme régulateur, ces derniers ont atteint une ampleur spectaculaire (Pisani-Ferry, 2010).

Les pays dont les déséquilibres sont les plus importants se retrouvent « piégés » par la monnaie unique et les pays en meilleure position n'ont d'autre choix que de participer à leur sauvetage: à la place de la coordination, c'est l'ingérence économique qui s'est mise en place pour réduire les divergences structurelles. Ce sont finalement l'explosion de la bulle du crédit et la récession globale qui ont révélé le caractère insoutenable des divergences budgétaires et structurelles dans l'union monétaire. Sans possibilité de dévaluer, la résorption des déséquilibres qui passe par un désendettement massif

et une diminution des salaires plonge les pays dans une récession d'autant plus prolongée que la perte de compétitivité des pays en difficulté a été importante. Comme la récession rend l'ajustement budgétaire plus difficile, la résorption des excès passés apparaît comme une tâche insurmontable sans un soutien des autres pays de l'union monétaire. Ce soutien venant avec des conditions de réformes de politiques économiques, c'est finalement une forme de gouvernance économique décidée par les pays « forts » de l'union monétaire qui va s'imposer pour sortir de la crise.

Il faut louer la capacité des gouvernements de l'union monétaire à mettre en œuvre des mécanismes de gestion de crise dans l'urgence la plus forte, mais aussi reconnaître que ces mécanismes apparaissent comme des palliatifs temporaires, en attente d'autres encore plus contraignants et pérennes. L'ingérence économique ne peut être un mécanisme de gouvernance durable de l'union monétaire.

### Les efforts de coordination : une réforme pas une révolution

#### Typologie des méthodes de coordination

Trois variables clés caractérisent les différentes formes de coordination: le champ, c'est-à-dire les politiques concernées, le niveau de centralisation et de délégation, et la méthode « douce » ou « forte ».

Plusieurs méthodes de coordination sont possibles (Begg, Hodson et Maher, 2003) : la méthode intergouvernementale où les

chefs d'État se retrouvent, analysent et décident, par opposition à la centralisation ou à la délégation à des institutions plus ou moins indépendantes.

Pour la politique monétaire et la politique de concurrence qui régule le bon fonctionnement du marché intérieur ainsi que pour la politique commerciale, la centralisation prévaut. Elle correspond à la mise en commun des instruments et des objectifs d'une politique donnée, les personnes en charge étant en principe directement responsables devant les citoyens concernés. Dans l'Union européenne, c'est un peu différent puisque la Commission européenne et la BCE sont responsables devant le Parlement européen.

Pour toutes les politiques économiques autres que la politique monétaire, le bon fonctionnement du marché intérieur et la politique commerciale, l'Europe a fait le choix de l'intergouvernementale. Les avantages d'une telle méthode sont que des gouvernements élus démocratiquement négocient sur la base de leur contrat électoral et sont a priori plus légitimes (a priori puisque certaines décisions peuvent se prendre à l'encontre des volontés nationales - par exemple, le choix des taux de TVA qui est encadré par l'Union européenne parce qu'il affecte le fonctionnement du marché intérieur). L'inconvénient est qu'une telle approche conduit à un biais qui consiste pour chaque gouvernement à privilégier les demandes nationales aux dépens de l'intérêt commun (Wyplosz, 2010).

Lorsque le mode de décision est délégué, la coordination peut être « dure » ou « douce ». Une méthode « dure » consiste à

fixer des règles dont le respect est vérifié par une institution supranationale. Celle-ci dispose d'instruments de coercition pour assurer la bonne mise en œuvre et le respect des règles. La méthode « douce » consiste en l'élaboration de codes de conduite, de cadres de référence. L'adhésion à ces codes vient d'une recherche de consensus à travers des revues annuelles, la pression des pairs et le benchmarking des bonnes pratiques.

L'efficacité d'une telle approche passe par la convergence de points de vue sur les politiques économiques, sinon sa mise en œuvre sera toujours minimale. Pour être efficace et pleinement acceptée par chaque économie, cette méthode demande une convergence de points de vue sur les mécanismes économiques entre les pays et les objectifs communs (Boyer, 2002). En théorie, la recherche d'un consensus vise à éviter une compétition nuisible comme, par exemple, le dumping fiscal ou salarial (Hugues Hallet, Ma et Demertzis, 2000). En pratique, elle est d'autant plus difficile à mettre en œuvre que les objectifs sont nombreux et que des dissensions sur les bonnes pratiques économiques et les structures économiques sous-jacentes existent. Vingt-sept pays hétérogènes rendent une telle pratique nécessairement difficile avec le risque que la recherche d'un consensus n'aboutisse qu'au plus petit dénominateur commun.

Dans leur souci de préserver les souverainetés nationales et de ne pas mettre en œuvre de gouvernance économique, les gouvernements ont choisi de décentraliser le plus possible les politiques autres que la politique

monétaire pour la zone euro et la politique de concurrence et des échanges commerciaux pour l'Union européenne. Dans l'approche européenne de précision, il ne s'agit pas de coordination entre les pays, mais plutôt de l'édification d'un corpus de normes plus ou moins contraignantes selon les domaines et le cercle de pays, États de la zone euro ou État de l'Union européenne. Pour l'union monétaire, les normes visent à éviter des dérapages. Elles sont plus contraignantes car l'impact perçu sur le bien collectif, l'euro, est plus directement visible. Pour l'Union européenne, ce lien direct manque (en dehors des règles de concurrence) et les normes sont très peu contraignantes. On parle de « code de conduite ». Dans les deux cas, le respect des normes est sous contrôle intergouvernemental, ce qui affaiblit la mise en œuvre, d'autant plus qu'un grand nombre de pays sont impliqués. L'Agenda 2000 sur la recherche et la haute technologie est un exemple de cette approche. Au total, elle ne parvient pas à engendrer l'émergence d'une idéologie de politique économique commune; il peut même y avoir des divergences entre les objectifs communs établis et les politiques et objectifs nationaux.

### Consolider les normes et mieux prendre en compte l'intérêt commun

En réponse à la crise et à l'échec du cadre mis en place, les gouvernements ont cherché à renforcer les règles et les contraintes existantes et aussi à faire converger les objectifs édictés au niveau européen et les objectifs des gouvernements nationaux. Inciter à une

meilleure appropriation par chaque gouvernement des objectifs communs est une progression majeure. Concentrer les avancées au niveau de l'union monétaire plutôt que de l'Union européenne est aussi important dans la recherche d'un consensus plus approfondi sur les politiques économiques. C'est aussi une recherche originale de troisième voie entre fédéralisme et décentralisation: l'objectif des réformes est de consolider l'union monétaire tout en évitant de fédérer plus avant les politiques.

### Vers une surveillance budgétaire et macroéconomique

- **Le semestre européen**

Le « semestre européen » a un double objectif: renforcer les règles et s'immiscer dans l'élaboration des budgets en amont de leurs votes par les parlementaires nationaux. Une discussion en amont doit permettre de sensibiliser chaque État membre à l'impact de son budget sur la politique budgétaire européenne. Le renforcement des règles vise à diminuer le conflit d'intérêts créé par la méthode intergouvernementale.

Le « semestre européen », adopté par les ministres des Finances le 7 septembre 2010, constitue un cycle de surveillance chaque « L'esprit reste de contraindre » les pays à ne pas déraiser l'année, de mars à juillet. Sur la base d'un rapport de la Commission européenne, le Conseil européen remet, tous les ans au mois de mars, des hypothèses sur les scénarios économiques. Les États membres intègrent ces hypothèses au mois d'avril et en tirent les implications pour leurs politiques budgétaires. Ils doivent à cette

**Repères N° 36/ Politique économique**

date transmettre à Bruxelles leur budget pour l'année suivante. Au mois de juin et de juillet, le Conseil européen et les ministres des Finances donnent leur avis aux États membres qui devront corriger leur loi de finances en conséquence avant de la transmettre pour vote au Parlement. En cas de manquement aux objectifs budgétaires, les sanctions sont renforcées et davantage automatiques. Ce cycle a commencé: les conclusions de Bruxelles ont été transmises au printemps 2011 ; il reste à voir comment elles seront traduites dans les budgets 2012.

Ce calendrier devrait à tout le moins faciliter le dialogue en amont sur les budgets et pourrait donc avoir une certaine influence. De même, les sanctions votées à la majorité inversée (il faut que la majorité des États membres s'opposent à la sanction proposée par la Commission européenne pour que le pays concerné y échappe) ne sont pas automatiques, mais il sera plus difficile d'y échapper (Union européenne, 2011). Cela dit, l'esprit reste de contraindre les pays à ne pas déraiser et non de se coordonner de façon positive pour former une politique budgétaire européenne.

- **Le pacte « euro plus »**

Le pacte « euro plus » s'inscrit dans la lignée des réformes budgétaires: la surveillance est élargie à des variables macroéconomiques structurelles (compétitivité, balances courantes, croissance du crédit) et elle devient un peu plus contraignante. Une évaluation de la situation macroéconomique des pays sera faite régulièrement et chaque pays s'engagera personnellement sur ses propres propositions de réformes chaque

**DRNC / DEJRG / SD**

année. La coercition sera assurée par un système de sanctions plus léger que pour la surveillance budgétaire. Le point fort est que chaque pays propose et explique à ses partenaires les réformes qu'il entend mettre en œuvre: chacun est donc « propriétaire » de ses réformes et celles-ci doivent être approuvées par les pays partenaires. Reste à voir si les gouvernements de la zone euro respecteront leurs propres engagements, au risque parfois de mettre en danger leur réélection. D'autant que l'horizon temporel d'évaluation et de correction pourrait dépasser le mandat électoral de chacun. Enfin, l'articulation avec les procédures déjà existantes de surveillance « douce » des politiques structurelles (les grandes orientations de politique économique) n'est pas spécifiée puisque le pacte « euro plus » s'applique d'abord aux États de la zone euro, ensuite aux autres États seulement de façon volontaire. Il y a un risque que l'on ajoute une strate de procédures sans accroître leur efficacité

- **Le mécanisme de gestion de crise**

La grande nouveauté dans la boîte à outils économiques de la zone euro est la mise en place d'un mécanisme de gestion de crise, géré conjointement par les États de la zone euro. Ce mécanisme est unique et fédérateur dans la mesure où il impose des politiques économiques aux pays qui y ont recours et où il mutualise un soutien financier à ces pays. Les mécanismes de résolution de crise, le Fonds européen de stabilité financière (FESF), qui doit durer jusqu'en 2013, et son successeur le Mécanisme européen de stabilité (MES), consistent, d'une part à financer les pays

en difficulté et, d'autre part, à les contraindre à mettre en œuvre des réformes structurelles. Il s'agit d'une ingérence économique des pays prêteurs chez les pays emprunteurs puisque toute aide financière n'est accordée qu'en échange d'un programme de réformes auquel les pays emprunteurs doivent adhérer de façon stricte et pour lequel ils sont contrôlés très régulièrement. Les pays prêteurs s'engagent financièrement et peuvent subir des pertes.

On ne peut véritablement parler de coordination ou de gouvernance, mais plutôt d'une fédération des risques. Il ne s'agit pas d'un système fédéral à proprement parler puisqu'il n'y a pas de mise en commun de la souveraineté des pays sur une base égalitaire, ni de volonté de transferts budgétaires stricto sensu. Il s'agit de prêts et en cas de défaut, ceux du MES (mais pas du FESF) seront seniors face aux investisseurs privés. Néanmoins, c'est un embryon de mécanisme de transferts budgétaires dès lors que les États membres sont prêts à assumer une partie des pertes des pays auxquels ils ont prêté. L'ambiguïté avec cet embryon de système fédéral est donc importante, d'autant que les prêts s'inscrivent dans le long terme.

La question qui demeure non résolue est celle de l'échec d'une telle stratégie: que se passe-t-il si l'État emprunteur n'arrive pas à conduire les réformes et à rembourser? La réponse qui existe aujourd'hui est que l'on poursuive cette stratégie aussi longtemps que nécessaire et possible. On ne peut cependant exclure un échec à terme pour certains pays,

l'histoire des prêts du Fonds monétaire international (FMI) l'a montré.

On peut donc légitimement s'interroger sur l'ampleur des pertes financières dans le cas où ces mécanismes échoueraient versus l'ampleur du coût de s'engager dans une voie directement plus fédérale, à l'américaine ou à l'allemande, et non chargée d'ambiguïté « forcée » comme ici. Relevons que paradoxalement pour le pays en crise, sa perte de souveraineté est plus importante que dans un système fédéral avec transferts budgétaires et que pour l'Union européenne, le coût financier est potentiellement moins bien contrôlé dans la mesure où la période de soutien par des prêts peut être très longue.

Ainsi, les réformes proposées au cours de la crise des années 2009-2011, le « semestre européen » et le pacte « euro plus », constituent des avancées certaines, reposant sur des normes et des contraintes plus fortes et une volonté de convergence plus développée pour les politiques budgétaires. Le cadre de surveillance des politiques macroéconomiques représente une volonté de faire converger les efforts de réformes structurelles nationales en ce qu'il ne s'agit pas d'un système fédéral à proprement parler une vision commune. En revanche, il n'y a pas eu d'évolution vers une coordination de la politique monétaire et des politiques budgétaires, les craintes quant à l'impact d'une telle coordination sur l'indépendance de la BCE ayant été renforcées avec la crise. De même, la surveillance financière n'a pas évolué dans le sens de plus de coordination, ce qui explique en partie que le mécanisme de gestion de crise n'a

pas complètement abouti. Enfin, la méthode de gestion reste dominée par l'intergouvernementale; centralisation et délégation demeurent écartées.

### Vers plus de coordination

La crise financière et celle des dettes souveraines ont entraîné des changements notables dans la gestion des politiques économiques. Le trait marquant de ces évolutions est un renforcement des règles qui s'imposent aux politiques nationales. A cet égard, il faut néanmoins souligner que les procédures de coercition demeurent du ressort intergouvernemental.

L'efficacité de ces changements pourrait être renforcée avec un pouvoir plus important des institutions européennes sur la mise en œuvre des procédures et des réformes. Il s'agit de permettre à une institution centrale de vérifier les comptes publics et les évaluations des politiques publiques. Il s'agit également de doter les institutions de procédures claires en cas d'échec des politiques de soutien, afin de gérer un échec potentiel sans nuire à l'indépendance et à la crédibilité de la BCE. Pour cela, les institutions européennes devraient aussi être dotées de pouvoir d'ingérence accrue quant à la réglementation et la surveillance financière. Les évolutions choisies seront d'autant plus efficaces que les gouvernements accepteront de mettre un peu de leur pouvoir dans les mains de l'Europe.



## Des procédures budgétaires nationales renforcées

Plutôt qu'un pas vers le fédéralisme budgétaire, le choix a été fait de renforcer les règles et les procédures budgétaires nationales, avec un rendez-vous annuel important de discussion européenne. Néanmoins, ce mécanisme de décentralisation des procédures sera d'autant plus efficace que les procédures nationales seront fortes et que l'examen européen annuel sera doté d'un véritable pouvoir d'investigation et d'évaluation. Il est important que les procédures budgétaires nationales soient renforcées 11 renforcées avec la mise en place de comités budgétaires nationaux (Boone et Pisani-Ferry, 2011). Le Comité budgétaire national viserait à apporter trois réponses: le budget présenté au Parlement est un budget adéquat en regard de la conjoncture économique; il ne met pas en danger la soutenabilité à moyen terme de la dette; plus largement, les politiques économiques financées par ce budget sont évaluées de façon transparente et paraissent pertinentes. Un Comité européen (ou la Commission européenne), appuyé par Eurostat, serait alors chargé de vérifier l'honnêteté des comptes, d'apprécier les politiques nationales sur la base des travaux fournis par les comités budgétaires nationaux et de tirer des conclusions sur les effets de court terme comme de moyen terme des différentes politiques budgétaires pour l'ensemble de la zone. La publication de ces conclusions par le Comité européen indépendant viendrait en contrepoint des travaux d'analyse des marchés pour les contester

ou les consolider et renforcer leur pouvoir de discipline. La coercition serait renforcée par les sanctions des marchés sous la forme de coûts de financement plus élevés.

## Une coordination des politiques réglementaires financières indispensable

La crise de la dette a montré que l'absence de mécanismes de coordination budgétaire ou de gestion de crise amenait la BCE à jouer un rôle au-delà de sa volonté pour enrayer une crise financière, au point de s'interroger sur son indépendance. Ainsi, la politique monétaire a participé au sauvetage des pays au bord du défaut budgétaire, à la fois en rachetant de la dette de ces pays pour éviter une explosion de leurs taux et en acceptant ces dettes en collatéral pour soutenir le secteur bancaire des pays concernés. Le bilan de la BCE s'est retrouvé gonflé d'obligations souveraines dont le remboursement n'est pas acquis. Ces opérations, si elles devenaient répétitives et de grande ampleur, seraient une menace pour le bilan financier et donc l'indépendance et la crédibilité de la BCE.

Pour éviter une perte de crédibilité qui serait dommageable au bon fonctionnement et à la transmission de la politique monétaire, la BCE ne peut pas compenser les défaillances de la coordination budgétaire. Cela implique qu'elle ne doit pas racheter de dettes des pays en difficulté et que ses opérations de liquidité doivent prendre en compte les risques inhérents aux obligations souveraines. Elle doit pouvoir discriminer la qualité des collatéraux qu'elle accepte

et être libérée de son programme d'achat de dettes des pays défaillants. C'est au mécanisme de gestion de crise que la responsabilité d'achat d'obligations souveraines doit revenir: lui seul a mandat pour prêter de l'argent aux États en situation de crise. La BCE doit aussi pouvoir tirer des conséquences du diagnostic de fragilité d'un État. En cas de diagnostic budgétaire négatif d'un État, elle devrait pouvoir accepter ses obligations en collatéral, mais avec une décote significative. Celle-ci pourrait varier suivant l'appréciation faite de la soutenabilité de cette dette. Wyplosz (2010) suggère que tout pays au système budgétaire faible (règle et comité budgétaire) soit soumis à sanction immédiate de la BCE qui refuserait d'accepter en collatéral les obligations émises par ce pays, ce qui serait une étape supplémentaire dans les sanctions et l'ingérence budgétaire qui nous paraît aller trop loin trop rapidement.

Bien sûr, un tel mécanisme de sanction risque de fragiliser le système bancaire et financier des pays en difficulté. On ne peut donc assurer une certaine coordination des politiques monétaires et budgétaires qu'en renforçant la coordination de la supervision financière des pays de la zone euro.

### La gestion des risques financiers

L'architecture actuelle de la supervision financière repose sur une structure similaire à celle de la discipline budgétaire et souffre des mêmes manques. Aujourd'hui, un régulateur européen coordonne les informations données par

les superviseurs nationaux, mais n'a pas de véritable pouvoir d'investigation au niveau national. En outre, les règles sont en général édictées sous la forme de directives, ce qui permet une application nationale dans l'esprit des directives, mais pas forcément à la lettre. Le système, même réformé, n'est pas assez transparent: il ne permet pas aux autorités de régulation européennes d'avoir une vision complète et sûre des risques financiers; il manque d'un mécanisme de gestion de crise alors même que les marchés des pays de la zone euro, très intégrés, seraient victimes d'effets de contagion violents si un événement adverse se produisait dans l'un des États membres.

Pour éviter une répétition de 2008-2009 et anticiper sereinement les réactions du secteur privé à un défaut, il faudrait mettre en place un système comparable à celui de la politique de la concurrence. Un comité, le régulateur européen (indépendant), disposerait d'une information complète et transparente sur les systèmes financiers nationaux. Le régulateur européen devrait pouvoir exiger du régulateur national une visite des comptes des établissements et être lui-même en mesure de se faire le meilleur jugement de la situation financière de chaque pays et des risques inhérents, en temps continu. De la même façon, des réglementations plutôt que des directives doivent être édictées en matière de régulation et de supervision nationale.

L'intégration des systèmes financiers est telle qu'il est illusoire de penser qu'un pays pourrait gérer seul les conséquences d'un défaut d'un ou de plusieurs pays sur

son système financier et sans impact sur celui des autres. Il faudrait donc également envisager la mise en place d'un système d'assurance mutuelle des risques européens, comme le FDIC (Fédéral Deposit Insurance Corporation) aux États-Unis. Comme pour la gestion de crise budgétaire, la mise en place d'un système d'assurance mutuelle et le renforcement des pouvoirs du régulateur européen nécessitent de mettre une partie de sa souveraineté en la matière dans les mains d'une institution européenne et donc de déléguer à l'échelon central plus que ce n'est le cas actuellement. L'avantage d'une telle solution serait de répartir de façon indépendante et équitable le coût budgétaire d'une assurance de la zone euro contre une possible crise financière et, le cas échéant, de la mise en œuvre financière de la gestion de crise.

### Réfléchir à la stratégie économique des pays de la zone en respectant les spécificités structurelles

Dès lors que le choix a été fait, au moins pour le moment, de ne pas établir de gouvernement économique, mais plutôt des procédures de gouvernance économique à l'égard des politiques nationales, il est difficile d'aller plus en avant dans la coordination des politiques structurelles.

Il n'est pas absurde que dans une zone monétaire, les pays aient des spécialisations différentes entre industrie et services. L'objectif de coordination des politiques structurelles ne peut donc être la convergence des structures. Au contraire, cette coordination doit au

minimum éviter des erreurs grossières de politique économique qui aboutissent à des déséquilibres, notamment de balance courante, insoutenables. La difficulté d'un tel exercice (et que l'on retrouve au niveau mondial dans la coordination visée par le G20 pour éviter des déséquilibres macroéconomiques aussi importants que ceux développés pendant les années 2000) est à la fois d'établir un consensus sur les bonnes politiques économiques et de le décliner en objectifs chiffrés (par exemple, pour les déséquilibres courants ou d'écart de compétitivité).

La coordination des politiques structurelles peut servir deux types d'objectifs. A minima, éviter des déséquilibres tels qu'ils remettent en cause la pérennité de l'union monétaire, c'est-à-dire tels que certains pays ne sont pas jugés capables de vivre dans une telle union monétaire. Plus ambitieux serait un programme de coordination qui viserait à aider chaque pays à élever son potentiel de croissance en fonction de ses caractéristiques propres. Des différences trop marquées dans un cadre monétaire commun et alors que tous les pays sont privés de l'arme budgétaire pour ajuster les chocs conjoncturels (puisque les pays sont contraints de réduire l'endettement public) posent de vrais problèmes à la politique monétaire. Élaborer une stratégie coordonnée de réformes structurelles permettrait de répondre à ce problème tout en convaincant les marchés que la zone euro est un milieu propice à la croissance et aux investissements et qui partage une philosophie commune quant à ses différentes politiques et leurs instruments. Une telle unité de vie démontrerait que les États de la zone

partagent les mêmes convictions énoncées par les institutions européennes en matière de politique économique. Mais cela ouvre la porte à une réflexion commune sur la stratégie économique globale de la zone euro, plutôt qu'un cadre institutionnel formel. ( ... )

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Les agences de notation financières

### Naissance et évolution d'un oligopole controversé

Jean-Guy Degos, IRGO , Université de Bordeaux IV

Oussama Ben Hmiden, ESSCA , Ecole de management

Jamel E. Henchiri, ISG de Gabès , Tunisie

Revue Française de Gestion /octobre 2012

**Dans la tourmente de la crise des subprimes, les agences de notation financières, auxiliaires devenus indispensables au traitement de l'information financière, ont été beaucoup critiquées. Après les diverses controverses, aux États-Unis comme en Europe, leur mode de fonctionnement a été minutieusement examiné et remis en cause, comme cela a été le cas pour les normes comptables et d'autres moyens d'analyse et de synthèse. Dans ce contexte, le présent article veut rappeler quelques points importants sur la naissance et sur le développement de ces agences.**

Lorsque les premières agences de notation sont apparues vers 1920, leur activité se distinguait peu de celle des analystes financiers. À partir des années trente, en réaction à la crise de 1929, leur marché s'est focalisé sur l'analyse de la qualité du crédit des émetteurs. Aujourd'hui, la notation de crédit reflète l'opinion d'une agence à partir d'une analyse financière et opérationnelle. Elle se fonde sur l'analyse des éléments quantitatifs et qualitatifs relatifs à la position actuelle et prévisible de l'entreprise (Ferri et Liu, 2005). L'activité principale des agences de notation consiste à donner des avis sur la qualité du crédit, sur la capacité d'honorer les obligations financières d'un émetteur ou d'un instrument financier (Cantor et Packer, 1994; Paget-Blanc et Painvin, 2007). Les agences de notation facilitent ainsi l'évaluation de la solvabilité d'un émetteur ou d'un emprunteur. Les notations attribuées comblent un manque éventuel d'informations et dispensent les opérateurs du marché de faire eux-mêmes des analyses coûteuses.

La notation financière était limitée, à ses débuts, aux sociétés privées américaines, elle s'est rapidement étendue aux sociétés étrangères. Dans le passé, ces agences analysaient essentiellement des emprunteurs « souverains ». Aujourd'hui, leur champ de compétence s'élargit, avec le développement des émissions obligataires et des nouveaux instruments financiers transférant ou diluant le risque de crédit. Elles sont nombreuses, mais trois principales, un oligopole, contrôlent 94 % du marché.

Le présent article se propose de rappeler les circonstances de l'apparition et du développement des trois grandes agences de notation qui contrôlent l'essentiel du marché. Nous étudions les origines de la notation, l'apparition et la prédominance des agences majeures, dont l'avenir était incertain à leur création, mais qui ont réussi, après maintes stratégies de fusion à constituer une structure oligopolistique. Nous voyons si cette structure explique ou

non les excès qu'on leur reproche dans la crise récente des marchés financiers.

## I. LES ORIGINES DE LA NOTATION FINANCIÈRE ET DES AGENCES DE NOTATION

La notation financière s'est d'abord focalisée sur les émissions publiques de titres. Elle s'est ensuite étendue aux sociétés privées, américaines puis étrangères. La globalisation des marchés a rendu cette notation nécessaire sinon obligatoire. Une analyse historique des Crédit Rating Agenciers est donc utile pour mieux comprendre les interrelations actuelles entre les agences, les régulateurs et les émetteurs, et leurs conséquences sur les entreprises et sur l'économie.

### 1. Les origines de la notation financière

L'histoire de l'activité de la notation financière est commune, à ses débuts, avec celle des sociétés d'analyse de crédit apparues après la crise de 1837 qui montrait un dysfonctionnement grave du système financier dans son ensemble, et donc la nécessité d'acquérir plus d'informations pour optimiser les décisions. On assiste à l'émergence d'un nouveau métier: la vente d'informations financières. La première société à se lancer dans cette activité a été The Mercantile Agency (Oleg rio, 1998, 2006 ; Sandage, 2005), fondée à New York en 1841 à la suite de la faillite d'une grande entreprise de textile et qui a décidé d'orienter son activité vers la vente d'informations financières, en exploitant son fichier commercial et en évaluant la solvabilité de ses clients. En 1859, cette entreprise est reprise par Robert Graham Dun et prenait le nom de R.G. Dun & Co. La réussite de cette première tentative a encouragé plusieurs autres concurrents à investir dans ce domaine. En 1849 J.M. Bradstreet a créé The Bradstreet Improve Commercial Agence et, en 1857, publié le premier guide de notation, The Bradstreet Rating book, (Bradstreet, 1857), premier

fournisseur d'informations pragmatiques permettant de prendre des décisions de gestion plus efficaces.

En 1909 est paru le premier essai d'analyse, grâce aux travaux pionniers de John Moody : *Analysais of Railroads Investments* (Moody, 1909) inspiré du développement des chemins de fer. Les opérations financières considérables de ce secteur ont été à l'origine de la rédaction de plusieurs manuels décrivant l'activité des compagnies concernées mais non synthétisées sous la forme d'une notation globale. Cette contribution, sans précédent, a eut un rôle important dans l'adoption de la technique de notation, insistant sur le rôle significatif joué par les investissements des compagnies de chemin du fer au début du xx<sup>e</sup> siècle. À partir de la publication du livre de John Moody, les travaux se sont succédé et la concurrence, entre les sociétés d'édition, est devenue acharnée, afin de concevoir la meilleure procédure d'évaluation du risque des obligations et des actions. En 1916, la société Poor's Publishing Company a développé une activité de notation des actions et des obligations et ensuite, vers 1922, la société Standard Statistic Company a mis en place un département spécialisé dans l'activité de notation. En parallèle, en 1924, la société Fitch Publishing Company, spécialisée dans l'édition d'informations financières, communiquait au marché, ses premières notations. Le développement de l'activité de notation est stimulé par:

- la nature de la mission même de cette activité, qui cherche à apporter un service aux investisseurs, en leur fournissant des informations directement utilisables et en les aidant à les utiliser dans leur prise de décisions;

- la taille du marché américain, géographiquement étendu et solvable, qui fait que l'on préfère payer pour avoir de l'information plutôt que de courir le risque

d'aller la vérifier sur place après un déplacement long et hasardeux;

- le rôle significatif joué par les compagnies de chemin de fer que personne ne peut ignorer, puisqu'elles formaient à elles seules un vaste marché des obligations et donc une cible privilégiée de l'activité de notation;

- enfin, une activité encadrée aux Etats-Unis par des textes précis: le début des années trente est marqué par l'émergence des nouvelles réglementations qui distinguait les obligations qualifiées d' « Investment grade » et celles qualifiées de « Speculative grade ».

Les différents scandales financiers de ces dernières années (Affaire Enron, crise financière actuelle) ont souligné l'existence de risques liés au rôle des agences de notation au sein du système financier. Ceci a accéléré le processus de régulation de ces agences de notation. À côté d'une approche autorégulatrice établissant des normes non contraignantes sous forme de code de conduite, une nouvelle approche réglementaire, qui consiste à mettre en place un système de surveillance renforcé, est suivie. Autorégulation ou surveillance, l'objectif demeure de répondre aux questions liées à la transparence et aux conflits d'intérêts.

## **2. Naissance et émergence des agences de notation**

Le développement des agences de rating au début des années trente et leur concurrence acharnée, ont conduit à de nombreuses fusions pour prendre le contrôle du marché de la notation:

- En 1932, l'agence Duff and Phelps est créée à Chicago;

- Dès 1933, le rapprochement des sociétés:

R.G. Dun et J.M Bradstreet donne lieu à la fondation de la société Dun and Bradstreet, Inc;

- En 1941, la société Standard and Poor's voit le jour, après le rapprochement

de deux sociétés: la Standard Statistic Company et la Poor's Publishing Company. Ce mouvement a accéléré le développement de l'activité de notation. Une propagation de ce métier dans le monde est stimulée d'abord par les répercussions de la crise économique de 1929, ensuite par les conséquences de la Seconde Guerre mondiale qui ont permis aux Etats-Unis d'avoir une prépondérance mondiale confortée par les accords monétaires de Bretton Woods débouchant sur le modèle du gold exchange standard et par la mise en place du plan Marshall venant en aide aux économies européennes détruites. Le développement de la normalisation comptable et des innovations financières américaines, à partir des travaux de Paton et Littleton (1940) ou Moonitz (1961) n'a pas non plus été négligeable. Tous ces éléments accumulés ont contribué à la naissance des grandes agences de notation.

C'est en 1970, que les premiers doutes sont émis quant à l'indépendance des agences de rating à la suite de la faillite de Penn Central Railroad. C'est une des premières mises en question du sérieux et de la fiabilité de la notation (Raimbourg, 1990), devenue depuis un problème permanent (Gerst, Groven, 2004). Devant ce scandale et afin de redonner à la notation son rôle d'indicateur clé du risque de défaillance attaché aux titres financiers, la SEC a mis en place en 1975 une certification du métier de la notation par l'attribution de statut NRSRO aux agences reconnues et enregistrées auprès du régulateur fédéral américain. Par la mise en place de cette norme, les autorités de régulation des marchés financiers avaient comme objectif de standardiser et de formaliser la pratique des notations, spécialement lorsqu'elles concernaient les sociétés de courtage et les banques et leurs ratios prudentiels relatifs aux fonds propres. Au début des années 1980, il existait « 7 samourais » ayant obtenu la qualification NRSRO,

concrétisée par la réception d'une lettre d'accréditation. Dans les années 1990, après quelques nouvelles fusions, leur nombre est réduit à trois: Moody's Investor Service, Standard & Poor's et Fitch Rating. Sous la présidence de G.w. Bush, de fortes pressions politiques ont conduit à accepter en 2003 la société canadienne Dominion Bond Rating Service Ltd, puis en 2005 A.M. Best Company, très appréciée pour les notations dans le secteur de l'assurance. En 2006, après des années de critiques, les règles de fonctionnement NRSRO sont modifiées et le Credit Rating Agency Reform Act promulgué; ce dernier cherche à régler les processus de décision interne des CRA, mais interdit à la SEC de régler les méthodes de notation des sociétés membres NRSRO. Juste après, en 2007, deux agences de notations japonaises, Japan Credit Rating Ltd. et Rating & Investment Information Inc., plus une société américaine de la région de Philadelphie, Egan-Jones Rating Company, sont ajoutées à la liste officielle.

### **3- La modification de la réglementation après Enron et Sarbanes-Oxley**

Les modifications ont touché les Etats-Unis et l'Europe. On peut relever les points suivants :

#### ***Évolution réglementaire aux USA, de juin 2003 à juillet 2010***

En juin 2003, après les désordres provoqués par la faillite du groupe Enron, le législateur fédéral américain a décidé de revoir le problème de la réglementation des agences de notation et de leur statut NRSRO. Sur les recommandations des auteurs du SarbanesOxley Act les autorités ont organisé des entretiens et publié des rapports sur le rôle joué par les agences dans cette affaire: malgré la perte de confiance des investisseurs, les parties interrogées se sont prononcées en faveur du statut NRSRO. Cette accréditation constitue de ce fait un gage de

professionnalisme reconnu par l'ensemble du marché.

En septembre 2006, la promulgation du Credit Rating Agency Reform Act remplace le système d'accréditation par la SEC des agences de notation souhaitant être reconnues comme NRSRO par un système d'enregistrement des agences auprès de ladite SEC. Cette dernière est habilitée à contrôler les agences qu'elle reconnaît, à les sanctionner et à recevoir de leur part des informations financières périodiques. L'obtention du nouveau statut de NRSRO est assortie d'exigences d'informations que les agences doivent remettre à la SEC, en particulier dans le domaine des méthodologies utilisées.

Enfin, le 15 juillet 2010, la loi de réforme de la finance renforce l'encadrement des pratiques des agences de notation. Elle est fondée d'une part, sur la réduction des conflits d'intérêts relative à la notation des produits financiers structurés et d'autre part, sur la réduction de la dépendance à la notation. Elle autorise les investisseurs à poursuivre une agence de notation en cas de notation frauduleuse ou imprudente.

#### ***Évolution réglementaire en Europe, de janvier 2004 à décembre 2010***

Parallèlement à l'évolution de la réglementation américaine, en janvier 2004, la Commission européenne est mandatée par le Parlement européen pour étudier la création d'une « Autorité européenne d'enregistrement des agences ». Dans un communiqué de presse du 13 décembre 2005, le CESR précise que le processus de contrôle de conformité sera laissé à la discrétion des agences de rating, à charge pour elles de signaler annuellement au Comité le degré de prise en compte des mesures et d'indiquer en quoi elles s'écartent éventuellement des dispositions du code. La Commission européenne a précisé qu'elle ne souhaitait pas ajouter de texte aux exigences réglementaires en vigueur, suffisantes, tant pour les initiatives des États membres que pour l'autorégulation assurée par les



participants, concourant au bon fonctionnement des marchés.

En mars 2006, la Commission européenne affirme une nouvelle fois que les dispositions de la directive « Abus de marché » associées à l'autorégulation que les agences développent sur la base du code de bonne conduite adopté le 4 décembre 2004 par le comité technique de l'OICyI, est suffisante et qu'elle fournit une réponse adaptée aux problèmes identifiés par le Parlement européen dans sa résolution de 2004.

Le rapport élaboré par le CESR, et publié en janvier 2007, conclut que, dans une large mesure, les agences Dominion Bond Rating Service Limited, Fitch Ratings, Moody's et Standard and Poor's ont pris en compte les dispositions du code de l'OICY dans leurs codes internes respectifs, sur la forme comme sur le fond. Il relève également des domaines de divergence entre les pratiques des agences et celles préconisées par le code de l'OICY et propose que des clarifications soient apportées par l'OICY à certaines dispositions du code.

Le procès-verbal du 23 avril 2009, à Strasbourg, entérine le rapport sur la proposition du Parlement européen et du Conseil sur les agences de notation de crédit (C6-0397/2008): d'après ce règlement, toutes les agences qui souhaitent que leurs notations soient utilisées dans l'Union européenne doivent demander leur enregistrement.

Enfin, en décembre 2010, on assiste à la préparation d'une consultation pour prendre de nouvelles initiatives législatives afin d'encadrer l'activité de notation portant sur les thématiques suivantes: réduction de la dépendance aux notations, notation souveraine, concurrence dans l'industrie de la notation, responsabilité civile, conflits d'intérêts et modèle de rémunération «émetteur-payeur».

#### **4. L'irrésistible ascension des trois principales agences de notation**

Les trois principales agences Moody's, Standard and Poor's et Fitch, créées à des dates différentes, ont eu, chacune à leur niveau, suffisamment d'atouts pour survivre, se développer et rester chacune l'une des trois composantes d'une structure oligopolistique réaliste. Standard & Poor's et Moody's détiennent 80 % du marché, exprimé en chiffre d'affaires, Fitch Rating 14 % et les 6 % restant sont partagés entre les autres agences.

#### **Moody's et le premier recueil de notation**

Moody's est une entreprise incontournable sur le marché des capitaux. Elle fournit des notations, des outils et des analyses dont les marchés actuels ne peuvent pas se passer. Ses composantes, telles que Moody's Corporation ou Moody's Analytics ont une activité en croissance continue. En 2010, elle avait 4500 salariés, un chiffre d'affaires de 2 032 millions de dollars et un résultat de 507,8 millions de dollars, dans 26 pays différents. Créée en 1908 par John Moody (1868-1958), journaliste autodidacte, détenue de 1962 à 2000 par Dun & Bradstreet (Sandage, 2005), cette société est désormais indépendante. Elle est cotée depuis 2000 au NYSE. Son fondateur a donné la priorité à la qualité des investissements et à la performance des moyens mis en œuvre. L'agence Moody's est également née de la publication de données financières, rassemblées dans le Moody's Manual of Industrial & Miscellaneous Securities publié par l'Américain John Moody ; cet ouvrage contenait des informations et des statistiques sur les actions et obligations d'institutions financières, d'agences publiques, et d'entreprises industrielles appartenant aux secteurs des manufactures, des mines, de la fourniture d'eau et d'électricité et de l'agroalimentaire.

Suite à la crise de 1907, la société Moody's, financièrement vulnérable, a changé de mains, mais, dès 1909, son dirigeant prenait sa revanche. En effet, à partir de cette date, Moody's a commencé à attribuer des notes de crédit, d'abord aux sociétés ferroviaires, avec beaucoup de détails et de pertinence. Les conclusions des études, d'excellente qualité et l'utilisation de lettres, utilisée depuis les années 1880, ont emporté l'adhésion des utilisateurs. Progressivement, la notation Moody's est étendue à toutes les grandes catégories d'émetteurs d'obligations, en particulier celles qui concernaient des marchés publics. En 1913, la base de données d'entreprises notées est élargie, et les entreprises industrielles et les services publics ont pu être mieux appréhendés. L'évaluation par Moody's est de plus en plus appréciée par les entreprises de premier plan. L'année suivante, Moody's Investors Service est fondée, et en cette année 1914, la notation des obligations émises par les grandes villes américaines est entreprise.

De 1914 à 1924, l'empire de la société s'est considérablement étendu et à la fin de la décennie, 100 % des obligations américaines faisaient l'objet d'une notation. La crise de 1929 n'a pas ralenti la progression de l'entreprise, qui a continué à noter les obligations dont le taux d'intérêt considérablement accru a provoqué une baisse du capital, dont les fluctuations ont entraîné des défauts de paiement ou des moratoires d'intérêts. Moody's a ainsi prouvé son aptitude à noter les entreprises quels que soient la conjoncture et le destin des sociétés. Beaucoup plus tard, à partir des années 1970, Moody's a étendu son activité de notation aux différents types de « papier commercial » et aux dépôts bancaires, mettant en cause les émetteurs de titres et les investisseurs. La société, dont la rémunération ne pouvait plus se borner à la simple souscription d'annuaires de

notation, a alors décidé de faire payer ses services aux entreprises notées, ce qui a parfois entraîné des situations ambiguës (Kariotys, 1995 ; Gerst et Groven, 2004).

### ***Standard & Poor's pionniers du droit de connaître le marché***

Créée en 1941 par la fusion de Standard Statistics et de Poor's Publishing Company, c'est une filiale du groupe de communication McGraw-Hill spécialisée dans la notation des entreprises industrielles. Dès 1860, l'activité qui devait plus tard donner naissance à Standard & Poor's est créée par Henry Varnum Poor (1812-1905), qui compilait alors de l'information financière sur les sociétés de navigation fluviale et de chemins de fer américaines, dans lesquelles de nombreux épargnants (notamment européens) commençaient à investir sans pouvoir, du fait de l'éloignement, se constituer une opinion confortée par des visites sur place. Poor a donné comme slogan à sa société « the investor's right to know » et il est considéré comme l'un des pionniers de l'information financière publique. Aidé de son fils Henry William (1844-1915) il a constitué la société H.Y. & H.W Poor Co. et publié, en 1868, le *Manual of the Railroads of the United States* qui, en quelques mois, est devenu un succès de l'édition financière, avec 2 500 exemplaires vendus au prix de 5 dollars.

En 442 pages, cet ouvrage, actualisé chaque année, contenait l'essentiel à connaître sur les investissements dans le secteur ferroviaire (firmes, performances, opportunités) (Sandage, 2005). En 1873, Henry Varnum Poor se retirait dans le Massachusetts, avec le sentiment du devoir accompli: en trente ans, il a fait de Poor's le leader du marché de l'information utilisable par Wall Street. Par ailleurs, en 1906, Luther Lee Blake (1874-1953), présentant lui aussi le besoin d'informations financières rigoureuses et fiables, a constitué le Standard Statistics Bureau qui publiait des fiches pratiques de

5 x 7 pouces contenant des renseignements sur les entreprises ferroviaires. En 1913 il a acheté l'entreprise Babson Stock and Bond Card System à Edward Shattuck et à Roy W Porter qui publiait des fiches du même style que celles produites par le Standard Statistics Bureau, devenu en 1919 le Standard Statistic Inc. Dans le même temps il a acheté le Poor's Railroad Manual Co. à la compagnie qui avait repris, à leur décès, les intérêts de H.V et H.W Poor. La fusion entre Moody's Manual Co. et Poor's Railroad Manual co. a pris le nom de Poor's Publishig co.

En 1923, la société qui étudiait en détail, chaque semaine, 253 sociétés américaines a augmenté sa notoriété. On a eu véritablement la preuve de son sérieux et de son professionnalisme en 1929 lorsque, très en avance sur ses concurrents, elle conseillait à ses clients de liquider leurs actifs financiers en leur rappelant que le prix des actions, trop spéculatif, atteignait des niveaux insoutenables qui allaient conduire à une catastrophe. Poor's a fusionné en 1941 avec la Standard Statistics Inc., l'entreprise de bases de données financières, pour introduire plus de transparence dans l'information financière - à l'époque encore peu développée et peu standardisée - donnée par les entreprises émettrices de titres cotés et, un nouveau Bonds Guide évaluant 7000 types d'obligations municipales est édité.

En 1946, Standard & Poor' s utilisait un ordinateur IBM à cartes perforées pour donner à ses travaux plus d'efficacité et de sécurité. Cette avancée technologique décisive a permis 10 ans plus tard, en 1957, la construction de l'indice S & P 500. Standard & Poor's est depuis 1966 une division du groupe de médias McGraw-Hill, qui éditait naguère, entre autres, l'hebdomadaire BusinessWeek . Le succès de l'entreprise ne se démentant pas, l'agence de Londres est ouverte en 1984 et celle de Tokyo en 1986. Pour entrer sur

le marché français, il a fallu constituer une joint venture avec l'Agence d'évaluation financière (ADEF). La vague de contrôles et de prises de participations s'est poursuivie avec l'acquisition de la société australienne Australian Ratings. Parallèlement à cette volonté d'extension mondiale, Standard & Poor's construisait l'indice MidCap 400 en 1991, bientôt suivi de SmallCap 600 en 1994, complétant l'offre du S&P 500, puis du S&P 1500. Rien ne semblait arrêter l'entreprise, assurant ses bases à Toronto, à Mexico, à Hong Kong, à Singapour et même à Moscou, et se dotant d'une image véritablement internationale. En 2010, Standard & Poor's, est présente dans plus de 20 pays d'importance économique majeure, avec 8 500 employés, soit 2 200 de plus qu'en 2005. Avec 44 % du marché, elle notait, en 2009, 955 entreprises, 306 établissements financiers et 173 collectivités locales. Pour sa part, S & P France notait 79 entreprises, 105 établissements financiers et 25 collectivités locales.

#### ***Fitch et la formalisation de la notation***

De même, l'agence Fitch a commencé comme un éditeur d'informations statistiques et financières, la Fitch Publishing Company créée en 1913 à New York par John Knowles Fitch, avant de se lancer dans le métier de la notation et d'introduire en 1924 l'échelle désormais familière de notes allant de «AAA» à « D ». Fitch a été l'une des sept premières agences de notation de statut NRSRO reconnues par la SEC en 1975. En 1989, elle a fait l'objet d'une augmentation de capital et sa nouvelle direction lui a permis d'obtenir des performances spectaculaires. Cette croissance a perduré dans les années 1990, et, pour se distinguer de ses deux principaux concurrents, elle a offert des recherches et des analyses originales, des explications pédagogiques pour des produits dérivés de plus en plus complexes.

Sa couverture mondiale est facilitée après sa fusion en 1997 avec IBCA Limited, agence de notation basée à Londres et elle a commencé à analyser la situation des grandes banques, des institutions financières importantes et des fonds souverains, parfois délicats à appréhender. Une des conséquences de la fusion avec IBCA a été de transférer Fitch à la société holding Fimalac S.A., entreprise française qui détient 80 % du capital. Forte de ses atouts dans la notation des banques, Fitch-IBCA a ensuite racheté en 2000 la quatrième agence de notation américaine, Duff and Phelps, puis Thomson BankWatch, agence également spécialisée dans la notation des banques. La dynamique de croissance de Fitch lui permet d'avoir 3 000 employés dans ses 49 bureaux mondiaux, où New York et Londres jouent le rôle de leaders. Insatiable, Fitch a pris le contrôle d'Algorithmics en janvier 2005, pour compléter ses méthodes et produits d'analyse des risques.

Algorithmics, entreprise canadienne de Toronto, avait une place enviable sur le marché de la gestion du risque et employait 660 professionnels dans 18 bureaux internationaux. Enfin, en 2008, Fitch a fondé Fitch Solutions, société de formation spécialisée dans les techniques approfondies de connaissance et de gestion de titres à revenu fixe et de gestion des risques de crédit. Cette offre de formation de Fitch Solutions est complétée par les services d'une autre filiale complémentaire, Fitch Training. Ces dernières années, la troisième agence de notation a fait preuve d'une stratégie agressive, et l'ambition la pousse à progresser plus rapidement que ses rivales. En 2010, Fitch Rating, représentant 14 % du chiffre d'affaires mondial des agences de notation, notait 3 500 banques et 1 400 compagnies d'assurances. Elle analysait 2 000 émissions d'entreprises, 300 émissions d'États et d'autorités territoriales, 46 000 émissions municipales

et 6 500 émissions de financement structuré aux États-Unis.

### **La concentration des agences et la constitution de l'oligopole de fait**

L'émergence de l'oligopole de fait constitué par les trois principales agences de notation est largement facilitée par l'octroi de licences NRSRO par la SEC en 1975 aux sept premières agences. Les trois premières agences ont adopté une stratégie - gagnante - d'alliance, d'absorption et de fusions qui est motivée par la volonté de bénéficier du professionnalisme et de l'expérience des analystes ainsi que par les suppléments des revenus dus à la concurrence entre les agences. Le tableau 3 présente schématiquement le mouvement de capital des agences.

Jusqu'en 2003 seuls les trois leaders, confortés en 1990 dans leur statut NRSRO ont survécu et dominant le métier, accrédités par la SEC: Moody's, Standard and Poor's et Fitch. Deux nouvelles entités ont ensuite bénéficié de l'homologation NRSRO:

- Dominion Bond Rating Service Limited (DBRS), une agence canadienne qui note principalement des sociétés industrielles;
- A. M. Best, une des plus anciennes agences américaines spécialisée dans la notation en matière d'assurance et de réassurance. Depuis des décennies, les trois principales agences possèdent des marges très confortables (de 20 % à 45 % du chiffre d'affaires) du fait qu'il existe d'importants obstacles à l'entrée dans cette activité. L'un des principaux freins est la réputation ainsi que la confiance des investisseurs dans la qualité des notes qui ne peuvent en effet être capitalisées qu'à long terme, par le biais de la production systématique de notes servant d'indicateurs fiables du risque de crédit. Les économies d'échelle liées aux activités de notation viennent renforcer la réputation comme obstacle naturel à l'entrée.

Les trois principales agences de notation présentent le risque de biais des notations qui peuvent conduire à une baisse de qualité des méthodes, car les agences, en position de leader, deviennent moins soucieuses de préserver leur réputation. Mais peut-être aussi que le marché n'est pas prêt à supporter un nombre plus élevé d'agences, en raison de la complexité du traitement parallèle de différentes échelles et méthodologies de notation. En d'autres termes, les mécanismes intrinsèques du marché de la notation - à la différence sans doute du marché de l'audit - contribuent peut-être à une forme d'oligopole naturel. Pour autant, les marges d'exploitation élevées des agences continuent de poser question quant au bon fonctionnement de la concurrence dans ce secteur. Les crises récentes ont amené à s'interroger sur le rôle, le domaine et l'utilité des agences de notation.

## II. L'ACTIVITÉ ACTUELLE ET LE DOMAINE DES AGENCES DENOTATION

La notation de crédit ou crédit rating se définit comme l'activité de publication d'une évaluation du risque de défaut d'un émetteur d'emprunts ou de dettes financières. Les notations des agences ou CRA sont un outil utile, et de plus en plus utile, pour la prise des décisions de la part des investisseurs à la recherche d'informations pertinentes (Wakeman, 1998). Les agences ont donc un rôle de traitement de l'information pour les marchés financiers. De plus, la réglementation actuelle les contraint à certifier cette information publiée (Cantor et Packer, 1994). La notation de crédit porte aussi bien sur une société (note dite de « référence ») que sur une émission particulière ou encore sur un support de titrisation et tout type de dette financière. Elle est en général sollicitée par l'émetteur de la dette mais elle peut aussi être fondée uniquement sur des données publiques, par une notation non sollicitée

(Gerst et Groven 2004). Les agences distinguent deux types de notes:

à court et à long terme. La notation traditionnelle qui s'applique aux emprunts émis sur le marché et la notation de référence qui mesure le risque de contrepartie pour l'investisseur représenté par cet émetteur. Les agences, lorsqu'elles évaluent le risque financier, tiennent compte tout d'abord des éléments purement financiers tels que la rentabilité financière globale, la rentabilité des capitaux investis, le cashflow, le niveau d'endettement, la flexibilité financière et la liquidité. Elles intègrent de plus en plus dans leur appréciation des éléments non quantitatifs tels que la gouvernance, la responsabilité sociale de l'entreprise ou sa stratégie.

### 1. L'impact des agences de notation sur le marché financier

Sous réserve de conserver la confidentialité des informations fournies et d'éviter les délits d'initiés, les agences de notation peuvent disposer d'informations privilégiées sur l'état financier et les perspectives d'avenir de l'émetteur analysé, tout en réduisant le coût de collecte et de traitement de l'information. Elles se distinguent des analystes financiers, qui n'ont en principe accès qu'à l'information publique (informations qualifiées de blanches). Mais si elles ont l'avantage de bénéficier d'informations privilégiées de la part des émetteurs (informations qualifiées de grises) elles sont dépendantes de l'information fournie par les émetteurs.

Ainsi, les agences de notation sont censées réduire l'asymétrie d'information, au sens de la théorie de l'agence (Jensen et Meckling, 1976) et de la théorie des «noisy rational expectations » de Grossman et Stiglitz (1981), entre les acteurs des marchés « informés » et « non informés » notamment étrangers, en estimant le risque de défaut de

l'emprunteur avant l'émission puis en assurant un suivi de l'émission. Elles assurent en outre une diffusion de l'information plus efficiente et aussi une hiérarchisation des émissions autorisant l'accès au marché d'émissions risquées ou même de pacotille, moyennant une prime de risque appropriée.

À côté de cet apport informatif, les agences contribuent à la gestion des portefeuilles en proposant des conseils aux investisseurs via les orientations à moyen terme émises avec les notes. Mais ce service, qui devrait être fondé sur une constatation a posteriori, du type « étant donné la situation financière de l'entreprise et sa notation, que devons nous faire? » s'est parfois transformé en service a priori ce qui change totalement la nature du problème puisque l'agence passe du rôle d'évaluateur au rôle de conseiller, par nature différent.

Les agences de notation jouissaient donc d'une bonne réputation et d'un rôle essentiel dans les financements des économies. Au fil du temps, les régulateurs pour des raisons pratiques, ont cherché de plus en plus à imposer le recours à la notation dans le financement des investisseurs. Cette tendance de fond fait suite au financement systématique par le marché, que ce soit dans une formulation simple prenant la forme d'emprunts obligataires ou assimilés ou de produits nouveaux où le risque de défaut est difficile à appréhender car il est diffus dans des modes de financement complexe tels que les titrisations.

Les agences synthétisent l'information pour les besoins du marché et les investisseurs ont semblé accorder leur confiance à cette information de façon excessive. Comme on l'a vu récemment avec le cas des États-Unis et de la Grèce, le marché réagit fortement et parfois irrationnellement à toute modification effective de note ou à une simple annonce d'une révision hypothétique de cette note.

Les agences de notations, qualifiées de plus en plus de « pseudo-initiés » selon la forme forte de la théorie de l'efficience informationnelle des marchés financiers, ont une influence réelle sur lesdits marchés.

L'impact de leur décision sur les émetteurs et les investisseurs est décisif. À l'inverse, une réaction excessive était tout à fait prévisible devant leur incapacité de prévoir des crises financières de ces dernières décennies. Ces dysfonctionnements génèrent des critiques et des accusations portées à l'encontre des agences de notation et il est nécessaire de les comprendre et d'expliquer les réactions des agences.

## **2. Les agences de notation, critiquées pour leurs actions et ambiguës dans leurs relations**

Les critiques adressées aux agences de notation sont de différents ordres:

- Pratiques douteuses engendrant des conflits d'intérêts: certains employés des agences sont à la fois impliqués dans les relations commerciales, avec le pouvoir de négocier les honoraires, tout en étant concernés par le processus d'analyse. Les agences de notation doivent travailler étroitement avec les émetteurs des instruments évalués pour collecter les informations nécessaires et, parce que c'est par eux qu'elles sont payées, mais il y a un risque inhérent et substantiel qu'elles puissent compromettre leur indépendance et leur objectivité, à cause de ce conflit d'intérêt.

- Critique de la validité des notes attribuées et de leur arbitraire: les agences ont du mal à annoncer une note ou une modification de note au bon moment. Ce bon timing est particulièrement recherché en période de crise: dans le passé, elles ont souvent réagi tardivement, annihilant leur efficacité comme dans le cas d'Enron en 2002. Parfois, au contraire elles dégradent

les notes trop hâtivement et elles sont alors accusées de créer la crise.

- L'opacité de leur méthodologie: en effet, pour éviter la copie de leurs procédures et pour protéger leur marché, elles communiquent et informent peu sur leur méthode de notation et sur la part consacrée à chaque indicateur retenu. Degos et al. (2010) apportent quelques précisions sur les ajustements qu'elles effectuent.

- L'inexistence de règles de diffusion de l'information: les agences émettent leur notation sans contrainte formelle ni surveillance d'un organisme de tutelle. Malgré leur important impact sur les marchés financiers, les agences de notation n'ont pas fait l'objet de supervision et de contrôles officiels par les pouvoirs publics. La SEC s'est toujours interdit de donner des directives sur les méthodes de notation, spécialement dans le Credit Rating Agency Reform Act de 2006 ; elle demande seulement à avoir connaissance des méthodes utilisées. Quelques-unes d'entre elles ont respecté, à titre volontaire, un ensemble de normes non contraignantes. Elles n'ont donc pas à tenir compte des conditions du marché, dont elles peuvent, si elles le souhaitent, faire abstraction. Ceci est d'autant plus paradoxal que les régulateurs tels que la SEC aux États-Unis ou l'AMF en France obligent les sociétés cotées (listed companies aux États-Unis) à fournir une information de manière régulière, périodique et validée par des commissaires aux comptes. - Une dernière critique, dont on peut se demander si elle est fondée ou si c'est de la simple médisance, est l'existence de relations obscures avec les intermédiaires financiers et les émetteurs.

Ainsi, les agences de notation ont un pouvoir important qui leur permet d'agir en toute impunité car on leur prête un soutien réel ou supposé des régulateurs. Cette puissance et ce soutien ont certainement favorisé la création de la

structure de l'offre quasi monopolistique que nous pouvons constater aujourd'hui. Leurs relations avec les organismes régulateurs sont souvent ambiguës.

Le 23 octobre 2000, la SEC a établi la « regulation fair disclosure » qui permet aux agences de notations de disposer d'informations privées plus complètes que celles des analystes financiers. Jorion et al. (2005) ont démontré que dans la période post fair disclosure l'effet lié aux informations publiées par les agences de notation a été plus fort sur les marchés financiers américains.

Le comité de Bâle proposait déjà de renforcer le rôle joué par les agences de notation et la discipline de marché dans le dispositif de mises en place des normes prudentielles, en particulier de l'indicateur de solvabilité bancaire (ratio Cooke puis Mac Donough). Les agences offriraient plus de finesse dans l'évaluation de la qualité des créances et donc de leurs pondérations dans la détermination du risque de crédit. Dans le même souci d'efficacité, le marché remplirait mieux sa fonction de valorisation et de sanction des risques en exploitant une information plus pertinente et transparente.

Depuis quelques années, les régulateurs internationaux ont conforté les agences de notations dans leur position en acceptant leurs conclusions dans l'évaluation du risque crédit par les institutions financières. Ainsi, on note que l'une des trois méthodes acceptées pour l'évaluation du risque crédit selon la réforme « Bâle II », appelée la méthode standard, est fondée en partie sur les notations externes, des agences de notation ou de la Banque de France, en France. Cette reconnaissance officialisée de la qualité des informations fournies par les agences de notation n'est cependant qu'une reconnaissance implicite puisqu'il n'y a toujours pas d'agrément ou de certification des autorités pour ce qui

concerne les notations fournies. Néanmoins, les accords « Bâle II » exigent que les notations proviennent d'agences de notation, appelées organismes externes d'évaluation du crédit, qui soient agréées par des autorités externes. Par ailleurs, on peut observer que la réglementation prudentielle de Bâle II ne comporte pas vraiment d'incitation à faire passer la structure oligopolistique de ce secteur à une structure plus concurrentielle, les organisations importantes préférant toujours collaborer avec des organisations importantes et non pas avec des microstructures qui ont à la fois moins de visibilité et moins de surface de contrôle.

Cette nécessité d'agrément des agences suggéré par « Bâle II » incite les clients des agences, à favoriser les agences agréées par les régulateurs et inéluctablement, elle conduit à un renforcement de l'oligopole. En outre, la réglementation « Bâle II » précise que si l'émetteur est noté par deux agences, il doit retenir la plus défavorable, s'il obtient plus de deux notes, il doit garder la meilleure note si elle est fournie par au moins deux agences, sinon, il retient la note intermédiaire. Dans ce cadre, les émetteurs sont rationnellement incités à demander une seule notation, qui clarifie l'information, qui diminue les coûts mais qui renforce ainsi la structure oligopolistique. Si la note unique est mauvaise, la décision la plus rationnelle est d'essayer d'obtenir trois notes afin de garder une note intermédiaire correcte.

Avec deux notations, le risque de voir la note diminuée et d'être obligé de choisir la note la plus défavorable est important. Avec trois notes les émetteurs espèrent obtenir que celle-ci soit meilleure et en désespoir de cause, ils tentent parfois de négocier ladite note ou d'exercer quelques pressions sur les agences. Le principal problème est donc celui de la concentration de ces agences de notation:

près de 94 % du marché est dominé par les trois grandes agences américaines: S&P's, Moody's et Fitch, 72 agences de notation se partageant marginalement le reste. En outre, l'objet, la typologie, le mode de tarification et les moyens de diffusion des notes sont relativement similaires d'une agence à l'autre même si des spécificités existent toujours sur la pratique et le mode de communication des notations non sollicitées ainsi que sur les services d'évaluation de projets.

Un tel degré de concentration peut s'expliquer notamment par l'existence de coûts d'entrée importants, d'où un marché relativement peu contestable. En effet, les émetteurs veulent être notés par des agences reconnues par les investisseurs. Or les investisseurs se fient aux agences qui ont une réputation d'efficacité dans la notation, et cette réputation ne peut s'obtenir sans des références passées à la qualité du rating, représentées par un historique, permettant de tester sur le moyen terme ou sur le long terme la fiabilité de la notation d'une agence. Les nouveaux entrants, en particulier les Chinois, tentent de surmonter ce handicap en offrant des notations non sollicitées qui, par principe, sont de moins bonne qualité car elles sont fondées sur des informations publiques, avec tous les biais inhérents à ces informations, sans la valeur ajoutée par l'apport d'informations privées plus pertinentes, fournies par la société. Ceci nous amène à évoquer les relations particulières qui gouvernent les contrats entre les agences de notation et les émetteurs.

### **3. Naissance de difficultés et de relations conflictuelles avec les émetteurs**

Le plus souvent, l'agence de notation est rémunérée par l'entreprise émettrice, ce qui relativise le souci d'indépendance de son jugement et qui en donne une image ambiguë. Elles peuvent servir de média et donc d'axe d'attaque médiatique pour les



émetteurs en vue de convaincre le marché. Elles ont un comportement non dépourvu d'ambiguïté entre les analystes financiers, demandeurs et consommateurs de leur produit et les auditeurs, fournisseurs des informations privées et clients. Les barrières à la sortie sont très fortes puisque rompre un contrat et quitter une agence est souvent interprété comme un signal de fuite devant la perspective d'une note future en voie de dégradation, et les marchés réagissent vivement à ce type de signal. Les conflits d'intérêts sont encore plus importants en cas de notation non sollicitée, même dans le cas où l'émetteur décide, après mure réflexion, de devenir client de l'agence qui a pratiqué l'analyse non sollicitée. Ce conflit d'intérêts est aujourd'hui au centre de la controverse qui ne pourra être levée que par la mise en place d'un organisme de contrôle.

Cette solution est refusée par les agences de notation arguant qu'il y a une atomisation de la part de leur revenu entre leurs clients et donc une absence de risque de dépendance. De plus, les notes doivent demeurer un simple avis et non une information ayant une valeur et une conséquence juridique. En outre, Bannier et al. (2010) expliquent la faiblesse des notations non sollicitées, par rapport aux notes commandées, par le conservatisme stratégique des agences de rating lors de la publication de ces notations.

En somme, les agences se fondent sur la confiance qu'elles ont capitalisée vis-à-vis de leurs clients et du marché. Covitz et Harrison (2003) confirment, à partir des spreads sur les notations moyennes du marché obligataire américain, que les agences semblent plus préoccupées par l'effet de réputation que guidées par des conflits d'intérêts dans l'ajustement des notes. Ceci a pour conséquence de favoriser encore plus la concentration des agences et leur objectif permanent de croissance. Les dégradations récentes des

notes de pays comme les Etats-Unis, l'Italie, l'Espagne, la Grèce et les menaces de perte du « triple A » pesant sur la France montrent bien l'exaspération des gouvernements qui vont jusqu'à dire que la notation est antidémocratique. On peut se demander si de telles protestations sont légitimes, bien qu'il y ait un lien entre la dégradation, la mise en évidence des risques de défaut et l'augmentation des taux d'intérêt des pays dégradés. Mais nous sommes peut-être dans une situation analogue à celle qui a permis la création et l'abandon du baromètre de Harvard.

En 1917, l'université Harvard a créé un Committee for Economic Research et confié à Warren S. Persons, professeur au Colorado College la construction d'un baromètre économique. Les deux premiers numéros de la Review of Economic Statistics de 1919 exposent sa méthode de construction d'un indice général.

Cet indice, exclusivement prédictif, a bien fonctionné entre 1919 et 1930, dans son rôle de support à l'analyse théorique des cycles économiques (Persons, 1919, p. 112-113). Les responsables d'Harvard ont considéré en 1930 que les résultats du baromètre étaient aberrants et l'on abandonné, ce qui a privé l'économie américaine et mondiale d'un outil qui prévoyait la future crise de 1929. N'en est-il pas de même avec les agences de notation ? Les notes - insupportables - données aux institutions, sont des notes objectives et supprimer les agences de notation financière ne supprimerait pas l'endettement excessif et les portefeuilles composés d'actifs toxiques de ceux qui souhaitent leur disparition ou leur mise entre parenthèses.

En quelques décennies, les agences de l'oligopole dont l'action est contestée par les émetteurs de niveau supérieur ont su créer et satisfaire un besoin d'information dont il serait difficile de se passer. Il est injuste de les accuser de tous les maux et

elles ont montré qu'elles étaient tout à fait capables de défendre leurs intérêts et leur cœur de métier. Et si on parvenait à museler les membres influents de l'oligopole, rien ne dit qu'on pourrait toutes les éradiquer. Une nouvelle génération d'agences, telles que l'agence chinoise Dagong, qui a dégradé, le 5 août 2011, la note souveraine américaine, un jour avant Standard & Poor's, est prête à prendre le relais, et qui sait? À participer à un nouvel oligopole.

### CONCLUSION

Initialement, les agences de notation ont réagi selon une logique économique de développement externe en favorisant leur croissance grâce à des fusions-acquisitions entre concurrents. Il en résulte une situation d'oligopole, ou de quasi-oligopole qui pose quatre types de problèmes. Les employés des agences de notation ont parfois un double rôle: impliqués dans des relations commerciales où ils ont le pouvoir de négocier leurs honoraires, ils sont aussi concernés par le processus technique d'analyse, ce qui engendre des conflits d'intérêts. La baisse d'une note n'est jamais bien perçue par les émetteurs qui ont l'impression que les agences font preuve d'arbitraire à leur égard.

Les agences ont du mal à annoncer une note ou une modification de note au bon moment et les crises, telle celle de la Grèce, n'arrangent rien. On leur reproche aussi l'opacité de leur méthodologie: en effet, pour éviter la copie de leurs procédures et pour protéger leur marché, elles communiquent et informent peu sur leur méthode de notation et sur la part consacrée à chaque indicateur retenu. Elles ont toujours été protégées par la SEC qui a refusé de leur donner un cadre rigide d'analyse et de notation. Il en résulte une absence de règles de diffusion de l'information: les agences émettent leur notation sans contrainte formelle ni surveillance d'un organisme de tutelle.

Malgré leur important impact sur les marchés financiers, les agences de notation n'ont pas fait l'objet de supervision et de contrôles officiels par les pouvoirs publics. Mais il est difficile pour ceux-ci d'une part, de prôner une attitude libérale et d'autre part, de faire obstacle aux conséquences de cette attitude.

Compte tenu de la sensibilité du secteur dans lequel elles opèrent, il semble que les autorités de tutelle n'ont pas réagi dans le bon sens en tentant de préserver une concurrence illusoire entre les CRA. Il semble que les autorités n'ont pas assez considéré le poids, l'influence et les effets de l'information financière et comptable dans la vie économique. Les principales agences sont à la fois les victimes et les bénéficiaires de la situation oligopolistique. La crise financière actuelle souligne, s'il était encore besoin de le prouver, que les flux d'information, comme les flux monétaires, sont une condition nécessaire au bon fonctionnement des marchés. Le marché captif du tout financier préoccupe les grands États qui rêvent de modifier la notation des entreprises, des produits et des pays et de décloisonner le marché actuel. La cohabitation actuelle, en évolution dynamique, de la structure oligopolistique des agences financières et de la structure d'un monde en crise, débouchera sans doute sur des mutations, des interactions et de nouvelles remises en question de l'oligopole controversé que nous venons d'étudier.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Les Etats face à la dictature des marchés

**Denis Kessler**

**Problèmes Economiques /15-30 novembre 2012**

*Les marchés financiers sont devenus l'objet de toutes les critiques, notamment depuis l'éclatement de la crise financière en 2007/2008. Les reproches adressés aux marchés sont en effet nombreux: ils auraient pour seul objectif la spéculation, ils seraient exagérément court-termistes, ils fonderaient leurs décisions sur la base de notations émises par des agences irresponsables et sans contrôle démocratique et exerceraient ainsi une pression inadmissible sur les pays emprunteurs. L'auteur soutient que la plupart de ces critiques ne résistent pas à l'analyse. Ces dernières répondent, selon lui, au besoin qu'ont les gouvernements de désigner des boucs émissaires afin de mieux faire accepter aux citoyens des efforts, comme notamment le remboursement de dettes publiques dont ils ne se sentent pas individuellement responsables.*

Très présent au moment des crises de la dette des pays émergents - Brésil, Mexique, etc. -, le thème de la dictature des marchés est réapparu à l'occasion de la crise financière qui a éclaté en 2007 et a pris de l'importance depuis lors.

Lorsque le risque de défaut de paiement se matérialise, les gouvernements des pays surendettés sont conduits, pour garder l'accès aux marchés internationaux des capitaux, à mettre en œuvre des plans de rigueur conjuguant hausse des prélèvements obligatoires et réduction des dépenses publiques et sociales. Même si ces plans sont souvent conçus par les organisations internationales - le Fonds monétaire international (FMI), la Banque centrale européenne (BCE) - d'autres pays souverains, on accuse « les marchés » d'être les responsables des politiques structurelles mises en œuvre, ils deviennent la cible principale de l'opinion publique, et acquièrent le statut peu enviable de bouc émissaire des difficultés nationales.

La référence à « la dictature des marchés » a beaucoup de résonance car elle conjugue deux termes à très forte connotation négative dans l'opinion: « dictature » et « marchés », inutile de gloser sur le terme de dictature entendu au sens de tyrannie. Ce qui est paradoxal, car aucune mesure nationale d'ajustement - qu'il s'agisse d'impôt ou de dépenses - ne peut être prise autrement que par le gouvernement et Parlement du pays concerné. Les choix en cas de crise aiguë de la dette sont certes extrêmement contraints, mais la responsabilité de la situation critique dans laquelle se trouve le pays en quasi-faillite est bel et bien imputable à lui-même et à ses instances de gouvernement.

Les marchés, surtout financiers, suscitent des craintes, notamment du fait de leur caractère abstrait qui confère une aura mystérieuse à leur puissance. Ils ne se laissent pas facilement appréhender, particulièrement par ceux qui en sont éloignés. Les marchés financiers sont d'abord et avant tout un « lieu » où

s'échangent des capacités et des besoins de financement, à différents horizons temporels, au travers de divers titres, à revenus fixes ou variables. Ils sont animés par des acteurs très divers (banques, assurances, Herdage funds, fonds de pension, particuliers, banques centrales ...) qui ont eux-mêmes recours à des instruments financiers variés (actions, obligations, produits dérivés), correspondant à des droits de propriété de natures diverses et à des partages de risques différents entre le prêteur et l'emprunteur. La quasi-totalité de ces acteurs sont l'objet de réglementations spécifiques, qui ont été renforcées depuis la crise, et ceux rares, qui ne le sont pas encore, sont en passe de l'être. Certains d'entre eux sont de grande taille - mais, contrairement à une idée forte répandue la plupart sont de dimension modeste.

Ils sont concentrés géographiquement, autour de « places financières » telles que celles de New York, de Londres, de Francfort, de Zurich, mais aussi depuis quelques années de celles de Shanghai, de Singapour, de Dubaï ou de São Paulo. Si l'émergence de ces nouvelles places financières est impressionnante, la majeure partie des capitaux reste encore gérée dans les pays anglo-saxons. Cette localisation géographique n'est pas sans conséquence sur leur perception par les populations en général, particulièrement dans les pays qui ont un secteur financier marginal ou peu profond, ou qui ne disposent pas au niveau national de certains acteurs importants. Souvent, les investisseurs sont présentés et perçus comme des forces étrangères aux pays demandeurs de capitaux, et ayant des intérêts divergents des leurs. Cela suscite des réactions nationalistes qui peuvent aller s'exacerbant si les prêteurs sont considérés par la population comme exigeant des conditions inacceptables. Comme on ne sait pas exactement qui détient la dette souveraine d'un pays, qui

change d'ailleurs souvent de mains, on ne peut pas accuser d'institutions désignées: d'où l'accusation générale formulée de façon abstraite à l'encontre des marchés.

Insaisissables et perçus comme étrangers et puissants, les marchés financiers sont devenus l'objet de toutes les critiques, particulièrement dans leurs interactions avec les États souverains. Parmi les reproches traditionnels qui leur sont adressés: les marchés auraient pour seul objectif la spéculation, ils seraient myopes et court-termistes, ils fonderaient leurs décisions sur la base de notations émises par des agences irresponsables et ils exerceraient une pression inadmissible sur les pays emprunteurs qui apparaissent comme des victimes.

### **Les marchés auraient-ils pour seul objectif la spéculation ?**

La vulgate veut que les acteurs des marchés financiers n'aient qu'une motivation: la spéculation. Dans les cultures catholiques notamment (mais pas uniquement), le mot de spéculation est extrêmement négatif. Il renvoie à l'enrichissement sans cause, à la manipulation des hommes, à l'extorsion de valeurs indues. On oppose la spéculation - vicieuse et qu'il faut condamner - à l'épargne - vertueuse et qu'il faut encourager -, part non consommée du revenu d'un travail. Il suffit par exemple de relire le livre de Jacques Le Goff, *La Bourse et la Vie* pour voir l'ancrage historique profond de l'attitude à l'égard de la finance dans notre propre pays, et plus largement dans les pays à forte tradition catholique. On y retrouve des sentences sans appel telles que: « il faut condamner ceux qui s'enrichissent en dormant », thème favori des prédicateurs du XIe siècle, reprise neuf cents ans plus tard par un président de la République, en l'occurrence François Mitterrand. On connaît la condamnation classique du prêt à intérêt car « le temps n'appartient qu'à

Dieu », thème d'ailleurs commun au catholicisme historique et à l'islam. On connaît la damnation à laquelle est voué l'« usurier», exclu de la communauté, excommunié. Les métiers d'argent sont immoraux et ceux qui s'y vouent connaîtront l'enfer.

La condamnation récurrente des activités financières - et plus largement des marchés financiers - relève avant tout de l'ordre moral et religieux, avant d'être un jugement économique.

La réalité est que quantité d'acteurs du monde financier ne sont pas mus par la spéculation, entendue au sens traditionnel du terme d'enrichissement sans cause, mais bien au contraire gèrent les fonds dont ils disposent avec l'attitude connue sous le vocable de « gestion en bon père de famille». En effet, ces investisseurs institutionnels ne sont très souvent que les mandataires d'épargnants dont la préoccupation légitime est de faire fructifier leurs économies avec un niveau de sécurité élevé. Ainsi, lorsqu'un fonds de pension ou un assureur-vie investit, c'est pour pouvoir servir des rentes aux futurs retraités ou un capital au terme du contrat, en s'efforçant d'abord et avant tout de garantir et protéger la valeur des fonds dont il a la responsabilité.

Ces investisseurs, soumis à des normes prudentielles destinées à protéger leur solvabilité et donc in fine à protéger les épargnants, gèrent leurs placements, en règle générale, avec prudence et dans une optique de long terme. Leur aversion au risque est assez élevée et ils privilégient la sécurité de leurs placements plutôt que la rentabilité maximale. Recherchant « un rendement raisonnable », la protection du principal l'emporte sur le gain marginal que pourrait engendrer une prise de risque excessive. Il suffit pour cela de regarder la structure des placements des investisseurs institutionnels. On constate que pour l'essentiel ce sont des

obligations, et que dans cette classe d'actifs la masse de celles-ci sont des obligations d'États souverains ou d'agences publiques ... Ce qui n'est d'ailleurs pas surprenant dans la mesure où les pouvoirs publics - par la réglementation - les incitent, quand ils ne les y obligent pas, à détenir principalement des titres de dette publique.

Ceci ne veut pas dire que certains investisseurs - tels les Hedge funds - n'ont pas une préférence pour le risque plus élevée, et ne vont pas privilégier le rendement sur le risque. Ces acteurs ne font généralement pas appel public à l'épargne, et ont longtemps échappé à la réglementation pour cette raison: n'ayant pas de « déposants », étant financés par des fonds privés, les pouvoirs publics ont longtemps considéré qu'il ne fallait pas restreindre leur liberté d'investissement. Mais contrairement à ce que dit la vulgate, ces investisseurs sont eux aussi nécessaires au bon fonctionnement des marchés, à l'équilibre des besoins et des capacités de financement. En effet, face à un risque donné qui va croissant, certains acteurs avec une forte aversion aux risques vont chercher à se protéger, par exemple en souscrivant un contrat à terme: pour y parvenir, il faut bien que d'autres acteurs avec une aversion au risque plus faible acceptent d'être leur contrepartie. Autrement il n'y aurait pas de protection possible. Nous sommes là, sur les marchés financiers, en quelque sorte, dans le même registre que l'assurance, marché où s'échangent les risques de toute nature et de toute dimension entre acteurs ayant des anticipations et des contraintes différentes.

Illustrons notre propos par un exemple tiré de l'actualité. Un assureur, auquel des épargnants ont confié leurs économies, souscrit des emprunts grecs lors de leur

émission, en considérant que le pays, membre de la zone euro, respectera les critères de Maastricht et s'imposera la discipline budgétaire requise par les traités en vigueur. Rien de répréhensible a priori. Mais la Grèce poursuit malheureusement une politique macroéconomique déraisonnable et laisse filer son déficit qui devient incontrôlable. Ce pays parie peut-être sur le fait que l'Union européenne ou la BCE interviendra tôt ou tard et que, solidarité oblige, elle bénéficiera de nouveaux prêts et/ou subventions qui la dispenseront de réduire son train de vie. C'est ce que les économistes appellent le « hasard moral »: l'exposition au risque augmente si l'on est ou si l'on se croit assuré. Aussi le « profil de risque » de la Grèce change-t-il radicalement entre le moment où l'assureur a souscrit l'emprunt et, quelques années plus tard, celui où la situation est très dégradée. Il souhaite se débarrasser de ces titres qui lui apparaissent de plus en plus risqués, et dont la valeur est de plus en plus décotée. S'il veut se défaire de titres devenus risqués, il faut qu'il trouve un autre investisseur, qui acceptera de lui acheter ses titres de dette grecque avec décote, faisant le pari que la Grèce finira, avec l'aide de la communauté internationale et de la BCE, par rembourser intégralement ses dettes. Il y a échange de risques. L'investisseur qui rachète les titres grecs, par exemple avec une décote de 40 %, peut se retrouver quelques mois plus tard dans la situation d'un défaut partiel de la Grèce et d'une perte de 80 % du nominal. Cet investisseur a évidemment perdu, mais il aurait pu gagner si les autres États européens s'étaient portés forts de la dette de la Grèce et l'avaient remboursée. Un marché suppose, pour fonctionner, des attitudes différentes vis-à-vis du risque mais également des analyses et des anticipations différentes de la part de ceux qui y participent. Les prix qui se forment sur le marché - le niveau et la structure

des taux d'intérêt - reflètent le poids relatif des attitudes et des analyses des acteurs qui l'animent. Plus la majorité des acteurs perçoit un risque lié à la solvabilité de la Grèce, plus la décote des titres grecs sera élevée ... jusqu'au point où plus aucun prêteur n'acceptera de prêter.

Le terme de « spéculateur » est utilisé pour désigner les investisseurs qui prennent le maximum de risques sur un marché. Ils sont bel et bien nécessaires au fonctionnement global des marchés: leurs rémunérations, s'ils gagnent, leurs pertes, s'ils perdent, doivent être à la hauteur des risques effectivement encourus. Cette catégorie d'investisseurs cherche des situations marquées par une grande incertitude une volatilité élevée. Ils parient à la hausse ou à la baisse de variables comme les taux d'intérêt, le taux de change, le niveau de la Bourse. Dans le cas grec, des hedge funds ont perdu beaucoup d'argent parce qu'ils avaient nettement sous-estimé la probabilité d'un défaut partiel ou total. Ils avaient de fait surestimé la capacité des autres États à venir en aide, et sous-estimé les débats politiques qu'un plan de sauvetage susciterait au sein de chacun des pays de la zone euro, en Allemagne notamment. Personne ne pleurera sur leur sort, ils ont tenté, ils ont échoué, et ils en subissent les conséquences financières. Mais la plupart des pertes ont été essuyées par des investisseurs ou des épargnants - dont beaucoup de ménages grecs - qui ont eu confiance dans la signature de l'État grec et dans la capacité de la communauté internationale à éviter un défaut.

Il est vrai qu'un certain nombre d'acteurs tente de réaliser des gains en manipulant les marchés, en jouant sur leurs imperfections ou en utilisant des informations privilégiées. Mais dire que les marchés ont pour seul objectif la spéculation revient à déformer la réalité.

## Les marchés seraient-ils myopes et court-termistes, contrairement aux États prévoyants ?

On oppose traditionnellement la vision court-termiste des marchés à celle, à plus long terme, des États guidés par le souci de l'intérêt général. Le temps des marchés serait celui de l'actualité immédiate de l'information la plus récente. Il se mesurerait en minutes, en secondes, voire en fractions de seconde grâce aux techniques de trading par ordinateur. A l'inverse, l'État inscrirait son action dans le temps long de l'Histoire.

Les développements récents ne semblent pas pleinement confirmer cette thèse: beaucoup d'États n'ont pas géré leurs finances publiques avec le seul souci de « soutenabilité » de leur situation financière. Ils ont accumulé des déficits courants et, au lieu de provisionner les charges auxquelles ils devront faire face à l'avenir, ont reporté sur les générations futures le poids de leur préférence pour le court terme. Ils ont laissé les dépenses de fonctionnement prendre le pas sur les dépenses d'investissement.

Alors que la population vieillit, ils ont retardé l'ajustement des systèmes de retraite et des autres formes de transferts intergénérationnels. Il s'agit d'un paradoxe, dans la mesure où l'allongement de l'espérance de vie aurait pu conduire à élargir l'horizon temporel de tous les citoyens. Dans une période historique où vont coexister quatre générations, on est surpris de voir se propager la maladie du court-termisme généralisé.

D'un point de vue économique, la généralisation de la pensée keynésienne, en apportant une caution théorique aux politiques court-termistes de relance par la consommation, explique largement la situation dans laquelle se retrouvent actuellement nombre d'États.

Dans sa version la plus simpliste - la seule connue par la majorité des dirigeants

politiques...-, le déficit des finances publiques est salubre, et au pire un « benign neglect ». Selon la thèse de la crise de sous-consommation, le déficit serait le moyen magique de relancer la consommation, de revenir au plein-emploi et de retrouver la croissance. Celle-ci générerait des recettes fiscales supplémentaires permettant de rembourser sans effort la dette publique dans le futur. Désormais, au moindre ralentissement économique, et a fortiori lorsque celui-ci est prononcé, les gouvernements laissent filer les déficits ... alors même que l'on constate que les effets réels en termes d'emploi et de croissance réelle de l'activité ne se manifestent pas. Ceci tient notamment au fait que la crise n'est pas une crise de « sous-consommation », mais de surendettement, d'offre atrophiée et de surconsommation!

A mauvais diagnostic, mauvaise thérapeutique. En outre, dans l'ère des économies ouvertes, la relance de la consommation dans un pays profite très largement aux producteurs étrangers, ce qui se traduit principalement par une dégradation de la balance commerciale sans effet notable sur l'activité domestique. Au final, le seul effet de ce recours récurrent au déficit budgétaire est de laisser gonfler la dette publique au détriment des générations futures, ce qui suscite un doute, une méfiance puis une défiance de la part des investisseurs qui la portent. Cela se traduit par une prime de risque, donc par une hausse des taux d'intérêt, qui augmente à son tour la charge de la dette dans le budget. Le cercle vicieux est engagé.

Le court-termisme des États ne s'est d'ailleurs pas limité à leurs choix budgétaires. " S'est également manifesté dans la gestion de leur endettement. Afin d'abaisser transitoirement la charge des intérêts qu'ils devaient payer, ils ont émis

des dettes de court terme, moins coûteuses en raison de la courbe des taux. Ce faisant, ils n'ont fait qu'accroître leur dépendance envers les marchés: les échéances de remboursement se multiplient et ne cessent d'être de plus en plus difficiles à honorer.

Qu'en est-il de l'accusation de court-termisme et de myopie formulée à rencontre des marchés? Il est exact que les marchés n'ont pas su prévoir la crise des dettes souveraines, et que leur réveil a été tout à la fois tardif et brutal. Mais leur « myopie » doit être appréciée dans le contexte d'incertitude qui entoure leurs choix.

On pourrait se dire en première analyse qu'une crise telle que la crise des dettes souveraines était parfaitement prévisible: ce n'est qu'en partie le cas. On voit certes la dette s'accumuler, mais on ne dispose pas toujours d'informations fiables sur la situation économique et financière du pays emprunteur. Il y a toujours asymétrie d'information entre l'emprunteur, d'une part, et les prêteurs, d'autre part. D'autant plus que l'État qui commence à connaître des difficultés a tendance, comme tout débiteur dans une mauvaise passe, à masquer ou à enjoliver sa situation. En l'espèce, le cas de la Grèce est exemplaire, si l'on peut dire. Une crise de dette souveraine n'est pas parfaitement prévisible, car son déroulement n'est jamais linéaire. En outre, on ne sait pas ou mal qui détient la dette d'un pays souverain. Un investisseur ne connaît pas les engagements des autres investisseurs. Et les titres de dette publique changent de main sur le marché secondaire.

Il demeure l'incertitude intrinsèque aux décisions politiques du pays emprunteur. Va-t-il spontanément prendre conscience de la gravité croissante de sa situation et se lancer dans une politique résolue de maîtrise des finances publiques pour

enrayer la crise de sa dette? Va-t-il rencontrer une opposition politique interne qui l'en empêchera, alors même qu'il aurait la volonté de remettre de l'ordre dans ses affaires? Les prochaines élections vont-elles modifier la donne politique et l'orientation budgétaire du pays dans un sens plus laxiste ou plus rigoriste? Les tensions sociales peuvent-elles dégénérer? Le gouvernement est-il crédible et tiendra-t-il ses promesses?

Rajoutons enfin l'incertitude intrinsèque concernant les décisions de la communauté internationale et de ses acteurs. Par exemple, quelle va être l'attitude du FMI, dont la vocation principale est précisément d'aider les États à faire face à une crise de liquidités et de dette? Quelles dispositions est prête à prendre la BCE pour enrayer une crise monétaire qui pourrait se propager à l'ensemble de la zone euro? Quelle sera l'attitude des autres pays à l'égard du sauvetage du pays en crise: aide, sous condition ou non, avec contreparties? On le voit, la crise a une conséquence majeure: elle multiplie les incertitudes, qui se renvoient l'une à l'autre, et ainsi l'univers décisionnel devient stochastique.

Face à cela, les marchés sont, comme nous l'avons rappelé, atomisés. Il y a des investisseurs de toutes nationalités et de tous horizons. Ils sont d'ailleurs souvent en concurrence les uns avec les autres. Ils ne s'échangent qu'imparfaitement les informations dont ils disposent sur la situation du pays emprunteur. Lorsque le doute sur la capacité d'un pays à rembourser sa dette apparaît, la façon dont cette interrogation percole et se diffuse reste très complexe. Ce processus peut être très rapide - lorsqu'une échéance n'est pas honorée par exemple, ce qu'on appelle le défaut de paiement -, ou plus lent, lorsque la dégradation est progressive. A regarder la courbe des spreads (écarts de crédit) des pays qui



connaissent des difficultés, on constate que le processus est souvent brutal et semble résulter d'une sorte d'effet mayonnaise lié au caractère discontinu des scénarios possibles: défaut ou absence de défaut. Si les investisseurs pensent qu'il n'y aura pas défaut, le taux exigé reste faible, mais, si la probabilité d'un défaut à court ou moyen terme s'accroît, le taux de marché (ou le spread) peut augmenter tout d'un coup dans des proportions considérables. La panique est géométrique.

Pendant longtemps, la situation de la Grèce semblait n'inquiéter personne et ce pays trouvait à se refinancer sans problème sur les marchés internationaux des capitaux. Son appartenance à la zone euro lui procurait un parapluie efficace. Les prêteurs pensaient que la sortie de la Grèce de la zone euro était impossible, pour des raisons techniques ou pour des raisons politiques. Ce n'est que très tardivement que la prise de conscience de ses difficultés s'est faite et que ses primes de risque ont explosé. Bien entendu, quand le pays devient l'objet de l'attention des instances internationales (FMI ou Commission européenne, G20, BCE ...), cela signifie que la situation est grave et que la crise est déjà dans sa phase aiguë. Le marché est alimenté par des rumeurs et il est sujet à tous les effets panurgiques, y compris la panique qui est au cœur des risques systémiques. Mais tout cela ne fait que résulter, pour l'essentiel, du contexte d'incertitude et d'information imparfaite dans lequel les marchés évoluent.

Les agences de notation, dont le métier est d'apprécier les risques, auraient probablement dû tirer plus tôt la sonnette d'alarme. Paradoxalement les principales critiques qu'elles essuient ne portent pas sur ce point, mais sur le fait qu'elles aient osé le faire face à des émetteurs souverains.

### **Les agences de notation seraient-elles irresponsables ?**

Les agences de notation sont sous le feu de critiques appuyées depuis qu'elles ont dégradé les notes de certains États. Pendant longtemps, les États industrialisés ont été considérés comme étant à l'abri du risque de défaut, cet événement étant de facto historiquement très rare. Et même quand la note d'un États n'était pas AAA - niveau de sécurité le plus élevé -, les agences n'étaient pas réellement critiquées car les marchés prêtaient sans beaucoup de réserves aux États souverains. D'ailleurs, les différences de taux d'intérêt entre les États bien notés et ceux qui l'étaient moins bien, étaient relativement faibles. Alors que le rôle des agences a toujours été très important lorsqu'il s'agissait de noter les entreprises émettrices d'obligations privées, il était secondaire quand il s'agissait de noter les dettes souveraines. L'États emprunteur aurait en effet toujours la capacité de lever l'impôt en exerçant son pouvoir légitime. L'entreprise, elle, ne peut pas le faire.

### **Une importance et un rôle accrus**

Les agences de notation, et en particulier les principales d'entre elles, toutes trois privées, ont vu leur rôle et leur audience renforcés depuis le début de la crise. En effet, les risques de contrepartie se sont multipliés et les notes d'un nombre croissant d'émetteurs ont été abaissées. La note d'un émetteur exprime la probabilité d'un défaut, en d'autres termes que l'émetteur ne puisse pas rembourser les dettes obligataires - qu'il a contractées. A titre d'exemple, selon Standard and Poor's (S&P), la probabilité de défaut d'un émetteur noté A est de 0,9 pour mille, et de 8 pour mille si la note est BB. Ces notes ne sont que les opinions des agences, et les investisseurs sont en général libres d'en tenir compte ou non. Dans la réalité, ils les prennent bien en

compte, car on constate que les taux d'intérêt sont inversement proportionnels aux notes de l'émetteur. En outre, les États ont édicté au fil des ans des réglementations qui prennent comme référence les notes octroyées par les agences. Ils leur ont ainsi eux-mêmes conféré une portée et une influence qu'ils dénoncent aujourd'hui ...

La dégradation de la note d'un État revêt inévitablement un contenu politique. Lorsque la situation des finances publiques se détériore, la « perte d'une note », ou une « perspective négative » ou encore la « mise sous surveillance » est interprétée comme une sanction du gouvernement en place. Tout le monde a à l'esprit l'emballlement du débat politique lorsque l'agence S&P a abaissé la note des États-Unis en août 2011 ou la note de la France au mois de janvier 2012. Les réactions consistent, comme toujours, à traiter les agences de notation d'irresponsables, à affirmer qu'elles sont sous le contrôle des marchés anglo-saxons, à demander qu'elles soient soumises à une réglementation renforcée, qu'elles n'aient pas le droit de noter les États souverains. On les accuse de s'immiscer dans les affaires intérieures et d'être elles-mêmes politisées. Enfin, certains forment le projet de créer une agence de notation publique, éventuellement européenne, afin de garantir (sic) son indépendance ...

### **L'indépendance des agences de notation : gage de neutralité**

En réalité, les agences sont une fois encore apolitiques. Elles se bornent à quantifier et qualifier les risques d'un émetteur quel que soit son statut, public ou privé, États, collectivités locales, agences gouvernementales, entreprises publiques ou privées ... Leur jugement peut être erroné. Elles peuvent à l'évidence se tromper sur la situation de tel ou tel émetteur. Elles sont conduites

dans certains cas à brutalement dégrader une note et on leur reproche alors de n'avoir rien vu venir et de réagir tardivement. Mais leur nombre - elles sont en concurrence les unes avec les autres - et leur statut indépendant - elles ne dépendent pas d'un État - sont en réalité une garantie de leur responsabilité. Si elles se trompent souvent, elles perdront des clients.

### **Les marchés exerceraient-ils une pression politiquement inadmissible sur les pays emprunteurs ?**

L'une des principales critiques à l'encontre des marchés financiers est que la pression qu'ils exercent sur les pays emprunteurs serait inacceptable d'un point de vue démocratique. Lorsqu'il s'agit de pays, les marchés financiers bafoueraient la souveraineté nationale et, pour faire court, nieraient le choix des peuples à choisir leur propre destin. Et l'on évoque les principes fondamentaux de la démocratie pour affirmer que les marchés financiers vont à leur encontre.

### **Comment exiger qu'un État honore sa signature ?**

Ce reproche est une fois encore largement excessif. Tout prêteur est normalement appelé à mettre des conditions aux fonds qu'il apporte. Lorsqu'il s'agit d'un prêt entre une banque et une entreprise, l'établissement de crédit assortit toujours de conditions la mise à disposition des fonds et leur remboursement éventuel avant l'échéance si jamais l'entreprise ne respecte pas certaines conditions. Ceci figure explicitement de manière très détaillée dans le contrat de prêt. En cas de non-remboursement de tout ou partie du prêt, en cas de défaut, le contrat et la loi prévoient les mesures que l'on peut mettre en œuvre à l'égard du débiteur défaillant.

Ceci va jusqu'à la mise en faillite du débiteur incapable d'honorer sa signature. Il y a, dans ce cas, saisie et liquidation judiciaire pour que le prêteur récupère une partie de sa mise, en fonction du rang de sa créance dans l'ordre des privilèges. Mais, dans le cas d'un prêt à un État souverain, le prêteur est beaucoup plus démuni, notamment parce qu'il ne peut rien saisir. La seule chose qu'il puisse faire, et qu'il fait en pratique, est de décider de ne plus prêter à cet État à l'avenir. C'est ce qui est arrivé à l'URSS après la révolution d'Octobre, quand le nouveau gouvernement a décidé de ne pas honorer les dettes de la Russie tsariste: ce n'est que quatre-vingts ans plus tard - et après un changement politique majeur - que la Russie a pu émettre à nouveau des emprunts sur les marchés internationaux.

### **Seuls les acteurs publics peuvent imposer leur volonté**

Comme il y a beaucoup de prêteurs pour un État, aucun d'entre eux n'a la capacité de négocier l'apurement de ses propres créances, que ce soit par un rééchelonnement ou une remise partielle du principal. Et il est difficile à un État de rembourser certaines dettes et pas d'autres, car cela serait immédiatement interprété comme un incident de paiement un défaut, qui bloque toute nouvelle opération de financement. La créance détenue par les prêteurs est en quelque sorte indivise. Encore faut-il savoir qui va négocier, avec l'État en difficulté, un plan de restructuration de sa dette. Dans le cas de la crise grecque, ce ne sont pas les marchés qui, au travers des créanciers privés, ont dicté au pays le programme de réformes à accomplir.

Ce sont les créanciers publics, et plus particulièrement la troïka constituée du FMI, de la Commission européenne et de la BCE, qui ont imposé les programmes de stabilisation successifs. Les marchés, pour leur part, ne sont pas en capacité de

décider, encore moins d'imposer, des mesures spécifiques de politique économique, sociale ou fiscale. Ils se contentent de donner une cotation permanente sur les risques des politiques économiques menées et d'exprimer leur confiance ou leur défiance mesurée par les taux d'intérêt exigés. En ce sens, les prêteurs ne sont animés d'aucune « intention politique » autre que le souhait d'être remboursés. D'ailleurs, les prêteurs privés ont été - dans le cas de la crise grecque - forcés par les négociateurs publics d'abandonner une partie très importante de leurs créances, soit 80 % du principal.

### **Des mesures légitimes: la règle d'or**

La pression des marchés a certes conduit les États européens à prendre au cours des deux dernières années un certain nombre de mesures. Mais celles-ci sont-elles pour autant illégitimes? Alors que l'on savait depuis la création de la monnaie unique qu'il y avait des risques importants en cas de divergence économique et budgétaire entre les pays membres, aucun mécanisme n'avait été prévu pour régler une éventuelle crise. Il aura fallu attendre la pression des marchés pour que l'on mette progressivement en place un pare-feu et pour que les États membres de l'Union européenne s'engagent à adopter une règle d'or.

Ainsi, l'idée selon laquelle le monde serait sous l'emprise de la dictature des marchés financiers doit être relativisée. En réalité, ils jouent souvent le rôle de bouc émissaire face à la réticence des citoyens et des gouvernements à assumer la responsabilité et les conséquences des choix budgétaires passés. Et les craintes qui entourent leur pouvoir apparaissent comme la prise de conscience par les gouvernements de la perte d'une partie du leur, et de la situation de dépendance dans laquelle ils se sont eux-mêmes placés.

## L'invocation de la dictature des marchés traduit-elle l'incapacité des politiques à assumer leurs responsabilités ?

### À qui profite la dette?

La dette publique soulève des problèmes de répartition très complexes qui expliquent pourquoi les crises de finances publiques se traduisent par des tensions politiques et sociales difficiles à gérer et qui peuvent dégénérer.

Lorsque la dette est contractée, personne ne s'estime véritablement bénéficiaire du déficit. Dans la réalité, le déficit des finances publiques et sociales signifie que les contribuables ont payé moins d'impôts qu'ils auraient du compte tenu du niveau des dépenses. Les bénéficiaires du déficit sont donc globalement les contribuables qui, au moment où le déficit est constaté, ont eu un revenu après impôts supérieur à celui qu'ils auraient eu si le budget avait été équilibré. Par ailleurs, les autres bénéficiaires du déficit sont les agents économiques, entreprises ou particuliers, qui ont reçu des aides ou des transferts publics et sociaux dont ils n'auraient normalement pas dû bénéficier. Malheureusement, selon la perception politique du corps social, personne en particulier ne bénéficie du déficit public. Pourtant chacun profite, en tant que contribuable/cotisant ou en tant que consommateur, du surcroît de niveau de vie, certes transitoire, que cette stratégie publique permet, ce qui explique que les gouvernements, dont l'horizon temporel est souvent limité à la date des prochaines élections, y aient largement recours.

L'idée selon laquelle les citoyens considéreraient le déficit comme une pure aubaine, leur permettant de bénéficier d'impôts plus faibles ou de davantage de dépenses publiques, a été contestée il y a deux siècles par David Ricardo. Selon lui,

les citoyens d'un pays ne se feraient pas gruger par la dette, et réaliseraient pleinement qu'elle doit nécessairement être remboursée un jour. Pour éviter de reporter le poids de la dette sur les générations futures, les citoyens décideraient d'augmenter leur épargne pour laisser davantage d'héritage à leurs enfants, afin de leur permettre de rembourser la dette publique: les transferts intergénérationnels privés (donations et héritages) compenseraient exactement les transferts intergénérationnels publics. Il n'y aurait donc pas de possibilité de privilégier grâce à la dette certaines générations au détriment d'autres. La pure équivalence ricardienne (dette = impôt) ne semble cependant pas empiriquement vérifiée, même si les ménages semblent davantage épargner lorsque le déficit public s'accroît.

### Rembourser la dette publique

Traisons maintenant du sujet de la crise de la dette. Si personne ne considère qu'il ait bénéficié de la dette, il n'en reste pas moins que chaque citoyen est du croire de la dette publique. Il en est responsable de façon indivise. Il appartient à la masse des débiteurs. La dette publique a été contractée par l'État au nom de la population tout entière et de chacune des personnes qui la compose. Lorsqu'il faut rembourser cette dette publique, les débats de répartition se font de plus en plus aigus. L'État, pour honorer les engagements du pays, va devoir lever l'impôt et/ou réduire les dépenses publiques. Comme on peut aisément l'imaginer, les débats politiques vont rapidement s'exacerber. Certains considéreront que la dette a été contractée par une majorité politique différente et se livreront à une recherche en responsabilité ... bien inutile dans la mesure où l'engagement est celui d'un État et non d'un gouvernement donné. D'autres refuseront le plan d'austérité et les hausses d'impôt qui l'accompagnent.

D'autres encore s'opposent à la réduction des dépenses publiques et sociales en affirmant qu'ils sont les victimes de l'impéritie et de la mauvaise gestion des gouvernements.

Un pays mal géré - qui s'endette de manière excessive - est souvent un pays qui tarde à prendre les mesures nécessaires, qui finissent par lui être imposées de l'extérieur ... C'est à ce pays qu'il revient de trouver le juste équilibre entre hausse des impôts et baisse des dépenses, et de répartir la charge de l'ajustement entre consommateurs et producteurs, actifs et retraités, secteur public et secteur privé ... Mais les déficits démocratiques qui ont poussé à l'endettement excessif demeurent vivaces lorsqu'il s'agit de résorber les déficits budgétaires. Dans ce contexte, la tentation est forte d'accuser les marchés et les prêteurs en clamant que les programmes d'ajustement qui, nolens volens, doivent être adoptés leur sont imputables.

Situation paradoxale que d'accuser les prêteurs ... d'avoir prêté à un État et de vouloir se faire rembourser par le même État. Les marchés sont alors accusés de tous les maux, et servent de bouc émissaire aux difficultés que traverse le pays surendetté. Et celui-ci ne cesse de se livrer à un jeu stratégique pour obtenir rééchelonnement des remboursements, nouveaux prêts relais, intervention des prêteurs internationaux et surtout remises de dettes. Les marchés deviennent, dans l'esprit du public, dictatoriaux: ils imposeraient des choix de politique économique et budgétaire que les États n'adopteraient jamais de manière spontanée ... alors qu'en réalité ces ajustements sont inévitables, sauf à faire défaut et à se mettre au ban de la communauté internationale, sortir de la zone monétaire, etc. Plus la crise dégénère, plus les tensions montent, et

les prêteurs internationaux deviennent la cible principale de la vindicte populaire.

### **L'État et les marchés : l'inversion de la tutelle ?**

Il est excessif de parler de dictature des marchés financiers. Il n'en reste pas moins vrai que l'affaiblissement considérable des États, suite à des années de politiques budgétaires laxistes, non soutenables, qui les placent en situation de faiblesse vis-à-vis des marchés, tranche avec la position de force que leur a traditionnellement conférée leur puissance régaliennne.

#### **Les États surveillaient les marchés ...**

Pendant longtemps, les États ont exercé une surveillance étroite des marchés financiers. Pour ce faire, ils ne laissaient qu'une place réduite aux mécanismes purs de marché. Ils avaient mis en place des institutions financières spécialisées, intervenaient directement au travers de procédures financières ad hoc, édictaient des règles contraignantes (tels le contrôle des changes, l'encadrement du crédit, etc.) exerçaient le contrôle direct de l'institut d'émission et possédaient les établissements de crédit les plus importants qui étaient nationalisés ... On s'est rendu compte à la fin des années 1980 que la gigantesque tuyauterie développée pendant toute la période d'Après guerre ne correspondait plus aux exigences d'une économie moderne. Ce mélange complexe d'institutions, de réglementations et d'interventions de toute nature limitait l'efficacité du système financier et la bonne allocation des ressources. Nombreux ont été ceux qui ont mis en évidence les effets pervers de cette intervention massive de l'État dans les équilibres financiers. Du fait, principalement, des biais introduits par l'État, les ressources disponibles n'étaient pas allouées selon les règles du marché mais selon des critères politico-administratifs. Or, le capitalisme moderne est caractérisé d'abord et avant tout par

une décentralisation des décisions, par une mise en concurrence permanente des institutions et par une liberté d'arbitrage guidée par le couple rendement/risque. Les mots clés qui ont guidé les trente dernières années sont bien connus: déréglementation, privatisation, banalisation, interconnexion, autonomisation, « marchésisation » ... et, surtout, ouverture des marchés financiers aux niveaux européen et mondial. Plus d'encadrement du crédit, plus de contrôle des changes, privatisation des banques, transfert d'une grande partie du pouvoir de régulation aux instances européennes et internationales... Les avantages de cette vaste réforme financière sont indéniables, bien que diffus. Et contrairement à une idée souvent répétée, il n'est pas sûr, comme le montre l'étude attentive des évolutions financières sur une longue période, que cela se soit traduit par une plus grande volatilité des marchés.

### ... les marchés surveillent désormais les États

Mais une des conséquences les plus fortes de ces réformes n'avait sans doute pas été anticipée par ceux-là mêmes qui les mirent en œuvre. C'est ce que l'on pourrait appeler « l'inversion de la tutelle ».

Alors que l'État surveillait les marchés et exerçait une tutelle pesante sur leur alimentation, leur fonctionnement et leur évolution, ce sont désormais les États qui sont surveillés. C'est particulièrement vrai à l'échelle internationale, mais l'est également à l'échelon national. Lorsqu'un État ne fait pas la preuve dans la gestion de ses propres affaires de la rigueur nécessaire, les marchés le sanctionnent. Un dérapage des finances publiques, une erreur manifeste de politique économique, une instabilité politique, un flottement dans la mise en œuvre des réformes entraînent des réactions de plus en plus vives des marchés. Et l'on assiste sans délai à l'apparition de primes de

risque, à des évolutions négatives de la Bourse ou à des mouvements de sortie de capitaux, à une baisse du taux de change...

Les marchés sont de plus en plus sensibles à la chose publique et jouent désormais un rôle de *watchdogs* des gouvernements, des administrations, des pays et des zones monétaires. Les marchés veulent de la lisibilité, de la visibilité, de la stabilité. Ils exercent une sorte de *State governance*. Ils veulent de la rigueur dans la gestion des finances publiques, ils exigent de la discipline pour éviter des déséquilibres croissants et déstabilisateurs. C'est l'un des paradoxes de la crise: depuis 2008, les États affirmaient à grands cris vouloir surveiller les marchés, en multipliant les réglementations, aux niveaux national, européen ou mondial, et les voilà, par un surprenant retour de flammes, surveillés à leur tour très étroitement par les marchés.

### Un contre-pouvoir efficace

Les opinions sont partagées sur le nouveau rôle que jouent ainsi les marchés. Certains s'en réjouissent. Face à des gouvernements soumis en permanence à la pression des revendications catégorielles, enclins à reporter sur les générations futures le poids des ajustements nécessaires, confrontés sans cesse aux cycles électoraux, frappés de court-termisme, les marchés, même s'ils sont maladroits exerceraient une sorte de contre-pouvoir nécessaire. Davantage favorables à l'orthodoxie qu'à l'hétérodoxie, ils représenteraient de facto un pouvoir normatif utile, ils constitueraient en quelque sorte une corde de rappel, pour éviter que les pays, mal gouvernés, ne dévient trop et ne se retrouvent en situation de quasi-banqueroute.

D'autres, au contraire, le regrettent, car selon eux la politique d'un pays ne doit pas se faire « à la corbeille », surtout si celle-ci est internationale. Les marchés

commettraient en quelque sorte un délit d'ingérence et limiteraient indûment, par leur action et surtout par leur éventuelle sanction, la souveraineté des États-nations. Les opérateurs des marchés n'auraient pas la légitimité démocratique nécessaire pour venir ainsi distribuer, même indirectement, « bons » et « mauvais » points. Et d'aucuns de les considérer comme uniquement animés par la spéculation, étant en cela bien éloignés de la recherche de l'intérêt général. Et de rêver de limiter leur influence, de brider leur pouvoir, de freiner leur expansion. Et de vilipender leur myopie et de leur demander de faire preuve d'éthique. On assiste depuis 2008 à une extraordinaire floraison de projets de réglementation des marchés, jugés responsables de la crise et de son approfondissement. On veut les encadrer, les domestiquer, les réguler. Au nom de la stabilité, les États multiplient et renforcent les règles prudentielles : Bâle II, Bâle III. Solvabilité II ... Le politique, partout dans le monde, accuse les marchés des dérèglements économiques et financiers qui se sont manifestés tout au long des cinq dernières années. Les marchés n'ont certes pas toujours raison. Mais ils n'ont pas toujours tort. Résultat de milliers, voire de millions de microdécisions prises individuellement, les marchés envoient en tout cas, en permanence, des signaux qu'il convient de ne pas ignorer. C'est d'ailleurs lorsque ces signaux sont négatifs que la critique se fait vive, acerbe, exagérée. Mais quand les marchés se font confiants, il est bizarre de voir le peu d'attention qu'on leur prête.

Lorsque les États émettent des centaines de milliards de titres publics chaque année, qu'ils laissent gonfler leur dette publique au-delà du raisonnable, ils s'exposent eux-mêmes à être un jour sanctionnés par les marchés. Lorsque l'on est dépendant des marchés pour boucler son financement, on décide de s'exposer

tôt ou tard à leur jugement. Aussi la meilleure manière de ne pas s'exposer à cette sanction éventuelle réside-t-elle bel et bien dans la réduction des besoins de financement publics et sociaux. C'est le prix à payer pour l'indépendance.

Parce que les démocraties modernes sont frappées de myopie, et que le débat politique fait peu de place au bien-être des générations à venir, les gouvernements sont enclins à suivre des politiques budgétaires laxistes. Ils accusent ensuite les marchés de les sanctionner lorsque ces derniers envoient des signaux forts pour prévenir les États que les politiques économiques qu'ils suivent sont sans issue ... autre que le défaut de paiement, voire le dépôt de bilan. Les marchés semblent plus efficaces que les populations concernées à prévenir les dangers associés à l'accumulation inconsidérée de dette publique. Accuser le messenger pour ne pas entendre le message est une posture irresponsable, même si elle est millénaire.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## La nouvelle guerre des monnaies

Jacques Adda

Alternatives Economiques/mars 2013

**Affaiblir la monnaie pour soutenir la croissance : c'est un des objectifs - plus ou moins avoué - des politiques mises en œuvre par les banques centrales des économies avancées. En réaction, certains pays freinent l'appréciation de leur devise. Et l'euro joue le rôle de variable d'ajustement.**

Comment soutenir l'activité et l'emploi lorsque la politique budgétaire est paralysée et que le taux d'intérêt est proche de zéro ? Une solution, efficace mais conflictuelle, consiste à dévaluer le taux de change : efficace parce qu'en abaissant le prix relatif des biens et des services créés sur le territoire national, elle rend la production locale plus attractive, tant sur le marché mondial que sur le marché intérieur ; conflictuelle parce que les gains de parts de marché qu'elle rend possibles pour les producteurs locaux sont obtenus au détriment de leurs concurrents étrangers selon la logique d'un jeu à somme nulle.

Ancré dans la mémoire collective, le souvenir des dévaluations compétitives des années 1930 a suscité après la guerre la mise en place d'un régime de changes fixes dans lequel les changements de parité ne pouvaient intervenir qu'en cas de déséquilibre grave de la balance des paiements et après approbation du Fonds monétaire international (FMI). Avec le passage aux changes flottants en 1973, la dévaluation n'a gardé son statut d'instrument de la politique économique que dans les économies ayant maintenu un contrôle effectif sur les mouvements de capitaux. En Europe, elle est devenue dans le cadre du système monétaire

européen le symbole de l'échec de la gestion économique. Dans la plupart des pays, la vague de fond de la globalisation financière a entraîné un changement radical d'attitude vis-à-vis du taux de change, la promotion d'une monnaie forte devenant le gage de la crédibilité financière et la condition de l'attractivité financière des nations.

La crise financière a bouleversé les données du problème. Pour les banques centrales des économies avancées, la préoccupation principale n'est plus la modération des pressions inflationnistes mais la prévention du risque déflationniste. Pour contrer les tendances récessives et les pressions à la baisse des prix, nombre d'entre elles encouragent la dépréciation du taux de change, ou tout au moins s'efforcent de freiner son appréciation.

### La dépréciation contre la déflation

Une illustration remarquable en est fournie depuis quelques mois par le Japon. Avant même les élections du 16 décembre dernier, la campagne du libéral-démocrate Shinzo Abe, en vue de mettre fin au yen fort et à la déflation, propulsait la devise japonaise au-dessus de 80 yens pour un dollar. A peine élu, le nouveau Premier



ministre pressait la Banque du Japon (BOJ) de porter son objectif d'inflation de 1 % à 2 % et de mettre tout en œuvre pour l'atteindre le plus vite possible. Le 22 janvier, la BOJ obtempérait et annonçait un nouveau programme d'achat d'actifs financiers pour accroître la liquidité de l'économie.

Début février, la parité cotait 93 yens pour un dollar. Vis-à-vis d'un panier de monnaies, la dépréciation atteignait 17 % en quatre mois (voir graphique). Accusé par la Corée du Sud et la Russie de relancer la guerre des monnaies, le Japon rejette la responsabilité des tensions monétaires sur les Etats-Unis et l'Europe, accusés de maintenir, par des politiques monétaires ultra-expansives, leurs taux de change à des niveaux artificiellement bas.

Le cas japonais est certes exceptionnel. Rongée par la déflation, l'économie du pays enregistre une croissance nulle en termes nominaux sur les vingt dernières années. Monnaie refuge, le yen s'est apprécié de plus de 50 % entre le début de la crise à l'été 2007 et octobre 2012. La chute du yen, dans ces conditions, ne fait que corriger l'énorme distorsion provoquée par la crise. Mais elle met en évidence la capacité qu'ont les banques centrales à influencer l'évolution du taux de change sans intervenir sur le marché des changes.

### **Inonder les marchés financiers de liquidités**

Mises en œuvre de façon parallèle à partir de 2009 par les Etats-Unis et le Royaume-Uni, les politiques dites de détente quantitative ont lourdement pesé sur l'évolution du dollar et de la livre sterling. En inondant les marchés financiers de liquidités, elles encouragent en effet la dépréciation de la monnaie, soit parce que les agents anticipent un redressement du

taux d'inflation à moyen ou long terme, soit parce que le regain de confiance que ces politiques suscitent favorise la prise de risque, ce qui se traduit en général par des diversifications de portefeuille en direction des marchés émergents. Bien que la Fed ne se préoccupe guère officiellement du niveau du dollar, il est clair que la place prééminente prise par le retour au plein-emploi dans sa stratégie monétaire s'accommode pleinement d'une dépréciation du billet vert et de ses effets dopants sur les exportations. Côté britannique, les choses sont plus explicites, le gouverneur de la Banque d'Angleterre ne manquant pas une occasion, depuis quatre ans, de souligner qu'une livre sterling faible était indispensable à un retour de la croissance.

### **Gérer l'afflux de capitaux**

Pour le reste du monde, en revanche, et pour les économies émergentes en particulier, ces politiques posent un problème redoutable de gestion monétaire. Face à l'afflux de capitaux, la banque centrale peut laisser le taux de change s'apprécier et garder ainsi le contrôle de la liquidité : le déséquilibre entre l'offre et la demande sur le marché des devises est résorbé par un ajustement du prix des devises et non par une augmentation de la masse monétaire. Le renchérissement de la monnaie nationale met toutefois en danger l'activité qui dépend étroitement, en Asie en particulier, du secteur exportateur.

Si les autorités décident au contraire d'intervenir, autrement dit d'acheter des devises pour bloquer ou freiner l'appréciation du taux de change, elles s'exposent à un dérapage de la masse monétaire et à la formation de bulles spéculatives. Combinée à des mesures de contrôle des changes, cette dernière option est généralement choisie. Elle se

traduit par un gonflement considérable des réserves de change des pays concernés, qui s'accroissent à un rythme annuel proche de 1 000 milliards de dollars depuis quelques années. Spectaculaire dans le cas de la Chine - 3 300 milliards de dollars de réserves fin 2012, soit 40 % du produit intérieur brut (PIB) -, ce phénomène ne concerne pas seulement les économies émergentes. En septembre 2011, la Banque nationale suisse fixait un plancher de 1,20 franc suisse pour un euro pour limiter les effets du franc fort sur son secteur exportateur : en un an, ses réserves de change sont passées de 50 % à 80 % du PIB.

### **L'euro, variable d'ajustement**

Toutes les monnaies, toutefois, ne peuvent se déprécier en même temps. Si la plupart des banques centrales tentent d'affaiblir leur monnaie pour soutenir l'activité, l'ajustement s'opérera par l'appréciation de celles dont les banques centrales se montreront les plus indifférentes au taux de change. L'euro, toujours fort malgré la crise, fait ici figure de victime désignée. Campant sur sa doctrine traditionnelle, la Banque centrale européenne (BCE) se refuse à tout commentaire sur le taux de change de la monnaie unique. Pire, ses mesures non conventionnelles de soutien de la liquidité bancaire n'ont pas pour effet d'affaiblir l'euro mais, parce qu'elles rétablissent la confiance, de le renforcer. Un cercle vicieux que Mario Draghi a tenté pour la première fois de briser début février, en soulignant que l'objectif central de stabilité des prix de la BCE doit s'entendre dans les deux sens. Une façon déguisée de mettre en garde contre une appréciation excessive de la devise européenne et la menace déflationniste qu'elle comporte.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Services : vers un nouveau modèle économique

**Cabinet d'audit et de conseil Ernst & Young (Courbevoie – France)  
Problèmes Economiques/12 septembre 2012**

Dans une étude intitulée « La révolution des services », réalisée auprès de 500 dirigeants dans le monde, le cabinet d'audit et de conseil Ernst & Young s'interroge sur les transformations en cours depuis plusieurs années dans les activités de services. Ils observent d'abord que les mondes de l'industrie et du service se rapprochent à travers une logique d'enrichissement mutuel et que les frontières entre ces deux secteurs sont de plus en plus poreuses. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont dans ce contexte un vecteur d'innovation fondamentale. Ces transformations conduisent à la mise en œuvre d'un nouveau modèle économique et opérationnel, qui se caractérise par une approche renouvelée de l'innovation et du financement et l'adoption de modes de distribution différents.

### Des secteurs porteurs de nouveaux services

#### Informatique et télécoms

Maîtres de la révolution technologique, les acteurs des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) sont au cœur de la fourniture de nouveaux services et devront, pour maintenir ce statut, s'appuyer sur des infrastructures puissantes.

- Les nouveaux dépositaires de la relation client

Les entreprises informatiques et de télécommunications sont devenues des acteurs incontournables de la construction d'une offre de services. A l'heure du numérique, les opérateurs télécoms, du moins les opérateurs historiques, sont propriétaires de la liaison entre les entreprises et leurs clients: les réseaux de télécommunications. Les éditeurs de logiciels et les sociétés de services en informatique, quant à eux, servent la bonne application des processus de l'entreprise et organisent les « données », dont celles relatives aux clients et consommateurs. Les acteurs NTIC soutiennent ainsi les échanges et entretiennent la mémoire des relations entre les entreprises et leurs clients.

Fortes de ce rôle prépondérant, les entreprises informatiques et de télécommunications deviennent des contributeurs, voire des partenaires incontournables à toute fourniture de services. La complémentarité entre l'évolution des NTIC et l'innovation en matière de services apparaît donc naturelle, comme l'entrevoient respectivement 88 % et 81 % des dirigeants qui considèrent que les services informatiques et les télécommunications représentent le plus fort potentiel d'innovation dans les cinq années à venir. Le cas des services de paiement mobile dans le domaine financier ou l'essor des « smart grids » pour l'énergie illustrent parfaitement cette interconnexion. Pour les « smart grids », les opérateurs télécoms font transiter via leurs réseaux

les flux M2M (machine to machine) entre les terminaux intelligents installés chez les particuliers et les centres de traitement des énergéticiens.

Quant aux paiements mobiles, les établissements bancaires s'allient aux opérateurs de télécommunications et aux fournisseurs de services comme Google Wallet ou Paypal pour assurer la capacité des usagers à payer via leurs téléphones mobiles. Ces alliances font d'autant plus de sens que les abonnés pourraient ainsi devenir clients de la banque, et inversement.

- Une industrie en mutation

L'impact du cloud et computing des besoins en infrastructure vont être déterminants pour l'avenir des activités de service. Stimulés par les exigences de flexibilité, d'instantanéité et de respect de l'environnement, les acteurs NTIC vont poursuivre leur course aux évolutions technologiques, mais aussi celles qui concernent les fondements de leur business mode/.

Dans le secteur informatique, le cloud computing représente ainsi une transformation en profondeur des modes de fonctionnement pour les constructeurs et les prestataires de services. En effet, grâce au cloud, les clients ont désormais la possibilité d'être facturés à l'usage, en s'affranchissant des problématiques de gestion des infrastructures technologiques (centre de données et applications). L'offre de produits couplés à la délégation de services est remplacée par la fourniture d'un service quantifié et mesurable, qu'il soit technique (par exemple de la capacité de stockage) ou applicatif.

Le développement du « Software as a Service » (SaaS) a révolutionné le business model de l'éditeur de logiciel. Auparavant vendeur d'un produit avec un investissement de départ assez limité, l'éditeur de logiciel doit aujourd'hui gérer

la fourniture d'un service complet associé à son produit. ( ... )

## **Énergie, utilities, environnement**

Dans un contexte de nécessité absolue d'efficacité énergétique, les réseaux intelligents vont bouleverser le secteur de l'énergie; parallèlement, l'urbanisation accélérée implique la mise en place d'une économie « circulaire » pour le traitement des déchets et le développement rapide d'infrastructures de transport.

### **« Smart grid » et « smart metering »**

Les différentes enquêtes prospectives montrent que le secteur de l'énergie est perçu comme un domaine qui évoluera fortement au cours des prochaines années. 36 % des entreprises interrogées considèrent ainsi que l'efficacité énergétique sera un des éléments les plus porteurs pour faire émerger de nouvelles activités de service. Cette perception vient du fait que les consommateurs, bien que peu informés, espèrent que le déploiement des compteurs intelligents (« smart meter ») apportera un certain nombre de services additionnels à la fourniture d'électricité.

Les compteurs intelligents représentent à la fois une opportunité et une révolution pour le secteur de l'énergie et des utilités au sens large, la distribution d'eau et de gaz étant également concernée. Les acteurs de la chaîne de valeur (gestionnaires de centrales, distributeurs, commercialisateurs, équipementiers ...) travaillent à s'accorder sur les spécifications des fonctionnalités, des données et des modalités d'échange des informations, permettant de déployer à terme des nouveaux services à valeur ajoutée pour le « consommateur ».

Certains services sont identifiés et seront déployés très rapidement, comme le suivi des consommations en temps (quasi) réel ou la facturation des consommations au réel.

Mais le champ des possibles est bien plus large que cela, et permet d'imaginer une multitude de services: pilotage à distance de l'ensemble des équipements électriques, optimisation du chargement d'un véhicule électrique, possibilité de comparer son tarif avec d'autres tarifs de marché, possibilité d'alerter des consommateurs en cas de fuite ou anomalie de consommation par rapport à la normale, etc. (...)

### « Green Services » : un modèle économique réinventé

L'augmentation des coûts de l'énergie, des matières premières et du traitement des déchets, les exigences législatives et la demande des consommateurs pour un environnement plus durable ont conduit à un positionnement stratégique des entreprises sur une croissance plus verte. Ainsi, outre le secteur de l'énergie, les activités liées au traitement des déchets et de l'eau sont particulièrement touchées par la révolution des services: 31 % des entreprises interrogées considèrent que le traitement des déchets sera un des éléments les plus porteurs pour faire émerger de nouvelles activités de services, 19 % citent le traitement de l'eau. À noter: avec 33 % des dirigeants mettant en avant ce facteur, la Chine démontre une poussée des préoccupations environnementales. À l'inverse, l'Allemagne semble déjà considérer le traitement des déchets sous contrôle, seulement 19 % des répondants citant ce facteur.

Cette tendance impose aux entreprises de revoir leur business model pour l'adapter à une économie « circulaire ». Demain, de plus en plus d'entreprises vendront uniquement le service associé à leur

produit: elles vendront l'usage du produit tout en restant détentrices du bien. Elles ont par conséquent très fortement intérêt à optimiser la durée de vie du produit et son efficacité.

Dans le secteur du traitement des déchets et du traitement de l'eau, un client qui génère des déchets va de plus en plus privilégier un prestataire qui propose une prestation complète depuis l'installation du produit jusqu'à la gestion de sa fin de vie. Une majorité des clients, dans une logique de maîtrise des coûts et d'efficacité, sont peu enclins à s'occuper d'activités qui sortent de leur cœur de métier. Ils voient donc avec grand intérêt le transfert de leurs activités connexes à des prestataires spécialisés.

### Services aux entreprises

Avec l'externalisation accrue d'un certain nombre de fonctions (informatique, logistique) les frontières de l'entreprise deviennent plus floues. En parallèle, la notion de « services aux entreprises », du fait du développement d'offres pour les salariés, se confond avec celle de « services aux particuliers ».

- Fragmentation et externalisation croissantes des fonctions de l'entreprise

Les perspectives d'externalisation concernent essentiellement les fonctions dites « support » et ne semblent pas pertinentes pour les fonctions directement liées à l'offre de services.

L'externalisation des fonctions informatiques de l'entreprise a donné naissance à tout un secteur, en général dominé par les 5511 ou des cabinets spécialisés. La tendance récente consiste à externaliser non seulement l'informatique mais aussi de nombreux processus métiers comme les achats, la comptabilité, la paie (Business Process Outsourcing « BPO »).

L'émergence du cloud computing et la mise en commun des infrastructures de

type « data center » facilitent cette tendance. Le cloud permet aujourd'hui aux entreprises d'externaliser leurs infrastructures (puissance de calcul, stockage) à tous les niveaux. Il introduit une certaine maturité dans la délivrance des services numériques de type applicatifs, à l'image des réseaux de communication « triple/quadruple play », d'énergie et d'eau.

L'utilisateur ne doit plus se préoccuper d'éléments techniques servant à accéder aux services.

- Des frontières plus floues

Les grands groupes de services aux entreprises ont depuis longtemps perçu l'avantage de proposer à leurs clients des services qui fidélisent aussi les salariés. On observe ce type de prestations couplées dans l'aérien avec les « miles », comme dans la location de voiture ou dans l'hôtellerie-restauration. Cet enjeu de fidélisation contribue à effacer la différence entre le consommateur-individu et le consommateur-salarié. À tel point que la propriété de ces points/miles entre l'entreprise et le salarié a pu dans le passé être source de contestation car les sommes en jeu sont considérables.

On voit aussi émerger la notion de « qualité de vie » : la question qui se pose pour l'entreprise qui fournit le service n'est plus de délivrer une prestation classique (de restauration collective par exemple), mais de faire en sorte que la qualité de vie des salariés, et donc leur productivité, soit améliorée. Sur les plus grands sites, de nombreuses prestations connexes s'implantent au sein de l'entreprise (conciergeries, crèches, points presse, agences bancaires), souvent opérées par différents prestataires.

Enfin, le secteur des services à la personne, encore extrêmement morcelé, et la plupart du temps assuré par des TPE (très petites entreprises), commence à se structurer progressivement. Le réservoir

de croissance y étant fort, il est probable que des acteurs importants investissent progressivement ce secteur. Ainsi, dans la distribution, des points de vente traditionnellement indépendants se regroupent sous la bannière de franchises, dans de nombreux domaines (optique, instituts de beauté ...). La montée en puissance des crèches privées est un autre exemple de structuration de chaînes dans une activité traditionnellement dévolue aux collectivités locales.

### **Service public**

Dans un contexte de contraintes budgétaires fortes et d'urbanisation croissante, l'État et les collectivités locales tirent parti des nouvelles technologies pour étendre leur offre de services et assurer la qualité de leurs prestations au moindre coût.

- La révolution copernicienne du secteur public

La crise financière a accentué cette situation en pointant l'impérieuse nécessité de réduction des déficits publics et de politiques publiques compétitives. En effet, les services publics participent non seulement à un modèle social garant d'équité et de protection des personnes les plus fragiles, mais aussi à un écosystème favorable ou défavorable à la croissance économique et à l'emploi.

Mais pour résoudre cette équation coût/qualité et pour créer la différence par rapport à nos voisins, les organisations publiques doivent se transformer (fusions, mutualisation de services, création de guichets uniques ...), développer de nouvelles offres (accès public et gratuit aux données, services simplifiés et dématérialisés, services mutualisés dans les territoires ruraux ...) et développer de nouveaux métiers et de nouvelles compétences. Le secteur public est bien au cœur d'une révolution copernicienne

qui touche tant le contenu de son action (les politiques et services publics) que ses modes de fonctionnement et de délivrance. En France, la Révision générale des politiques publiques (RGPP) s'est résolument attachée à moderniser ce second bloc. Le premier, en revanche (le périmètre d'intervention de l'État), demeure en grande partie à revisiter. Qu'il s'agisse des administrations, de la santé publique ou des collectivités, la révolution des services prend ici une acuité toute particulière tant elle touche au pacte social, au « vivre ensemble ».

- Administration: vers plus d'accessibilité et de productivité

Dans de plus en plus de pays, les administrations se lancent dans des chantiers de numérisation de leurs services. A travers ces démarches, elles espèrent améliorer la performance et l'accessibilité du service aux usagers, mais également favoriser l'usage des nouvelles technologies tant pour les fonctionnaires que pour les usagers.

Le lancement de ces nouveaux services représente aussi une occasion de revoir l'organisation et le management des équipes associées (formation continue du personnel, nouvelles compétences ... ). Il requiert, par ailleurs, un accompagnement des équipes pour limiter les freins au changement et favoriser ce dernier.

Pour les usagers (particuliers, entreprises, associations ...), l'intégration des nouvelles technologies engendre de fortes attentes, notamment en termes de gain de temps. Ces nouveaux services doivent être facilement accessibles, compréhensibles par tous, moins complexes tout en offrant une gamme de services aussi large que possible. Le développement des stratégies multicanal prend alors tout son sens.

En France, le Plan administration numérique 2020 prévoit notamment la multiplication de l'offre publique.

À titre d'exemple, les nouveaux services administratifs peuvent prendre les formes suivantes:

- Guichet unique type MonServicePublic.fr.
- Paiement en ligne (des impôts ou de toutes prestations).
- Accès 24 heures sur 24 aux informations type plans, horaires, billets dématérialisés.
- Inscriptions en ligne (inscription aux universités, sur les listes électorales).
- Démarches administratives en ligne (par exemple renouvellement de la carte d'identité).

- Santé : vers une stratégie de prévention à distance

Une des priorités du secteur de la santé aujourd'hui est d'arriver à réduire les coûts sans sacrifier ni la qualité des soins, ni l'accès aux soins. La révolution des services dans ce secteur s'appuie sur une transformation radicale de la logique du système de santé: passer de solutions essentiellement curatives à des solutions préventives. Les services préventifs se concentrent sur la surveillance et la détection des pathologies, notamment en utilisant des solutions à distance basées sur les nouvelles technologies. Les objectifs de cette stratégie sont, à long terme, une nette amélioration qualitative du système de santé, de son accessibilité et une réduction significative des coûts. En ce sens, « l'e-santé » voire la « m-santé » (qui s'appuie sur les appareils mobiles) sont des pistes sérieusement explorées, même si elles restent encore embryonnaires en France, alors que d'autres pays, y compris en Europe, ont déjà avancé dans ce domaine.

Parmi les services que les nouvelles technologies favorisent aujourd'hui, on peut citer les dispositifs suivants:

- La téléconsultation: les spécialistes établissent des diagnostics à distance sur la base d'éléments télétransmis (analyses, imagerie).

- La télésurveillance lors du maintien à domicile de personnes âgées ou sous traitement afin de pouvoir intervenir rapidement en cas de problème. Le système de monitoring peut également envoyer des alertes SMS au personnel soignant en cas d'activité physique anormale.

- Des dispositifs communicants comme les « life-jackets », défibrillateurs que les patients cardiaques portent en permanence, et qui sont capables d'envoyer un signal aux acteurs de santé.

- Le partage d'informations médicales entre praticiens, en particulier le DMP (dossier médical partagé).

- Des villes intelligentes

Pour les villes, l'impact des nouveaux services est considérable dans la mesure où celles-ci concentrent la majorité des usagers du service public. L'Organisation des Nations unies estime que 69 % de la population mondiale vivra dans les villes à horizon 2050.

Avec l'étalement urbain et l'augmentation de la population urbaine, la ville est devenue un univers complexe, de plus en plus difficile à appréhender. Grâce au progrès technologique, l'environnement, les personnes, les entreprises, les territoires et les objets peuvent être reliés aux informations et aux services en temps réel.

S'appuyant notamment sur des bornes interactives publiques ou des applications mobiles en réalité augmentée, les activités les plus concernées par ce type de nouveaux services sont les outils de la mobilité (géo-Localisation des personnes,

des informations, des services) et le tourisme (centres culturels).

Cette explosion des modes de communication et d'information remet en cause un relatif monopole de la presse et des institutions et ouvre d'innombrables opportunités. Les initiatives citoyennes illustrent parfaitement cette évolution avec la possibilité de signaler des incidents de transports via les réseaux sociaux mobiles, par exemple. (...)

## Vers un nouveau modèle économique

Les services ont été considérés comme des activités résiduelles, la partie restante de l'économie après l'agriculture et les industries de fabrication. Il s'agit d'une définition par la négative car elle est axée sur ce que les services ne sont pas: pas tangibles, pas transportables, pas stockables, pas durables, etc.

Il serait plus exact de les définir comme le résultat d'une « coproduction » entre clients et fournisseurs. En ce sens, l'innovation de services peut être considérée comme l'exemple le plus éloquent d'une innovation pilotée par l'usage qu'en fait le client.

Le développement de nouveaux services peut se décliner sous deux formes: soit il donne lieu à la mise sur le marché d'un service totalement innovant (qui repose sur un processus de maturation de projet, semblable à celui d'une innovation technologique), soit il propose un service identique, mais dont le mode de réalisation est renouvelé ou amélioré pour répondre, par exemple à une nouvelle cible de clientèle ou à un nouveau marché. Ce second cas suit une logique essentiellement marketing de renouvellement ou d'adaptation de gamme.

Pour permettre l'émergence de nouveaux services, de nouveaux modes de



facturation et de nouveaux business mode/s, les entreprises et organisations publiques doivent réinventer leur façon d'innover: il faut désormais se focaliser davantage sur ses équipes et ses clients que sur la concurrence, ce qui a un fort impact sur le plan de la gestion des ressources humaines. Par ailleurs, le sujet du financement des infrastructures qui supporteront ces nouvelles offres est capital.

## Innover différemment

- Ambiguïté entre « innovation service» et nouvelle offre de service

L'innovation par le service n'est pas à considérer uniquement comme une source additionnelle de chiffre d'affaires ou de valeur ajoutée, qui se limiterait à un « plus marketing ».

Qu'elle soit incrémentale ou de rupture, il s'agit d'une activité stratégique à part entière qui soutient le développement ou la diversification d'une entreprise et répond à un processus d'innovation complet:

- Ce processus débute par une phase de recherche en amont: R&D technologique lorsque le service est adossé à une technologie, R&D en sciences humaines et sociales lorsque ce n'est pas le cas.
- Il passe par des phases d'observation du terrain souvent poussées au point de faire apparaître de nouvelles segmentations de clientèle jusqu'alors inusitées. Dans certains cas on observe des étapes de conception/ Co-conception avec le client et de tests de validation conjoints.
- Il aboutit enfin à une phase de lancement commercial.
- Il peut prendre des années avant de déboucher à proprement parler sur de nouveaux services. Ainsi, les chercheurs ont mis au point la communication internet dans les années 1990 et les services associés ont explosé la décennie

suivante. L'innovation service qui y est associée développe de nouvelles fonctions d'usage de sorte que les entreprises qui parviennent à faire collaborer des équipes d'ingénieurs en R&D et des équipes marketing services disposent d'un solide avantage concurrentiel.

D'après une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), seules 23 % des entreprises indiquent faire de l'innovation non technologique en France, alors qu'elles sont 50 % en Allemagne. De nombreuses entreprises françaises qui innoveraient dans et par le service pourraient donc être éligibles à des dispositifs de soutien de leur projet d'innovation (Oser, Crédit-impôt recherche, statut Jeune entreprise innovante, FEDER, Investissements d'avenir ...) et ne font pas la démarche par méconnaissance des aides ou par autocensure.

- Une innovation située tout le long de la chaîne de valeur

La spécificité de l'innovation service: une bonne conceptualisation (84 %) et une mise en marché rapide.

Un projet de développement d'une innovation service présente de nombreuses analogies avec un projet d'innovation technologique. Il est d'ailleurs inopportun d'opposer ces deux types de projets, sachant que la plupart des projets de service s'appuient sur des bases technologiques et que les modèles d'entreprises sont aujourd'hui majoritairement mixtes, les industries de biens étant devenues des entreprises de services comme les autres. Certaines différences majeures existent toutefois:

- La difficulté à « protéger » une innovation service intangible est une contrainte majeure rencontrée par les entreprises de services.
- Le « time to Market » est beaucoup plus court dans le processus de développement de l'innovation service.

- L'estimation du retour sur investissement (ROI) représente une contrainte particulière à l'innovation de service.

- La difficulté à « industrialiser » la prestation représente une problématique importante, à la fois pour la recherche de réduction du prix de revient et pour le contrôle de la qualité.

La relative « facilité » de l'innovation service est donc à la fois un stimulus (on peut innover plus vite) et une contrainte (il faut innover constamment pour se protéger de la concurrence).

## Financer différemment

- De nouveaux modes de facturation

Confronté à la dématérialisation depuis déjà quelque temps, le secteur des biens culturels est désormais l'un des plus avancés dans le domaine de la facturation à l'usage, ou « paya per use ». Ce mode de facturation s'étend toutefois à de nouveaux secteurs d'activités.

Ainsi, dans le secteur de l'énergie et des utilités, les acteurs doivent faire face à des investissements massifs pour permettre le déploiement de nouveaux réseaux intelligents et des services associés. Tandis que le déploiement de ces réseaux répond à l'application de réglementations locales ou régionales, le déploiement des services dépendra de la demande des utilisateurs.

Parmi les services proposés, certains consommateurs chercheront un supplément de confort, d'autres un meilleur contrôle de leurs installations et de leur consommation, d'autres encore souhaiteront faire baisser leur facture.

Pour héberger les applications qui géreront ces services, des plateformes technologiques de type « box énergie », comparables à ce que nous connaissons avec les offres téléphonie/ Internet/ Télévision, seront déployées. ( ... )

Les micros paiements désignent des paiements de faible montant nécessitant

un niveau de sécurisation et un degré d'authentification moins élevé que pour des paiements classiques. Les services liés au micro paiement s'appuient sur différentes technologies d'accès: mobile, internet, vocal ...

Dans certains secteurs d'activité, on observe une tendance à la déconstruction des packages tarifaires, pour un retour à des offres « à la carte ». Ainsi dans le transport aérien, les compagnies low-cost se mettent à proposer des prestations de classe affaires, en facturant chaque brique du service à l'unité (par exemple l'espace lounge) ou, à l'inverse, des compagnies régulières proposent des services en option pour pouvoir baisser leur tarif.

- Des partenariats devenus incontournables

La mise en place de nouveaux services est la résultante d'un écosystème dans lequel les partenaires (fournisseurs, logisticiens, réseaux de distribution ...) sont vitaux pour la sphère publique comme pour la sphère privée. Ainsi, pour 73 % des entreprises interrogées, les partenaires génèrent de l'innovation en matière de services. Mais le développement de nouveaux services - notamment à caractère social et environnemental - repose aujourd'hui sur le déploiement d'infrastructures physiques et technologiques. Les acteurs doivent donc trouver les moyens de réaliser des investissements massifs pour financer ces infrastructures nécessaires à leur développement.

## Distribuer différemment

- Une offre transformée par les nouvelles technologies

La révolution des services associés au commerce est essentiellement menée par l'accélération du développement des

nouvelles technologies qui imposent un rythme d'innovation très soutenu.

Aujourd'hui, l'offre commerciale des enseignes est complète et dense et ne représente plus un facteur de différenciation pour les acteurs du secteur. Seuls les niveaux de prix permettent encore de se différencier, mais l'intensité concurrentielle est telle que les acteurs n'ont pas une marge de manœuvre considérable.

Le secteur du tourisme a lui aussi été complètement transformé par l'internet. Dans l'aérien, 80 % des clients se renseignent sur le Net avant d'acheter. Cette proportion est de 40 % dans l'hôtellerie où les visites virtuelles et la multiplication des intermédiaires (agences virtuelles, comparateurs, sites communautaires de voyageurs ...) ont obligé les acteurs à repenser leur stratégie de relation client pour maintenir leurs marges.

La révolution des services touche particulièrement les modes de distribution des produits. L'assortiment ne constitue en effet plus un facteur de différenciation: c'est la façon dont la vente se déroule qui joue un rôle déterminant dans la fidélisation des clients et qui devient l'enjeu premier des enseignes.

- Vers l'avènement du « click and Mortara »

La mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de captage du flux ne s'appuie aujourd'hui sur des supports technologiques tels que les mobiles, les tablettes...

Le « m-commerce » représente des opportunités majeures pour l'acte d'achat. Il est à la fois une passerelle entre la sphère privée et la sphère commerciale, et un lien entre les différents modes de distribution. Extérieur et intérieur du point de vente ne font plus qu'un, obligeant le distributeur à plus de rigueur dans l'exécution de sa promesse commerciale.

Cette transformation du secteur s'opère plus facilement dans les activités où les marges sont importantes. En effet, le changement de modèle s'avère complexe et difficile à mettre en place pour les raisons de coût exprimées plus haut.

Ainsi, la révolution des services dans le commerce ne pourra être que progressive, pour des bénéfices encore incertains. Toutefois, selon leur capacité à réaliser des tests sur le marché, les enseignes pourront déployer progressivement des solutions qui dopent leur aptitude à développer des services.

Une certitude subsiste: les opportunités offertes par la technologie ne doivent faire oublier ni le bon sens développé par les enseignes pendant des décennies ni l'importance de la qualité et de la motivation des personnels.

# BANQUE

## Loi de séparation et de régulation des activités bancaires : 20 mesures pour « remettre la finance au service de l'économie réelle »

Pierre Moscovici, ex-ministre de l'Economie et des Finances

[www.economie.gouv.fr](http://www.economie.gouv.fr), 19 décembre 2012

### Séparer les activités utiles à l'économie des activités spéculatives

- 1- Interdire aux banques de mener des activités de spéculation qui engagent leur propre bilan (activités dites de « compte propre ») sauf à les cantonner dans des filiales strictement séparées de l'entité principale recevant des dépôts du public et soumises à des exigences prudentielles sévères ;
- 2- Interdire aux banques d'être actionnaires d'un fond spéculatif de type « *hedge fund* » ou de lui accorder des financements non sécurisés ;
- 3- Définir limitativement et encadrer les activités réalisées via le compte propre de la banque et qui peuvent ne pas faire l'objet d'un cantonnement parce qu'elles sont réalisées *in fine* pour le compte ou dans l'intérêt d'un client (notamment la « tenue de marché ») ;
- 4- Interdire aux filiales cantonnées de mener certaines activités spéculatives comme le *trading à haute fréquence* et les opérations

sur les marchés de dérivés de matières premières agricoles ;

- 5- Renforcer la capacité de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) – devenue ACP « R » pour « résolution » – de surveiller et d'intervenir dans les activités de marché des banques et de leur interdire, le cas échéant, d'opérer sur certains types de produit ou de mener certains types d'opérations.

### Renforcer la capacité d'intervention des autorités publiques lors d'une crise bancaire

- 6- Obliger les banques à élaborer préventivement des plans de rétablissement de leur activité en cas de crise ; de même, l'ACPR devra prévoir des plans de résolution des banques qui guideront son intervention en cas de faillite d'un établissement ;
- 7- Permettre à l'ACPR, si le plan fait apparaître des obstacles à une bonne résolution, d'obliger la banque à prendre les mesures pour y remédier, y compris par une évolution de sa propre structure (filialisation et cantonnement de certaines activités...)

**8-** Doter l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution des structures et des compétences lui permettant d'intervenir efficacement en cas de faillite bancaire ; le projet prévoit notamment la possibilité pour l'ACPR de révoquer les dirigeants, de nommer des administrateurs provisoires, de transférer tout ou partie de l'activité à d'autres banques, de suspendre les paiements des dettes antérieures etc. ;

**9-** Permettre à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution d'éviter la faillite d'une banque tout en faisant peser les pertes sur les actionnaires et certains créanciers afin de protéger les dépôts des clients et les finances publiques;

**10-** Transformer le fonds de garantie des dépôts en un fonds de garantie des dépôts et de résolution, financé par les banques elles-mêmes, et dont la capacité d'intervention sera fortement augmentée ; ce fonds pourra être appelé à contribuer financièrement au sauvetage ou à la résolution d'une banque en difficulté.

### **Prévenir et limiter les risques systémiques**

**11-** Créer une nouvelle autorité, le Conseil de stabilité financière, chargée de surveiller et de prévenir le développement des risques systémiques ;

**12-** Doter cette nouvelle autorité de pouvoirs extensifs et notamment de la capacité

d'imposer des exigences de fonds propres additionnelles pour limiter les risques systémiques ;

**13-** Éviter le développement de bulles spéculatives en permettant au Conseil de stabilité financière d'encadrer la politique d'octroi de crédit des banques.

### **Protéger le consommateur bancaire**

**14-** Renforcer la transparence sur le coût de l'assurance souscrite par l'emprunteur afin de permettre un renforcement de la concurrence, une baisse des tarifs et une amélioration des garanties offertes ;

**15-** Supprimer les obstacles qui empêchent un consommateur de choisir librement une assurance emprunteur individuelle différente de l'assurance de groupe offerte par la banque ; le projet de loi prévoit notamment d'interdire la facturation de frais par la banque pour l'examen de l'assurance individuelle choisie par le consommateur;

**16-** Plafonner les frais pratiqués pour le traitement du fonctionnement irrégulier du compte (« commissions d'intervention ») pour les consommateurs qui présentent des revenus modestes et qui multiplient les incidents; la loi obligera également les banques à proposer de manière systématique à ces personnes la

gamme des paiements alternatifs (GPA) qui, pour un coût limité, offre un ensemble de services et de moyens de paiement conçus pour éviter, les incidents de paiement ;

- 17-** Faciliter l'exercice du « droit au compte », qui permet à toute personne de se voir reconnaître le droit à un compte bancaire accompagné d'un ensemble de services bancaires de base gratuits ; pour cela, les établissements de crédit auront l'obligation de remettre aux demandeurs une attestation de refus d'ouverture de compte ;
- 18-** Permettre à des tiers (Centre communal d'action sociale, Conseil général, Caisse d'allocations familiales) de saisir la Banque de France pour exercer le droit au compte au nom de la personne concernée ;
- 19-** Réduire la durée de la procédure de surendettement en permettant aux commissions de surendettement, si elles le jugent nécessaire, d'imposer des mesures aux parties ou de recommander des mesures au juge sans passer préalablement par une phase de négociation amiable qui requiert de trouver un accord avec les créanciers ;
- 20-** Simplifier la procédure de traitement du surendettement pour permettre le gel du cours des intérêts des crédits dès la décision de recevabilité du dossier.

# BANQUE

## Les gouvernements et les banques centrales face à la grande récession

JÉRÔME CREEL, OFCE et ESCP Europe

Problèmes Economiques/novembre 2012 (hors-série, n°2)

### La Grande Récession

La crise financière internationale se déclenche en août 2007, à la suite de la fermeture temporaire de fonds d'investissement de la banque BNP-Paribas. Celle-ci intervient un an après le retournement du marché immobilier américain sur la base duquel s'étaient développés les crédits subprime et la titrisation en chaîne des actifs financiers. Le marché interbancaire sur lequel se refinancent les banques est paralysé: dans un mouvement généralisé de défiance, les banques cessent de se prêter mutuellement et les taux d'intérêt grimpent. Les banques centrales sont alors amenées à intervenir directement sur les marchés, en injectant des liquidités La crise a démarré.

Ses conséquences sur l'économie réelle ne se font pas attendre. Face au renchérissement de leurs coûts de financement et leurs pertes en capital subies sur des marchés financiers de plus en plus instables, les banques cherchent progressivement à se désendetter et durcissent les conditions d'octroi de crédits aux entreprises et aux particuliers. Ces derniers subissent eux-aussi le dégonflement - l'éclatement viendra ensuite - des bulles immobilières et boursières, qui s'accompagne de pertes de

valorisation de leurs actifs. Dès 2007, le ralentissement de la croissance est sensible aux États-Unis, et en 2008-2009, l'ensemble des pays industrialisés subissent une grave récession (voir graphiques la et lb, p. 123-124). En 2009, la zone euro perd plus de 4 points de croissance, l'Allemagne à elle seule 5 points, la France près de 3 points, et l'Italie plus de 5 points, tout comme le Japon, tandis que la performance des États-Unis se situe entre celles de la France et de l'Allemagne. Après une année 2008 qui a vu l'arrivée de la récession, l'année 2009 est qualifiée de « Grande Récession ».

Nombreux seront les commentateurs à évoquer un possible parallèle avec la « Grande Dépression» des années 1930. La référence à cette crise témoigne de la crainte de voir les économies des pays industrialisés s'enfoncer dans une récession longue et profonde accompagnée d'une déflation. Cette crainte est certainement aussi celle des banquiers centraux et des gouvernements et notamment, parmi eux, de Ben Bernanke, président de la Réserve fédérale des États-Unis (la Fed), spécialiste reconnu de la Grande Dépression. Ce scénario redouté ne se produira pas. En 2010 et 2011, la reprise est perceptible,

voire sensible en Allemagne et aux États-Unis. Sans aucun doute, un des enseignements des années 1930 a-t-il été retenu: les gouvernements et les banques centrales doivent intervenir, et à bon escient. plutôt que de mettre en œuvre une politique monétaire restrictive, qui a enfoncé l'économie américaine dans la Grande Dépression, il faut mener des politiques expansionnistes.

## **Des politiques monétaires très accommodantes**

### **Des politiques conventionnelles ...**

Les banques centrales sont les premières à intervenir pour faire face à la crise de liquidité qui secoue le marché interbancaire. Il y a cependant plusieurs temps dans les politiques menées par ces institutions. En premier lieu, des politiques conventionnelles sont menées, principalement des politiques d'openmarket: par ce biais, une banque centrale prête des montants prédéfinis aux banques, à un taux de refinancement qui permet d'ajuster l'offre de liquidités à la demande, ou bien elle adapte sa politique d'offre afin de piloter les taux d'intérêt, à la baisse en offrant plus de liquidités, ou à la hausse en retirant. En l'espèce, les banques centrales ont procédé à des opérations de réglage fin de la liquidité afin d'atténuer les tensions sur les taux d'intérêt interbancaires. Ces politiques sont restées conventionnelles dans la mesure où elles n'ont pas modifié le bilan des banques centrales : leur actif, constitué des réserves en or et devises, des liquidités prêtées aux banques et des titres financiers détenus, n'a pas vu son montant augmenter. Pour cela, la BCE a

modifié la maturité de ses injections, en injectant moins de liquidités à maturité courte (1 semaine) contre plus de liquidités à maturité longue (3 mois), tandis que la Fed a cédé des titres obligataires publics américains.

Jusqu'au mois de septembre 2008, soit un an après le déclenchement de la crise, seule la Fed met en œuvre une politique monétaire expansionniste de baisse forte de son taux d'intérêt directeur, supposée réduire les taux d'intérêt de long terme, donc le coût du crédit. La BCE procède à ses injections de liquidités à taux directeur constant, c'est-à-dire que son taux de refinancement au jour le jour reste le même, tandis que la Banque d'Angleterre baisse quatre fois moins le sien que la Fed. Ainsi que nous le rappelions plus haut, Ben Bernanke prend certainement toute la mesure du risque d'un retour à la Grande Dépression, et, spécialiste universitaire des questions de politique monétaire, il utilise à plein un instrument qu'il juge efficace.

### **... aux politiques non conventionnelles**

L'accélération de la crise financière au mois de septembre 2008, qui culmine avec la faillite de la banque Lehman Brothers, témoigne du fait que la politique monétaire américaine est insuffisamment efficace et elle va obliger les banques centrales à puiser dans un nouvel arsenal, celui des politiques non conventionnelles. Parallèlement, toutes les banques centrales vont désormais baisser très fortement leurs taux directeurs, jusqu'à près de 0 % aux États-Unis, au Japon et au Royaume-Uni depuis le premier trimestre



2009 et 1 % dans la zone euro depuis le deuxième trimestre 2009.

### Politiques de « quantitative easing »

Il existe au moins trois types différents de politique monétaire non conventionnelle. Le premier consiste à gonfler le bilan de la banque centrale, donc à injecter des montants plus importants de liquidités dans l'économie. Cela ressemble à une politique monétaire expansionniste classique d'openmarket, dans la mesure où la banque centrale acquiert des titres obligataires et crée, en contrepartie, de la monnaie. Mais il s'agit d'une opération de refinancement supplémentaire, car elle ne réduit pas le montant des autres éléments qui figurent à son actif et n'acquiert pas forcément de nouveaux titres financiers. Dans ce dernier cas, il y a juste, du côté de l'actif de la banque centrale, une opération de crédit de la banque centrale vers les banques privées. Face à l'augmentation des actifs de la banque centrale, le montant des réserves des banques privées auprès de la banque centrale augmente lui aussi: les banques privées déposent auprès de la banque centrale des actifs financiers, généralement peu risqués et bien notés, qui servent de collatéral pour les prêts que leur consent la banque centrale. C'est la politique de « quantitative easing » (QE), mise en œuvre initialement par la Fed, puis poursuivie par la Banque d'Angleterre et la BCE. En 2008, puis fin 2010, la Fed a acquis respectivement 1 600 milliards et 600 milliards de dollars, accroissant ainsi substantiellement son bilan. Elle a aussi accru ses opérations de refinancement auprès des banques privées; la BCE a fait

de même, en étendant ses opérations de 1 à 12 mois.

### Politiques de « qualitative easing »

Le deuxième type de politique non conventionnelle consiste à modifier la structure de l'actif au bilan de la banque centrale, en acquérant des titres moins liquides et donc plus risqués, c'est-à-dire des actifs financiers « non conventionnels » au regard des actifs habituellement détenus par les banques centrales (bons du Trésor américains aux États-Unis ou obligations privées ayant reçu la note maximale AAA dans la zone euro). Ce changement dans la structure du bilan de la banque centrale s'établit sans modifier le montant total de son actif et de son passif: on parle alors de « qualitative easing ». Cette politique monétaire induit donc une prise de risque dans le bilan de la banque centrale, une prise de risque qu'on ne retrouve pas lors d'une politique « classique » d'open-market puisque les titres financiers acquis sont « sûrs » au sens où ils se sont vus attribuer la meilleure note possible par les agences de notation. En acquérant directement des produits financiers structurés (i.e. les titres issus du processus de titrisation) à partir de 2009, la Fed a sans doute été la première banque centrale à se lancer dans une telle politique, prenant à la fois un risque de taux d'intérêt, parce que la valorisation de ces titres était volatile, un risque de crédit car ces titres étaient adossés à des crédits (hypothécaires, étudiants, etc.), et un risque de liquidité car, sur des marchés en baisse, les transactions sur ces titres devenaient rares. Fin avril 2012, la part des produits financiers structurés dans l'actif de la Fed

s'établissait à 29 %, contre 58 % pour les bons du Trésor américains. Du côté du passif, la Fed a aussi revu à la baisse ses exigences de qualité sur les titres financiers déposés auprès d'elle par les banques privées: au lieu des seuls bons du Trésor américains, presque tous les actifs des banques privées, y compris les produits financiers structurés, ont pu être déposés comme garantie auprès de la Fed. Celle-ci a accru son risque de bilan à l'actif et au passif. La BCE l'a plus particulièrement accru au passif, en ayant une exigence de qualité elle aussi plus souple à propos des collatéraux acceptés, allant jusqu'à des titres notés BBB-. À l'actif, sous la pression de la crise des dettes publiques européennes, la BCE a développé un programme d'achats de titres financiers, dont des titres de dette publique acquis sur les marchés secondaires. Fin mars 2012, la BCE détenait 280 milliards d'euros de titres acquis dans le cadre de ce programme, soit à peine 9 % de son bilan.

### Politiques de « credit easing »

Le dernier type de politique non conventionnelle pratiquée est qualifié de « credit easing » : il consiste à pratiquer à la fois le « qualitative » et le « quantitative easing », soit une détérioration de la qualité du bilan de la banque centrale et son augmentation. La conjonction de ces deux politiques s'est produite aux États-Unis, et plus tardivement dans la zone euro en 2011-2012, lorsque la BCE a prêté près de 1 000 milliards d'euros aux banques privées à une maturité de trois ans, très longue pour ce type d'opération de refinancement. Compte tenu de la dégradation de la situation financière de

certaines banques européennes, cette opération de refinancement à très long terme a fait peser sur la BCE un risque de crédit, dans la mesure où il n'était pas certain que toutes les banques privées pourraient rembourser les prêts octroyés par la banque centrale. Au-delà de l'augmentation du bilan de la BCE, il y avait donc une détérioration de la qualité de celui-ci.

### Des politiques budgétaires expansionnistes

En septembre et octobre 2008, les pouvoirs publics ont cherché à limiter la contagion de la faillite de Lehman Brothers aux autres banques: en Europe, les interventions de sauvetage bancaire passent par l'octroi de garanties publiques sur les crédits interbancaires et par la recapitalisation des banques ou des rachats d'actifs risqués. Ex post, cette stratégie a effectivement évité que d'autres banques fassent faillite.

Pour autant, la principale action des pouvoirs publics dans cette crise a été l'adoption de politiques budgétaires expansionnistes.

Les déficits publics ont donc connu une envolée exceptionnelle (voir tableau 6a p. 127). Dans les pays européens, le Pacte de stabilité et de croissance, qui sert principalement à contraindre les déficits publics en-deçà d'un plafond évalué à 3 % du PIB, a dû être mis entre parenthèses, tant ces déficits étaient élevés: en 2009 et 2010, le déficit public moyen de la zone euro s'est établi à plus du double du plafond autorisé! Les États-Unis n'ont pas été en reste avec des déficits publics évalués à 11 % du PIB en 2009 et en 2010,

contre 6 % du PIB après la récession de 1991. Au Japon, la crise financière et économique mondiale a eu raison du rebond de la croissance intervenu en 2007, faisant replonger l'économie en récession: les déficits publics ont retrouvé leur niveau de l'année 2000.

### **Les stabilisateurs automatiques insuffisants face à la récession**

Les stabilisateurs automatiques modifient spontanément l'équilibre des finances publiques en cas de changement conjoncturel: en cas de ralentissement, le déficit public conjoncturel se détériore car les dépenses augmentent tandis que les recettes fiscales diminuent. Le risque de récession - ou ses effets si celle-ci est avérée - s'en trouvent réduits. Le creusement du déficit public permet en effet de soutenir la demande effective: les baisses d'impôts, dans un système fiscal progressif, soulagent les contribuables, de même que les dépenses de transferts en leur faveur. À l'inverse, en cas de boom économique, les stabilisateurs automatiques participent du retour vers l'équilibre des finances publiques et limitent les pressions inflationnistes via une amélioration du solde public. Leurs avantages résident dans le fait qu'il n'y a ni décalage dans la décision, puisqu'ils sont automatiques, ni délais d'application. Leurs propriétés contra-cycliques varient cependant selon l'importance des transferts sociaux (étendue et niveau des allocations chômage, etc.) et la progressivité des impôts.

Les stabilisateurs automatiques s'avèrent parfois insuffisants pour soutenir l'économie: les dépenses sociales peuvent

être peu développées, la progressivité des impôts peut être faible et, en tout état de cause, les stabilisateurs automatiques, comme leur nom l'indique, n'ont pas vocation à renverser une situation dégradée ou exceptionnelle, mais seulement à l'atténuer. Aussi peut-il être nécessaire que l'État accompagne le jeu des stabilisateurs automatiques de plans de relance, c'est-à-dire de politiques discrétionnaires lorsqu'une crise économique est en cours.

### **Les plans de relance**

Nombreux furent donc les pays qui ont mis en œuvre de tels plans de relance après le démarrage de la crise en 2007. Les rares exceptions sont les pays où la crise financière a été très grave et très précoce. Ainsi, l'Islande et l'Irlande, confrontées à des vagues de faillites et de chômage importantes, ont dû se résoudre à entamer en pleine crise des cures d'austérité pour tenter de préserver la solvabilité de leurs finances publiques. L'Italie figure aussi au rang des exceptions, dans une sorte de position attentiste - et sans succès - des effets favorables des plans de relance menés dans les pays voisins, l'Allemagne, la France et l'Espagne. Aux États-Unis, compte tenu de la progressivité insuffisante du système fiscal et de filets de sécurité sociaux trop peu développés, la moitié de l'augmentation du déficit public a été expliquée par les plans de relance adoptés. À titre de comparaison, le plan de relance français a expliqué à peine un cinquième de l'augmentation du déficit public français depuis 2008.

## Des politiques efficaces ?

Les plans de relance ont-ils été efficaces? Il est difficile de répondre à une telle question dans la mesure où l'on ne peut pas savoir exactement ce qui serait advenu s'ils n'avaient pas été mis en œuvre. Pour autant, on peut se référer à la littérature, abondante et faisant désormais consensus, consacrée à l'effet multiplicateur budgétaire. L'effet multiplicateur mesure l'impact sur le PIB d'une augmentation, généralement discrétionnaire, du déficit public. Si l'effet multiplicateur est supérieur à l'unité, on le qualifie de multiplicateur keynésien: la politique budgétaire a produit une dynamique de croissance de la consommation privée et/ou de l'investissement des entreprises qui a un impact propre sur la croissance du PIB. Selon Coenen et al. (2012), un des articles parmi les plus récents sur le sujet, de nombreux multiplicateurs budgétaires sont élevés, particulièrement pour les dépenses publiques et les transferts ciblés. La politique budgétaire serait d'autant plus efficace qu'elle serait temporaire et que la politique monétaire serait accommodante. Les hausses permanentes de dépenses et de déficits publics réduiraient significativement les effets multiplicateurs initiaux.

Selon les 17 économistes ayant participé à cet article, et sur la base de huit modèles différents pour les États-Unis et de quatre modèles différents pour la zone euro, la conclusion est claire: une relance budgétaire effective pendant deux ans, accompagnée d'une politique monétaire accommodante (le taux d'intérêt est maintenu à un niveau faible par la banque

centrale) produit des effets multiplicateurs largement supérieurs à l'unité aux États-Unis comme dans la zone euro (entre 1,12 et 1,59) si le plan de relance porte sur la consommation publique, l'investissement public ou les transferts ciblés. Pour les autres instruments à la disposition des gouvernements, comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les effets sont moindres, de l'ordre de 0,6, mais bel et bien positifs.

Qu'en est-il si la relance persiste? Les effets multiplicateurs d'une hausse permanente dans les consommations publiques s'amenuisent, certes, mais ils restent toujours positifs dans la zone euro, quels que soient le modèle utilisé et l'hypothèse faite sur la politique monétaire poursuivie. De rares cas d'effets multiplicateurs négatifs sont reportés pour les États-Unis, mais ils dépendent du modèle utilisé ou de l'hypothèse portant sur la politique monétaire. Les résultats de cette étude confirment ceux des études empiriques menées depuis 2000 (voir la synthèse de Creel et al., 2011).

Au regard de ces estimations, il apparaît que les relances budgétaires intervenues aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans la zone euro ont été adéquates dans la mesure où elles ont été menées après ou en même temps que des politiques monétaires accommodantes, conventionnelles et non conventionnelles. Il n'en reste pas moins qu'après le redémarrage de l'activité en 2010, la décélération de la croissance du PIB a été perceptible dès les premiers mois de l'année 2012, augurant d'un ralentissement sur l'ensemble de cette

année. L'articulation des politiques monétaires et budgétaires est-elle en cause?

### **Retour vers la récession : les marges de manœuvre perdues ?**

Les politiques économiques mises en œuvre pour faire face à la crise financière et enrayer la Grande Récession ont fait surgir deux spectres: le risque d'inflation et le risque d'insoutenabilité des finances publiques.

### **Le risque inflationniste temporairement écarté**

L'évocation du premier risque est consécutive à l'augmentation des bilans des banques centrales, et à une double hypothèse: celle selon laquelle les actifs des banques centrales donnent lieu à de la création monétaire; et celle selon laquelle cette création monétaire est source de l'inflation, donc d'une perte de compétitivité. S'il est trop tôt pour écarter définitivement le risque d'inflation consécutif à la politique monétaire, il est possible de le faire au moins temporairement: les injections de liquidité n'ont pas abouti à une augmentation forte des crédits aux entreprises et aux ménages, et leurs répercussions sur l'activité ont été insuffisantes pour engendrer des pressions inflationnistes, en témoigne le retour en récession prévu en 2012 dans la zone euro.

### **Le risque d'insoutenabilité des finances publiques cantonné à la zone euro**

Le risque d'insoutenabilité des finances publiques illustre celui de voir les gouvernements être incapables de payer les intérêts sur leurs dettes, voire de les rembourser. Étonnamment, ce risque est resté concentré dans la zone euro, alors que les dettes publiques ont augmenté dans tous les pays de l'OCDE sous l'effet de la crise financière. La spécificité de la zone euro réside cependant dans l'inexistence d'une souveraineté monétaire pour l'euro. Il n'existe pas d'État souverain qui garantisse la valeur de la monnaie. Il n'existe donc pas non plus d'État souverain qui puisse décréter le changement de valeur de la monnaie. Aussi, les États membres de la zone euro ont-ils perdu une souveraineté monétaire qui permet, le cas échéant, de refinancer les dettes publiques. Cette possibilité existe toujours aux États-Unis ou au Royaume-Uni, par exemple.

La matérialisation du risque d'insoutenabilité des finances publiques a consisté dans l'augmentation des taux d'intérêt à servir sur les nouvelles dettes publiques émises par certains États de la zone euro. La contagion de la crise des dettes souveraines européennes a engagé tous les États de la zone euro dans une politique de rigueur budgétaire qui est à l'origine du ralentissement économique en 2012, conformément aux effets multiplicateurs budgétaires évoqués plus haut (voir aussi OFCE, 2012).

Il reste indéniable que la perception fautive d'absence de marges de

manœuvre monétaires en Europe (le taux d'intérêt directeur, après avoir augmenté puis diminué en 2011, reste supérieur aux taux américain ou britannique) et celle de la nécessité de recourir au plus vite - soit dès 2010 en France et 2011 en Allemagne - à la rigueur budgétaire ont pesé sur la croissance européenne et, partant, sur

celle des partenaires de la zone euro: États-Unis et Chine, pour ne citer qu'eux. Il semble donc qu'après avoir abordé de façon adéquate la crise financière internationale, la zone euro a raté sa sortie des politiques de sortie de crise: trop tôt, trop forte, et la crise est repartie ...

# BANQUE

## Bale III, subprime, actifs toxiques, crise de liquidité, dettes souveraines ...

### Peut-on encore évaluer les banques ?

Nicolas Darbo et Henri Philippe, Associés – Cabinet Accuray  
Revue Banque/ Décembre 2012

**L'évaluation d'une banque doit intégrer les spécificités du secteur, s'agissant des risques, de la réglementation ou de la gamme étendue des activités. Elle est rendue aujourd'hui difficile par les multiples incertitudes qui affectent ces facteurs. Comment réduire ces dernières et redonner des repères aux évaluateurs?**

Depuis le début de la crise, trois phénomènes conjoints ont fortement affecté les banques:

- une violente crise de liquidité / Solvabilité nourrissant un marasme économique grandissant et générant un renforcement durable des contraintes réglementaires;
- parallèlement, le cours de l'action des principales banques européennes a été divisé par 3, par 7, voire par 10 ;
- plus inquiétant, l'incertitude sur ces valeurs s'est amplifiée : alors que la volatilité des actions bancaires se situait entre 15 et 25 % avant la crise, elle dépasse aujourd'hui les 50 %, atteignant parfois plus de 60 %.

À l'effondrement des valeurs bancaires s'est donc ajoutée une très forte incertitude quant à ces valeurs. Au total, on peut légitimement se poser la question: peut-on encore évaluer les banques?

### Évaluer les banques : un exercice avec des spécificités

L'évaluation des banques présente un certain nombre de spécificités, dont la méthode elle-même.

L'approche traditionnelle de l'évaluation financière procède en trois étapes:

- estimation de la valeur de l'activité;
- détermination de l'endettement financier de la structure;
- estimation par déduction de la valeur des fonds propres.

S'agissant d'une banque, la valeur des fonds propres est déterminée de façon directe. En effet, l'activité de la banque est justement le financement de l'économie. Dans ce contexte, la distinction usuelle entre valeur d'activité et structure financière n'a pas de sens. Corollaire de cette spécificité, la valeur d'une banque est soumise à une volatilité importante, directement liée au niveau de son levier financier.

La deuxième spécificité concerne l'évaluation des risques. Le métier de la banque consiste à financer l'économie en mesurant le risque associé aux projets financés et en tarifant ce dernier de façon adéquate. Il s'agit bien de prendre des risques elle premier d'entre eux est celui de contrepartie, très corrélé au contexte macroéconomique. Mais il y en a d'autres:

risques de bilan (taux, liquidité, change), liés aux produits « toxiques » - dont l'existence et l'impact éventuel peuvent rester durablement latents au sein des bilans -, ou encore risques opérationnels, etc. En complément de la détermination des flux de résultats futurs, il sera donc déterminant pour l'évaluateur d'estimer précisément la nature et l'impact de ces risques sur les flux.

Troisième spécificité: le contexte réglementaire. Étant donné le rôle central des banques dans l'économie et le risque systémique qu'elles peuvent porter dans certaines circonstances, elles sont soumises à un ensemble de réglementations strictes et doivent en particulier respecter des ratios prudentiels. Ces contraintes pèsent fortement sur la croissance future et la capacité de distribution des banques. Les méthodes d'évaluation de banques doivent naturellement tenir compte de cet environnement réglementaire fluctuant.

Enfin, dernière spécificité: une somme de métiers parfois très différents. Les établissements bancaires ont des tailles variables, mais les plus importants d'entre eux, à l'image des grands groupes industriels, sont en général comtés d'activités qui présentent des degrés divers de complexité et des métiers plus ou moins volatils (banque de détail, gestion d'actifs, banque de financement, etc.). Il est dès lors relativement délicat d'évaluer une banque de façon globale; il vaut mieux procéder en évaluant indépendamment chacune de ses activités (approche dite par « somme parties »).

## Une méthodologie d'évaluation qui fait consensus

Conscients de ces multiples spécificités, les praticiens de la finance ont bâti un consensus relatif aux méthodes

d'évaluation à retenir pour évaluer une banque. Sans surprise, on retrouve le distinguo habituel entre les méthodes relevant d'une approche intrinsèque et celles relevant d'une approche analogique.

La méthode par les flux (intrinsèque) généralement retenue considère le résultat distribuable pour l'actionnaire. Celui-ci tient compte du profit de l'année, mais aussi du profit exceptionnel qui peut être distribué si la banque est en excédent de fonds propres, ainsi que la part des profits futurs qui ne pourra être distribuée en raison de la croissance de l'activité et des contraintes pesant sur les capitaux propres.

Une version alternative parfois rencontrée est la méthode WEV, version très simplifiée de la précédente. Pour permettre cette simplification, elle suppose que la banque évaluée a atteint sa pleine maturité. Elle connaîtra donc un ROE stable et une croissance constante de son résultat net.

La méthode des comparaisons boursières et l'analyse des transactions récentes dans le secteur reposent sur des multiples de résultat net, voire de capitaux propres (Price to Book - Pot). Les multiples assis sur le PNB sont généralement écartés en raison des différences structurelles ou conjoncturelles qui peuvent exister en termes de coût du risque et de frais d'exploitation.

Afin de tenir compte des différences de rentabilité, la méthode des comparaisons boursières est parfois un peu sophistiquée, en procédant à une analyse de régression (ROE vs Pot) sur l'échantillon retenu. Il existe aujourd'hui un consensus parmi les évaluateurs de banque sur la pertinence de ces méthodes. Cependant, rappelons que si chacune de ces méthodes fonctionne bien pour les banques mono métier ou pour évaluer une activité bien



spécifique au sein d'une banque, seule une démarche par la somme des parties (sumo of the parts), appelée aussi « actif net réévalué », fonctionne pour les banques universelles ou multi métier. Il s'agit alors de mettre en œuvre les méthodes évoquées ci-dessus pour chacune des activités et, en faisant la somme de ses différentes parties, de déterminer la valeur de la banque dans son ensemble. Il importe cependant de bien identifier et évaluer les coûts de structure ainsi que leur pendant: les synergies potentielles entre les différents métiers.

### La crise a rendu l'exercice encore plus difficile

Tout d'abord, le Junding, la matière première des banques, a connu deux profonds bouleversements. Premièrement, après le 15 septembre 2008, il est brutalement devenu beaucoup moins abondant. Même si la crise de liquidité a connu des périodes de rémission au deuxième semestre 2009 ou au premier semestre 2011, le marché n'a jamais retrouvé la profondeur d'avant la crise. Ensuite, les speeds se sont fortement tendus et différenciés entre banques et entre natures de véhicule de refinancement. Dès lors, les activités nécessitant un financement long ou non pourvoyeuses de collatéral ont vu leur coût de refinancement fortement augmenter.

Ensuite, les banques ont assisté à un triple renforcement des exigences réglementaires, qui mine fortement leur ROE.

Sur le plan de la solvabilité, le calcul des ratios s'est durci de trois façons: par le renforcement de la qualité des fonds propres exigée, par l'augmentation des actifs risqués pondérés et par la hausse

des exigences des ratios minimaux. Avant la crise, la moyenne des banques avait un ratio tiers de 11 % pour une cible de 8 %. Aujourd'hui, toutes choses égales par ailleurs, la moyenne suivant les nouvelles normes serait passée à 6 % pour une cible nettement accrue. Concernant la liquidité, de nouveaux ratios sont apparus, rendant moins rentables les métiers qui n'apportent pas de liquidité: banque d'investissement en général, mais aussi établissements de crédit spécialisé. De nouvelles réglementations sont en gestation (inspirées de la Voucher Ruel, ou du rapport Vickers ...) ; elles pourraient aboutir à des scissions des activités entre banque de détail et banque de financement et d'investissement.

Enfin, le contexte macroéconomique mondial est plus que jamais incertain, les trimestres de croissance molle succédant à ceux en récession, le tout rythmé par les ouvertures de vanne sans résultat des banquiers centraux. Dans cet environnement perturbé, il est particulièrement difficile de dessiner un business plan. Les banques doivent alors constituer de multiples prévisions de résultats combinant plusieurs scénarios macroéconomiques, des anticipations de volumes et coûts déjà jauni et parfois des ratios prudentiels calibrés à plusieurs niveaux.

### Les conséquences pour l'évaluateur et les banques

Si l'on doit trouver un dénominateur commun aux trois changements induits par la crise décrits au paragraphe précédent, il s'agit bien sûr de l'incertitude sur:

- le volume et le coût du Jining ;
- le niveau de la croissance économique;

- l'environnement réglementaire (les ratios liés à Bâle III ne sont pas encore connus dans le détail à ce stade).

Il convient d'ajouter une quatrième incertitude: en raison de ces nombreux changements, qui modifient parfois violemment la rentabilité voire la viabilité de tel ou tel métier, les banques ont réalisé, réalisent et vont réaliser des ajustements stratégiques majeurs sur leur portefeuille de métiers. Ces ajustements expliquent largement la difficulté actuelle pour évaluer une banque. En effet, toute évaluation est un exercice de projection dans le futur: or, comment peut-on se projeter quand les modèles économiques des grandes banques peuvent suivre des chemins très différents? L'évaluateur en est réduit à croiser plusieurs scénarios de développement avec différents contextes économiques, financiers et réglementaires, le tout avec une méthodologie de somme des parties. Cet exercice particulièrement complexe explique l'amplitude des fourchettes d'évaluation que nous connaissons

aujourd'hui, mais aussi, dans une certaine mesure, les fortes décotes dont fait l'objet les valeurs bancaires.

### Communiquer régulièrement

Si l'on part du postulat que le cours de l'action est partiellement corrélé à l'incertitude sur le niveau des résultats futurs, la banque dispose d'un levier potentiel en la matière pour se différencier et tenter de mieux se valoriser. En effet, si la banque ne peut pas faire grand chose pour réduire l'incertitude sur la réglementation, le funin et l'environnement économique, il est de son ressort de communiquer régulièrement sur les ajustements de son modèle économique en cours et à venir, sur les rentabilités par métier actuelles et futures et sur le niveau des risques propres à chaque métier. Une telle communication peut enlever au moins une dimension à la matrice multi scénario de l'évaluateur et réduire ainsi la fourchette de valeurs.

# BANQUE

## Les banques face au pilotage de la liquidité

**Séverine LEBOUCHER, Journaliste**  
**Banque & Stratégie n°311/12 février 2013**

Au-delà des stratégies métier, c'est toute l'organisation interne de la gestion de la liquidité que la crise a remise en question. Au cœur des difficultés, le calcul d'un ratio réglementaire très éloigné des besoins de pilotage quotidien.

Le début des années 2000, marqué par des ressources très bon marché et abondantes, a conduit les banques à relâcher leur attention sur le 3<sup>e</sup> pilier de leur gestion actif-passif: la liquidité. Le danger était d'autant moins visible qu'il ne touchait pas la marge de la banque. Cet état d'esprit change drastiquement suite à la faillite de Lehmann Brother. Une défiance généralisée s'installe entre acteurs financiers et conduit à un assèchement brutal de la liquidité. La réaction des régulateurs internationaux, désireux d'agir sur cette sphère délaissée de la liquidité, fait l'effet d'un petit séisme dans le monde bancaire, en particulier en France: le ratio de liquidité à court terme (LCR), en gestation au sein du Comité de Bâle depuis plusieurs années, est publié en décembre 2010 avec des hypothèses de calcul très pénalisantes pour les établissements français. En parallèle de leurs efforts de lobbying pour obtenir une version amendée du ratio, les banques se mettent rapidement en ordre de marche pour remplir ces nouvelles Exigences.

« Début 2011, juste après la publication du ratio, nous avons réuni les métiers pour étudier la consommation de liquidité en LCR de chacun d'eux et pour calibrer leurs besoins jusqu'en 2014, témoigne un responsable des risques. Mais la crise de liquidité de l'automne 2011 a accéléré les mesures d'adaptation que nous prévoyions de prendre. » Cession d'activités consommatrices de liquidité, en particulier en dollars, orientation de l'épargne des ménages et de la trésorerie des entreprises vers les bilans bancaires ... les trajectoires stratégiques sont modifiées pour rendre les banques françaises davantage « LCR compatibles ».

### Une gestion plus centralisée ...

Mais au-delà de ces réponses, visibles, touchant les métiers, les établissements se lancent également dans une adaptation de leur organisation, plus discrète mais non moins stratégique. Une gestion de la liquidité uniquement au niveau macro n'est plus possible. Il s'agit d'aller dans le détail des entités et des produits qui, chacun, rapporte et coûte de la liquidité. « Il faut faire en sorte que les enjeux de liquidité soient pris en compte systématiquement dans les choix stratégiques et l'activité commerciale au quotidien », note un autre banquier, en charge de la refonte des systèmes de gestion de la liquidité. La cohérence

devient le maître mot de ces réorganisations: cohérence des modèles utilisés à l'intérieur du groupe, des processus de remontée de l'information, de la tarification de cette liquidité ... La tendance est aujourd'hui nettement à la centralisation de la gestion de liquidité, afin de limiter l'empilement des coussins de liquidité au sein d'un groupe bancaire. « Auparavant, le pilotage de la liquidité n'était optimisé que sur les activités de BFI, les plus susceptibles d'avoir un impact significatif sur cette liquidité court terme, note un autre banquier, en charge du management de la liquidité au niveau groupe. Maintenant, l'organisation est centralisée au niveau du groupe et ce pilotage est décliné de façon homogène sur les principales entités. »

### ... mais adaptable

Ces adaptations nécessitent d'importants travaux sur les systèmes d'information, afin qu'ils deviennent plus intégrés qu'ils ne l'étaient avant la crise. Ces évolutions sont d'autant plus difficiles à gérer que le contexte réglementaire n'est pas stabilisé, nécessitant un développement par étapes. Par ailleurs, tout en assurant la cohérence de l'ensemble, elles doivent permettre une prise en compte des spécificités de chaque métier, une certaine « eustornisation ». « Il s'agit par exemple de voir comment il est possible de déployer de nouvelles modalités de la liquidité sur les activités de marché, qui sont hors du périmètre classique de l'ALM, sans perdre l'unité du dispositif », note le responsable de la refonte de la gestion de la liquidité. Pas de gestion « one size fits all » donc.

### Un ratio standard

Telle est pourtant la tendance induite par le LCR, ratio standard qui s'applique à l'ensemble des banques et des métiers, quel que soit leur profil de liquidité. Avec les exigences bâloises, on s'est en effet éloigné du contrôle sur-mesure qu'était en train de mettre en place le régulateur français. En 2009, une refonte du ratio de liquidité à 30 jours prévoyait que les banques, sous réserve d'une validation après enquête de l'ACP, puissent utiliser une méthode avancée pour le calcul de leurs exigences, basée sur leur gestion interne de la liquidité. Jamais mise en pratique du fait de l'arrivée du LCR, cette solution présentait l'avantage, pour les établissements, de ne pas nécessiter deux calculs différents: l'un réglementaire, l'autre économique. Tel n'est plus le cas avec le LCR. « En matière de solvabilité, capital réglementaire et capital économique ont des calibrages différents mais restent relativement proches. Les banques peuvent se permettre de n'en garder qu'un des deux, témoigne un autre directeur des risques. Il n'en va pas du tout de même en matière de liquidité. »

### Approche réglementaire et approche économique

Le ratio LCR ne permet pas un pilotage fin de la liquidité à court terme. Ses hypothèses de stress -en particulier avant sa révision du 6 janvier 2013 - sont considérablement plus dures que le calibrage retenu par les banques dans leurs modèles. En outre, l'absence de maturités intermédiaires entre 1 mois et 1 an - et même au-delà - cadre mal avec un pilotage réaliste de la liquidité. Surtout, les

délais de production du ratio sont incompatibles avec un pilotage en temps réel. « Il est essentiel de disposer très rapidement de données crédibles, explique le responsable du management de la liquidité. La comptabilité fournit des chiffres à +10 ou +15 avec un indice de confiance de 100 %. Pour les équipes de pilotage, il s'agit davantage d'un indice de confiance 95 % mais à +1. L'objectif est de permettre au trésorier de pouvoir agir dès le matin sur la base de la situation de la veille au soir. » Les approches comptables et économiques sont parfois très éloignées en termes de fréquence de production, mais aussi de communication: des excédents de trésorerie placés pour la nuit à la BeE n'impactent économiquement pas le profil de liquidité d'une banque, et donc ne sont pas significatifs pour le trésorier mais coupablement, ils sont repris dans la déclaration. « Souvent, les établissements assurent le pilotage de leur liquidité en se fondant sur les données comptables, complétées par des informations de gestion remontées de la trésorerie, poursuit le banquier. Idéalement pourtant, deux approches devraient exister en parallèle: un département comptable chargé du calcul du ratio réglementaire et une équipe de pilotage qui s'appuie sur des modèles et des données de gestion de façon totalement indépendante des chaînes comptables. Ce schéma organisationnel induit la nécessité de mettre en place un important travail d'identification des écarts entre les deux chiffres obtenus, ceci afin d'affiner les modèles et de valider le pilotage du ratio au quotidien par sa mise en cohérence aussi souvent que possible avec le calcul comptable. »

Reste qu'un tel système est difficile à mettre en place. Il nécessite des modélisations complexes, qui doivent s'adapter aux évolutions des métiers, parfois rapides comme dans le cas des activités de marché. Une souplesse qui s'accommode mal des procédures de contrôle interne. Enfin, cette démarche, si elle est méthodologiquement plus solide, nécessite une gestion suffisamment centralisée de la trésorerie du groupe. « Si certaines activités se financent en direct, sans passer par la trésorerie centrale, l'équipe de pilotage risque de passer à côté de l'information. Il faut limiter ces pratiques au maximum », met en garde le banquier.

### Un éloignement des marchés

Si chaque banque a son organigramme propre, la nécessité de concilier le pilotage de la liquidité avec les contraintes réglementaires tend toutefois à rapprocher la trésorerie de l'ALM, en particulier lorsque celle-ci était jusque-là rattachée aux directions des marchés. La trésorerie est naturellement liée à l'ALM puisqu'elle exécute ses ordres en matière de refinancement à moyen et long terme. Mais elle est également très proche des marchés, car au-delà de cette intervention en tant que « bras armé » de l'ALM, elle est en charge de trouver le *Jimdingcourt* terme de la banque et, dans certaines limites, de réaliser du trading pour compte propre, en particulier sur les marchés où elle intervient beaucoup comme le repo ou la dette souveraine. Jusqu'où ce mouvement ira-t-il, dans le contexte du projet de loi bancaire français qui prévoit de filialiser les activités réalisées pour compte propre, tout en excluant

explicitement de la ségrégation les opérations liées à la gestion « prudente » de la trésorerie? Les projets

réglementaires de séparation des activités pourraient bien ajouter leur grain de sel dans ces réflexions organisationnelles .

## La bulle internet

**YVES JÉGOUREL, Maîtres de conférences à l'université Montesquieu**

**Bordeaux IV**

**Problèmes Economiques, Novembre 2012 – HS n°2**

La théorie économique s'intéresse, depuis bien des décennies déjà, aux déterminants de la valeur, qu'il s'agisse d'un bien, d'une entreprise, ou encore d'un actif financier. Comment mesurer, par exemple, la valeur d'une entreprise? Faut-il considérer sa valeur comptable ou sa valeur boursière, lorsque celle-ci existe? Comment expliquer, enfin, qu'on puisse observer parfois des phénomènes dits « de bulle spéculative » traduisant l'existence d'une différence sensible et croissante entre la valeur a priori normale d'un bien ou d'un actif, appelée valeur fondamentale, et sa valeur de marché?

L'histoire économique et financière est rythmée par des épisodes de bulles. L'euphorie spéculative qui toucha le bulbe de Tulipe à la Cour de Hollande au milieu du XVIIe siècle est le premier d'entre eux: en 1636, au plus fort de ce qu'il fut convenu d'appeler la « tulipomanie », certaines variétés pouvaient s'échanger contre plusieurs milliers de florins, soit l'équivalent, à cette époque, de plusieurs hectares de terrain. Moins d'un siècle plus tard, un engouement spéculatif fit flamber le prix des actions de la compagnie de la mer du Sud et, avec lui, ceux des banques, des compagnies d'assurance et du foncier. Lorsque la panique succéda à l'euphorie, nombreux furent les investisseurs, au premier rang desquels Isaac Newton, qui

connurent la ruine. Depuis, des bulles spéculatives plus ou moins importantes apparaissent, grossissent puis inévitablement éclatent, comme en témoigne l'épisode majeur qui toucha, à partir de 1998 les actions des entreprises du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC).

### Les promesses d'une nouvelle révolution industrielle

Cette période, le monde semble à l'aube d'une ère nouvelle, celle d'une quatrième révolution industrielle basée sur les TIC et garante d'une croissance économique durable. Alors que le gouvernement américain décide d'ouvrir pleinement internet à un usage commercial, la valorisation, boursière ou non, des entreprises appartenant à ce qu'il fut convenu d'appeler « la nouvelle économie » connaît une progression record. Ainsi, Netscape, entreprise américaine créée en 1994 et qui commercialisa le premier navigateur internet, est introduite en bourse une année plus tard. Pour son premier jour de cotation, l'action vit son cours passer de 28 à 75 dollars, préfigurant la bulle spéculative sur les valeurs technologiques qui démarra en 1998. Avec un trafic qui

progressive, en rythme annuel de 2 300 % à la fin des années 1990 (Becker, 2006), l'explosion d'internet draine avec elle toutes les entreprises opérant dans ce secteur: fournisseurs d'accès, e-commerce, etc. Dans le même temps, les perspectives offertes par le marché de la téléphonie mobile portent les grandes entreprises de télécommunication. La progression de leur valorisation s'accélère, au point de se déconnecter progressivement de la réalité économique: le Nasdaq, marché boursier américain dédié aux entreprises technologiques, voit ainsi son indice phare tripler entre octobre 1998 et mars 2000, tandis que la capitalisation boursière des entreprises de télécommunication est multipliée par six entre le début de l'année 1998 et l'été 2000. Exemple emblématique de cette bulle, Amazon.com voit son cours augmenter de 5 266 % entre son introduction en bourse le 15 mai 1997 et le 23 avril 1999 (Boutron, 2005). Comme le rappelle également une étude de Cooper, citée par Hege (2001), un seul changement de nom, d'une appellation traditionnelle à celle privilégiant le suffixe internet « .com » permettant d'afficher la mise en œuvre d'une stratégie internet, contribuait à améliorer la valorisation d'une entreprise de près de 20 %.

L'introduction en bourse des start-up technologiques et l'excessive valorisation qui en découla n'est pas surprenante. L'importance des dépenses de recherche et développement ainsi que l'incapacité à dégager une rentabilité de court-terme rendent en effet ce type d'entreprises guère éligibles aux financements bancaires traditionnels. C'est donc le capital-

investissement ou private equity, segment de l'industrie financière dédié au financement des entreprises innovantes, qui alimente le besoin en fonds propres de ces nouveaux acteurs, avant qu'elles ne s'introduisent éventuellement en bourse, une fois le stade de la maturité atteint. Selon le cabinet Pricewaterhouse, plus de 75 % des investissements dans le capital-risque se fit durant l'année 2000 en faveur des entreprises liées à internet. Du côté des grands opérateurs de télécommunication, de vastes opérations de fusion-acquisitions se dessinent en vue, notamment, de répondre au marché grandissant de la téléphonie mobile. Le besoin de financement de ce secteur est alors considérable et les agents en capacité de financement n'hésitent pas à y répondre: en 2000, l'endettement total des six plus gros opérateurs européens de télécommunication (Deutsche Telekom, France Télécom, Telecom Italia, Telefonica, British Telecom et Vodafone) s'élève à près de 220 milliards d'euros contre moins de cent milliards deux années plus tôt (Plane, 2004).

À l'instar de nombreux épisodes de bulles spéculatives, l'abondance et la disponibilité des capitaux favorise l'engouement des investisseurs. Deux raisons principales orientèrent leurs stratégies en faveur des technologies de l'information et de la communication (TIC). Dopée par l'idée d'une nouvelle révolution industrielle, la perception que les TIC allaient générer d'importants profits sur le long terme, en raison notamment des gains de productivité qu'elles allaient susciter, fut, en premier lieu, un facteur déterminant du choix des investisseurs. À cette époque, nombreux



sont les pays de l'OCDE qui ouvrent les marchés de la télécommunication à la concurrence, entraînant de vastes opérations de fusions-acquisitions entre les grands acteurs du marché, en vue notamment du développement de la téléphonie mobile. Dans le même temps, des vagues de rachats de jeunes entreprises innovantes se succèdent, afin que celles-ci ne tombent pas dans le giron de leurs concurrents. Les investisseurs perçoivent alors le potentiel de création de valeur de ces opérations. En second lieu, l'idée selon laquelle il ne peut y avoir de concurrence à terme sur le marché des nouvelles technologies s'était imposée et renforça l'attractivité du secteur des TIC. Pour Hege (2001), « la majorité des investisseurs imaginait que la concurrence winner takes all deviendrait un jeu où, ex ante, les participants - en moyenne et malgré les risques - gagneraient davantage que sous une concurrence traditionnelle ». À l'image de Netscape, évincé du marché au profit du navigateur Internet explorer développé par le géant Microsoft, les entreprises les moins concurrentielles devaient disparaître progressivement au point de laisser place à une situation de monopole naturel, synonyme de profits considérables pour l'entreprise dominante et d'importantes plus-values pour les investisseurs l'ayant financée initialement. On ne saurait cependant expliquer la bulle internet sans faire référence à la psychologie collective des investisseurs et l'irrationalité qui en découle. Comme le rappelle Kindleberger (1994), « l'optimisme s'installe. Dans ce climat de confiance et de prospérité durable, l'attrait des placements en portefeuille ne cesse de grandir. Les institutions financières acceptent des structures de

passifs peu liquides qu'elles auraient condamnées en d'autres temps plus sereins. La hausse est en cours et s'alimente d'elle-même, jusqu'à tourner à l'euphorie spéculative ».

### **Excès de confiance, euphorie et rationalité mimétique: les caractéristiques des phénomènes de bulle**

L'excès de confiance et l'euphorie qui lui succède, synonyme d'une perte de rationalité, sont des éléments centraux pour comprendre la dynamique d'une bulle. Pour Albouy (2005), « l'important à ce stade n'est plus de savoir si l'action est à son juste prix - sa valeur fondamentale - mais d'anticiper ce que les autres vont faire. La hausse entretient alors la hausse et le marché se déconnecte de la réalité économique ». Il peut donc ne pas y avoir d'incompatibilité entre la rationalité individuelle de l'investisseur et l'irrationalité collective du marché. Imaginons, pour le comprendre, un marché financier où interagissent un nombre déterminé d'investisseurs sur une action donnée. Le premier d'entre eux connaît la valeur fondamentale de cette action qu'il compare avec sa valeur de marché. Observant que celle-ci est supérieure à sa valeur « normale », signe d'une surévaluation, il pense qu'il conviendrait de la vendre.

Il considère néanmoins que les autres investisseurs estiment à tort que le cours de l'action va continuer à progresser et qu'ils vont en conséquence l'acheter, au lieu de la vendre, contribuant ainsi à maintenir sa dynamique haussière. Préférant avoir tort avec les autres que

raison tout seul, ce premier investisseur va donc aller à l'opposé de ses anticipations initiales et acheter l'actif en question. Le deuxième individu, contrairement à ce que considérait le premier investisseur, pense lui aussi que l'action est surévaluée, mais estime, à l'instar cette fois du premier agent, que les autres vont l'acheter: il l'achètera donc également. En appliquant cette logique à l'ensemble des investisseurs, on comprendra qu'il existe une rationalité à anticiper ce que les autres intervenants anticipent, puisque celle-ci est auto-validante la hausse des cours n'est alors plus expliquée par les fondamentaux d'entreprise, d'un secteur d'activité ou d'une économie, mais par les anticipations des investisseurs et le comportement mimétique qui en découle. Cette dynamique auto référentielle fut largement à l'œuvre dans la bulle internet, car rien ne justifiait une telle envolée de la valorisation des entreprises des TIC et, plus globalement, des entreprises cotées. En effet, comme le rappelle Brenner (2003), le taux de profit des entreprises chuta de 20 % entre 1997 et 2000, ce qui aurait naturellement dû freiner, sinon stopper, l'envolée des cours boursiers. La myopie des investisseurs conduisit pourtant les entreprises à accumuler du capital par l'émission de nouvelles actions, soit par des prêts bancaires garantis par des actions. La progression des marchés financiers qui, en temps normal, repose sur une amélioration du profit des entreprises, devint le moteur de la croissance économique. La politique monétaire américaine, devenue alors particulièrement accommodante, joua un rôle central dans cette dynamique.

Comme le rappelle Kindleberger (1994), l'excès de crédit dans une économie est en effet une caractéristique commune des phénomènes de bulle, qui prévalut autant pour la compagnie des mers du Sud que pour les valeurs technologiques. En favorisant l'expansion du crédit et, consécutivement, la baisse des taux d'intérêt réels, la politique monétaire menée par la Réserve fédérale américaine conduisit en effet les investisseurs à délaisser les placements traditionnels, devenus moins rentables, au profit des investissements en bourse ou dans le capital des sociétés technologiques non cotées. L'endettement croissant des entreprises des TIC, qui aurait dû limiter l'appétit des investisseurs et le financement bancaire, était alors vu comme une des conditions sine qua non de leurs profits futurs. Une spirale où la hausse des cours boursiers et l'endettement s'alimentent mutuellement se met alors en place, d'autant que la généralisation du système des stock-options, visant à offrir aux cadres dirigeants et à certains salariés des titres de la société dans laquelle ils travaillent, renforce les stratégies de valorisation des cours boursiers.

### **De l'euphorie au krach boursier**

Construite sur des anticipations auto-réalisatrices et délaissant les critères traditionnels d'investissement, la hausse des cours boursiers ne pouvait naturellement pas continuer à l'infini et il suffisait d'un seul élément déclencheur pour que la bulle internet éclate: ce fut le prix, jugé exorbitant, des licences UMTS pour la téléphonie de troisième génération, payé par les opérateurs de

télécommunications en mars 2000. Les investisseurs prennent à ce moment-là conscience du niveau d'endettement considérable du secteur, doutent de la pertinence de certaines opérations de fusions-acquisitions et réalisent que les profits escomptés seront bien plus faibles qu'espérés. Ceci est d'autant plus vrai que les taux directeurs américains remontent à partir de 1999, contribuant à augmenter les contraintes d'endettement. La psychologie des marchés financiers évolue radicalement, passant d'un excès d'optimisme au doute puis à la panique. Une course à la revente des actions afin de limiter des moins-values s'engage alors, contribuant à la sévérité de l'éclatement de la bulle internet, tandis que le secteur bancaire, confronté à cette élévation globale des risques, ferme le robinet du crédit. Pour Plane (2004).

« Le retournement des marchés financiers a eu un effet de dominos. Cela a enclenché les problèmes de soutenabilité de l'endettement du secteur des télécommunications, qui, en retour, ont accéléré la chute des cours boursiers. Les investisseurs ont retiré leurs capitaux, révélant des taux d'endettement (dette brute/capitalisation boursière) de plus en plus importants au fur et à mesure que la valeur boursière des entreprises de télécommunications baissait », L'ensemble des places boursières de l'Union européenne, des États-Unis et du Japon chute alors lourdement. Le Nasdaq connaît ainsi son apogée en mars 2000 à 5 048 points, puis plonge de près de 65 % en une année. Le CAC40, qui avait atteint le record historique de 6 944 points le 4 septembre 2000, s'effondre un an plus tard à 4413 points, avant de plonger à

nouveau à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

Les faillites se multiplient pour les entreprises les plus endettées, auxquelles s'ajoutent, à l'image des sociétés WorldCom et Enron, des manipulations frauduleuses visant à dissimuler d'importantes pertes comptables. Les agences de notation dégradent également la notation des entreprises de télécommunication en raison de l'aggravation de leur endettement. L'économie mondiale est alors menacée. Pour Brenner (2003), « l'énorme masse d'usines et d'équipements superflus, héritage du boom de mauvais investissements activé par la bulle spéculative, devint pour chacun une évidence. Les entreprises n'avaient plus guère de raison d'accumuler de nouveaux moyens de production ni de forces productives, mais elles avaient toutes les raisons de se lancer dans une guerre des prix. L'économie plongea dans la récession ». Il faudra en réalité attendre la fin de l'année 2002 pour que le krach boursier cesse, en raison notamment de la très forte baisse des taux directeurs de la Réserve fédérale américaine, puis de la Banque centrale européenne.

Une question subsiste alors. L'alternance de bulles et de crises financières est-elle endogène au système capitaliste? Bien que contestée et ne pouvant être appliquée en tout point à la bulle internet, l'hypothèse de l'instabilité financière proposée par Minsky tend à le démontrer. Ainsi, en phase d'expansion économique, l'accroissement des profits des entreprises conforte la confiance des agents et diminue la préférence pour la liquidité, au

profit d'investissements plus risqués. Dans le même temps, la vigilance des agents en capacité de financement s'atténue progressivement, contribuant ainsi à une montée globale de l'endettement et, consécutivement une fragilisation financière de l'économie, propice au déclenchement d'une crise systémique.

La très récente introduction en bourse de l'entreprise Facebook, créée il y a seulement dix ans et valorisée à plus de 100 milliards de dollars, a conduit certains observateurs de la finance à se demander s'il ne fallait pas y voir les prémises d'une nouvelle bulle spéculative sur les valeurs

internet. Quelle que soit la réalité de cette observation, force est de constater que les épisodes d'euphorie boursière suivie de panique se succèdent depuis des siècles sans que le régulateur ne puisse réellement y mettre fin. La crise financière qui débuta durant l'été 2007 puis s'aggrava profondément à partir de 2008 trouve en effet son origine au lendemain de l'éclatement de la bulle internet, lorsque la Réserve fédérale décida de soutenir l'économie par une politique monétaire expansionniste, donnant le point de départ à ce qui allait devenir, aux États-Unis, mais également dans certains pays européens ... une bulle immobilière.

## NTIC - GRH

### La décision comme activité managériale située : Une approche pragmatiste

**Benoît Journé, Université de Nantes**

**Nathalie Raulet-Croset, IAE de Paris et Ecole polytechnique**

**Revue française de gestion, Juin-Juillet 2012**

L'article développe une perspective pragmatiste d'analyse de la décision fondée sur les concepts d'« activité managériale » et de « situation de gestion », La décision se construit progressivement, mêlant cognition et action, au travers d'une enquête sur la situation à laquelle est confronté le manager. Cette perspective conduit à développer un modèle de la prise de décision en contexte d'ambiguïté et d'incertitude.

Depuis les travaux pionniers d'Herbert Simon, la prise de décision managériale est modélisée sous la forme d'un processus abstrait de résolution de problème (Simon, 1980, 1983). L'accent est mis sur la rationalité d'un tel processus dans la mesure où elle constitue un enjeu identitaire et politique majeur pour le management, comme pour les managers et les organisations qui prennent des décisions. C'est précisément la structure du processus de résolution de problème qui incarne la rationalité de la décision à l'échelle individuelle, technique et organisationnelle. Le modèle articule trois phases (intelligence, conception, sélection) pour élaborer une solution jugée satisfaisante. Clairement borné par des inputs et des outputs identifiables, par un début et par une fin, par un enchaînement d'étapes distinctes, le processus qui aboutit à une décision peut être optimisé par transfert de tout ou partie de la mécanique cognitive à des machines et/ou des organisations. Le succès empirique du modèle de Simon se constate encore tous les jours à travers le déploiement sans cesse grandissant des systèmes d'aide à la décision dans l'industrie et dans les services (banques,

assurances). Pourtant, ce modèle canonique a fait l'objet de nombreuses critiques théoriques et les tentatives d'élargissement se sont multipliées depuis plus de quarante ans, remettant ici en cause la structure linéaire du processus de décision, dévoilant là les dimensions politiques et culturelles, insistant surtout sur les biais individuels et collectifs, sur le rôle joué par le contexte, les intuitions ou encore les émotions, etc. (Cyert et March, 1963; Janis, 1972 ; Langley et al., 1995 ; Laroche, 1995 ; Mintzberg et al., 1976). Ce foisonnement atteste de l'importance de la question mais, pour pertinentes qu'elles soient, ces critiques se sont construites en ordre dispersé et n'ont pas proposé un cadre conceptuel intégré à même de constituer une alternative au modèle de Simon, y compris dans les développements récents du courant de la « prise de décision naturaliste » (Lipshitz et al., 2001). Le modèle canonique conserve donc toute sa pertinence comme point de référence théorique.

Pourquoi s'intéresser aujourd'hui encore à la prise de décision alors que, comme nous venons de le voir, tant de littérature s'est déjà penchée sur le sujet? La réponse

est à chercher dans des raisons à la fois empiriques et théoriques. Tout d'abord parce qu'il apparaît clairement que la prise de décision est ancrée au cœur de l'activité et de l'identité managériales et que ces dernières connaissent une période de crise qui touche de plein fouet les managers, et particulièrement les managers intermédiaires et de proximité (Detchessahar et Grevin, 2009; Ughetto, 2007). Le rapport que ces derniers entretiennent au processus de décision est brouillé par des systèmes de gestion (ERP, Lean Production, etc.), véritables « machines » de gestion (Girin, 1983), qu'ils doivent alimenter en informations (reporting) tout en étant, de ce fait même, tenus de plus en plus à l'écart de ces nouvelles formes standard de prise de décision. Ce problème empirique justifie à lui seul que les sciences de gestion gardent ouverte la question de la prise de décision. La seconde raison est d'ordre théorique. Le modèle canonique de Simon, pour défendre le concept de rationalité, déconnecte le processus décisionnel du contexte dans lequel il se réalise. Il introduit une séparation nette entre la décision et l'action et empêche de ce fait de penser la prise de décision dans le cadre plus large de l'activité managériale. Or, comme nous l'avons signalé, les multiples critiques adressées au modèle canonique de Simon n'ont pas débouché sur une élaboration théorique suffisamment cohérente et intégrée pour constituer un véritable modèle alternatif. Les sciences de gestion restent donc dépourvues du cadre théorique permettant de dépasser les limites induites par le modèle canonique pour mieux appréhender la prise de décision comme une composante de l'activité managériale. C'est sur cette question essentielle que porte notre article.

L'objet de l'article est de proposer une approche pragmatiste (Dewey, 1993) de la décision fondée sur les concepts d'activité managériale et de situation de gestion, et

d'ouvrir la réflexion à un modèle intégré de la prise de décision, susceptible de dépasser le modèle canonique. Concevoir la décision comme une activité managériale située consiste à étudier la décision « en train de se faire » et entrer de plain-pied dans la manière dont elle se fabrique. Paradoxalement, le pragmatisme de Dewey apparaît d'autant plus pertinent qu'il a influencé l'élaboration du modèle canonique de Simon. Alors que ce dernier en avait fait une interprétation très restrictive (centrée sur les différentes phases du processus), nous proposons ici de revenir aux sources de Dewey afin de mieux réinterroger la prise de décision dans le sens d'un dépassement du modèle canonique tout en maintenant la possibilité d'une discussion avec celui-ci. Une approche pragmatiste de la prise de décision en renouvelle l'analyse et ouvre des perspectives théoriques, empiriques et méthodologiques stimulantes, tout particulièrement lorsque l'on considère les situations à risques, les situations d'urgence, les situations de crises, ou encore toutes les situations dans lesquelles l'imprévu, l'incertitude et l'ambiguïté dominant. La décision est replacée dans l'activité quotidienne des managers, sous la forme d'une enquête sur le sens des situations soumises à leur jugement; enquête qui mobilise différents registres de rationalité. Une telle perspective peut constituer un cadre intégrateur à même de replacer la décision dans le champ plus vaste des approches cognitives de l'organisation en tissant des liens avec les approches communicationnelles (Boden, 1994; Taylor et Lemer, 1996) et avec le courant du « sensemaking » (Weick, 1995 ; Weick et al., 2005). Elle permet également de repenser l'articulation entre la décision et la stratégie, en particulier lorsque l'on considère cette dernière comme une pratique (Whittington, 1996).

## I - Pour une approche par l'activité de la décision managériale

Dans leur article « Opening up Decision Making : The View from the Black Stool », Langley et al. (1995) mettent l'accent sur le caractère parfois artificiel du concept de prise de décision et présentent une multiplicité d'angles d'analyse de la prise de décision, qui se différencient du modèle canonique de Simon, caractérisé par sa séquentialité et l'existence d'un moment bien identifié de prise de décision. De fait, la décision au quotidien renvoie souvent non pas à un moment bien identifié mais à des actions entremêlées, à des personnes qui y prennent part de manière multiple, à des alliés invisibles, à des formes d'engagement et d'irréversibilité non formalisées, à des influences cognitives, affectives ... La littérature récente sur la prise de décision s'intéresse à la pratique de la décision, que ce soit aux « moments clés » que sont les épisodes stratégiques et les réunions (Hendry et Seidl, 2003 ; Jarzabkowski et Seidl, 2008), ou de manière plus continue dans ses dimensions culturelles (Vaughan, 1996), habituellement cachées mais que révèlent les échecs, les crises et les accidents industriels. D'autres auteurs encore s'attachent à mettre à jour les dimensions symboliques et sociales liées à l'acte de décision (Laroche, 1995). L'analyse de la décision au concret semble pouvoir constituer les bases d'un cadre théorique cohérent - distinct de celui de Simon -, qui considère la décision dans la réalité de sa pratique managériale quotidienne et se fonde sur l'analyse de l'activité managériale. Il s'agit alors de considérer la prise de décision comme inscrite dans un autre objet d'étude plus vaste, celui de l'activité managériale.

### 1. La décision considérée comme partie intégrante de l'activité managériale

Parmi les recherches sur les managers, plusieurs ont porté sur leur « activité », en tentant de discerner et de qualifier les différentes facettes qui constituent leur travail. L'une des plus connues est celle d'Henry Mintzberg (Mintzberg, 1973) qui s'est proposé d'aller au-delà des approches qui considéraient jusqu'alors le manager essentiellement à travers le mythe du décideur rationnel. Pistant la réalité du travail quotidien, notamment à travers les agendas, Mintzberg casse le mythe et montre les dimensions informelles et orales des activités des managers. Toutefois, même si l'activité est plurielle, la décision reste au cœur de l'activité managériale, et elle est de fait constitutive de l'identité du manager, ce dernier étant considéré dans les organisations comme porteur par ses décisions d'une responsabilité d'atteinte d'une performance. Plus récemment, dans la mouvance du « tournant de la pratique » pris par les théories d'organisation (Schatzki et al., 2001), un courant s'est développé autour de la « stratégie en pratique » (strategy as practice). Les auteurs considèrent que la stratégie se construit à travers les pratiques des managers, à tous niveaux de l'organisation (Jarzabkowski, 2005 ; Rouleau, 2005). Pour préciser la pratique managériale, certains mobilisent le concept d'activité (Blackler et al., 2000; Engeström, 2005; Lorino et Peyrolle, 2005 ; Lorino et Teulier, 2005), qui met en particulier l'accent sur les liens entre la cognition individuelle ou collective et le contexte dans lequel elle se déploie. Les analyses de l'activité s'appuient sur des approches plus ethnographiques du travail (Licoppe, 2008), que ce soit celui des cadres ou des techniciens (Barley, 1996). Elles ont en commun de partir d'une analyse très

micro des activités pour comprendre des phénomènes organisationnels plus macro. Dans la perspective que nous adoptons, considérer la décision à travers l'activité managériale implique de voir que le manager vit son activité comme un tout, et la construit de façon à ce qu'elle se développe, en réponse aux différentes situations qui se présentent à lui. Cette perspective nous semble pouvoir être particulièrement développée dans le cas de managers faisant face à des situations complexes, mouvantes et risquées où la décision est indissociable d'un intense travail de décodage et de construction du sens de ce qui se présente de prime abord sous des formes incohérentes et confuses.

Conformément à cet ancrage théorique, l'encadré ci-dessus présente une séquence d'activité qui met en scène une série de décisions prises dans la salle de commande d'une organisation à risques (une centrale nucléaire). Cet exemple, tiré d'observations in situ (Journé, 2005), servira de point de repère empirique pour mieux expliciter les propositions théoriques avancées tout au long de cet article. Il a été recueilli dans le cadre d'un travail doctoral (Journé, 1999), au cours d'une observation en situation qui s'est étalée sur deux années dans les salles de commande de centrales nucléaires. L'exemple analyse la prise de décision concernant un problème lié au mauvais fonctionnement d'une vanne. Il met en scène un « manager », un jeune opérateur en salle de commande, qui est responsable de la sûreté de l'installation qu'il conduit et qui est en position de responsabilité managériale vis-à-vis des « rondiers » qui effectuent des tournées de vérification dans les installations. Le cas met en avant le caractère collectif de la construction de la décision, l'opérateur s'appuyant en particulier sur les conseils d'autres opérateurs expérimentés et sur les informations remontées par les rondiers. Le cas souligne également, dans

un contexte très techniciste et déterministe, la dimension humaine et collective de la prise de décision.

#### **Encadré : Les décisions dans l'activité d'une centrale nucléaire la requalification d'une vanne**

La vérification du bon fonctionnement d'une vanne est une action bien connue et largement prescrite par des consignes écrites. Elle consiste à s'assurer que la vanne s'ouvre et se referme à 100% sur commande. Elle ne se présente pas a priori comme une opération difficile. Mais, il arrive que la complexité des installations complique singulièrement le travail. Tel fut le cas pour un jeune opérateur qui, ayant suivi scrupuleusement la procédure, s'aperçut que la vanne ne bougeait pas, malgré sa commande d'ouverture à plus de 50 %. Une deuxième tentative effectuée 7 minutes plus tard selon les mêmes modalités se solda par le même échec. Un collègue présent en salle de commande supposait que la vanne devait être coincée. Il suggéra de changer de méthode, d'isoler la vanne pour pouvoir l'ouvrir violemment et ainsi la décoincer. Le jeune opérateur prit conseil auprès du cadre technique qui ne s'opposa pas à cette proposition. Une nouvelle tentative fut effectuée 4 minutes plus tard. Le rondier présent sur les lieux indiqua que la vanne s'était ouverte, mais ne s'était pas refermée. Le jeune opérateur décida de recommencer une nouvelle fois selon la même méthode. Ce qu'il fit 9 minutes plus tard, avec succès: la vanne s'était ouverte et refermée. Mais au bout de 3 minutes une alarme se déclencha en salle de commande: le circuit venait de dépasser la température maximale autorisée. Il fallut alors engager toute une série d'opérations fastidieuses pour le refroidir et voir l'alarme disparaître 22 minutes plus tard. L'opérateur le plus expérimenté en profita pour s'intéresser au problème. Il expliqua au plus jeune qu'il fallait faire preuve de « doigté » pour éviter qu'une ouverture trop brusque de la vanne ne redéclenche l'alarme de température. Il lui proposa de ne plus procéder en mode automatique, comme il l'avait fait jusqu'à présent, mais de passer en mode manuel. Le plus jeune reconnut la pertinence des arguments, mais il fit remarquer que cela supposait de sortir de la consigne. Son collègue répondit que rien n'oblige à suivre la consigne sur ce point particulier et que



d'ailleurs elle était mal rédigée car elle conduit trop souvent au déclenchement de l'alarme. Une minute après la disparition de l'alarme, le jeune opérateur entamait la requalification en mode manuel, sous l'œil de son collègue plus expérimenté. Un rondier remonté en salle de commande discuta avec ce dernier du caractère « intuitif » de la « manip », En fait leur discussion s'adressait indirectement au jeune opérateur. Ils insistèrent sur trois choses : 1) Il fallait tenir compte du fait que le circuit comporte un échangeur. Il fallait donc aller doucement pour lui laisser le temps de faire son travail. En outre, cela signifiait qu'on ne pouvait se contenter de suivre l'indicateur de débit, mais qu'il fallait aussi, et même en priorité, suivre l'indicateur de température qui, par déduction, donne des informations sur le degré d'ouverture de la vanne. 2) Il fallait éviter les à-coups car ils forment des « bouchons » d'eau chaude qui déclenchent l'alarme de température alors que la température moyenne du circuit ne le justifie pas. 3) Il fallait tenir compte du délai de réaction inhabituellement long, du fait de la distance parcourue par l'eau (plus de 200 mètres). Le rondier et l'opérateur le plus expérimenté soulignèrent enfin que rien de tout cela ne figure sur la consigne de requalification, ni sur aucun pupitre de la salle de commande.

## 2. De l'activité en contexte à l'activité située

Appréhender la décision comme une activité managériale n'est pas neutre car le concept d'activité est porteur d'une histoire théorique, en particulier en psychologie culturelle et en ergonomie, qui conduit à lier la cognition individuelle ou collective au contexte dans lequel se situent les acteurs. Cela signifie que l'analyse de la décision ne peut se faire en isolant la composante cognitive de l'activité, dans la mesure où la cognition elle-même est considérée comme « ancrée » dans le contexte spécifique où l'action se déroule. Dès lors, cognition et action sont non seulement indissociables mais elles ne prennent sens que dans leur relation à un contexte technique,

économique, social et organisationnel particulier.

## L'activité et la prise en compte du contexte

Parmi les auteurs qui ont cherché à définir la notion d' « activité », on trouve en particulier les fondateurs du courant russe de la théorie de l'activité, les psychologues Vygotski et Léontief. Pour eux, s'intéresser à l'activité signifie dépasser le cadre d'analyse de l'action à proprement parler, pour considérer un ensemble d'actions et d'opérations interreliées en un système qui veut atteindre un « motif », une motivation profonde propre à la conscience humaine (Léontief, 1975/1984). L'activité s'appuie sur des médiations, à savoir des outils et instruments, des systèmes de signes comme par exemple le langage, qui portent en eux toute l'histoire du contexte social et culturel dans lequel elle se déroule (Vygotski, 1934/1985). L'activité n'est donc pas uniquement cognitive, mais elle se construit aussi à travers la mobilisation d'éléments de contextes particulièrement significatifs.

Cet ancrage contextuel de l'activité se retrouve aussi chez les ergonomes qui ont particulièrement mobilisé cette notion pour mieux distinguer la dimension prescrite et décontextualisée du travail (la « tâche ») de sa dimension réelle et contextuelle (« l'activité ») et montrer que l'activité déborde toujours le cadre de la tâche, en particulier lorsqu'un événement vient perturber la situation de travail.

## Au-delà du contexte, le caractère situé de l'activité managériale

La référence au contexte est donc structurante pour analyser l'activité managériale. Mais, pour approfondir la dynamique de l'activité managériale en

lien avec le contexte, nous proposons de mobiliser le concept de situation, en référence aux théories de l'action et de la cognition en situation. Cette perspective de l'action en situation revendique l'appui de l'action sur une forme quelque peu évolutive du contexte, qui s'incarne dans des situations telles que peuvent les voir les différents acteurs qui ont à faire avec ces situations. L'évocation du caractère «situé» de l'activité conduit à insister sur le caractère à la fois «instantané» et «évolutif» de la situation. C'est ainsi le cas pour les courants qui revendiquent l'analyse de l'« action située» (Suchman, 1987). Suchman voulait souligner, explique-t-elle que «chaque cours d'action dépend de façon essentielle des matériaux et des circonstances sociales» et que «plutôt que d'essayer d'abstraire l'action de ses circonstances et de la représenter comme un plan rationnel, mieux vaut étudier comment les gens utilisent leurs circonstances pour effectuer une action intelligente. » (Suchman 1987, p. 50). Ce faisant, elle prenait le contrepied de l'approche proposée par Simon (Suchman, 1993), pour qui le phénomène restait essentiellement cognitif, et ne faisait pas de place aux actions que développe le décideur et qui contribuent à faire évoluer sa décision en cours de route. De nombreux auteurs se sont inscrits dans la lignée de Suchman, et cette perspective se retrouve également dans d'autres courants, celui de la « cognition distribuée» (Hutchins, 1994; Norman, 1994) ou celui de la « cognition située» (Elsbach et al., 2005). Les enjeux et les développements sont proches : la cognition distribuée veut proposer une réflexion sur la cognition remettant en cause des perspectives mentaliste et individualiste (Licoppe, 2008) (où la cognition réside dans la tête de l'individu) pour proposer un modèle où la cognition est distribuée à la fois au sein d'un collectif de personnes et appuyée sur un ensemble de «choses », d'objets, qui ne

sont pas uniquement un prolongement de l'individu mais jouent un rôle actif dans le système étudié. Le courant de la cognition située, issu plutôt lui des sciences de l'éducation, développe aussi une perspective centrée sur les situations, qui donnera lieu notamment au concept d'apprentissage situé, développé par Lave et Wenger (1990). Ce courant développe une conception de l'apprentissage qui met au cœur la participation active des sujets au contexte qui les entoure, et en fait une co-construction, « la personne et le monde étant entendus comme mutuellement constitutifs» (Moro, 2001, p. 493-494).

De fait, et cela semble partagé par ces différents courants, parler d'activité située signifie positionner la cognition dans un contexte «actif»: il y a constitution mutuelle entre la cognition et le contexte. Dans l'exemple de la requalification d'une vanne mis en exergue (cf encadré), le caractère actif du contexte est tout à fait patent: le jeune opérateur s'appuie sur d'autres acteurs, sur des signaux issus d'objets, sur des procédures et des textes, autant d'éléments qui font partie intégrante du contexte, mais qui contribuent à l'action car ils participent à la situation créée par l'acteur en charge de la prise de décision. La situation est évolutive; certains éléments de contexte s'imposent dans la situation, mais d'autres y sont convoqués au gré de l'action et de la cognition individuelle. L'importance que nous accordons à la constitution progressive de la « situation» comme étant au fondement de l'activité managériale, dans des contextes d'ambiguïté et d'incertitude, nous conduit à positionner notre analyse de la prise de décision dans une perspective pragmatiste.

### 3. La « décision » selon la perspective pragmatiste

Le pragmatisme est un courant philosophique américain, né à la fin du XIXe siècle, qui accordait une place centrale à l'étude de la logique et de la constitution de la connaissance. Parmi ses principaux représentants Charles Sanders Peirce (1839-1914), William James (1842-1910) et John Dewey (1859- 1952) mettaient l'accent sur la manière dont les gens pensent et agissent tant dans les situations de la vie quotidienne que dans l'élaboration de la science. Ce courant de pensée se définissait par son attitude « antiintellectualiste et prête à en découdre avec le rationalisme » (James, 2010, p. 107). Cette attitude se prolongeait par un projet d'action visant à éduquer à l'exercice d'une pensée logique. Bien que non exclusivement orientée sur la question de la prise de décision, l'approche pragmatiste a fourni des concepts et des analyses théoriques qui s'y rapportent.

Il est peu surprenant dans ces conditions de constater que dès 1945, dans son ouvrage de référence, *Administration et processus de décision*, Simon se soit appuyé sur l'approche pragmatiste de John Dewey et de William James. L'influence du pragmatisme sur la pensée de Simon transparaît tout d'abord dans l'usage qu'il fait du concept de situation: il est question de « situations administratives » qu'il s'agit de décrire et de diagnostiquer (Simon, 1983, p. 35-39); mais cette influence se manifeste surtout dans l'affirmation du caractère processuel et séquentiel de la prise de décision (Simon, 1983, p. 73; Simon, 1980, p. 39) : les trois temps du processus de Simon (phase d'intelligence, phase de conception des solutions et phase de sélection des solutions) se trouvent clairement énoncés dans ce que Dewey (2004) appelait les « 5 étapes distinctes de la réflexion » (i.e.

existence d'une difficulté éprouvée, définition de la difficulté, existence d'une explication suggérée ou d'une solution possible, élaboration rationnelle d'une idée, concordance d'une idée et formation d'une opinion comme conclusion). La filiation entre le pragmatisme et Simon existe donc et est importante. Toutefois, le transfert des concepts pragmatistes dans le champ d'analyse de l'administration conduit Simon à proposer un modèle qui tourne le dos aux perspectives pragmatistes. Il estime en effet que Dewey réduit la rationalité individuelle à des réponses adaptées à des stimuli arbitraires en provenance de l'environnement alors que la décision administrative vise au contraire à une expression supérieure de la rationalité fondée sur les plans et les processus systématiques de l'organisation (Simon, 1983, p. 84). Par cette approche des « situations administratives », Simon s'écarte totalement du concept de situation tel que Dewey (1993) le définissait initialement: « Une situation est un tout en vertu de sa qualité diffuse immédiatement perceptible. [ ... ] le qualitatif diffus n'est pas seulement ce qui lie tous les éléments constitutifs en un tout, il est unique ; il fait de chaque situation une situation individuelle, indivisible et induplicable. » (op. cit., p. 129-130). Le caractère unique et total de la situation ainsi définie n'est appréhendable qu'à travers l'« expérience » qu'en fait le décideur, en prise directe avec le contexte. Or le modèle de Simon ne fait aucune place à cette forme d'« expérience » pas plus d'ailleurs qu'à celle d'activité qui se retrouve dissoute dans le processus administratif de décision. L'hypothèse de cet article est qu'un retour aux formulations initiales du pragmatisme et aux concepts d'activité et de situation est susceptible de constituer une piste de dépassement du modèle canonique de la décision tout en maintenant la discussion ouverte avec ce dernier.

## II - le concept de situation au cœur de la prise de décision managériale

Nous souhaitons ici développer l'hypothèse selon laquelle l'analyse de l'activité managériale nous permet d'accéder à la prise de décision. Dans cet objectif, nous nous proposons d'aller au-delà du constat d'une activité managériale située, et pour ce faire d'utiliser comme outil méthodologique le concept de « situation » en lui-même, tel qu'il a en particulier été défini en gestion par Girin (1990a, 1990b). Dans cette perspective, parler de « situation » signifie considérer le contexte comme étant façonné par le manager, dans la mesure où ce dernier cherche à construire une situation porteuse de sens, constituant une totalité, et qui prend la forme d'un problème susceptible de recevoir une solution. Le manager est en effet pris dans un contexte donné, qui s'impose en partie à lui, mais il a également le pouvoir de façonner ce contexte, de le construire de façon à ce qu'il ait un sens qui permette l'action. Certains éléments de contexte s'imposent à l'acteur, mais ce dernier, dans une perspective de sensemaking (Weick, 1995), permet de donner du poids à certains éléments plus qu'à d'autres, tout cela pour donner un sens à la situation.

### 1. Retour sur la « situation de gestion »

En sciences de gestion, le concept de « situation » a été principalement développé par Jacques Girin, qui a proposé de considérer l'existence d'une « situation de gestion » quand « des participants sont réunis et doivent accomplir, dans un temps déterminé, une action collective conduisant à un résultat soumis à un jugement externe » (Girin 1990a, p. 142). Il s'appuie sur une définition générique de la situation,

influencée en particulier par la perspective développée par Goffman (1987 (1981)), et retient trois aspects fondamentaux qui définissent une situation : « des participants, une extension spatiale (le lieu ou les lieux où elle se déroule, les objets physiques qui s'y trouvent), une extension temporelle (un début, une fin, un déroulement, éventuellement une périodicité) » (Girin 1990b, p.59). Il ajoute à cette définition, pour présenter plus spécifiquement les « situations de gestion » (Girin, 1990a), la notion de performance à atteindre, et celle de jugement qui introduit le poids de dimensions plus institutionnelles et organisationnelles au sein de la situation. Partant de cette définition, et revenant également aux origines sociologiques et philosophiques du concept de situation (Journé et Raulet-Croset, 2008), nous proposons de considérer la situation comme le fruit d'une construction réalisée par le manager. Cependant, d'un point de vue méthodologique, nous poursuivons la perspective proposée par J. Girin qui a identifié des composantes de la situation. Il s'agit pour nous de mettre à jour les différentes dimensions sur lesquelles le manager va prendre appui pour constituer cette « totalité », et qui vont jouer comme des ressorts pour cette construction des situations. Toutefois, il faut noter que cette mise en avant de « dimensions » constitutives de la situation, si elle est utile pour le chercheur, n'est pas perçue comme telle par l'acteur manager qui s'inscrit dans une situation comme un « tout ».

### 2. Les dimensions au fondement de la construction du sens des situations

Différentes dimensions peuvent être considérées comme constitutives des situations.

## La dimension sociale : un collectif à géométrie variable

La dimension sociale des situations renvoie, dans sa version la plus simple, à la sociologie interactionniste qui les définit comme une relation de face-à-face ou de coprésent entre plusieurs individus (Goffman, 1987 (1981)). Une situation est faite des interactions entre des personnes qui y participent de facto, en raison de leur position et de leur légitimité. Le choix des acteurs est alors fonction du sens donné à la situation par l'individu qui en a la charge et des contraintes qui structurent la situation. Cette perspective conduit à dépasser la notion d'équipe: le manager est certes en charge d'une équipe, mais ce n'est pas ce collectif d'acteurs que constitue l'équipe qui intervient dans la prise de décision, il peut intervenir en tout ou partie, et être élargi, de manière stable ou temporaire. Dans le cas de la «requalification de vanne », l'opérateur demande une autorisation à un cadre technique, mais fait également appel à un rondier, et à certains de ces collègues. Ces acteurs interviennent progressivement au fur et à mesure de l'action et de la construction progressive de la situation.

### La dimension « écologique » : l'environnement physique immédiat

La dimension « écologique » des situations porte sur l'environnement physique immédiat des acteurs (les objets, les espaces, etc.) et renvoie en particulier à l'extension spatiale telle que l'a définie Jacques Girin. Cette dimension participe largement à la composante objective de la situation. Partie intégrante du contexte immédiat, elle s'impose aux acteurs et contribue au cadrage de la situation, en partie grâce à la présence d'objets ressources qui entrent dans la

composante « objective » de la situation. Dans le cas illustratif de départ, la vanne, l'alarme, l'outillage, la salle où se situe le rondier, celle où est positionnée la vanne, sont autant d'éléments qui font partie de l'environnement physique immédiat, et qui vont avoir la particularité pour certains d'entre eux de s'imposer dans la situation. Ils participent d'une composante plus objective.

La mise en évidence de l'importance de cette composante « objective » des situations (liée notamment à l'environnement physique de travail), et la réflexion sur la manière dont elle s'articule avec la composante « subjective », a été travaillée en particulier par des ergonomes. En effet, l'ergonomie, parce qu'elle cherche à concevoir les situations de travail les mieux adaptées aux opérateurs, met dans certaines de ses approches l'accent sur le caractère inextricablement lié des deux dimensions. C'est ainsi que l'ergonomie (Rogard et de Montmollin, 1997) oppose une composante dite « écologique », à caractère objectif, à une composante dite « pragmatiste », qui met en avant la subjectivité de l'opérateur.

## La dimension institutionnelle

La troisième dimension est « institutionnelle ». Elle décrit l'ensemble des macrostructures qui pèsent sur la définition de la situation et qui sont pour l'essentiel invisibles. Le manager responsable d'une situation est soumis aux effets structurants de l'organisation dans laquelle il travaille: il peut s'agir d'outils de gestion (Berry, 1983), de référents culturels, de modèles, modes et idéologies managériales (Abrahams on, 1996; Midler, 1986), d'instances de jugement (Girin, 1990a), qui peuvent être aussi bien incarnés par les supérieurs hiérarchiques que par des acteurs externes à l'entreprise (clients, organismes

de notation, etc.). Ces forces sont souvent invisibles, et jouent le rôle d'un « tiers-absent » (Mayer, 1982) en pesant de manière implicite sur la situation. On trouve ainsi, dans le cas de la requalification de vanne, le rôle du cadre technique qui accorde une autorisation, celui des procédures et en particulier des consignes, qui vont contraindre la capacité d'action (même si elles sont ici contournées, avec l'aide des anciens plus expérimentés).

### La trajectoire temporelle

Enfin, c'est la dimension temporelle qui nous semble au fondement de la situation. Comme l'expliquait Suchman (1987), c'est dans l'action que se construit la décision. De même, pour Weick (1995), le sensemaking s'appuie sur une discussion progressive avec la situation, et appelle l'acteur qui en a la charge à délimiter dans le temps cette situation.

La construction de la situation débute avec l'événement déclencheur, mais aussi avec la prise en charge de cette situation par le manager, qui commence à agir sur cette situation. On peut considérer que le manager a également un rôle de clôture de la situation, lorsqu'il établit que la discussion avec la situation a apporté suffisamment d'éléments pour qu'il puisse prendre une décision qui répond au problème qui a été posé. Toutefois, et c'est visible dans le cas présenté en début d'article, la situation elle-même a une force qui peut relancer le processus de décision: le problème de la vanne n'est pas résolu suite aux premières actions, et conduit l'opérateur à poursuivre son dialogue avec la situation. Dans ses réflexions sur la logique des situations, Dewey (1993/1938) insiste sur la structure dramatique qu'elles portent: « en ce sens, une situation dynamique émerge lorsqu'une intrigue se noue à la faveur d'un événement, d'une initiative ou d'un concours de circonstances, et elle se

résout lorsqu'un dénouement se produit » (p. 21). Il propose d'analyser à travers le concept d' « enquête » cette constitution progressive de la situation perçue comme un tout.

Nous proposons de considérer la « situation » comme un outil conceptuel d'analyse de la prise de décision, et mis en avant les différentes dimensions qui nous semblent pertinentes pour l'analyse de la construction du sens de la situation. C'est sur ces différentes dimensions que va se construire la situation, à travers un enrichissement progressif, dans un processus d'input-output par le manager, dans sa recherche de cohérence et de sens donnés à la situation. Cet enrichissement progressif se fait, comme nous le montrons ci-après, à travers un processus d'enquête (en reprenant le concept proposé par Dewey).

### III. La décision comme enquête

L'enquête commence par le « doute » suscité par l'indétermination initiale de la situation qui apparaît « perturbée, ambiguë, confuse, pleine de tendances contradictoires, obscure, etc. » (Dewey, 1993, p. 170). La situation est jugée problématique dans la mesure où elle se présente sous une forme incohérente, n'est pas immédiatement compréhensible et parce que l'acteur ne sait pas comment y régler ses actions. L'enquête a précisément pour but de fournir une réponse à ce projet de connaissance et d'action, en débouchant sur une situation cohérente et clairement déterminée. « La situation originelle indéterminée n'est pas seulement "ouverte" à l'enquête, elle est ouverte à l'enquête parce que ses éléments constitutifs ne tiennent pas ensemble. En contrepartie, la situation déterminée d'autre part en tant que fin de l'enquête est une situation, un univers de l'expérience fermé et, pour ainsi dire fini. » (op. cit., p. 169) L'exemple de la requalification de la vanne montre que

l'indétermination n'est pas nécessairement première, mais qu'elle peut se révéler progressivement dans le cours de l'activité. On constate en effet que la situation se présente d'abord sous un jour parfaitement clair et déterminé (largement bordé par des procédures). Ce n'est que progressivement qu'elle se teinte de la perturbation et de l'indétermination qui ouvrent le processus d'enquête par une séquence de réflexions et d'actions qui déborde le cadre des seules procédures et requalifie la situation (problème de contrôle des phénomènes thermiques en cause - bouchon d'eau chaude en même temps que les solutions sont trouvées: passer en mode manuel, tenir compte de l'inertie et pilotage aux indicateurs).

La théorie de l'enquête de Dewey met en exergue deux points qui nous semblent importants pour une théorie de la décision vue sous l'angle de la pratique managériale. Il s'agit tout d'abord de l'importance de la construction du problème (ou « issue »), et ensuite de la mobilisation des registres sensibles de l'expérience qui alimentent l'enquête.

### **1. L'enquête comme la construction du problème et discussion avec la situation**

Pour arriver à cette fin, l'enquête se structure autour de la construction progressive d'un problème. L'indétermination de départ cède peu à peu la place à un problème qui se trouve institué. « La situation indéterminée devient problème dans le cours même du processus qui le soumet à l'enquête. [ ... ] Le premier résultat de la mise en œuvre de l'enquête est que la situation est déclarée problématique. Constaté qu'une situation exige une enquête est le premier pas de l'enquête.» (p. 172-173) Contrairement à l'approche classique de la résolution de problème (Simon, 1983), qui postule que le problème doit d'abord être

posé pour ensuite être résolu, Dewey estime que la construction du problème est indissociable de l'élaboration de la solution qui lui sera associée. Il y a en fait une codétermination, ou une co-émergence, des deux. « Un problème représente la transformation partielle par l'enquête d'une situation problématique en une situation déterminée. [ ... ] L'énonciation d'une situation problématique en termes de problème n'a de signification que si le problème institué se réfère dans les termes mêmes de son énonciation à une solution possible. » (op. cit., p. 173) La relation circulaire qui s'instaure entre problème et solution se décline de la même manière entre décision et situation: la construction d'une situation est sous-jacente à la prise de décision. Elle se produit à travers une construction cognitive progressive, qui conduit à définir un problème susceptible d'être une base pour l'action. Autrement dit, la situation et la décision s'élaborent mutuellement à mesure que l'enquête se déploie. L'enquête forme la trame de la décision et ne se réduit pas à une étape ou une phase de cette dernière. C'est fondamentalement ce qui distingue l'analyse que nous proposons de la plupart des analyses qui considèrent la décision à travers le concept d'« issue ».

Des critiques désormais classiques de la décision (Langley et al., 1995) proposent de considérer non pas un « point » de décision, mais une trajectoire générale qui converge vers une action finale, et de prendre en compte la construction itérative d'une question problématique (issue). Les auteurs insistent sur le fait que la définition du problème n'est pas préexistante, en termes de diagnostic, mais qu'elle est concomitante à l'action de résolution. De telles critiques vont jusqu'à suggérer de remplacer l'analyse de la décision par une analyse de l'« issue ». Ce concept n'est pas nouveau, nombre d'auteurs s'étant préoccupés, dans les années 1980, de considérer la définition

de problèmes managériaux (Smith, 1989) ou le processus de construction de problèmes stratégiques (strategic issue) (Dutton et Duncan, 1987 ; Dutton et Jackson, 1987). L'issue, souvent associée à la phase d'« intelligence » du modèle canonique de Simon, correspond à la construction d'un « diagnostic » stratégique, à la phase de « formulation de problème » (Smith, 1989). Pour Smith, cette phase de « formulation de problème » est cognitive et comprend l'identification du problème, sa définition et sa structuration. Toutefois, l'issue permet de dépasser certaines limites du concept classique de décision: son caractère ponctuel, l'approche implicite d'un diagnostic préexistant, et le caractère individuel de la prise de décision. En effet, le regard porte alors sur la construction du problème et non sur un ou des « décideurs »; par ailleurs, l'analyse intègre des dimensions non cognitives de la décision. La sélection des informations ne dépend pas uniquement des cognitions individuelles, mais aussi de phénomènes organisationnels; ainsi, les relations de pouvoir vont également jouer un rôle, un subordonné pouvant hésiter à fournir à son chef des informations non congruentes avec la façon dont le problème a été catégorisé au départ (Dutton et Jackson, 1987); de même, une information nouvelle sera plus facilement prise en compte si elle correspond à la catégorisation déjà réalisée, à travers des biais cognitifs (Schwenk, 1984), qui renforcent les impressions initiales. Ainsi, les décideurs choisissent des développements émergents de l'environnement, et en ignorent d'autres ; ils les façonnent ensuite à l'aune des pensées collectives et des identités organisationnelles (Dutton et Dukerich, 1991).

Nous retiendrons finalement que la réflexion sur la construction des « issues » permet d'aborder la prise de décision comme une forme d'enquête faite de

simplifications et complexifications, dépendant à la fois des managers, du collectif qui les entoure, des réponses organisationnelles construites par l'organisation. Toutefois, si ces auteurs mettent en avant l'importance de la construction du problème, elle apparaît malgré tout relative à une des phases de la prise de décision, une phase en quelque sorte préalable de diagnostic.

Or, le processus d'enquête au sens de Dewey, qui aboutit à la construction de la situation comme un « tout », n'est pas une phase du processus de décision, qui serait la phase cognitive de construction de l'« issue ». Il constitue selon nous l'ensemble du processus de décision, la réflexion cognitive sur la construction de l'« issue » et l'action n'étant pas séquentielles mais entremêlées. Cette construction concomitante entre cognition et action renvoie aux perspectives de l'action située et de la cognition située, et nous conduit à mettre l'accent sur la « discussion avec la situation » (Schön, 1994) ; discussion qui ne se limite pas à une dimension rationnelle mais qui mobilise les registres sensibles de l'expérience que le « décideur » fait de la situation.

## **2. L'enquête comme mobilisation des registres sensibles de l'expérience**

Dès lors que l'on conçoit la situation comme un « tout contextuel », « indivisible » et « induplicable », cette dernière ne peut être appréhendée au moyen d'une rationalité purement calculatoire qui, pour pouvoir s'exercer, requiert justement de diviser et de découper la situation en morceaux isolables. Ainsi, la singularité et la totalité de la situation vont de pair avec la singularité et la totalité de la personne qui en a la charge. Une situation ne peut être appréhendée qu'au moyen de l'expérience vécue, qui fait appel à la sensibilité ainsi



qu'à la capacité de sentir et de ressentir les choses. Il faut selon Dewey « être sensible à la qualité de la situation globale. En langage ordinaire, il faut qu'un problème soit senti pour pouvoir être énoncé. » (op. cit., p. 132)

Autrement dit, l'enquête, en tant qu'expérience d'une situation, combine nécessairement plusieurs registres de rationalité et d'intelligence. Dewey établit un lien direct entre l'intelligence et la sensibilité: selon lui l'expérience met en relation la capacité à éprouver et la capacité d'agir; l'intelligence s'exprime dans la réunion de la perception sensible et de l'action. Cette forme d'intelligence possède une dimension créative évidente (l'artiste étant par définition celui qui combine une grande sensibilité de perception avec une capacité d'action incarnées dans l'œuvre; Dewey, 2005). Les émotions jouent alors un rôle considérable (Haag et Laroche, 2009).

Dans l'exemple de la requalification d'une vanne, on constate que les acteurs les plus expérimentés (le cadre technique, le rondier et le deuxième opérateur en salle de commande) font référence au registre sensible de l'activité. L'opérateur expérimenté attire l'attention du plus jeune sur la nécessité de faire preuve de « doigté » dans la manière de procéder aux opérations d'ouverture et de fermeture de la vanne ; le rondier mentionne le côté « intuitif de la manip ». Les registres sensibles de l'expérience participent à la construction d'une « intelligence de la situation ». On remarque ici que ces registres sensibles sont progressivement intégrés par le jeune opérateur dans le cours même de son activité grâce aux discussions qu'il tient avec ses collègues. Il enrichit ainsi l'éventail de ses registres de réflexion et d'action, au-delà de la rationalité logique incarnée par les procédures. On constate par ailleurs que la décision ne s'arrête pas instantanément, mais se poursuit à travers un processus de retour d'expérience

immédiat, qui prend la forme d'une discussion réflexive entre les protagonistes présents et qui retrace la manière dont la complexité de la situation s'est progressivement révélée dans le cours de l'activité.

L'appréhension globale de la situation à travers l'expérience que l'on en fait introduit également des modes de raisonnement non causals. Ainsi, aux relations classiques de causes à effets linéaires, largement privilégiées dans la conception formelle des organisations, viennent s'ajouter des raisonnements fondés sur l'observation de concomitances de faits et d'événements. La réflexion progresse en interrogeant la nature des relations qui unissent les différents éléments en ce tout contextuel qu'est la situation.

### **3. L'enquête ou la décision comme activité collective**

L'exemple de la requalification de la vanne montre bien comment une activité initialement individuelle se transforme progressivement en une enquête collective: au jeune opérateur se joignent le cadre technique, le rondier et l'opérateur expérimenté. Ce collectif ne correspond pas pour autant à l'équipe constituée mais plutôt à un réseau d'acteur dont les frontières ne sont pas définies par avance. Deux mécanismes produisent la socialisation de l'enquête. Le premier s'apparente à l'enrôlement par le jeune opérateur d'acteurs perçus comme des ressources d'expertise : c'est lui qui sollicite l'avis du cadre technique. En revanche, ce n'est pas lui qui a sollicité l'intervention du rondier et de l'autre opérateur: ils se sont joints par eux-mêmes à l'enquête en cours ainsi qu'au débriefing informel qui conclut la séquence. C'est là le deuxième mécanisme à l'œuvre. L'enquête crée une dynamique

qui suscite l'intervention d'autres acteurs sur leur initiative.

Analyser la décision comme une enquête permet ainsi de jeter des ponts théoriques avec les phénomènes d'attention périphérique (Theureau et Filippi, 1994), de « participation périphérique légitime » (Lave et Wenger, 1990), de la théorie de la cognition distribuée. Il en va de même des « interactions bienveillantes » (« heedful interrelations ») et de l'« esprit collectif » (« collective mind ») qui fondent la fiabilité d'organisations à hauts risques (Weick et Roberts, 1993), et, plus généralement encore avec les théories du sensemaking (Weick, 1995) et de la communication (Boden, 1994 ; Taylor et Lemer, 1996).

Mais il faut pour cela que les conditions d'une participation élargie soient présentes. Elles sont multiples. Il s'agit tout d'abord des capacités d'« attention périphérique » exercée par chacun au-delà de son activité propre aux activités périphériques en cours au même moment (Theureau et Filippi, 1994). De telles capacités font échos aux « interactions bienveillantes » (« heedful interrelations ») marquées par le souci des autres et qui nourrissent un « esprit collectif » (« collective mind ») constituant lui-même le socle social de la fiabilité d'organisations à hauts risques (Weick et Roberts, 1993). Mais pour qu'une telle attention périphérique puisse s'exprimer, encore faut-il que les acteurs soient habilités à le faire, c'est-à-dire qu'ils soient reconnus comme légitimes. L'enjeu porte alors sur l'existence de « communautés de pratiques » (Wenger, 1998) dont l'entrée est conditionnée par une « participation périphérique légitime » (Lave et Wenger, 1990). Autrement dit, le collectif qui émerge de l'enquête doit pouvoir se doter d'une identité, même très temporaire, que l'on retrouve par exemple dans la notion de communauté d'enquête (« community of inquiry ») (Boland et al., 1994). Dans notre exemple, le retour d'expérience à

chaud réalisé par les acteurs contribue à doter ce collectif temporaire d'une identité par le biais de cette mise en récit réflexif de l'expérience vécue collectivement. On constate enfin que le collectif d'enquête repose sur une intense activité communicationnelle non seulement pour faire sens de la situation (Taylor et Lemer, 1996) mais pour trouver le moyen de l'improvisation face aux imprévus.

Ces différents points constituent les prémisses d'une ingénierie de la décision conçue comme une activité managériale située.

### Conclusion :

Il semble évident de dire que les décisions se prennent en fonction des situations auxquelles les décideurs sont confrontés et par conséquent de replacer la décision dans le cadre plus large de l'activité managériale. Mais force est de constater que les théories de la décision n'ont pas intégré toutes les conséquences théoriques de ce constat, laissant finalement le champ libre au modèle canonique de Simon qui continue de s'imposer comme référence pour l'ingénierie des processus décisionnels en entreprise. Considérer la décision sous l'angle d'une activité managériale située revient à faire un pas dans le sens d'une reconstruction théorique susceptible de dépasser le modèle canonique grâce à un retour aux fondamentaux du pragmatisme. Cette perspective offre une vision plus profonde et plus large de la décision en la resituant dans le cadre des approches cognitives des organisations, et en mettant l'accent sur le rôle constitutif du contexte en cours d'action dans la prise de décision.

Cette perspective ne s'érige pas en modèle alternatif du modèle de Simon, mais livre un cadre théorique permettant le dépassement du modèle canonique tout en aménageant la possibilité d'une

discussion avec ce dernier. Nous avons proposé ici, au travers des concepts d'enquête, de situation et d'activité, d'étendre l'analyse de la décision à des types de décision qui restaient mal pris en compte par le modèle classique, les décisions où la construction du sens est au cœur de l'action. Bien entendu, chaque modèle a des conséquences organisationnelles et managériales différentes; dans l'approche classique, les outils et les machines de gestion (Girin, 1983) structurent fortement la prise de décision et beaucoup de décisions échappent finalement au management de proximité, sommé de s'appuyer sur des outils qui conduisent à prendre la décision la plus rationnelle possible sur la base des informations disponibles. Au contraire, l'approche managériale remet les collectifs qui se construisent autour des managers au cœur des prises de décision, et redéfinit une identité managériale où le manager apparaît comme un enquêteur, qui construit sens et action dans la même dynamique. Dans le contexte actuel, les managers sont souvent en tension entre des modes de prise de décision conçus sur la base d'un modèle classique, de type computationnel, qui limitent leur marge de manœuvre, et des appels à l'autonomie et à l'initiative, qui les incitent à fonder leur action sur une construction progressive du sens des situations. La perspective pragmatiste de la prise de décision, telle que proposée ici, nous semble devoir conduire à mettre à l'agenda des chercheurs en management la question de la performance d'un système décisionnel qui donne une place centrale au manager. Quels outils, quels dispositifs organisationnels peuvent permettre au manager d'inscrire les décisions dans une dimension collective de construction du sens, quelle place donner à l'expérience dans la prise de décision? L'ingénierie de la décision ne devient alors plus seulement celle de la conception de processus formels destinés

à faire l'objet d'une cartographie exhaustive et univoque, mais renvoie à une ingénierie du collectif et des dispositifs organisationnels capables de soutenir le processus d'enquête qui porte la décision dans le cadre de situations d'autant plus incertaines et ambiguës qu'elles sont imprévues. Au cœur de cette ingénierie pragmatiste de la décision, le doute doit être réhabilité comme une composante essentielle et légitime du management, à l'envers des tendances qui voient dans le manager le détenteur de réponses toutes faites aux questionnements de ses collaborateurs et qui voient dans les outils de gestion le moyen d'atteindre une connaissance parfaite de situations devenues transparentes. L'ingénierie pragmatiste de la décision prend alors la forme d'une ingénierie de la réflexivité, fondée sur l'organisation d'une discussion collective avec la situation en vue d'assurer la performance de l'entreprise.

## NTIC - GRH

### L'ENA et le management public dans le monde d'aujourd'hui (Interview)

**Christine DEMESSE, Présidente de l'Association des anciens élèves de l'ENA  
Gestion et Finances Publiques / Octobre 2012**

#### Quel jugement global portez-vous sur l'adaptation de l'ENA aux exigences du management dans le secteur public?

Je pense qu'il faut d'abord s'entendre sur les termes. Le mot « management » est suffisamment vague pour autoriser toutes les interprétations et surtout tous les discours convenus.

L'ENA a pour fonction de sélectionner, par trois concours difficiles (externe, interne, troisième concours - celui-ci étant spécifiquement destiné à la « société civile) et un recrutement, également sélectif, destiné aux étudiants étrangers, des élèves qui recevront une formation commune, de haut niveau pour l'exercice des fonctions d'encadrement supérieur public.

Aucune grande école, aucune grande institution de formation analogue dans le monde n'est confrontée à un tel défi: former une population d'origines et d'âges exceptionnellement variés à des métiers qui se doivent d'obéir à un même esprit, et d'être le plus interactifs possibles - membres des juridictions, administrateurs civils.

Sur le plan des méthodes, l'ENA a été pionnière. Aujourd'hui, la plus modeste des écoles pratique sur une grande échelle le « stage de terrain ». C'est l'ENA qui a

véritablement créé la méthode, et l'esprit qui l'inspire.

La nécessité de moderniser le management public, qui s'est imposée depuis quelques décennies, vise à mettre en place des méthodes et des outils destinés à améliorer la performance des organisations publiques. Ce mode de management doit contribuer à la modernisation des services publics et au renforcement de l'efficacité des politiques publiques - qui était très largement décriée. Il passe - bien entendu - par le développement d'une culture du résultat.

Au cours des années 1990, la plupart des pays occidentaux se sont engagés dans un mouvement de réforme de leur sphère publique en tenant compte de leurs spécificités nationales. Cependant ces réformes tendaient toutes vers des objectifs communs: la maîtrise des déficits, l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques pour les citoyens et de la qualité du service rendu, et la volonté de renforcer la transparence dans la conduite des affaires publiques.

En France, la loi organique sur les lois de finances (LOLF) entrée en vigueur en janvier 2006 et la révision générale des politiques publiques (RGPP) décidée en 2007 par le gouvernement se sont inscrites dans ce mouvement de réforme de l'État. Cette évolution suppose de savoir déterminer des objectifs, de construire des stratégies et des plans d'actions adaptés aux enjeux visés par les

politiques publiques que le gouvernement souhaite conduire.

Par ailleurs, il faut développer des méthodes et des outils pour professionnaliser la gestion des fonds publics.

Le module " Gestion et management publics" mis en place dans la formation initiale de l'École répond à la modernisation des administrations et à la réforme de l'État. Il a pour objectif de conduire les élèves à devenir des dirigeants aptes à encadrer des équipes et à conduire des projets la durée. Ce module propose un stage en entreprise de quinze semaines, centré sur les problématiques de performance: gestion d'équipes, gestion de projets, contrôle de gestion et évaluation.

Au total, l'idée fondatrice de l'ENA est restée valable : le « management )) public, c'est-à-dire l'art de bien conduire l'action publique, de la manière la plus efficace possible, sous l'autorité - parfois incertaine ou erratique - du politique, dans un contexte d'adaptation permanente aux exigences du temps, est un savoir-faire qui s'acquiert:

- par un bon niveau de connaissances juridiques, financières générales;
- par une pratique très rigoureuse et très mobile des techniques de la gestion publique;
- par une expérience pratique de « l'humain », au travers des stages, qui représentent la moitié de la scolarité totale.

Le « management » des ressources humaines, c'est 20 % de formation théorique, 80 % d'expérience pratique. Il n'est que de voir l'extrême sensibilité des élèves de l'ENA aux appréciations qui sont portées sur leurs performances en stage, notamment en entreprise.

Les contraintes de la mondialisation, les exigences de la construction politique européenne, les nouvelles aspirations de la société ne condamnent pas au déclin les organisations administratives et ceux qui les dirigent. Dans un monde de plus en plus complexe, où tout évolue de plus en plus vite et où les décisions publiques sont multiples et diversifiées, il est impératif que ceux qui seront amenés à encadrer l'action administrative soient recrutés et formés dans les meilleures conditions d'efficacité, de professionnalisme et de capacité d'adaptation.

On le voit, l'École Nationale d'Administration poursuit un projet qui tend vers ces objectifs! Aussi bien la scolarité à l'ENA n'est elle pas statique: elle ne cesse d'être réformée, remaniée, modifiée. On est loin des idées reçues.

Cela étant, les efforts d'adaptation doivent être constants. Il ne vous échappera pas que le monde va vite et que l'histoire s'accélère ... Les pays anglo-saxons eux-mêmes, dont l'exemple est souvent cité pour le management public, remettent en question leurs schémas les plus récents ... et commencent à regarder avec un intérêt renouvelé les méthodes françaises, y compris celles que nous faisons mine de dédaigner!

### **Vous avez évoqué le stage d'entreprise. L'ENA va-t-elle assez loin sur ce point ?**

La restauration du stage en entreprise, qui avait été supprimé de la scolarité il y a quelques années, est une excellente chose. Il est en effet impensable dans le monde d'aujourd'hui qu'un haut fonctionnaire ne connaisse pas le fonctionnement de l'entreprise - à condition que le stage soit intelligemment conçu et vraiment inséré dans la réalité. Il est indispensable que ceux qui seront en capacité d'aider les gouvernants à choisir et à décider aient pu se confronter au secteur privé pour en appréhender les méthodes les rouages et les leviers. Ce

n'est pas une question d'idéologie: c'est un problème de survie.

Certes on peut toujours regretter que la durée de ces stages soit limitée à trois mois mais force est de constater que les employeurs confient aux élèves des missions opérationnelles et que ces derniers sont immédiatement intégrés dans les rouages de l'entreprise sans aucune perte de temps.

Les entreprises qui accueillent les stagiaires interviennent dans des domaines très divers et ce sont des sociétés de taille et de statuts très différents: PME, PMI, grands groupes, associations, etc. Les stagiaires sont en général majoritairement affectés sur des postes de ressources humaines, de développement durable, affaires financières ou contrôle de gestion...

Les rapports des maîtres de stages sont éloquents sur la capacité des élèves à appréhender rapidement la mission confiée et à la traiter avec efficacité, et ce, d'autant plus que les tâches confiées concernent des aspects très concrets du fonctionnement de la structure.

Mais là encore, la capacité d'innovation, le renouvellement dans le choix et la conception des stages sont essentiels.

### **Et l'euro péen, l'international?**

Ceux qui sont chargés de mettre en œuvre les grandes politiques publiques doivent naturellement être affranchis de tout corporatisme, de toute vision étriquée, porter un regard avisé sur le monde de l'entreprise et enfin, et surtout, avoir une sensibilité accrue aux exigences d'un contexte international en perpétuelle évolution.

Former les décideurs publics de demain, c'est aussi favoriser les échanges d'expériences entre des élèves ayant des profils et des parcours différents. Ainsi, les élèves français et les élèves étrangers du cycle international partagent les mêmes enseignements, dispensés dans les

modules « Europe » et « Territoires ». L'École Nationale d'Administration est devenue un vrai pôle d'expertise pour les questions européennes. Depuis 2006, les élèves suivent tous un module entièrement dédié à l'Europe. Par ailleurs, ils ont la possibilité d'effectuer des stages en ambassade, qui renforcent une autre forme de sensibilité aux exigences d'un contexte international en perpétuelle évolution.

### **Quelle recommandation formuleriez-vous plus spécialement au moment où un nouveau gouvernement se met en place- ainsi qu'une nouvelle direction à l'Ecole?**

Je voudrais revenir sur cette notion de management public et souligner que des différences fondamentales demeurent entre les sphères publique et privée. Elles obligent à une certaine prudence quant à la transposition pure et simple des méthodes et des outils de gestion du secteur privé. Les missions de service public visent l'intérêt général et répondent davantage à des objectifs politiques, au sens noble du terme. Les contraintes sont différentes et la notion de citoyen/client reste très spécifique. Il convient donc de former les futurs cadres de la fonction publique en ayant bien à l'esprit ces oppositions, afin d'éviter les effets pervers d'orientations qui ne correspondraient pas aux réalités du terrain, du vrai terrain. L'ENA doit rester l'ennemie de tous les préjugés idéologiques, quels qu'ils soient, car ils conduisent à nier les réalités.

Nos sociétés démocratiques traversent une crise d'une gravité sans précédent. La réponse n'est sûrement pas de revenir à une sorte de super-étatisme dépassé. En revanche, nul ne peut nier que les circonstances présentes exigent une action énergique, efficace, décomplexée des grands acteurs publics - l'État en tête - , dans un esprit de compréhension aiguë des grands enjeux de l'économie et de la société.

Nous n'avons jamais eu autant besoin de hauts fonctionnaires recrutés sur des critères de qualité élevés et objectifs, en prenant en compte toute la diversité de la société française et en n'excluant personne.

Il faut cesser d'épuiser l'ENA par des effets d'annonce très parisiens qui découragent les vocations ...

En revanche, l'État doit manifester une confiance claire et nette envers cette école et ceux qui la dirigent. Il doit lui fixer des objectifs ambitieux, mobilisateurs. Il est temps, plus que temps, que les plus hautes autorités de ce pays s'adressent à ces « jeunes » de 25 à 40 ans, dont le quart vient des pays d'Europe et du reste du monde, pour leur dire qu'on a besoin d'eux, de leur dynamisme, de leur expérience parfois, et enfin de leur capacité à tous d'adaptation aux réalités.

La première grande mesure de « management », sera de donner à cette école une direction volontariste, capable de redonner à la société française confiance dans ses élites en leur assurant une formation d'excellence, qui prenne en compte les exigences et la complexité des défis actuels!

Et enfin, une autre grande mesure de « management », très « participatif », s'agissant de l'ENA, tiendra à cela, tout simplement: que le « patrons » adresse, enfin, à ses cadres, ou ses futurs cadres, ce qui n'a pas été fait depuis 1959 (date de l'intervention, jamais renouvelée depuis, du général de Gaulle devant les élèves) ...

## La mobilité interne ou la conquête de l'espace professionnel

**Amélie Notais, Université Paris Sud (PESOR)**

**Véronique Perret, Université Paris-Dauphine (DRM)**

**Revue Française de Gestion / Août-Septembre 2012**

La mobilité professionnelle, outil de la dynamique organisationnelle, n'est pas un phénomène anodin et banal. De plus en plus fréquente durant la carrière, elle demeure, pour le salarié, une « aventure » personnelle. Cependant, la recherche en management offre peu de clés pour déchiffrer et comprendre, au niveau individuel, ce qui se passe durant cette période de transition. Cet article répond à cette question à partir d'une analyse inédite, basée sur une approche spatiale, du parcours de mobilité interne de 25 salariés. Ce travail de recherche conduit à proposer une définition spatiale du parcours de mobilité et ouvre de nouvelles pistes pour organiser les mouvements du personnel au sein des entreprises.

« Repenser le social comme mobilité ». Cet appel lancé par le sociologue John Urry en 2000 dit l'importance et la valeur de ce phénomène dans notre société contemporaine. Michel Lussault (2007) souligne également que « de nos jours, la mobilité s'avère une nécessité fonctionnelle mais plus encore une revendication, une condition de réalisation de l'existence et d'affirmation de la liberté » (p. 58). Ces conceptions, issues des champs de la sociologie et de la géographie, s'appliquent assurément à l'univers organisationnel où la mobilité est généralement parée de nombreuses vertus, et en particulier posée comme une pierre angulaire de la gestion efficace des ressources humaines et un outil au service de la dynamique organisationnelle.

Pourtant, pour l'individu, la mobilité n'est pas un phénomène anodin et banal. John Urry voit dans le monde mobile contemporain autant « de nouveaux dangers, effrayants, que [d']opportunités nouvelles pour ceux qui ont choisi le

risque et la mobilité » (Urry, 2005, p. 27). La recherche en management n'aborde pas, à notre connaissance, la complexité de ce changement professionnel et peu de travaux apportent des clés pour déchiffrer et comprendre, au niveau individuel, ce qui se passe durant ces situations de plus en plus récurrentes. Cette recherche se donne cet objectif en considérant l'espace comme une dimension centrale de la gestion de la mobilité interne. À partir d'un design qualitatif longitudinal, nous explorons le vécu et les représentations d'acteurs en situation de mobilité interne en adoptant une grille de lecture spatiale. Après une brève revue de la littérature sur la mobilité interne, la première partie de l'article justifie le choix d'une analyse en termes d'espace et pose les bases conceptuelle et méthodologique à partir desquelles cette recherche a été conçue. La deuxième partie présente les résultats. Ceux-ci amènent à considérer le parcours de mobilité comme une stratégie de conquête de l'espace professionnel et à



proposer une définition spatiale du parcours de mobilité. Ils invitent à concevoir la mobilité comme un processus de construction sociale dont la gestion ne peut se réduire à l'intervention instrumentale, quantitative et ponctuelle, mais nécessite un outillage susceptible de prendre en compte ses aspects contextuels et temporels.

### **1 - LA MOBILITÉ INTERNE: UN INSTRUMENT DE GRH AUX LOGIQUES INDIVIDUELLES MÉCONNUES.**

La mobilité interne suscite un réel engouement de la part des gestionnaires des ressources humaines. Instrument central du marché interne, ses enjeux organisationnels se révèlent nombreux. La littérature dévoile ainsi des attentes fortes pour les entreprises mais aborde peu la transition individuelle qu'elle engage ni les défis qu'elle suppose pour le salarié. Les logiques de la conquête de l'espace professionnel par l'acteur, dans ses dimensions spatiales et temporelles, dessinent une voie prometteuse pour comprendre le parcours de mobilité interne.

#### **1. Un instrument de GRH au service de la dynamique organisationnelle**

La mobilité interne s'est développée avec l'essor de grandes firmes, capables de proposer à leurs salariés un marché interne du travail (Doeringer et Piore, 1971). Ce marché spécifique à l'organisation garantit une meilleure performance organisationnelle et réduit l'incertitude inhérente aux recrutements classiques (Maruani et Reynaud, 1993). Plus récemment, la mobilité interne s'est affirmée comme la clé de voûte des dispositifs de GPEC (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences), rendant possible les ajustements entre les ressources humaines disponibles et les besoins organisationnels dans la durée

(Bournois et al., 2007). Elle est devenue l'atout indispensable d'une entreprise flexible (Dany, 1997). Essentielle pour gérer les hauts potentiels et les talents (Gordon, 1986 ; Cadin, 2004) elle permet, plus généralement, de fidéliser le personnel (Bouttafigue, 2001). Cette liste, non exhaustive, des bénéfiques de la mobilité interne soulignés par la littérature explique l'attention que lui porte les gestionnaires des ressources humaines qui construisent des matrices de polyvalence, des organigrammes de remplacement ou encore réalisent des revues du personnel afin d'accompagner au mieux cette étape de la carrière professionnelle des salariés.

#### **2. Une étape de la carrière individuelle**

Ces dernières années, le rôle de la mobilité et son influence sur la carrière des individus ont évolué de façon singulière. Les trajectoires de carrière s'éloignent dorénavant du modèle traditionnel, linéaire et hautement organisationnel pour dessiner des cheminements moins fluides, agrémentés de ruptures et de cassures professionnelles (Sullivan et Baruch, 2009). Bien que la mobilité verticale de nature promotionnelle reste le « must » convoité par tout salarié (Bournois et al., 2007), les pratiques contemporaines s'en écartent; fréquemment horizontale ou environnementale, la mobilité interne s'avère également de plus en plus contrainte (Sardas et Gand, 2009)<sup>1</sup>. Ces changements questionnent les vertus précédemment associées aux mouvements internes dont les réalités individuelles restent largement méconnues. Des travaux séminaux (Schein, 1971 ; Van Maanen et Schein, 1979) engageaient pourtant chercheurs et praticiens à anticiper les difficultés individuelles liées au passage de frontières internes. Rappelant que l'organisation est segmentée en espaces aux frontières plus

ou moins étanches (entre les niveaux hiérarchiques pour la mobilité verticale ou entre les différentes fonctions pour la mobilité horizontale), ces auteurs soulignent que la mobilité interne, au même titre que la mobilité externe, engage l'individu dans un nouveau processus de socialisation. Loin de se déployer dans un espace homogène, elle oblige l'individu à appréhender de nouvelles croyances et de nouveaux comportements nécessaires à son intégration et à l'accomplissement de ses nouvelles attributions (Schein, 1971). Ces approches classiques de la socialisation organisationnelle invitent à appréhender la mobilité interne comme un phénomène spatial, révélant les espaces et les frontières symboliques de l'organisation et suggèrent de porter attention aux processus qui permettent leur franchissement. Il convient alors de mettre l'accent sur les effets de distance et de proximité que ces frontières peuvent engendrer et leurs conséquences en termes d'efforts de socialisation et de difficultés d'intégration pour l'acteur mobile. Ces travaux restent cependant largement fonctionnalistes. Les délimitations de l'espace et des frontières organisationnelles qu'ils envisagent sont de nature instrumentale, basées sur les paramètres de conception structurelle de l'organisation. Des recherches portant sur le rôle de l'espace dans la compréhension des phénomènes organisationnels engagent à adopter une approche moins instrumentale et plus interprétative.

### **3. Une lecture spatiale du parcours de mobilité interne**

La revue de littérature de Taylor et Spicer (2007) consacrée aux études sur les espaces organisationnels, identifie une tradition de recherche qui met l'accent sur le rôle joué par les représentations et l'expérience des acteurs dans la manifestation et la production de l'espace organisationnel. Cette perspective amène

à concevoir l'existence d'une diversité d'espaces organisationnels en fonction de la manière dont les acteurs se le représentent et l'expérimentent.

Cette approche plus interprétative et représentationnelle de l'espace fait écho à certains travaux de géographie sociale qui défendent l'idée que l'espace, loin d'être une donnée purement matérielle et neutre qui s'impose aux individus et aux sociétés, est un acteur essentiel des réalités sociales et est en partie produit et construit par eux (Lussault, 2007). Cet auteur mobilise le concept de spatialité pour rendre compte de l'action spatiale des acteurs sociaux qu'il définit comme «l'ensemble des relations des opérateurs avec l'espace ici considéré comme une ressource matérielle et idéale pour ceux-ci» (Lussault, 2007, p. 147). L'espace devient ainsi un véritable acteur incontournable des situations sociales, il est tout à la fois un support à l'agir, un instrument de l'action et une réalité sociale chargée de valeurs (Lussault, 2007). Au cœur de toute expérience humaine, l'espace représente un enjeu essentiel dont l'intégration explicite dans l'analyse des pratiques d'emploi et de travail des entreprises est encouragée (Herod et al., 2007 ; Lauriol et al., 2008).

## **2 - RÉSULTATS: LA « SPATIALITÉ » DU PARCOURS DE MOBILITÉ INTERNE**

Cette recherche empirique amène à appréhender le parcours de mobilité comme une stratégie de conquête de l'espace professionnel. Pour développer cette approche, nous mobilisons le concept de spatialité développé par Michel Lussault (2007). Cette conception intentionnelle de capacité d'intervention avec et dans l'espace invite à analyser le parcours de mobilité des acteurs au travers des questions suivantes: dans un parcours de mobilité, quelles sont les dimensions mobilisées par les acteurs

pour qualifier l'espace professionnel? Comment le changement d'espace professionnel est-il interprété par l'acteur mobile? Quels outils, quelles stratégies mobilise-t-il pour maîtriser ce changement?

L'analyse du matériau empirique permet d'identifier trois dimensions de ce que nous qualifions de stratégie spatiale du parcours de mobilité: la finalité de la stratégie spatiale, les outils mobilisés dans ce cadre et enfin le contexte de mobilité. Nous examinons tour à tour ces trois dimensions en les illustrant à l'aide des données collectées.

### **1. La finalité de la stratégie: conjurer la distance**

Comme le souligne le géographe Michel Lussault, l'espace doit être pensé à partir d'une question primordiale: celle de la séparation. La dimension sociale de l'espace naît de l'impossible confusion d'une même réalité en un seul et même point. L'espace se transforme ainsi en constat d'une distance et cette transformation s'opère à partir du moment où il est nécessaire pour les êtres humains de nommer et de qualifier les écarts et leurs effets, puis de les maîtriser (Lussault, 2007). Suivant ce constat, les représentations de la distance et de la proximité soulèvent les questions suivantes: dans un parcours de mobilité, quelles sont les dimensions (matérielles et symboliques) qui permettent d'identifier et de qualifier la distance? Comment cette distance est-elle vécue et interprétée par l'acteur mobile?

Le premier constat qui s'impose à l'issue de l'investigation empirique est que si l'espace est très présent dans les représentations des acteurs mobiles, celui-ci est loin de se réduire à sa seule dimension matérielle, physique. D'autres dimensions, plus symboliques, sont très fréquemment mobilisées pour qualifier la distance perçue. L'encadré précédent, présentant les propos contrastés d'acteurs

vivant une mobilité géographique (induisant une distance physique importante) et ceux dont la mobilité n'impose aucun déplacement important (mobilité intrasite), témoigne de la multidimensionnalité de l'espace et rend compte de la variété des perceptions individuelles de distance engendrée par la mobilité.

La distance géographique (faible ou forte) n'a que rarement été évoquée par les acteurs pour expliquer la familiarité/l'éloignement qu'ils ressentent avec leur nouvel espace professionnel. Par contre, de nombreux autres registres apparaissent comme des sources de distance : les compétences et les savoirs, la nature des tâches et des attributions mais également l'identité professionnelle qui interroge la nouvelle place de l'acteur dans l'entreprise en termes de rôle et de reconnaissance. Plus étroitement, le sentiment de distance peut également venir d'un sentiment vis-à-vis du collectif de travail (différences perçues des modes de relation entre femmes, dans les équipes de production, etc.).

Le second point qui ressort de l'analyse est le constat que la distance est très fréquemment utilisée par les acteurs pour qualifier une difficulté de leur parcours de mobilité. Inversement, le sentiment de familiarité avec le nouvel espace professionnel est plus volontiers associé à une certaine aisance à vivre sa mobilité comme en témoigne Cédric. La distance géographique 7, matériellement inscrite dans son parcours de mobilité, malgré les conséquences qu'elle engendre, tant dans sa sphère privée que professionnelle, n'a jamais été évoquée comme un vecteur de distance ou une source de difficulté. En revanche, les proximités organisationnelles (même société, même type de poste, uniformisation des outils et des structures) et professionnelles (même langage, mobilisation de compétences et d'expertises similaires) apparaissent

comme des éléments forts dans la réussite de cette mobilité en permettant à Cédric d'appréhender rapidement et facilement son nouveau territoire d'exercice. Ces proximités, parfois matériellement objectivables et favorisées par les outils d'accompagnement à la mobilité (formations, rencontres), sont avant tout le fruit d'un travail interprétatif. Elles reposent sur des dimensions symboliques qui permettent à Cédric de construire subjectivement cette familiarité à l'espace. La valeur de proximité qu'il attribue à la dimension symbolique « d'occuper le même type de poste », ou encore le travail cognitif de comparaison et de rapprochement qu'il effectue pour dessiner les proximités professionnelles entre ses anciennes et ses nouvelles fonctions, sont des exemples de cette construction subjective.

La dimension matérielle de l'espace de mobilité de Cédric (600 km) est une donnée bien pauvre pour appréhender ce qui construit les représentations de proximité et de distance de sa mobilité. Les dimensions mobilisées pour nourrir ces interprétations sont multiples et leur caractère symbolique supplante à bien des occasions l'appréciation purement matérielle et physique. Sur ce point, nous rejoignons le constat fait par Schein (1971) que le franchissement des frontières symboliques de l'organisation est un enjeu majeur de la mobilité interne. Les témoignages recueillis nous conduisent cependant à élargir le champ des frontières symboliques au-delà des dimensions structurelles (verticale, horizontale, radiale) identifiées par Schein : des frontières professionnelle, identitaire, relationnelle, etc. sont également en jeu dans les représentations des acteurs.

Cet espace symbolique s'avère hautement subjectif et impose un troisième constat: le salarié mobile est, du moins en partie, un acteur qui construit son espace. L'analyse approfondie des récits nous

permet d'identifier la nature du « travail » entrepris durant le parcours de mobilité. On observe alors un travail de construction de l'espace qui vise à conjurer les distances perçues dans le nouvel espace professionnel.

## 2. Les outils de la conquête spatiale

Certains salariés parviennent à rapprocher les différents espaces parcourus en établissant rapidement des similitudes et facilitent ainsi l'appropriation et l'intégration dans leur nouvel espace professionnel. D'autres doivent déployer des efforts plus importants pour tenter de réduire les distances perçues et éviter l'isolement voire l'échec de leur mobilité. Aisé ou difficile, intentionnel ou plus intuitif, ce travail de construction de l'espace, de nature cognitive et matérielle, semble mobiliser un « outil » de manière récurrente: la coprésence.

La coprésence peut se définir comme « une proximité topographique qui rassemble, en un même espace, en contiguïté physique, des entités et objets spatialisés afin de rendre possibles leurs relations » (Lussault, 2007, p. 56). De nombreux témoignages recueillis lors de notre étude de cas évoquent le rôle de cet outil pour résoudre les problèmes rencontrés lors du parcours de mobilité et confortent l'idée que, sous certaines conditions, la coprésence favorise le développement des interactions sociales, les processus d'apprentissage, d'innovation et d'intégration (Urry, 2005; Lussault, 2007; Fayard et Weeks, 2007 ; Torre, 2008).

Instaurée par et dans l'espace physique, matériel, la coprésence facilite l'émergence de certaines proximités dans l'espace symbolique. Elle se révèle, dans certains cas, un outil indispensable pour surmonter les barrières comme en témoigne l'histoire d'Isabelle. Beaucoup d'éléments pouvaient laisser craindre un échec de la mobilité d'Isabelle. La distance

professionnelle élevée induisant une masse importante de connaissances à acquérir, un contexte de mobilité difficile et un accueil sans bienveillance dessinaient une situation particulièrement peu propice à son intégration. Isabelle parvient cependant à trouver sa place dans ce service et à apprendre un nouveau métier, réduisant la distance progressivement, au prix de maints efforts. La configuration spatiale, particulièrement défavorable (bureau à part, isolé), se révèle un élément essentiel de perception de la distance. Cette disposition matérielle de l'espace, au-delà de la dimension symbolique d'exclusion qu'elle revêt, ne permet pas à Isabelle d'activer certaines ressources, comme l'observation, la participation non planifiée ou l'interaction informelle essentielle à la construction de sa nouvelle identité professionnelle. C'est alors une « stratégie spatiale » qu'Isabelle met en place, par le rapprochement physique qu'elle initie. Le processus d'intégration d'Isabelle montre l'imbrication et l'interaction des dimensions matérielles et symboliques dans la représentation spatiale de la mobilité. C'est également l'histoire d'une démarche volontaire d'utilisation d'outils spatiaux (recherche de proximité physique, occupation des mêmes lieux, partage des espaces professionnels et privés) qui fait de l'espace une véritable ressource stratégique. Le parcours de mobilité d'Isabelle est l'histoire d'une reconfiguration, matérielle et symbolique, d'un espace « déjà-là » et la création d'un espace commun dans lequel Isabelle a su créer sa place. L'aisance, ou le volontarisme avec lesquels les acteurs mobilisent les outils cognitifs (établir des comparaisons et identifier les similitudes, faire des ponts entre des univers différents, etc.) et matériels (coprésence) pour conjurer la distance semblent déterminants pour comprendre les modalités de l'intégration et l'issue du

parcours de mobilité. Cependant, ces outils peuvent être plus ou moins adéquatement utilisés en fonction des contextes mais également en fonction des sensibilités et des compétences des acteurs. Notre étude montre que ces deux éléments sont structurants pour comprendre les modalités de déploiement des stratégies des acteurs durant leur mobilité.

### **3. Les modalités de la stratégie: capital spatial de l'acteur et affordance de l'environnement**

La stratégie spatiale des acteurs se déploie dans un espace « déjà-là », déterminé par de multiples facteurs individuels et organisationnels. C'est une évidence de dire que tous les parcours de mobilité ne se ressemblent pas: qu'on soit un homme ou une femme, que la mobilité soit souhaitée ou contrainte, qu'on soit en début ou en fin de carrière, que l'on soit cadre, ouvrier, ou technicien ... autant de facteurs de contingence qui jouent un rôle essentiel. Comme nous le rappellent Taylor et Spicer « the different experiences which two people have of an organizational space may be more convincingly explained by their structural position in relations of power rather than their embodied experience of the spaces » (2007, p. 334).

Le contexte organisationnel joue également un rôle majeur dans la perception et le vécu des acteurs rencontrés au travers de la politique de GRH, du plus ou moins grand accompagnement du parcours, de sa reconnaissance et sa valorisation au niveau organisationnel.

Ces éléments, individuels et organisationnels, contribuent à définir cet espace « déjà-là » avec lequel l'acteur va pouvoir (ou non) « fabriquer » un espace où il trouvera sa place. Le champ des possibilités de construction du parcours de

mobilité n'est donc pas le même pour tous comme en témoigne l'histoire de Marc . Le récit de Marc conforte le constat établi par cette recherche du rôle structurant de l'espace dans le processus d'intégration lors d'une mobilité. La séparation spatiale et temporelle que Marc s'impose entre sa sphère personnelle et professionnelle et son absence aux «Friday meeting» ont eu, à n'en pas douter, un rôle important dans ses difficultés d'intégration. Elles ont retardé l'acquisition des compétences relationnelles nécessaires à l'exercice de son métier et ont établi, au fur et à mesure du temps, une distance qu'il ne parviendra jamais à conjurer. L'anecdote du protocole qui régit les déplacements sur les sites de production de TechNord témoigne quant à elle des normes et des habilitations, sociales et culturelles, dont l'espace est empreint. Cet exemple souligne que les règles du jeu social, les rapports de pouvoirs et les routines culturelles de l'organisation revêtent une expression spatiale que l'acteur mobile doit être en mesure d'appréhender et d'interpréter pour faire sens de son nouvel environnement. On peut analyser les difficultés du parcours de Marc comme une « incapacité » à mobiliser adéquatement et dans le bon tempo la coprésence et comme le choix d'une stratégie inadaptée au regard des conditions offertes par l'espace qu'il souhaite conquérir. De quelle incapacité s'agit-il ici? Comment comprendre cet échec? Deux concepts, de nature spatiale, peuvent être proposés comme hypothèses pour répondre à ces questions : le capital spatial de l'acteur et l'affordance de l'environnement.

La plus ou moins grande aisance ou habileté à faire sens de l'espace « déjà-là », fait écho à ce que Michel Lussault nomme le capital spatial et qu'il définit comme « l'ensemble intériorisé des modes de relation (intellectuelles et pratiques) d'un individu à l'espace-

ressource » (Lussault, 2007, p. 187). Ce capital spatial ne relève pas uniquement de pures dispositions personnelles et sensorielles. L'habileté à se saisir de l'espace dépend également de compétences acquises par l'apprentissage et la culture.

Elle évolue et se transforme durant l'action, c'est donc un élément construit durant et par l'histoire personnelle. Ce capital spatial ouvre des pistes intéressantes pour les gestionnaires de carrière dans la mesure où il peut être pensé comme une compétence au service de la mobilité et de la construction du parcours. Il s'agirait alors de le développer chez les salariés en vue d'instaurer la dynamique du marché interne du travail, d'une part, et plus individuellement, de faciliter la transition qui doit s'opérer, d'autre part.

On peut supposer que les possibilités à se saisir de l'espace dépendent également de l'espace lui-même, de son affordance, qui désigne les conditions matérielles et sociales plus ou moins habilitantes de l'environnement dans lequel se déploie l'action de l'acteur en situation. L'affordance d'un espace peut se définir comme « the possibilities for action called forth by it to a perceiving subject » (Fayard et Weeks, 2007, p. 605). Pour ces auteurs, certains environnements sont plus habilitants que d'autres pour favoriser les interactions informelles et développer ainsi la confiance, la collaboration et l'innovation des employés. Ces « affordances sociales » de l'environnement reposent sur un équilibre entre deux caractéristiques: la proximité et l'intimité inscrites dans les caractéristiques matérielles et sociales de l'environnement (Fayard et Weeks, 2007, 2011).

La proximité renvoie à l'idée que les interactions informelles sont favorisées

par des espaces qui permettent et encouragent la coprésence des individus. Dans cet esprit, les lieux et les moments qui autorisent la circulation et la rencontre des personnes devraient être privilégiés. Notre recherche conforte cette idée en soulignant le rôle essentiel que joue la coprésence (ponctuelle ou plus régulière) dans le processus d'intégration de l'acteur mobile.

L'intimité de l'environnement, quant à elle, suggère que les gens se sentent plus à l'aise pour interagir de façon informelle quand ils peuvent contrôler les limites de leur conversation (Fayard et Weeks, 2007). Cette caractéristique nécessite de relativiser les vertus de la proximité topographique.

On peut concevoir que celle-ci peut se transformer en promiscuité, en inhibition et en sentiment de contrôle aux conséquences déstabilisantes et problématiques au niveau individuel comme organisationnel.

Notre recherche ne nous a pas permis d'examiner de manière précise le jeu d'équilibre entre ces deux registres de l'espace organisationnel mais c'est une voie qui semble prometteuse dans une démarche qui viserait à mieux accompagner le parcours de mobilité. En effet, comme nous l'avons identifié dans ce travail, l'affordance sociale de l'environnement semble particulièrement importante dans le processus de socialisation et d'intégration des acteurs mobiles. Donner plus d'importance aux dimensions matérielles de l'espace qui favorisent l'équilibre entre proximité et intimité nous semble dans ce sens important. Des travaux récents démontrent d'ailleurs les performances organisationnelles induites par un travail sur l'espace matériel de travail des salariés (Laing et al., 2011).

Mais notre travail va plus loin en rappelant qu'il est indispensable de prendre

également en compte les dimensions symboliques portées par l'espace. Cela nécessite en particulier de réfléchir aux valeurs et aux modes de relations véhiculés par l'organisation en termes de proximité et d'intimité. D'une manière plus générale, en prolongement des travaux de Fayard et Weeks, cette recherche suggère que les pratiques d'accompagnement des parcours de mobilité pourraient être améliorées non pas en cherchant à faire disparaître (physiquement et symboliquement) « l'irréductible distance » inscrite dans l'espace organisationnel mais plutôt en aidant les acteurs à trouver « la bonne distance ».

## CONCLUSION

Cette recherche apporte un éclairage nouveau sur le processus de mobilité interne. En étant attentif à la spatialité du parcours de mobilité, elle permet de concevoir ce processus comme une stratégie d'agencement spatial des réalités par les acteurs en situation. Nous proposons ci-après une définition qui reflète ces résultats.

Le parcours de mobilité peut se comprendre comme la reconfiguration d'un espace « déjà-là » et la fabrication d'un nouvel espace matériel et symbolique. Cette opération relève d'une stratégie, plus ou moins explicite et intentionnelle, par laquelle l'acteur mobile mobilise, avec plus ou moins d'habileté, des outils et des ressources de nature spatiale. Cette stratégie vise à conjurer la distance inscrite dans le parcours de mobilité et à trouver sa place dans l'espace ainsi reconfiguré. L'atteinte de ces objectifs peut alors être considérée comme l'expression spatiale de son intégration.

La première conséquence de cette définition est la reconnaissance de l'irréductible indétermination du parcours

de mobilité. Notre travail invite à considérer que les jeux de distance et de proximité du parcours de mobilité s'inscrivent dans une double dynamique d'interaction, toujours singulière entre:

- d'une part, des espaces aux dimensions matérielles et symboliques multiples, imbriquant les sphères personnelles, organisationnelle et relationnelle dans une combinaison toujours inédite.

- Et, d'autre part, des capacités individuelles et des possibilités contextuelles à se saisir de ces espaces. Ces potentiels de capacités et de possibilités entretiennent un rapport dialogique où les uns définissent et sont à la fois la conséquence des autres.

La deuxième conséquence de cette définition est qu'elle incite à concevoir la mobilité comme un processus de construction sociale dont la gestion ne peut se réduire à l'intervention instrumentale, quantitative et ponctuelle, mais nécessite un outillage susceptible de prendre en compte les aspects contextuels et temporels de ce processus. La recherche menée permet d'identifier un certain nombre d'outils et de ressources qui autorisent à concevoir de manière inédite cet outillage.

Dans cet esprit une réflexion approfondie sur l'affordance de l'environnement organisationnel, sur la temporalité et les modalités de la coprésence ainsi que sur les techniques de développement du capital spatial des acteurs sont des pistes de recherches prometteuses pour améliorer la prise en charge et l'accompagnement des parcours de mobilité.



## NTIC - GRH

### Open space : l'enfer, c'est les autres !

**Camille Dorival**

**Alternatives Economiques / novembre 2012**

Nous sommes dans les locaux d'un grand groupe de presse, en banlieue parisienne. Là sont réunies les équipes d'une trentaine de magazines, soit 750 salariés répartis sur quatre plateaux entièrement décroissés de plus de 1 000 mètres carrés chacun. Rédacteurs, maquettistes, secrétaires de rédaction et fonctions support (comptabilité, marketing, publicité ... ) doivent désormais cohabiter quotidiennement dans ces immenses open space.

Avec ce nouvel aménagement, la vie au bureau s'est profondément transformée. « Chaque salarié a droit à une surface de travail de 3 m<sup>2</sup>, et est entouré de collègues qui ne font pas forcément le même boulot que lui, raconte une salariée. Nous ne disposons à chaque étage que d'une salle de réunion et de trois minuscules bureaux fermés pour réaliser des interviews, à partager entre six rédactions ». Un mode d'organisation courant pour les rédactions de quotidiens, qui ont besoin d'interagir régulièrement dans un laps de temps court, mais qui s'avère beaucoup plus difficile à vivre dans le cas de rédactions de magazines, dont le travail demande davantage d'analyse et de concentration. Résultat: chacun porte un casque antibruit vissé sur les oreilles et prend garde à éviter de parler trop longtemps ou trop fort pour ne pas déranger ses collègues.

Malgré la pression des représentants syndicaux et les pétitions, la direction - qui, elle, « dispose de 300 mètres carrés pour douze personnes en bureaux individuels », précise la salariée - n'a rien voulu entendre: ce sera l'open space ou la porte. Rien d'étonnant à cela : en une vingtaine d'années, « l'open space est devenu la référence de l'aménagement de bureau », estime l'économiste Alain d'Iribarne, conseiller scientifique du cabinet Actineo, l'Observatoire de la qualité de vie au bureau.

#### Sollicité par les entreprises

Le bureau paysager présente en effet, aux yeux des entreprises, un atout essentiel: il permet d'économiser 10 % à 40 % de mètres carrés par rapport à une surface composée de pièces cloisonnées. Dans un contexte où les grandes entreprises cherchent à créer toujours plus de valeur pour l'actionnaire et où les prix de l'immobilier, notamment en région parisienne, ont explosé, il est donc un bon moyen de réduire les coûts fixes.

D'autres qualités lui sont prêtées : il permet davantage de souplesse et de flexibilité dans l'organisation de l'espace, en facilitant l'évolution des configurations d'aménagement. Ses promoteurs estiment en outre qu'il favorise la circulation de l'information, la transparence et le travail

en équipe. Il permet aussi en théorie de gommer les liens hiérarchiques, en logeant tous les salariés à la même enseigne, quel que soit leur statut, même si, de fait, l'encadrement est généralement traité différemment. De manière moins avouable, il permet, enfin, d'exercer un contrôle accru sur le travail de chacun, et de « casser les clans » en modifiant régulièrement les attributions de postes.

Au final, 14 % des salariés employés dans des bureaux travailleraient en open space (bureaux paysagers de plus de quatre personnes), selon un sondage TNS-Sofres réalisé en 2011 pour Actineo. 41 % travaillent dans des bureaux collectifs de deux à quatre personnes, 40 % en bureaux individuels et 5 % n'ont pas de bureau dédié. Aucune statistique plus précise n'est disponible, ni aucun chiffre permettant d'établir des comparaisons historiques.

### **Brouhaha contre-productif**

Le travail en open space peut s'avérer difficile à supporter. Le bruit est omniprésent: déplacements, bourdonnement des conversations alentour, cliquetis des doigts pianotant sur le clavier des ordinateurs, vrombissement des imprimantes et des photocopieuses, etc. Chacun devient une gêne sonore pour l'autre et est gêné par l'autre. « On a vite l'impression d'être dans un poulailler, confirme Vincent, ingénieur informaticien, qui a travaillé pendant cinq ans dans un bureau paysager d'une quarantaine de personnes. Si bien que chacun finit par se mettre un MP3 sur les oreilles pour pouvoir se concentrer. » Au final, on obtient l'inverse de ce qui était attendu. Les gens se regardent en chiens de faïence, restreignent leurs échanges verbaux pour limiter le bruit, construisent

une bulle autour d'eux pour ne pas se gêner ... Au lieu de favoriser la communication, l'open space renforce finalement l'isolement de chacun.

En outre, dans un contexte bruyant où chacun peut être dérangé à tout moment, les salariés ont du mal à conserver leur niveau de productivité. Si bien qu'ils s'arrangent pour rattraper leur retard d'une manière ou d'une autre, aux dépens de leur vie personnelle: « certains choisissent d'arriver très tôt au bureau ou de repartir très tard pour pouvoir travailler de manière plus isolée, d'autres déjeunent devant leur écran ou apportent du travail à la maison », souligne Alexandre des Isnards, coauteur de *L'open space m'a tué* (voir « En savoir plus »), gros succès de librairie en 2009.

Deuxième difficulté de l'open space: l'impossibilité de concilier les demandes légitimes de tous ceux qui doivent cohabiter. Alors que l'un souhaite allumer les néons pour mieux voir, son voisin de bureau exigera de les éteindre. Sans parler de l'opposition entre les pro et les anticlimatisation. Autant de situations qui peuvent vite dégénérer en conflits.

### **Néomanagement**

A cela s'ajoute l'impression d'être constamment surveillé, par sa hiérarchie mais aussi par ses collègues. « L'open space, c'est l'autosurveillance mutuelle, souligne Stéphanie Guemmi, ergonome au cabinet Technologia . Chacun est là pour voir à quelle heure arrivent et repartent ses voisins de bureau, pour vérifier ce qu'ils font dans la journée, pour chronométrer la durée de leurs pauses café. » En outre, les salariés sont confrontés à une forme d'injonction paradoxale qui peut les mettre en position inconfortable: d'un côté, l'entreprise impose à ses salariés de cohabiter en open

space pour mutualiser leurs savoirfaire, de faire confiance aux autres et de travailler ensemble de manière harmonieuse III de l'autre, elle les met en concurrence les uns avec les autres, en individualisant leurs modes de rémunération, en leur fixant des objectifs personnels à atteindre ...

Autant de facteurs qui génèrent beaucoup de stress, des tensions interpersonnelles et une grande fatigue. « J'ai vu des gens en open space faire des ulcères à 24 ou 25 ans », raconte Alexandre des Isnards. Des effets qui ne sont bien sûr pas seulement liés à l'open space, mais à un mode de management dont cette forme d'aménagement de l'espace serait le symbole: un « néomanagement » « qui veut entretenir la fiction que tous les salariés sont égaux et logés à la même enseigne, et qui exige de chacun de s'investir pleinement dans son travail, jusqu'à l'excès », estime Alexandre des Isnards. « Nous assistons fréquemment à des crises de nerfs, des larmes soudaines, des éclats de voix ... », confirme la salariée du groupe de presse évoqué plus haut.

### **Un modèle imposé par des bailleurs**

Pertes de productivité, dégradation de l'ambiance et du bien-être au travail, perte de motivation des équipes et potentiellement de la qualité de service qui en dépend s'enchaînent donc. Devant ces inconvénients, comment expliquer qu'une grande partie des entreprises continue de voir dans le bureau paysager un eldorado ? « Il est difficile de mesurer scientifiquement l'effet de l'aménagement des postes de travail sur la baisse de productivité des salariés, isolé de tout autre facteur, tandis qu'il est très facile pour les entreprises de voir quelles économies le passage en open space leur fait faire, note Michael Fenker, architecte, chercheur au Laboratoire espaces travail

de l'Ecole d'architecture de Paris- La Villette. Si bien que les entreprises appliquent le modèle de l'open space sans jamais le questionner, et sans réfléchir au mode d'aménagement qui leur conviendrait le mieux. »

Les promoteurs immobiliers ont aussi leur part de responsabilité : un grand nombre d'entreprises sont aujourd'hui locataires de leurs locaux, après avoir vendu leurs actifs immobiliers dans les années 1980 et 1990. « Or, les promoteurs font logiquement des modèles de locaux qui peuvent s'adapter aux besoins du plus grand nombre et permettre des aménagements flexibles, analyse Michael Fenker. Si bien que c'est le modèle de l'open space qui s'impose de plus en plus aux entreprises. »

### **Pas n'importe comment**

Pour autant, faut-il tout jeter dans le bureau paysager ? « Non, il peut présenter des avantages dans certains cas, notamment pour des salariés qui travaillent en équipe, estime Alain d'Iribarne. Il faut comprendre comment travaillent les gens au quotidien, quels sont leurs besoins, et se demander si l'open space est adapté à leurs contraintes ». Il faut en effet avoir conscience qu'il n'est pas adapté à toutes les activités, notamment à celles qui demandent de la confidentialité ou de la concentration, ou celles qui exigent au contraire beaucoup d'échanges téléphoniques. Avant tout projet d'aménagement de locaux, les entreprises doivent donc s'interroger sur les métiers qu'elles rassemblent..

Dans les cas où le bureau paysager s'avère la solution adéquate, il ne doit pas être non plus mis en place n'importe comment. « Il ne faut pas oublier que le bureau est un lieu de travail, mais aussi un lieu de vie,

fortement investi par les salariés », souligne Alain d'Iribarne. « Pour être vivable, un open space nécessite la mise en place d'un diamètre d'au moins 4 mètres de distance avec chacun des bureaux entourant un poste de travail », ajoute Stéphanie Guemmi. Une norme Afnor, non contraignante, pose de même la nécessité que chacun dispose d'un espace de travail de 10m<sup>2</sup>, ou de 15 m<sup>2</sup> en cas d'activité conversationnelle.

Plusieurs règles de base doivent aussi être respectées: éviter les immenses plateaux à perte de vue; créer des sous-espaces rassemblant des équipes de travail; porter une attention particulière à l'ergonomie de l'espace, à la lumière, à l'atténuation du son, à l'esthétique; prévoir des espaces de circulation séparés des espaces de travail, ainsi que des espaces de convivialité et de réunion fermés; mais aussi donner à chacun la possibilité de personnaliser un minimum son espace de travail.

En résumé, « un open space intelligent est un espace où la nuisance n'existe plus », estime Alain d'Iribarne. Notre groupe de presse en banlieue parisienne est encore très loin de cet idéal. L'intervention des syndicats n'y a pas changé grand-chose et les salariés menacent désormais de se mettre en grève.

# CHRONIQUE

## Le prix Nobel d'économie 2012 consacre deux spécialistes de la théorie des jeux

Philippe Pajot

Le Monde/6 Mai 2013

Encore des Américains. Le prix Nobel d'économie 2012 a été décerné lundi 15 octobre aux chercheurs-enseignants Alvin Roth et Lloyd Shapley pour leurs travaux sur les marchés et la façon d'ajuster offre et demande.

Le prix décerné par l'Académie royale des sciences suédoises, d'une valeur de 8 millions de couronnes (925 000 euros environ) a été créé en 1968. Baptisé prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel, le Nobel d'économie ne faisait pas partie des récompenses initialement prévues par l'inventeur de la dynamite.

*"Cette année, le prix récompense un problème économique central : comment associer différents agents le mieux possible"*, a annoncé le comité. Dans la théorie libérale classique, offre et demande s'ajustent par les prix. Mais cette procédure ne fonctionne pas sur tous les marchés. Séparément, Alvin Roth et Lloyd Shapley ont cherché à déterminer les conditions permettant les associations les plus stables et les plus efficaces, par le biais de la théorie des jeux.

### Théorie des jeux et don du rein

Lloyd Shapley est considéré comme un des pionniers de la théorie des jeux et a notamment inventé l'algorithme de Gale (du nom d'un mathématicien américain aujourd'hui décédé, David Gale)-Shapley. A 89 ans, le professeur à l'université de Californie à Los Angeles (UCLA) était

considéré comme l'un des "nobélisables" qui risquaient d'être oubliés dans le palmarès.

Il a "utilisé ce qu'on appelle la théorie des jeux coopératifs pour étudier et comparer diverses méthodes" destinées à faire concorder offre et demande, en partant de l'exemple des mariages et débouchant avec un algorithme qui permet (en théorie) de donner à chaque célibataire le meilleur conjoint, a expliqué l'Académie royale suédoise des sciences. Concrètement, l'une des applications est "l'affectation de nouveaux docteurs dans les hôpitaux, d'étudiants dans les écoles, des organes à transplanter avec les receveurs".

Alvin Roth, qui enseigne lui à l'université de Harvard, "a reconnu que les résultats théoriques de Shapley pouvaient élucider le fonctionnement pratique de marchés importants". Le professeur de 60 ans s'est notamment intéressé à divers aspects du secteur de la santé, comme le recrutement des internes dans les hôpitaux ou les dons d'organe. Sa plus grande théorie est résumée dans un essai intitulé L'Economie de la répugnance.

A ses yeux, ses travaux consistent à étudier les "séductions" de toutes sortes. "L'appariement (...), c'est savoir comment obtenir les choses qu'on ne peut pas tout simplement choisir, mais où il faut aussi être choisi, par exemple aller à l'université, se marier, trouver un emploi", a-t-il expliqué. *"Vous ne pouvez pas tout*

*simplement avoir ce que vous voulez, il faut aussi chercher à séduire et il y a de la séduction des deux côtés et nous étudions les procédures du marché qui permettent de faire se correspondre ces séductions."*

## La théorie des jeux et la question du bon choix

*Gouverner, c'est choisir*", disait Pierre Mendès France. S'il n'est pas toujours facile de gouverner, au moins la théorie des jeux et ses outils en pleine expansion peuvent-ils nous aider à faire des choix raisonnés dans bien des situations pratiques : organisation des réseaux de communication, ordonnancement des tâches, gestion du flux automobile ou des mariages...

Commençons par quelques questions pour montrer que notre intuition des probabilités est facilement faussée, induisant de mauvais choix. A partir de combien de personnes réunies dans une pièce la probabilité de trouver une date d'anniversaire commune est-elle supérieure à 1/2 ? La réponse est 23. Et, dès qu'il y a 57 personnes, cette probabilité monte à 99 %. Ces réponses qui peuvent choquer l'intuition première sont pourtant bien établies par les calculs élémentaires de probabilité.

### 🚦 Le jeu des trois portes fermées

Autre exemple troublant. Vous participez à un jeu où l'on vous montre trois portes fermées. Derrière l'une de ces trois portes se trouve un prix (dont on suppose qu'il vous intéresse...) et rien derrière les deux autres portes. Première étape, le meneur de jeu vous demande de désigner une porte (mais il ne l'ouvre pas). Deuxième étape : le meneur ouvre une des deux autres portes où il n'y a rien. Il reste donc deux portes closes, l'une avec un prix derrière et l'autre avec rien.

Dans cette dernière étape, celle de l'ouverture de la porte, le meneur de jeu vous demande si vous préférez conserver

votre choix initial et ouvrir cette porte, ou bien si, au contraire, vous préférez changer de choix et ouvrir l'autre porte. Autrement dit, qu'avez-vous intérêt à faire pour maximiser vos chances de gagner ? Il vaut mieux changer de choix et ouvrir l'autre porte, car vous aurez alors deux chances sur trois de gagner le prix, alors que vous n'en aurez qu'une sur trois si vous persistez dans votre choix initial.

### 🚦 « Paradoxe de Monty Hall »

Si vous n'êtes pas convaincu, imaginez le même jeu où l'on vous demande de désigner une carte au hasard parmi 52 cartes face cachée, puis on retourne 50 autres cartes qui ne sont pas l'as de pique. Parmi les deux cartes restantes, où pensez-vous que se cache l'as de pique ? Les probabilités sont dans ce cas de 1/52 si vous conservez votre choix initial et de 51/52 (un peu plus de 98 %) si vous modifiez votre choix, parce que vous aurez retourné en tout 51 cartes sur 52.

Décliné sous la forme de jeux télévisés à partir des années 1960, ce "paradoxe de Monty Hall" a fait le bonheur de présentateurs dont tout le talent (et l'intérêt) consistait à convaincre les candidats naïfs de ne pas changer de choix...

La bonne connaissance des caractéristiques d'un jeu peut ainsi aider à gagner. Comme au black jack, un jeu de cartes américain qui se joue dans les casinos, où cette connaissance peut se révéler précieuse : les personnes qui parviennent à se souvenir des cartes déjà sorties peuvent analyser leur probabilité de gagner, en fonction des cartes qui ne sont pas sorties, et miser au bon moment. Plusieurs équipes ont défrayé la chronique, utilisant cette technique dite du comptage de cartes pour berner nombre de casinos à travers le monde.

### 🚦 Choix stratégiques

Les choix stratégiques que l'on peut faire, par exemple lors d'une élection, sont

concernés également par des considérations probabilistes, menant parfois à des paradoxes. Ainsi, il est possible, lors d'un vote où l'on demande de classer trois candidats (A, B et C) par ordre de préférence, qu'une majorité de votants préfère A à B, qu'une autre préfère B à C, mais qu'une autre choisisse C plutôt que A ! C'est parce que la relation de préférence n'est pas transitive que ce paradoxe, énoncé par Nicolas de Condorcet en 1785, apparaît.

Ce sont les mêmes genres de relation de non-transitivité que l'on trouve dans le jeu populaire pierre-feuille-ciseaux.

Au-delà de la compréhension individuelle de la multitude de jeux qui existent, les mathématiciens ont commencé à formaliser des problèmes de stratégies et de choix à travers la théorie des jeux. Le jeu s'entend ici comme une confrontation entre deux joueurs, comme le cas du jeu pierre-feuille-ciseaux, mais avec un gain variable associé à chaque victoire, de sorte que l'on puisse opter pour une stratégie qui optimise ce gain au bout d'un certain temps.

#### **Théorèmes du minimax**

Des considérations économiques donc qui guident les pionniers de cette formalisation, dont le mathématicien américain John von Neumann donnera le premier exemple à travers son théorème du minimax, démontré en 1928. Ce théorème stipule que dans un jeu à deux joueurs et de somme nulle (la somme des gains potentiels de tous les joueurs est nulle), il existe une valeur moyenne représentant ce que peut gagner le premier joueur au détriment du second joueur si ceux-ci jouent de manière rationnelle (c'est-à-dire en cherchant à optimiser leurs gains).

C'est un autre mathématicien, John Nash, qui étendra dans les années 1950 les travaux de von Neumann en s'attaquant

aux jeux à plus de deux joueurs à somme non nulle (la somme des gains de tous les joueurs peut être quelconque). Il établira la notion d'équilibre de Nash : un point d'équilibre du jeu où tous les joueurs se disent satisfaits du résultat. Par exemple, dans le jeu pierre-feuille-ciseaux, un équilibre de Nash est atteint si les joueurs jouent chaque coup avec une probabilité de  $1/3$ . Pour ce résultat et d'autres contributions en théorie des jeux, Nash recevra le prix Nobel d'économie en 1994.

#### **Théorie des jeux**

Cet intérêt des économistes pour la théorie des jeux s'est accéléré dernièrement. Alors que le prix Nobel d'économie récompensait le plus souvent des résultats en économie pure, en sciences sociales ou sur les négociations, les derniers prix Nobel, dont celui attribué au mathématicien américain Lloyd Shapley en 2012, témoignent de la montée en puissance de la théorie algorithmique des jeux. Le problème de l'équilibre de Nash, c'est que, bien qu'il s'agisse de points stables sur le plan théorique, dans un jeu complexe, rien ne garantit que l'on va converger vers ces points. Dans la plupart des cas, ils sont incalculables.

Mais, dans plusieurs jeux, Lloyd Shapley a montré que le problème a au moins une solution stable qui est l'équilibre de Nash. L'exemple le plus connu est le problème des mariages stables. Il consiste à trouver, étant donné un certain nombre d'hommes et autant de femmes, une façon stable de former des couples sans que personne y trouve rien à redire (sans qu'aucune femme ni qu'aucun homme préfère être avec un autre partenaire). Non seulement Shapley a montré l'existence de plusieurs solutions stables à ce problème mais, avec son collègue David Gale, il a donné une solution algorithmique, c'est-à-dire une manière de calculer ces solutions.

### L'algorithme de Shapley

Le problème des mariages stables est une version simplifiée des problèmes d'appariement optimal, où l'on cherche à affecter des étudiants dans des établissements à effectifs limités en tenant compte des préférences de tous (la procédure automatisée d'entrée au collège Affelnet, la procédure d'admission postbac, etc.). Des problèmes dont les solutions stables peuvent se calculer par l'algorithme de Shapley.

De manière générale, l'optimisation issue de la théorie des jeux est au cœur des préoccupations de notre monde numérique. Pour le routage des réseaux

sans fil, par exemple, le problème consiste à faire voyager le plus vite possible des paquets de données d'un point à un autre en passant par de multiples relais intermédiaires.

"Pour résoudre ces problèmes, on tire au hasard un chemin par lequel on fait passer un paquet de données. Puis on répète l'opération. En mesurant les performances de chaque paquet, on va apprendre progressivement les bons chemins pour choisir au final le chemin optimal", explique Corinne Touati, spécialiste de la théorie des jeux au Laboratoire d'informatique de Grenoble.



## A LA UNE DES PERIODIQUES

- **Le droit face à la promotion de la parité politique : le cas des collectivités territoriales.**  
REMALD (Etudes), N°105/ octobre 2012
- **La répression pénale de la fraude au Maroc : un vœu.**  
REMALD (Etudes), N°105/ octobre 2012
- **La problématique de la pauvreté au Maroc : vers l'élaboration d'un modèle explicatif des facteurs de résistance à la pauvreté : une analyse théorique et empirique.**  
REMALD (Etudes), N°105/octobre 2012
- **La crise économique mondiale et son impact sur l'économie du Maroc.**  
REMALD (Etudes), N°105/ octobre 2012
- **Du contrôle de gestion à l'évaluation des politiques publiques : le cas de la direction de la culture dans une mairie.**  
REMALD (Etudes), N°105/ octobre 2012
- **La régionalisation au Maroc entre le présent et l'avenir.**  
REMALD (Etudes), N°105/ octobre 2012
- **Prélèvement, TIP, télé règlement et virement : les commissions interbancaires, c'est (bientôt) fini.**  
Droit Bancaire et Financier, N°5/ septembre-octobre 2012
- **Le banquier face au délit d'abus de faiblesse.**  
Droit Bancaire et Financier, N°5/ septembre-octobre 2012
- **Une protection de la caution source de contentieux.**  
Droit Bancaire et Financier, N°5/ septembre-octobre 2012
- **La défense de la caution limitée par le principe de la concentration des moyens.**  
Droit Bancaire et Financier, N°5/ septembre-octobre 2012
- **Transparence financière pour les sociétés cotées et confidentialité des procédures d'arbitrage : quel équilibre ?**  
Droit Bancaire et Financier, N°5/ septembre-octobre 2012
- **Les fonds de dette : un environnement juridique et financier favorable à leur développement.**  
Droit Bancaire et Financier, N°6/ novembre-décembre 2012
- **Les principes de la libre administration et d'autonomie financière.**  
Revue Française de Finances Publiques N°119/septembre 2012
- **La comptabilité publique locale. Quelle transformation ? quels enjeux ?**  
Revue Française de Finances Publiques N°119/septembre 2012
- **Les collectivités territoriales et la maîtrise des dépenses publiques.**  
Revue Française de Finances Publiques N°119/septembre 2012
- **L'intercommunalité, source de marges de manœuvre financière.**  
Revue Française de Finances Publiques N°119/septembre 2012