

REPERES

N° 11 / juillet – septembre 2006

EDITORIAL	1
FOCUS :	4
TRESOR PUBLIC :	
↗ L'évolution de la fonction de comptable dans le cadre de la LOLF	5
↗ Descartes : le tableau de bord du Trésorier-payeur général	14
↗ La comptabilisation des impôts et autres transferts en comptabilité publique	20
↗ Contrainte par corps	22
↗ Les délits comptables	25
↗ Dialogue de gestion et performance.....	27
↗ Les opérateurs publics : le point de vue d'un agent comptable	34
FINANCES PUBLIQUES :	
↗ La mutation des contrôles : une révolution silencieuse.....	38
↗ La démarche des budgets opérationnels de dépense : une gestion publique en prise directe avec les réalités des services et des territoires.....	45
↗ La préparation des lois de finances dans le cadre de la LOLF.....	50
↗ Code général des impôts 2007 : sous la loupe des experts comptables.....	54
↗ Comment l'Etat traque les dépenses inutiles.....	58
↗ Le fisc tenté par l'externalisation du recouvrement.....	61
POLITIQUE ECONOMIQUE	
↗ Rapport annuel de Bank Al Maghrib.....	63
↗ Etat imposant, Etat impuissant : la France paralysée par sa dette.....	69
↗ Conseil national de la monnaie et de l'épargne : priorité au crédit.....	79
↗ La génération sacrifiée sur l'autel de la dette.....	81
BANQUE	
↗ Système d'information bancaire : l'urbanisation à l'épreuve du terrain.....	83
↗ Créances en souffrance, portefeuille hôtelier, ... Khalid ALIOUA se confie	87
↗ Nouvelle loi bancaire : les juteux marchés des instruments de paiement et de transfert de fonds	92
NTIC ET GRH	
↗ Financement de l'image : le banquier, le producteur et l'audimat.....	95
↗ Biométrie : les technologies se banalisent	96
↗ La force du réseau et l'expertise des métiers au service du sur mesure....	101
↗ Petit big-bang à la Fonction publique.....	103
↗ De l'avantage de pouvoir travailler plus longtemps	108
CHRONIQUE	
↗ " Vivement la révolte des cadres..."	110
A LA UNE DES PERIODIQUES	113

Le rapport de Bank Al Maghrib de l'exercice 2005 est emprunt d'optimisme malgré les chocs exogènes qui pèsent sur l'économie en général et les finances publiques en particulier. En effet, ledit rapport précise que les recettes n'ont progressé que de 12 % contre une augmentation de 14 % des dépenses, sous l'effet de l'élargissement des charges relatives à l'opération des départs volontaires, au déficit des caisses de retraite et à l'augmentation des prix des produits pétroliers ce qui a impacté négativement les finances publiques et déficit budgétaire par rapport à l'exercice 2004.

En matière de politique monétaire, le rapport retrace également en filigranes les principaux jalons de la politique monétaire. La méthodologie et l'approche y afférentes s'inscrivent, en substance, dans le nouveau statut de Bank Al Maghrib qui lui confère une large autonomie et indépendance en matières monétaire. Comme pour l'exercice précédent, l'année 2005 s'est caractérisée par la persistance de la liquidité que traduisent les flux de devises et l'expansion du crédit intérieur.

En revanche, en veillant à la stabilisation des prix et au bon fonctionnement du système de paiements, « la Banque des banques » n'admet la surliquidité que dans des limites acceptables. Elle procède donc à des retraits pendant les phases d'augmentation et à des injections pendant les phases de resserrement. La vitesse de circulation de la monnaie pour 2005 a connu donc un fléchissement par rapport à 2004. En ce sens, le nouveau statut de BAM interdit l'octroi de concours financiers à l'Etat en dehors de la facilité de caisse dont l'utilisation est soumise à des conditions restrictives. Le taux d'inflation reste donc gérable selon les extrapolations des experts de BAM et les tensions prévisibles sont susceptibles d'être contenues par le truchement d'une politique d'investissement qui mêle rentabilité financière, économique et sociale.

Le rapport précise, par ailleurs, que le nouveau statut permet à BAM de réunir toutes les conditions pour un fonctionnement serein des marchés monétaire et de change. Il en est ainsi du développement des systèmes et instruments de paiements à travers la mise en place de nouveaux canaux, notamment le système interbancaire marocain de télé-compensation (SIMT) et le système de règlements bruts du Maroc (SRBM) qui constituent des paravents précieux pour la sécurisation, la prévention des risques systémiques et la souplesse dans la gestion de trésorerie. A titre d'exemple, le SIMT a engagé des actions d'ordres technique et opérationnel consistant en l'élaboration des procédures pour l'échange dématérialisé des valeurs et la prévention de la fraude monétique.

L'action de BAM a porté, par ailleurs, sur l'assainissement du portefeuille des banques dont l'action a été couronnée par une réduction relativement sensible des créances en souffrance. Pour les sociétés d'assurances et les fonds de pension, l'action est en cours de finalisation.

Avec les réformes des normes internationales comptables et réglementaires fixées par le comité de Bâle, BAM s'est inscrite résolument dans cet ordre pour renforcer ses moyens d'intervention. Avec Bâle II, BAM dispose d'un nouvel outil pour renforcer la solidité du système financier via le respect d'un minimum de fonds propres par les établissements de crédit.

L'année 2005 s'est distinguée par le renforcement du cadre réglementaire au niveau des marchés financiers : c'est le cas ,à titre illustratif, du conseil déontologique des valeurs mobilières qui a vu son autorité s'élargir en lui conférant la prérogative d'octroi d'agrément aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières .De nouveaux textes seront adoptés en vue d'enrichir le dispositif législatif et réglementaire notamment les textes relatifs à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le faux monnayage .Un organe collectif est prévu à cet effet : il aura pour mission d'examiner toutes les questions relatives aux systèmes et moyens de paiement .

*Le Service de la Documentation et
de la Diffusion de l'Information*

FOCUS

L'UE accorde 80 M d'euros au Maroc pour le financement du programme d'appui à la réforme fiscale

MAP – 13/10/2006

Le Maroc et l'Union européenne (UE) ont signé, le 12 octobre 2006, une convention de financement du programme d'appui à la réforme fiscale, d'un montant global de 80 millions d'euros.

Ce programme porte sur le suivi des dépenses fiscales et assainissement des régimes dérogatoires, la réhabilitation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la définition d'une stratégie de réforme à moyen terme de l'impôt sur le revenu (IR) et la poursuite de la modernisation de l'administration fiscale.

La convention de financement a été signée par le ministre des Finances et de la Privatisation, M.Fathallah Oualalou et le chef de la délégation de la Commission européenne au Maroc, M. Bruno Dethomas.

La réforme fiscale objet de cette convention vise notamment la réduction progressive du champ des exonérations fiscales et la pérennisation de la publication du rapport sur les dépenses fiscales accompagnant les projets de lois de finances. Elle prévoit également la réduction du nombre de taux de la TVA et l'amélioration de l'efficacité de la gestion de cet impôt sans toutefois compromettre les objectifs sociaux. Le programme d'appui à la réforme fiscale au Maroc porte en outre sur la définition d'une stratégie de réforme à moyen terme de l'IR afin de rendre cet impôt plus équitable, améliorer son rendement et consolider par la suite la transition fiscale à moyen terme.

Le dernier volet de cette réforme a trait à la poursuite de la modernisation de

l'administration fiscale dans le but de rationaliser son organisation et de mieux assurer le recouvrement de l'impôt et le contrôle fiscal tout en améliorant les services rendus aux contribuables. Ce programme accompagnera le gouvernement dans le chantier de la réforme fiscale initiée ces dernières années et permettra la mise en oeuvre d'un de ses engagements importants dans le cadre de la politique de voisinage, à savoir la convergence progressive de notre système fiscal vers les normes internationales et européennes, a souligné M. Oualalou lors de la cérémonie de signature.

Il permettra de poursuivre la modernisation de l'environnement économique et institutionnel du Maroc et la création de conditions saines pour une croissance économique forte et durable, a indiqué M. Oualalou qui a rappelé notamment dans ce cadre les réformes initiées dans les domaines des finances, de la santé, de l'administration et des transports ainsi que les avancées réalisées en matière fiscale.

M. Dethomas, qui a salué la qualité des relations de coopération entre l'UE et le Maroc, a émis le souhait que ce programme de réforme puisse accompagner le Maroc dans la gestion de la transition fiscale marquée par la baisse des recettes douanières dans le contexte de la mise en oeuvre de l'accord d'association et d'une ouverture de plus en plus accrue.

L'évolution de la fonction de comptable dans le cadre de la LOLF

Nathalie Morin, Chef de service fonction comptable de l'Etat à la DGCP
La Revue du Trésor, juillet 2006

La LOLF fait émerger une fonction comptable renouvée et partagée

C'est bien, en effet, un nouveau partage des rôles qui émerge des dispositions de la loi organique, répartition innovante liée, d'une part, au nouvel environnement comptable qu'il faut appréhender et, d'autre part, à la valorisation d'une logique transversale de processus complémentaire des approches plus verticales articulées sur les organisations.

La réforme comptable crée un nouvel environnement cohérent

Quatre éléments au moins contribuent à modifier radicalement le positionnement de la comptabilité.

Les ambitions de la LOLF en matière de comptabilité sont clairement affirmées...

La réforme comptable participe directement à l'amélioration de la transparence et de l'efficacité de l'action publique. Une telle affirmation pourrait surprendre, le volet comptable de la loi organique n'ayant pas bénéficié du même écho médiatique que le volet budgétaire et apparaissant trop souvent comme secondaire, voire purement technique.

Pourtant, si le législateur organique a pris le soin d'inclure dans un texte de cette importance, au regard de notre hiérarchie des normes, des dispositions comptables précises et ambitieuses, et si le Conseil constitutionnel a confirmé qu'elles étaient indissociables de l'ensemble, c'est bien parce que la comptabilité dans ses diverses composantes, et singulièrement la comptabilité générale, participent directement à l'amélioration de la transparence et de l'efficacité de l'action publique.

De fait, la comptabilité ne fait que traduire l'action publique en termes financiers. Or la transparence des comptes est un élément clé de la confiance dans l'action publique.

Elle est donc porteuse d'un enjeu citoyen en permettant à ce dernier et à ses représentants d'exercer leurs droits fondamentaux. La comptabilité permet également d'améliorer la performance de l'action publique: ce n'est pas un hasard si toutes les réformes récentes des états se sont accompagnées d'une réforme comptable. C'est bien qu'il y a un consensus pour considérer que la comptabilité générale est un instrument de pilotage particulièrement utile en ce qu'elle fournit des éléments complets sur la situation financière et patrimoniale de l'Etat, sur ses passifs, ses engagements hors bilan. C'est cette photographie qui doit fournir la visibilité sur le moyen-long terme, sur les marges de manoeuvre en matière de finances publiques et enfin sur la soutenabilité budgétaire de telle ou telle politique.

De même, la comptabilité doit devenir un instrument de pilotage au service des gestionnaires, en leur permettant de réaliser un certain nombre d'arbitrages (au plan immobilier, au plan de la sous-traitance...).

Mais pour que la comptabilité générale joue ce rôle ambitieux, il faut évidemment qu'elle véhicule les informations nécessaires. L'introduction d'une véritable comptabilité d'exercice constitue de ce point de vue un progrès majeur. L'Etat s'est donc doté d'un référentiel inspiré des meilleurs standards internationaux privés et publics, mais sans dogmatisme. Le but n'est en effet pas d'imiter les entreprises cotées en bourse, mais d'emprunter à un univers qui sait utiliser les potentialités de la comptabilité générale, les bonnes pratiques permettant d'améliorer l'action publique tout en tenant compte de ses spécificités (cf. l'article d'Eric Nouvel dans ce numéro).

Bien sûr, on ne passe pas du jour au lendemain d'une comptabilité de caisse dérivée de la comptabilité budgétaire à une comptabilité d'exercice « de dernière génération ». Les travaux qui sont conduits maintenant depuis trois ans sur le bilan d'ouverture attestent, s'il en était besoin, l'énormité de la tâche qui nous attend pour reconstituer la comptabilité de l'Etat. Car il ne

s'agit pas simplement de changer de référentiel, comme certaines comparaisons inappropriées avec la situation des entreprises devant appliquer les normes IFRS pourraient le laisser penser : il s'agit bel et bien de reconstituer la comptabilité de l'Etat (cf. l'article de François Tanguy dans ce numéro).

Le passage à la comptabilité d'exercice clarifie les rôles

Avant l'entrée en vigueur de la LOLF, la comptabilité générale était, il faut le rappeler, une comptabilité de caisse dont le fait générateur était l'encaissement des recettes ou le décaissement des dépenses.

Dans ce schéma, la comptabilité générale se confondait donc parfaitement avec le périmètre d'intervention du comptable public. Ainsi, pour un acte de paiement qui recevait un mandat, il effectuait les contrôles réglementaires de payeur et de caissier et mettait en paiement.

Le passage à la comptabilité d'exercice renforce le rôle des gestionnaires dans la production des écritures comptables. En étant à l'origine des dépenses et des recettes, ces derniers ont toujours participé à la fonction comptable, mais cette contribution n'était pas clairement identifiée, dès lors que le pouvoir de créer une écriture comptable était l'apanage du comptable public. En comptabilité d'exercice, ce rôle est plus fort et beaucoup plus visible. En effet, le fait générateur de l'enregistrement remonte au service fait certifié par le gestionnaire, certification qui génère la première écriture en comptabilité générale. De manière générale, toutes les novations introduites par la comptabilité d'exercice supposent une intervention du gestionnaire détenteur de l'information utile : recensement des charges à payer ; recensement et évaluation des amortissements et provisions, des immobilisations et stocks ainsi que des engagements hors bilan...

Les travaux entrepris depuis 2003 pour reconstituer le bilan d'ouverture de l'Etat en date comptable du 1er janvier 2006 attestent l'importance de la participation des gestionnaires à la fonction comptable. Dans ces conditions, la comptabilité générale déborde la sphère propre du comptable public et appelle à un raisonnement plus global intégrant l'ensemble des acteurs concernés.

La certification des comptes de l'Etat sécurise la qualité comptable

Pour que la comptabilité puisse jouer le rôle ambitieux que lui assigne la LOLF, il faut qu'elle soit fiable. De ce point de vue, la LOLF impose à l'Etat les mêmes obligations que celles que le Code de commerce impose aux entreprises : régularité, sincérité, image fidèle et elle soumet les comptes de l'Etat à la certification de la Cour des comptes.

Ce processus de certification par la Cour des comptes a, pour le sujet qui nous intéresse, des conséquences importantes. En effet, l'exercice consiste, pour le certificateur, à obtenir par ses investigations l'assurance raisonnable que les comptes sont conformes au référentiel, notamment au regard des grands principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle, déjà cités. Cette opinion ne peut être obtenue qu'en vérifiant que les procédures mises en oeuvre par les différents acteurs permettent de garantir la correcte application de ce référentiel.

La fiabilisation des écritures comptables suppose donc de sécuriser l'ensemble du processus par lequel elles transitent et pas seulement les conditions de son enregistrement final. Autrement dit, la phase amont de la dépense, qui va de l'engagement à la constatation du service fait, conditionne la qualité finale de l'écriture comptable et doit être entourée des mêmes garanties que la phase aval, qui s'étend de la réception du mandat à son paiement, sans parler des écritures d'inventaire.

Il faut, par ailleurs, raisonner en fonction des risques que les états financiers ne satisfassent pas aux exigences de qualité comptable. Or, l'approche par les risques est indissociable d'une décomposition des états financiers en cycles, processus et procédures permettant de préciser l'environnement de contrôle et de mieux appréhender les risques concrets.

Seul, en effet, un raisonnement par processus intégrant tous les acteurs dont l'activité débouche sur une écriture comptable permet d'améliorer la qualité comptable des états de synthèse soumis à la certification.

Le déploiement de progiciels de gestion intégrée structure les évolutions

Les progiciels de gestion intégrée ne sont plus conçus uniquement autour d'une logique de structures, mais visent, au

contraire, à rééquilibrer leur architecture en intégrant des approches par fonctions ou processus. L'existence d'un *workflow* unique, dans lequel interviennent successivement les différents acteurs, favorise cette vision globale et intégrée par processus et modifie les habitudes de travail. C'est la raison pour laquelle les travaux liés au futur progiciel CHORUS, destiné à remplacer l'ensemble des applications de dépense et de comptabilité ainsi que certaines applications ministérielles de gestion dans les services centraux et déconcentrés à partir de 2009, ont été précédés d'une phase de réingénierie des processus associant aussi bien les ministères gestionnaires que les autorités chargées du contrôle financier et les comptables. Dans CHORUS, les écritures comptables seront initiées directement par les gestionnaires, ce qui rend nécessaire la prise en compte des préoccupations comptables le plus en amont dans la conception et le fonctionnement du système d'information (notamment la piste d'audit). C'est tout l'enjeu de l'approche intégrée par processus.

L'organisation classique structurée autour des acteurs s'enrichit

Les limites de l'organisation par acteurs sont dépassées par une vision plus matricielle

Pour répondre à la technicité croissante des missions, les différents métiers de l'entreprise ou de l'Administration ont eu tendance à se spécialiser en développant des compétences propres et des systèmes d'informations aptes à répondre aux besoins spécifiques de chaque métier. Cette spécialisation des fonctions a répondu, dans un premier temps, à ses objectifs en développant des expertises et en dégageant des gains de productivité non négligeables. Mais cette organisation par métier a conduit progressivement à un cloisonnement excessif à la fois tant sur les plans fonctionnel qu'informatique.

Chaque métier développe sa propre logique en oubliant parfois qu'il est une composante d'un tout. Pour des activités transverses, telles que la comptabilité ou le contrôle de gestion, qui interviennent en aval des métiers (RH, recouvrement, gestion des immobilisations et des stocks...), ces organisations en silo atomisent les fonctions et les systèmes d'information. La

reconstruction de la cohérence globale de la structure nécessite la mise en place de mécanismes coûteux pour assurer la transmission et garantir la fiabilité des données, en particulier pour assurer la compatibilité et le dialogue entre les systèmes d'information différents.

Outre cette absence de vision horizontale et cette perte d'informations, l'organisation exclusive par acteur présente l'inconvénient de créer des lourdeurs et des redondances préjudiciables à l'efficacité globale de l'Administration.

Le « mythe » du contrôle exhaustif et à *priori* de la dépense par le comptable public illustre bien les effets pervers d'une organisation en tuyaux d'orgue où les acteurs s'ignorent les uns les autres. Un contrôle exercé indépendamment des risques et enjeux de la dépense, comme des réalités des pratiques des ordonnateurs, rassure faussement : il n'est pas responsabilisant pour les gestionnaires qui ne sont pas incités ni même sensibilisés à la nécessité d'améliorer la qualité de leur mandatement ; il n'est pas vertueux dans la mesure où il porte sur un *output* somme toute tardif du processus de la dépense (le mandat) sans jamais favoriser la prévention des risques en amont ; il n'est pas sécurisant, car il ne donne pas l'assurance que les dépenses à risques ont bénéficié d'un examen plus approfondi qu'une dépense répétitive de faible montant. En revanche, un tel contrôle est consommateur de ressources et source de lenteurs.

L'exemple des délais de paiement est également emblématique des limites d'un raisonnement analytique par opposition à une approche systémique. Depuis plusieurs années, la Direction générale de la Comptabilité publique s'est attachée à réduire les délais de paiement imputables au comptable afin que les fournisseurs n'aient pas à pâtir sur leur trésorerie de dysfonctionnements administratifs. La réduction du délai de paiement moyen du comptable a ainsi constitué un objectif prioritaire inscrit au contrat pluriannuel de performance 2003-2005 et a été reconduit dans le contrat 2006-2008. Outre la rénovation des contrôles de la dépense, dont le but est avant l'amélioration de leur efficacité, de nombreuses initiatives susceptibles d'accélérer les paiements

publics ont été prises : simplification de pièces justificatives, promotion de la carte achat, dématérialisation des procédures... Sous les effets conjugués de ce pilotage renforcé et de ces actions volontaristes, le délai moyen de paiement a été ramené de 6,97 jours en 2002 à 4,7 jours en 2005. Mais la valeur cible du contrat pluriannuel 2006-2008, à savoir 4,5 jours, doit plus ou moins être considérée comme la valeur plancher en deçà de laquelle il n'est pas souhaitable de descendre sauf à dégrader la qualité du contrôle du comptable. Il est donc clair que l'amélioration des délais de paiement des fournisseurs ne peut plus passer que dans une amélioration de la phase amont, et donc dans une approche globale du processus et non plus une approche par acteur. C'est la raison pour laquelle un indicateur de délai global de paiement intégrant le délai de mandatement de l'ordonnateur a été introduit dans le nouveau contrat pluriannuel de performance 2006-2008.

La nécessité d'une approche globale par processus valorise la fonction au même titre que la structure

La recherche de la performance, de la qualité et le souci de maîtriser les risques ont conduit les organismes publics et privés à s'interroger sur leur organisation. On a ainsi assisté, ces dernières années, à une mutation profonde consistant à remplacer des architectures structurées verticalement par des organisations fonctionnant dans une logique horizontale. Pour dépasser ces cloisonnements entre acteurs, une approche totalement intégrée dans une logique de processus est privilégiée. Progressivement, cette nouvelle logique s'impose dans des domaines aussi différents que la certification qualité, l'audit ou bien le fonctionnement des systèmes d'information avec les PGI.

Appliquée au domaine comptable, la logique par processus implique une nouvelle conception de la fonction comptable, dont le périmètre déborde les seuls services comptables et implique tous les métiers qui génèrent des événements ayant vocation à être traduits en comptabilité : services gestionnaires et ordonnateurs ; et, au sein du Trésor Public, postes non centralisateurs impôts et de

nombreux services en trésorerie générale (dépense, recouvrement, produits divers, dépôts de fonds au Trésor...).

Dans un tel contexte, la fonction comptable ne pouvait qu'être partagée, mais le texte organique en a tout logiquement tiré des conséquences pragmatiques, s'agissant du comptable. Pragmatisme dans la mesure où son rôle est ainsi conforté sans que cela ne remette en cause le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables.

La LOLF fait évoluer en profondeur le rôle du comptable mais dans le cadre confirmé et conforté de notre organisation financière

L'article 31 du texte organique confie au comptable un rôle central qu'il ne peut exercer que dans le cadre d'une forte évolution des modes de contrôle des opérations et des procédures. Certains ont pu penser que cette trajectoire pouvait conduire à rendre obsolète le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. La mise en oeuvre de la LOLF démontre qu'il n'en était rien, bien au contraire. L'enjeu de qualité comptable justifie plus que jamais une distinction fonctionnelle clairement affirmée.

Le comptable au centre d'une forte mutation des dispositifs de contrôle

Au regard des dispositions de l'article 31 de la LOLF, qui font du comptable le garant de la qualité comptable, celui-ci ne peut plus se limiter à un rôle de simple teneur de comptes. Son périmètre d'intervention, constitué par ses investigations traditionnelles liées à la régularité des opérations, doit être étendu à l'évaluation des procédures. L'objectif de fiabilité des comptes suppose, en effet, de repenser les dispositifs de maîtrise des risques et d'adapter les contrôles. L'ensemble des acteurs doit garantir la fiabilité de ses procédures débouchant sur des écritures comptables par le renforcement des dispositifs de contrôle interne comptable. Le comptable public doit, pour sa part, moduler ses contrôles en fonction de la réalité des risques, et, comme la LOLF l'y invite, s'assurer de la sincérité des enregistrements et du respect des procédures. Enfin, et c'est tout l'apport du raisonnement par processus, les interventions des différents acteurs de la fonction comptable doivent être complémentaires pour garantir, au final, la qualité des comptes et la performance de l'action publique.

La rénovation des dispositifs de contrôle interne comptable est emblématique de la nouvelle fonction comptable

Dans le cadre d'une fonction Sans attendre l'entrée en vigueur de la LOLF, la Direction générale de la Comptabilité publique a rénové en profondeur les modalités de contrôle de la dépense par les comptables publics pour les rendre plus performants et favoriser leur adaptation à l'évolution de la fonction comptable.

Il convient tout d'abord de rappeler que les contrôles de la dépense participent directement à la qualité comptable. Chacun conviendra aisément que le contrôle de l'imputation comptable introduit par la LOLF est en effet un déterminant important de la qualité des

comptable partagée, le levier privilégié d'amélioration de la qualité comptable réside dans le renforcement des dispositifs de contrôle interne comptable. Se conformant à un vaste mouvement international, né de la débâcle ENRON et concrétisé par la loi Sarbanes -Oxley de 2002 et la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003, l'administration française s'est engagée dans une démarche de renforcement des dispositifs de contrôle interne comptable.

Le passage en comptabilité d'exercice et l'objectif de certification fixé par la LOLF imposent en effet une adaptation et une plus grande formalisation des dispositifs antérieurs. Pour chaque processus, chaque service compétent doit donc analyser ses risques et mettre en place les parades appropriées.

S'agissant du Trésor Public (cf. l'article d'Alain Caumeil dans ce numéro), le dispositif de contrôle interne, adossé à une analyse fine des risques comptables, a été restructuré autour de trois niveaux et bénéficie désormais de nouveaux acteurs spécialisés que sont les cellules de qualité comptable ainsi que de nouveaux outils performants (référentiels de contrôle interne, grilles d'analyse, organigrammes fonctionnels types, guides de procédures comptables...).

La rénovation des comptes traditionnels de la dépense favorise un allègement des contrôles sur pièce

comptes. Une erreur d'imputation entre un compte de classe 2 (immobilisations) et un compte de classe 6 (charges) est de nature à affecter la qualité des états de synthèse soumis à certification. Mais au delà, il faut être conscient que la qualité comptable ne se limite pas au contrôle de l'imputation comptable et repose largement sur les contrôles de la dépense prévus par les articles 12 et 13 du RGCP. En effet, la notion clé d'image fidèle a été déclinée en six critères opérationnels pour faciliter l'appréhension de la notion de qualité comptable. Ainsi, en vérifiant la présence des pièces justificatives de la

dépense, le comptable public veille au respect du critère de « réalité », et plus spécifiquement du sous-critère « justification » de l'écriture enregistrée en comptabilité. De la même façon, le contrôle de la liquidation de la dépense revient à s'assurer du critère d' « exactitude » en comptabilité, autrement dit la correcte évaluation chiffrée des actifs et des passifs enregistrés en comptabilité.

Compte tenu de ce recoupement entre le contrôle de la dépense et les préoccupations de qualité comptable, la pertinence et l'efficacité des contrôles de la dépense méritent donc une attention particulière. Les travaux conduits au cours des dernières années pour introduire puis généraliser le contrôle hiérarchisé de la dépense et pour expérimenter le contrôle allégé en partenariat entendent répondre à ces enjeux renouvelés.

Sans décrire précisément ces modalités de contrôle qui ont fait l'objet d'articles précédents, rappelons simplement que le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) consiste à moduler le contrôle du comptable en fonction d'une part des risques et enjeux attachés à chaque nature de dépense et, d'autre part, en fonction de la qualité du mandatement de chaque ordonnateur, telle qu'elle peut être analysée sur pièces.

Le contrôle allégé en partenariat (CAP) permet d'apprécier la qualité de la procédure de dépense sur place, grâce à un audit partenarial conduit par des représentants du gestionnaire et du comptable. Lorsque l'audit permet de conclure que la procédure est bien maîtrisée, une convention peut être signée entre l'ordonnateur et le comptable, aux termes de laquelle le comptable allège son contrôle, notamment en l'exerçant *a posteriori*.

Il apparaît donc clairement que ces deux modalités de contrôle répondent parfaitement aux impératifs de qualité comptable dans le cadre d'une fonction comptable partagée.

En effet, la philosophie qui les sous-tend est de proportionner les contrôles aux risques et aux enjeux. Les principaux

enjeux financiers sont ainsi couverts, les opérations non intégrées aux échantillons de contrôle représentant un volume important mais des montants non significatifs. Cette démarche fondée sur le seuil de matérialité rejoint d'ailleurs l'approche traditionnelle du certificateur.

Par ailleurs, la prise en compte de la qualité des pratiques de l'ordonnateur atteste que le comptable public se situe bien dans un processus intégré où chaque acteur doit prendre en considération l'intervention de celui qui l'a précédé pour rendre sa propre action plus efficace et améliorer la performance d'ensemble de la dépense publique. En centrant ses contrôles sur les natures de dépenses risquées et sur les ordonnateurs dont les pratiques sont les moins sécurisées, le comptable public aide à fluidifier l'exécution des dépenses dont le processus est bien maîtrisé et accroît sa plus-value sur les dépenses pouvant présenter un risque en termes de régularité ou de qualité comptable.

Enfin, la hiérarchisation et l'allègement des contrôles du comptable public sont la conséquence logique de la fiabilisation des procédures par les gestionnaires. On ne peut pas à la fois inciter les gestionnaires à renforcer et à formaliser leurs dispositifs de contrôle interne comptable et à maintenir un contrôle exhaustif et systématique du comptable. Les restitutions du contrôle hiérarchisé de la dépense doivent aider les gestionnaires à affiner leur diagnostic sur les procédures qui présentent le plus de risques et la maîtrise des procédures par les gestionnaires doit se traduire par une diminution des contrôles.

Fondées sur une évaluation des procédures, ces modalités de contrôle sont cohérentes avec les prescriptions de l'article 31 de la LOLF. Elles respectent également l'esprit de la LOLF qui vise à responsabiliser les gestionnaires.

L'audit interne Comptable et financier est le garant de l'efficacité du dispositif de contrôle interne comptable

La clé de voûte du dispositif de fiabilisation de la comptabilité dans le cadre d'une fonction comptable partagée réside dans l'audit comptable et financier.

Tout d'abord, tout dispositif de contrôle interne comptable doit faire l'objet d'une évaluation régulière par des professionnels de l'audit, indépendants des structures responsables de la mise en place du contrôle interne.

C'est, en effet, la seule façon de vérifier la réalité et l'efficacité du contrôle interne comptable, la bonne adaptation des mesures aux risques identifiés et de favoriser leur amélioration constante. De ce point de vue, l'audit comptable et financier est bien une composante indissociable du dispositif de contrôle interne comptable.

Ensuite, seul l'audit peut appréhender la fonction comptable dans sa globalité. Le comptable, responsable de la qualité des comptes, de la sincérité des enregistrements et du respect des procédures aux termes mêmes de la LOLF, ne maîtrise pas l'ensemble des opérations participant à l'élaboration du compte général de l'Etat. L'audit comptable et financier est donc l'unique moyen d'assurer son nouveau rôle.

On relève d'ailleurs que, dans le secteur privé comme dans le secteur public, toutes les organisations dont les comptes sont soumis à certification et qui sont désireuses d'améliorer la qualité comptable, se sont dotées d'une fonction d'audit interne comptable et financier. C'est notamment le cas de la Commission européenne et de nombreux Etats tels que le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande...

Dans le cadre d'une comptabilité patrimoniale d'exercice, la reconnaissance physique, à la base de toute démarche d'audit, apparaît par ailleurs comme incontournable pour s'assurer de la réalité d'un actif précis (immobilisation, factures en instances...). La vérification physique des biens et stocks donne l'assurance de la qualité de la tenue des inventaires ainsi que de la bonne application des règles de dépréciation des biens immobiliers et mobiliers.

De même, l'exhaustivité et la sincérité des charges et des produits rattachés à un exercice ne peuvent être efficacement contrôlées que si le comptable a la possibilité de recenser chez les

gestionnaires les dépenses en instance. Enfin, la recherche, avec le gestionnaire, des principaux risques susceptibles d'engager la responsabilité financière de l'Etat (provisions pour risques et charges, engagements hors bilan) peut seule permettre au comptable de fiabiliser les écritures ou informations mentionnées en annexe du compte général de l'Etat.

Au total, les contrôles sur pièces sont insuffisants au comptable pour que ce dernier puisse passer des écritures comptables en ayant une assurance raisonnable que celles-ci retracent fidèlement la réalité exigée par le nouveau référentiel comptable. Si le comptable public peut donc alléger un certain nombre de contrôles sur pièces, il doit en revanche renforcer sa capacité à apprécier les procédures sur place à travers les audits internes comptables et financiers.

Des audits comptables et financiers, conduits en partenariat avec les auditeurs des différents ministères, sont seuls de nature à apporter cette assurance. La complémentarité entre la spécialisation des auditeurs du Trésor Public, sur l'audit comptable et financier, et la connaissance métier des auditeurs des ministères garantit une efficacité optimale des audits.

Enfin, il convient de noter que l'audit comptable et financier est complémentaire des travaux conduits par la Cour des comptes en sa qualité de certificateur des comptes de l'Etat (cf. l'article de David Litvan dans ce numéro). Tout certificateur s'appuie sur les travaux de contrôle interne et d'audit interne comptable et financier du certifié pour exprimer son opinion sur la qualité des comptes.

En tant que garants de la qualité des comptes, les comptables de l'Etat ont donc vu leur champ d'action à la fois étendu mais aussi rationalisé, notamment s'agissant des contrôles. Cette mutation s'opère tout naturellement dans le cadre confirmé de notre organisation financière caractérisée par l'existence d'un réseau de comptables publics spécialisé distinct des gestionnaires/ordonnateurs.

Le socle de la séparation

ordonnateurs - comptables confirmé et conforté

L'atout d'un réseau comptable spécialisé se mesure en termes de professionnalisation

L'existence d'un réseau spécialisé est un atout qu'il convient d'apprécier à sa juste valeur. En effet, tandis que d'autres Etats doivent constituer des équipes comptables pour mettre en

oeuvre leurs réformes comptables, la France peut s'appuyer sur un réseau de professionnels de la comptabilité. Car si l'Etat français découvre la comptabilité d'exercice, le comptable public la pratique depuis de nombreuses années, dans le secteur des collectivités locales ou des établissements publics nationaux. L'expertise acquise est ainsi mutualisée et constitue un gage de qualité pour la réforme en cours.

Disposer de comptables publics spécialisés est, par ailleurs, la meilleure garantie pour relever les défis qualitatifs de la LOLF qui ajoute une forte plus-value au métier en le faisant évoluer vers une meilleure évaluation des procédures, la garantie de la qualité des comptes et la valorisation de l'information financière et comptable.

De la même façon, l'organisation centralisée des comptes de l'Etat nous est enviée par de nombreux Etats dans lesquels les comptes publics ne sont pas unifiés, mais produits par agence ou département ministériel. La capacité de l'administration française à réaliser un compte unique pour l'Etat est un réel avantage dans la perspective de la certification.

C'est un peu comme si le réseau du Trésor Public constituait une sorte de service à compétences partagées au bénéfice de l'ensemble de l'administration française.

La séparation fonctionnelle de l'ordonnateur et du comptable trouve une légitimité renforcée et élargie au

regard des impératifs de qualité comptable

L'émergence d'une fonction comptable partagée peut à tort être interprétée comme remettant en cause la séparation fonctionnelle de l'ordonnateur et du comptable, alors qu'au contraire la recherche de la qualité comptable suppose cette séparation.

Il faut en effet bien comprendre que cette organisation des tâches sécurise les procédures financières. Il suffit pour s'en convaincre de se reporter aux référentiels de contrôle interne internationaux et de regarder ce qui se passe dans toute organisation performante : celui qui ordonne une charge ou un produit n'est jamais celui qui les comptabilise.

Cette séparation des fonctions répond à la nécessité de ne pas confier à un seul agent l'ensemble d'un processus, pour parer aux risques de fraude ou d'erreur qui sont, par ailleurs, de nature à affecter la qualité comptable. Ce principe organisationnel est donc renforcé par l'impératif de qualité comptable, et ce d'autant plus que les inconvénients qui lui étaient traditionnellement attachés ont été dépassés : l'informatisation des procédures a favorisé le rapprochement des acteurs en leur permettant de travailler sur des fichiers communs ou sur un même *workflow*. Par ailleurs, l'évolution des contrôles (cf. CHD et CAP *supra*) a permis de supprimer ce qui pouvait apparaître comme des redondances et d'améliorer le délai de paiement. Par ailleurs, l'expérience des services facturiers (cf. l'article d'Adèle Lieber dans ce numéro) montre que la séparation fonctionnelle de l'ordonnateur et du comptable n'est nullement un obstacle à la mise en place d'organisations innovantes et performantes de la dépense.

Par conséquent, l'évolution des rôles respectifs du gestionnaire et du comptable ne contrarie en rien le principe de séparation fonctionnelle entre ces deux acteurs, dont la modernité se trouve ainsi confirmée. En conclusion, la LOLF donne à la

fonction comptable une légitimité fortement accrue en termes d'enjeux. Elle en étend le champ par le choix d'une véritable comptabilité d'exercice qui implique les gestionnaires comme acteurs à part entière auprès du comptable.

Pour ce dernier, et notamment au regard de la teneur de l'article 31, elle fixe, pourrait-on dire, une nouvelle frontière qui intègre l'évaluation des procédures. Ces mutations sont très lourdes en termes de réflexions organisationnelles et fonctionnelles. Cependant, elles n'ont pas conduit le législateur organique à remettre en cause le principe traditionnel de la séparation des ordonnateurs et des comptables. C'est bien là la meilleure preuve de la pertinence et de l'adaptabilité de ce principe. Alors que d'aucuns pouvaient le juger dépassé, il trouve bien au contraire, dans le cadre d'une fonction comptable partagée, une nouvelle légitimité conforme à la logique d'un texte organique qui affiche clairement ses ambitions en termes d'efficacité, de responsabilisation et de transparence.

DESCARTES : le tableau de bord du Trésorier-payeur général Origine et déroulement du projet

Nicolas Flament, Adjoint au directeur de projet contrôle de gestion à la DGCP en charge du projet Descartes.

La Revue du Trésor, juillet 2006

Origine et déroulement du projet Définition du tableau de bord

Le tableau de bord est l'outil privilégié du pilotage. La définition qu'en a donné la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (« Le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat », juin 2002) est la suivante : « un ensemble d'indicateurs, à un niveau suffisamment agrégé, à destination des responsables quel que soit leur niveau hiérarchique (directeurs et sous-directeurs d'administration centrale, chefs des services déconcentrés, etc.), en vue de leur permettre de connaître l'état d'avancement des programmes ou des orientations dont ils doivent assurer la mise en oeuvre et pour lesquels ils doivent atteindre un objectif spécifique. C'est un outil d'aide à la gestion, conçu pour analyser la performance. Le tableau de bord est centré sur les points clés de gestion, c'est-à-dire sur les objectifs majeurs prioritaires, stratégiques et/ou sur les risques liés à l'activité de la structure à un instant donné, et qu'il est nécessaire de suivre de près, de placer sous le contrôle de l'unité ou du service afin d'éviter d'éventuels dérapages. Comme il est axé sur les points clés de gestion, le tableau de bord n'a pas vocation à couvrir tous les champs de l'activité d'un service ou d'une entité. »

Il doit permettre notamment de :

- construire les bases d'un système de management stratégique intégré (il rend lisible la stratégie de l'organisation, il permet d'assurer la cohérence entre les objectifs des services et la stratégie globale) ;
- suivre l'évolution des résultats des indicateurs jugés pertinents à chaque niveau de responsabilité ;
- faciliter l'analyse susceptible d'expliquer

les écarts observés ;

- être un instrument d'aide à la décision ;
- servir de support à l'animation des équipes.

Origine du besoin

Le dispositif actuel de tableau de bord départemental ne répond plus aux exigences citées ci-dessus. En effet, les départements ayant développé d'autres dispositifs locaux, la cohérence et l'homogénéité nécessaires à un pilotage efficace ne sont plus assurées. De plus, les sous-directions métiers ont chacune conçu des tableaux de bord sectoriels (DELPHEs, RAR...), eux-mêmes distincts des outils de pilotage de la ressource (COGITO, ORE...). Il est apparu incontournable de doter les trésoreries générales d'un tableau de bord de synthèse centré sur les indicateurs de performance et permettant de mesurer et d'analyser l'efficacité et l'efficience.

Conduite et avancement du projet

La direction de projet contrôle de gestion, mise en place auprès du directeur général fin 2004, a été chargée en 2005 d'assurer la maîtrise d'ouvrage du projet informatique de création d'un nouveau tableau de bord automatisé baptisé DESCARTES. Afin de répondre aux attentes du réseau, la conduite de ce projet s'appuie sur un comité utilisateurs composé de 12 départements qui se prononce sur les choix fonctionnels, la sélection des indicateurs à inclure dans la bibliothèque et l'ergonomie.

DESCARTES fait l'objet, depuis début 2005, d'un développement portant sur le cadre général de l'application et sur l'automatisation du calcul des indicateurs du

recouvrement. Cette première version fera l'objet d'une livraison à l'été 2006. Quelques départements seront sollicités pour tester l'outil avant une généralisation progressive à l'automne 2006. Le déploiement de l'outil sera accompagné d'un dispositif de formation adapté aux différents utilisateurs (équipe de direction, contrôleurs de gestion, chefs de poste ou de service) et d'un guide utilisateur. La direction de projet a par ailleurs procédé, auprès de la sous-direction en charge du secteur public local, au recensement des indicateurs de performance à retenir dans DESCARTES en se fondant sur une sélection d'informations produites par le tableau de bord du secteur public local (DELPHES). Une démarche analogue sera menée pour le recensement des indicateurs de la Dépense et de la Comptabilité de l'Etat. L'automatisation du calcul de ces différents indicateurs conduira à la livraison de versions successives de DESCARTES au cours de l'année 2007 incluant progressivement les différents métiers du Trésor Public.

Un suivi automatisé de la performance

Constitution d'un info-centre

Une des causes identifiées de sous-utilisation des outils précédemment mis en place est le temps nécessaire à la collecte des informations. L'objectif de DESCARTES est donc de fournir automatiquement la donnée afin que l'utilisateur puisse se focaliser sur son analyse.

La solution technique retenue pour fournir aux futurs utilisateurs ces données de manière automatique est la mise en place d'une application WEB accessible de manière sécurisée (habilitation nominative) depuis l'Intranet de la DGCP (MAGELLAN). Cette application décisionnelle repose sur un entrepôt de données alimenté automatiquement et géré avec les technologies SAS propres à l'info - centre INCA de la DGCP. La base de données du tableau de bord DESCARTES se nourrit d'une sélection d'informations puisées dans les applicatifs de gestion et les systèmes décisionnels métiers assurant ainsi la fiabilité et la cohérence des données. A titre

d'exemple, les indicateurs du recouvrement sont alimentés par les applications du Trésor que sont REC, RAR et la CGL (puis à terme par COPERNIC). Cette alimentation porte sur une sélection d'indicateurs stratégiques centrés sur la mesure de la performance plus que sur celle de l'activité. L'équipe de direction disposera ainsi d'un outil synthétique de pilotage portant sur une sélection d'indicateurs stratégiques et lui permettant d'appréhender également l'efficience. La mise à jour des données se fait mensuellement pour tous les indicateurs qui le permettent (certains indicateurs ont une périodicité plus grande, l'indicateur de qualité de service (PVFI) par exemple ne fait l'objet que de deux mesures par an et par département).

Mise à disposition d'une bibliothèque d'indicateurs

Les indicateurs dont le suivi sera possible dans DESCARTES sont répartis en cinq métiers : les quatre grands métiers du Trésor Public (recouvrement des recettes de l'Etat ; secteur public local ; comptabilité ; dépense) et un métier « support » qui regroupera à terme des indicateurs concernant les ressources humaines (absentéisme, formation, rotation des effectifs...) et l'environnement informatique (disponibilité des applications...).

Le métier recouvrement, dont l'automatisation fait l'objet de la première version de DESCARTES, comprendra ainsi 42 indicateurs. Les travaux menés avec la sous-direction concernée pour la définition des indicateurs du secteur public local identifient une cinquantaine d'indicateurs. A terme, la bibliothèque de l'application devrait être constituée de 150 indicateurs mis à disposition. Il est important de préciser que ce nombre important, pertinent pour une bibliothèque, n'implique évidemment pas qu'ils soient tous suivis dans le tableau de bord. Il s'agit bien de couvrir un champ suffisamment large pour que chaque département puisse y trouver le nombre restreint d'indicateurs exprimant ses priorités stratégiques de pilotage.

Un tableau de bord de synthèse centré sur les résultats du BOP départemental

Les indicateurs du BOP et les niveaux d'objectifs départementaux qui y sont associés constituent la feuille de route annuelle des TPG. C'est sur cette base commune qu'est effectué le pilotage de l'ensemble du réseau. En conséquence, l'application DESCARTES propose notamment le suivi d'un tableau de bord départemental de synthèse comprenant uniquement les indicateurs du BOP (répartis dans les quatre grands métiers évoqués plus haut).

Dans la première version de l'outil, seuls les indicateurs du métier recouvrement sont automatisés. Les autres indicateurs du BOP pourront être suivis par saisie manuelle des résultats.

Un tableau de bord personnalisable

En plus du tableau de bord de synthèse BOP, l'utilisateur pourra librement personnaliser son suivi en y ajoutant des indicateurs complémentaires issus de la bibliothèque et correspondant à des priorités locales.

Des axes d'analyse variés

Tout l'intérêt de l'outil est d'offrir aux équipes de direction départementales des possibilités d'analyse de leurs performances afin d'orienter leurs décisions et d'objectiver le dialogue de gestion qu'elles conduisent avec les postes comptables ou les services de la trésorerie générale. La conception de DESCARTES s'est donc attachée à fournir des axes d'analyse variés aux futurs utilisateurs.

L'atteinte des objectifs

C'est l'axe fondamental du contrôle de gestion, il traduit l'efficacité de la structure dans l'obtention des résultats. A chaque indicateur, l'utilisateur peut associer un niveau d'objectif annuel.

Chaque mois, le taux d'atteinte de l'objectif est mis à jour dans le tableau de bord.

Le taux d'atteinte de l'objectif annuel est un paramètre fondamental pour analyser et comparer les performances des différentes structures. En effet, la diversité des contextes locaux rendrait peu pertinente la comparaison des résultats bruts. Dans la mesure où un dialogue de gestion efficace et une bonne analyse des potentiels ont permis une fixation d'objectifs réalistes et ambitieux à chaque structure, on peut estimer que les taux d'atteinte des objectifs peuvent être comparés de manière plus pertinente que les résultats eux-mêmes. Ce paramètre ne permet pas néanmoins d'interpréter le résultat en cours d'année, il faut lui adjoindre un autre axe d'analyse.

L'évolution temporelle des résultats

C'est un axe d'analyse classique qui permet de comparer le résultat avec celui obtenu à la même période de l'année précédente.

Il autorise ainsi une projection des résultats en cours d'année, dans la limite d'un environnement toutes choses égales par ailleurs. L'outil DESCARTES offrira à terme cinq années d'historique des résultats.

L'évaluation comparative et l'attribution de cotations illustrant la performance

Cette analyse repose sur la faculté offerte aux utilisateurs de paramétrer des groupes de références auxquels seront comparés les résultats de la structure (pour le département par exemple, comparaison possible avec les résultats nationaux, régionaux, du groupe homogène ou d'une sélection libre de départements). La même démarche s'applique aux postes comptables : comparaison avec les résultats départementaux, avec les TP d'un département, les postes spécialisés « hôpital » d'une ou plusieurs régions, une sélection de poste qu'ils soient ou non du même département...

La comparaison à des structures similaires offre à l'utilisateur des repères infra-annuels lui permettant de déterminer s'il prend du retard ainsi qu'une perspective du « possible » lui permettant d'évaluer les résultats que d'autres parviennent à obtenir.

L'évaluation comparative se fonde sur une comparaison des résultats obtenus par la structure aux résultats qu'obtient le groupe de référence. Cette logique tend à générer un processus d'amélioration continue des méthodes et des résultats alimentés par les échanges entre responsables locaux. En effet, la comparaison de l'efficacité et de l'efficience obtenues par une sélection de structures de même type permet de faire émerger des solutions techniques et des approches organisationnelles plus performantes que d'autres. A partir de cette observation, un travail de recensement des bonnes pratiques ainsi que des échanges d'expériences peuvent être réalisés.

L'application DESCARTES offrira donc à chaque utilisateur la possibilité de créer librement des groupes de références de structures qu'il estime comparables à la sienne et qui constitueront la base de l'analyse comparative. Cette création de groupes pourra être réalisée soit par une sélection directe dans la liste des structures, soit par une sélection de critères (nombre d'articles de rôles pris en charge, présence d'un DI...).

C'est dans le cadre de cette logique comparative que l'application attribuera un indice « efficacité » pour chaque grand métier. Pour chacune des structures du groupe de référence considéré, un taux d'atteinte moyen des objectifs du métier est calculé. Ces taux moyens sont comparés entre eux et donnent lieu à l'affectation d'un indice « efficacité ». Cet indice détermine l'attribution d'un symbole visuel dans le tableau de bord de suivi (soleil, nuage, pluie) permettant de situer la performance d'une structure au sein du groupe de référence considéré. La cotation d'une structure n'est donc jamais faite dans l'absolu mais uniquement au regard du groupe de référence que l'utilisateur a lui même choisi.

Une approche de l'efficience

L'efficience se définit comme le rapport entre les résultats obtenus et les moyens humains et matériels mis en oeuvre pour y parvenir. Les mesures réalisées sur l'efficience n'ont d'intérêt que si elles peuvent être facilement utilisées et traduites en action. Cette préoccupation conduit dans DESCARTES à approcher l'efficience sous deux conditions : d'une part, les moyens pris en compte dans les calculs ne doivent comprendre que des coûts sur lesquels les directions locales disposent de marges de manoeuvre et, d'autre part, l'efficience n'a que peu d'intérêt en valeur absolue mais prend tout son sens dans le cadre d'une approche comparative.

La mesure et l'analyse de l'efficience permettront de déceler les structures (départements ou postes) qui auraient pu, à moyens identiques, obtenir de meilleurs résultats ou auraient pu minimiser la consommation des ressources pour atteindre leur objectif. Une fois cette détection réalisée, différentes analyses peuvent être menées pour déceler les causes de cette moindre efficience et y remédier : problème d'organisation, de formation, de motivation des collaborateurs, absentéisme ou montée en charge rapide de l'activité. L'analyse portera donc, dans ce cas, sur l'identification et la résolution de problèmes spécifiques à une unité de travail. A l'inverse, la détection des structures particulièrement efficaces et/ou efficaces doit conduire à l'identification et la mutualisation des bonnes pratiques.

Dans le cadre de DESCARTES, les résultats obtenus sont pondérés en fonction des moyens mis en oeuvre pour y parvenir et ce pour chaque métier. La pondération se réalise en prenant en compte uniquement les coûts sur lesquels les trésoriers disposent de marges de manoeuvre. Cette méthode de coûts partiels conduit à retraiter ou à exclure de la mesure de l'efficience un certain nombre de charges. S'agissant des charges de personnel, les départements n'ont pas d'action sur certains éléments de la masse salariale (ancienneté, GVT...). Ils disposent en revanche de marges de manoeuvre tant sur le nombre que sur l'affectation fonctionnelle des moyens humains et sur l'organisation des

processus.

Dans ces conditions, les charges de personnel doivent bien entendu être prises en compte tout en neutralisant les effets de l'ancienneté sur les rémunérations. Cette préoccupation conduit à adopter une méthode de coût standard. S'agissant des autres charges, la solution adoptée consiste à ne retenir que les charges qui présentent les trois caractéristiques suivantes : existence de marges de manoeuvre pour le responsable d'unité, existence de la charge dans toutes les structures, possibilité d'analyser la charge comme un inducteur de performance. Ces principes conduisent par exemple à exclusion du coût partiel des dépenses comme les loyers en raison de l'influence du marché immobilier local, de l'absence de marge de manoeuvre à court terme et de la disparité des situations (domanial ou locatif).

Les Indicateurs « support »

Les indicateurs supports de DESCARTES, qu'ils concernent les ressources humaines ou l'informatique, répondent à deux préoccupations. Tout d'abord, ils doivent permettre d'éclairer l'analyse de la performance. En effet, le taux d'absentéisme ou le taux de rotation peuvent constituer des facteurs explicatifs importants de la performance d'une structure. Il en est de même du taux de disponibilité des applications informatiques nécessaires aux métiers. D'autre part, la gestion des ressources humaines et l'informatique constituent des activités dont le pilotage par l'équipe de direction départementale est évidemment indispensable. Le tableau de bord intégrera ainsi, au fur et à mesure de la définition et de l'automatisation des indicateurs du métier « support », une vision prospective du pilotage en s'intéressant aux éléments qui conditionnent les performances futures : la ressource humaine et le développement technologique.

Un outil de pilotage et de structuration du dialogue de gestion

Les résultats sont suivis au niveau des postes comptables

L'ambition de cet outil est de fournir à l'équipe de direction départementale un véritable outil structurant le dialogue de gestion au sein du département. A cet effet, le tableau de bord ne se contente pas de fournir les résultats des indicateurs pour le département, le niveau de détail requis est celui du poste comptable. Le tableau de bord suit sur ce point la structuration du réseau en centres de responsabilité. Chaque poste comptable (et dans une version ultérieure, chaque service de la Trésorerie générale) a donc accès à ses résultats avec les mêmes fonctionnalités que celles décrites plus haut pour le département. Afin de comparer les unités de travail infra départementales sur une base commune, une liste d'indicateurs « socles » a été définie pour les postes comptables (au même titre que les indicateurs BOP constituent la base des départements).

L'outil édité pour chaque poste comptable un compte rendu de gestion, qui peut être enrichi de commentaires et servir de support au dialogue de gestion entre le chef de poste et son trésorier-payeur général.

La transparence et les possibilités de comparaison enrichissent et objectivent le dialogue de gestion

Dans la mesure où c'est la logique comparative qui guide l'évaluation de la performance, il est indispensable que l'outil permette une libre consultation de l'ensemble des résultats et des moyens de toutes les structures à chaque utilisateur. L'application DESCARTES est donc basée sur le principe de la transparence. La large communication des résultats et des moyens conduira naturellement à une meilleure appréhension des potentiels du réseau et enrichira le dialogue de gestion. L'outil est donc également au service des responsables de postes ou de services, il leur permet d'expliquer leurs performances et de justifier les propositions de niveaux d'objectifs qu'ils peuvent faire dans le cadre d'un dialogue de gestion participatif.

L'application DESCARTES participe donc très concrètement au développement d'une culture de la performance dans l'esprit de la LOLF.

Elle favorise la transparence de la gestion en permettant une large diffusion des résultats, des niveaux d'objectifs et des moyens mis en oeuvre dans l'ensemble du réseau du Trésor Public. Sa logique est d'offrir plus qu'un simple *reporting* sur les indicateurs du

BOP, mais bien un véritable outil de pilotage orienté vers l'action par l'identification des potentiels et des leviers d'actions. Elle doit ainsi contribuer à la responsabilisation des gestionnaires locaux.

Sa grande nouveauté réside dans l'approche délibérément comparative de l'efficacité et de l'efficience des structures du réseau qui incite ainsi à la coopération et au partage d'expérience.

La comptabilisation des impôts et autres transferts en comptabilité publique

Eric Manry, Expert-comptable

Revue française de comptabilité, Avril 2006

Un commencement de normalisation a vu le jour avec la création de l'international Public Sector Accounting Standard Board (IPSASB), mais pour l'heure en 2006, seules les normes élaborées pour le secteur privé ont été transposées en comptabilité publique (jusqu'à la norme IPSAS 21). Un exposé-sondage¹ ED29 a été rendu public en janvier 2006 sur la question de la comptabilisation des produits des opérations sans contrepartie directe. La présente rubrique, qui ne constitue pas un commentaire au sens de l'exposé-sondage, présente les solutions proposées pour deux des produits les plus courants dans le domaine public les impôts et les transferts (en monnaie ou en biens), c'est-à-dire des opérations sans contrepartie directe.

Définition des opérations sans contrepartie directe

Selon l'exposé-sondage, les opérations sans contrepartie directe sont des transactions qui ne sont pas des opérations avec contrepartie directe. Cette formulation, dont la logique égale le laconisme, se réfère à IPSAS 9¹ pour qui « une opération avec contrepartie directe est une opération dans laquelle l'entité reçoit des actifs ou des services, ou voit s'éteindre des obligations, et remet en contrepartie, directement à l'autre partie ... une valeur approximativement égale ». Par déduction, la distinction entre ces deux catégories requiert un déséquilibre, à la date de réalisation, entre les justes valeurs des termes de l'échange. Les transferts d'actif (cas de la dévolution par l'Etat des biens nécessaires à l'exercice d'une compétence transférée aux collectivités territoriales par exemple) et les produits d'impôts (la contrepartie pour le contribuable est l'ensemble des services publics quelle que soit sa consommation effective) ne peuvent être

comptabilisés comme une opération d'échange telle qu'une vente.

Critères de reconnaissance et de comptabilisation

Le principe général retenu par ED29 est qu'une entrée de ressource issue d'une opération sans contrepartie directe répondant à la définition d'un actif, doit être comptabilisée en tant qu'actif lorsque :

- (a) il est probable que les avantages économiques futurs ou le potentiel de service associés à l'actif iront à l'entité ;
- (b) le coût ou la juste valeur de cet actif pour l'entité peut être évalué de façon fiable.

Ce principe fort général appelle quelques remarques quant aux éventuelles stipulations liées aux transferts de biens (1) ainsi qu'à la période de prise en compte des produits d'impôts (2).

(1) Les biens transférés peuvent être assortis soit de conditions soit de restrictions. De prime abord tenue, la distinction est pourtant de taille. En effet, dans le cas d'une condition, les avantages économiques de l'actif seront soit consommés au fur et à mesure de l'utilisation, soit restitués à l'entité ayant transféré le bien si la condition n'est plus satisfaite. Comme le destinataire ne peut éviter les sorties de ressources attachées au bien transféré, il est considéré avoir contracté une dette d'égale valeur. Ce principe est illustré par le cas d'un gouvernement central attribuant une subvention de 100 à une province en lui imposant des dépenses précises. Lors de l'attribution de la subvention, la province inscrit dans ses comptes une créance et une dette de 100. A la date d'engagement des dépenses (par exemple 50), la dette sera diminuée de 50 et sera constaté un produit de 50.

Dans le cas d'une restriction, le bien est uti-

lisé comme le souhaite l'entité réceptrice. Si la restriction n'est pas respectée, sa responsabilité pourra être recherchée auprès des juridictions compétentes. Il n'y a pas ici simultanéité entre le contrôle des avantages économiques et l'éventualité d'une dette. Tel est le cas d'une université qui reçoit un terrain à affecter pour son campus sans que ne soit précisé si ce terrain sera restitué si un autre usage en était fait. Ici, le produit sera la contrepartie de la mise à disposition du terrain.

(2) Les impôts et taxes posent le problème de la reconnaissance d'un produit en comptabilité. Ici, il s'agit d'un revenu pour l'entité publique que le contribuable doit obligatoirement payer. Comme les bases, taux, modalités de calcul et de recouvrement doivent être autorisés par une loi, la promulgation de cette dernière crée de facto une créance certaine et exigible. Aussi, l'entité publique doit-elle reconnaître un actif (ou une créance) lorsque l'événement taxable (exigibilité) se produit et que les critères de définition d'un actif sont satisfaits.

Cette apparente simplicité dissimule un ensemble hétérogène de cas : exigibilité

en N mais connaissance de la base en N+1, règlement d'acomptes provisionnels en N sur la base de N-1 avec régularisation en N+1, exigibilité de l'impôt relatif à l'année N en N+1, sursis d'imposition d'un revenu de N, exigibilité en cas de survenance de non-respect d'une condition de forme ou de fond durant X années... autant de cas qui nécessiteraient non pas un principe général mais un énoncé de règles plus ou moins précises.

Plusieurs exemples sont fournis dans l'exposé-sondage dont certains ne sont pas transposables au cas de la France. Aussi ne relaterons-nous que l'exemple de la TVA. Selon ED 29, l'Etat (reporting entity) doit comptabiliser une créance et le produit associé dans l'exercice durant lequel l'événement taxable (la vente ou la prestation) est survenu, ou plus tard (sic), dès qu'une mesure fiable du produit de TVA à encaisser sera possible.

1. Projet de texte normatif publié par un organisme de normalisation en vue d'obtenir des commentaires.

2. IPSAS 9 : produits des opérations avec contrepartie directe.

Contrainte par corps

L'Economiste du 27/07/2006

Seules les dettes contractuelles concernées

● **Les créances publiques, les chèques sans provision et les dommages et intérêts resteront sous le régime actuel**

● **Aucun mécanisme de sauvegarde des droits des créanciers n'est prévu**

Les débiteurs peuvent enfin souffler. Le Maroc a décidé d'abolir la contrainte par corps pour les dettes contractuelles (cf. www.leconomiste.com). Il ne faut pas voir dans ce projet la fin du calvaire des arrestations à l'aéroport (exemple souvent cité par les détracteurs de la contrainte par corps). Car, le nouveau projet ne prévoit l'abolition de ce système que pour les dettes contractuelles. Autrement dit, le défaut de paiement des créances publiques (impôts et amendes notamment) et des dommages et intérêts judiciaires peut toujours conduire en prison. En totale contradiction avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 ratifié par le Maroc en 1979, la contrainte par corps prévue par le dahir de 1961 terrorise les débiteurs. Sans distinction entre ceux qui ne veulent pas payer et ceux qui ne le peuvent pas, «le droit marocain a permis l'incarcération de débiteurs défaillants, pour la plupart des petits débiteurs insolubles», souligne Farid El Bacha, professeur de droit à l'Université Mohamed V de Rabat. En fervent détracteur de ce système, El Bacha le qualifie d'une véritable peine privée mise à la disposition du créancier. «Le gage du créancier est constitué par les biens de son débiteur et non sa personne. L'histoire de l'obligation est celle de sa dépersonnalisation progressive, puisque l'obligation est aujourd'hui plus un rapport entre patrimoines qu'un rapport entre personnes», explique El Bacha. Pour étayer ses propos, il cite l'article 680 du Code de procédure pénale (objet du projet d'abolition), suivant lequel une demande

d'incarcération du créancier est une condition d'arrestation du débiteur. De plus, ajoute El Bacha, «c'est le créancier qui peut encore demander la remise en liberté de son débiteur (ndlr: article 685)». Khalid Lahbabi, juriste d'affaires et patron de Lahbabi Consulting, explique, pour sa part, que l'abolition ne devrait pas se limiter aux seules dettes contractuelles. «L'origine de la créance n'est pas importante. Qu'elle soit publique ou privée, une dette ne doit concerner que les biens du débiteur et non son intégrité physique», souligne Lahbabi.

Il estime, néanmoins, que le législateur devrait prévoir une «soupape de sécurité» pour préserver le droit du créancier. «L'abolition de la contrainte par corps ne doit pas être perçue comme une gomme qui efface la dette en cas de non-paiement». Il existe des systèmes, poursuit-il, tels que la clause de retour à meilleure fortune pour permettre au créancier de récupérer son argent si les affaires du débiteur se portent mieux. Reste à savoir si le projet d'amendement du dahir de 1961, actuellement en discussion au Parlement, prévoira ou non une protection des droits du créancier.

Circulaire

L'abolition de la contrainte par corps a été initiée en avril 2003, lorsque le ministre de la Justice avait adressé aux procureurs généraux près des tribunaux une circulaire relative à l'application de la contrainte par corps pour les dettes civiles. Mohamed Bouzoubaâ y insistait sur la nécessité d'appliquer les dispositions de la convention internationale pour les débiteurs insolubles contraints pour non-paiement de dettes contractuelles. Mais en pratique, il n'en était rien, et les tribunaux continuent de condamner à la prison des débiteurs insolubles

Contrainte par corps : L'effet boule-de-neige sur les banques?

● **L'abolition de ce procédé doit entraîner une refonte du système des garanties**

● **Les créanciers ne pourront plus compter sur la peine de la prison**

Au-delà du respect des droits de l'homme qu'elle vise, l'abolition de la contrainte par corps pour les dettes contractuelles (actuellement en cours de discussion au Parlement) entraînera-t-elle une refonte du système des garanties, telles que les exigent les banques? Y aura-t-il des effets pervers? Assisterait-on à un effet boule-de-neige? Car, si la fonction principale d'une garantie est le recouvrement du crédit en cas d'impayé, la pratique marocaine dans ce domaine s'est principalement appuyée sur l'aspect coercitif qu'offre cette contrainte par corps. Pour rappel, c'est le dahir de 1961 (héritage des dispositions de la colonisation) qui constitue le texte de base en droit marocain, autorisant l'application de ce processus. Pendant la colonisation, la contrainte par corps servait surtout à s'emparer des terres au début de la colonisation et ensuite à ruiner les militants de l'indépendance.

Forts du dahir de 1961, les créanciers se soucient peu de la solvabilité de la personne qui cautionne un crédit pouvant atteindre des millions de DH, du moment qu'ils peuvent brandir la menace de la prison. L'exemple de la femme au foyer (et donc sans revenus) qui se porte caution pour garantir le crédit de son mari est à ce titre très édifiant. «Cela montre que la solvabilité importait peu, du moins pas autant que l'aspect coercitif», souligne un banquier de la place. Cela montre surtout que tout le monde joue la forme et peu importe le fond... S'il est adopté dans sa forme actuelle (scénario quasi certain), le projet d'amendement abolissant la contrainte par corps pour les dettes contractuelles ne permettrait plus le recours à une peine privative de liberté pour un crédit impayé. Le fameux «je t'enverrai croupir en prison si tu ne me payes pas» écarté, il est intéressant de voir comment les banques et les établissements de crédit adapteront

leurs systèmes de garantie pour avoir la même efficacité que le futur ex-processus.

Mostapha Melsa, directeur délégué de l'Association professionnelle des sociétés de financement (APCF) estime que cette abolition constitue un bon point dans l'amélioration de la relation entre le créancier et le débiteur. «Nous avons toujours pensé qu'un mauvais arrangement valait mieux qu'un bon procès. Mettre des débiteurs en prison n'a jamais aidé au recouvrement du crédit», souligne Melsa. Selon lui, l'abolition de ce processus devrait néanmoins pousser les sociétés de financement à mieux analyser les dossiers de crédit «pour s'assurer de la solvabilité du débiteur».

Du côté des banques, l'on se soucie plus de la réalisation des garanties que de l'abolition de la contrainte par corps. «Il ne faut pas oublier que l'objectif premier d'une garantie, c'est de permettre le recouvrement du crédit et non pas envoyer en prison», explique Abdessalam Bougja, responsable du centre de traitement des engagements à Attijariwafa bank. Et d'ajouter, «je ne pense pas que les banques basculeront vers un système de garantie réelle, parce que caution personnelle reste une garantie fiable». La caution personnelle est souvent employée par les établissements de crédit pour renforcer les garanties fournies par le débiteur principal. «En pratique, outre le recouvrement du crédit en cas d'impayé, la caution personnelle devait aussi obliger le débiteur et sa caution à intégrer une dimension physique au crédit», explique un confrère de Bougja. En clair, le débiteur et sa caution devaient penser qu'à défaut de paiement, c'est leur intégrité physique et non seulement leurs biens qui seront en jeu.

Que peuvent faire alors les créanciers, maintenant que la contrainte par corps est en passe de devenir un triste souvenir? Basculer à un système de caution réelle? Simpliste et sécuritaire, ce scénario est le préféré des juristes. «Cela permettrait non seulement de bien garantir les crédits, mais aussi et surtout d'équilibrer le contrat. Puisque les deux parties (ndlr: créancier et débiteur) s'engagent sur des obligations de la même valeur», souligne un juriste d'affaires. Cette thèse ne fait pas l'unanimité, surtout parmi les économistes.

Certains d'entre eux estiment que le crédit ne devrait pas être couvert par une garantie réelle. Et pour cause, «les entreprises ont besoin d'investir beaucoup plus que ce qu'elles garantissent. Les obliger à couvrir la totalité de leurs crédits revient à ralentir gravement la croissance économique et à inhiber l'initiative d'investissement», note le chef d'une PME. «Que dire alors des crédits sur garantie?» fait mine de s'interroger Abid Kabadi, patron du cabinet Jurisconseil.

En France, par exemple, lorsqu'ils ont recours à la caution personnelle pour garantir un crédit, les établissements financiers réclament à la caution une liste de ses biens. Ces derniers offrent au créancier une assurance de la solvabilité de la caution, du moins au moment de l'engagement de la caution. Verra-t-on au Maroc un développement dans ce sens? Tout dépendra du traitement réservé par les banques et autres établissements de crédit à cette nouvelle donne. Une chose est sûre en revanche, l'abolition de la contrainte par corps permettra au Maroc de faire un grand bond en avant

Prison pour le chèque en bois?

L'abolition de la contrainte par corps pour les dettes contractuelles ne concerne pas le chèque sans provision. Ce dernier bénéficie toujours de la protection pénale. Mais cette dernière ne risque pas de durer. Et pour cause, la pénalisation du chèque en bois a plusieurs détracteurs, dont Mohamed Bouzoubaâ, ministre de la Justice. Dans une interview publiée sur nos colonnes en mai dernier (cf. www.leconomiste.com), Bouzoubaâ a considéré que «le chèque est un effet de commerce au même titre que la lettre de change». Le ministre a expliqué que le chèque, surtout lorsqu'il est antidaté et donc utilisé comme un moyen de crédit et non de paiement, devait obéir aux règles du code de commerce et non à celles du code pénal.

Les délits comptables

J.C SCHEID ET J. BERTRANDON

Revue Française de Comptabilité – avril 2006

Vers un délit pénal précis

Avant la loi du 13 juillet 1967, la comptabilité n'était sanctionnée pénalement que dans des situations limitées :

- Il fallait l'ouverture d'une procédure de liquidation ou de redressement judiciaires et la comptabilité (assimilée à la tenue du livre - journal et du livre d'inventaire) devait être absente (ou dans un état équivalent à l'absence) ;

- Dans tous les autres cas, elle n'était pas sanctionnée, sauf d'une part en fiscalité - le CGI punissait les écritures inexactes ou fictives passées dans les deux livres comptables - et d'autre part en droit des sociétés commerciales : le C.Com réprimait la présentation d'un bilan inexact ainsi que le défaut de présentation des comptes à l'AG des actionnaires ou associés.

La loi du 13 juillet 1967 a commencé à détailler les mauvaises comptabilités punissables dans ces procédures judiciaires en séparant les cas de :

- Soustraction de la comptabilité et des livres comptables,
- Comptabilité non conforme aux lois, règlements et usages de commerce en vigueur, eu égard à l'importance de l'entreprise,
- Comptabilité incomplète ou irrégulièrement tenue.

La nouvelle réforme de ces procédures intervenue en 1985 a resynthétisé ces cas punissables en déclarant relever de la banqueroute le fait « *d'avoir tenu une comptabilité fictive ou fait disparaître des documents comptables ... ou s'être*

abstenu de tenir toute comptabilité lorsque la loi en fait obligation » (art. L 626-2 4° alinéa C.Com). Ces précisions ne devaient pas être suffisantes puisque la loi du 10 juin 1994 a ajouté un 5e alinéa à l'article ci-dessus : « avoir tenu une comptabilité manifestement incomplète ou irrégulière au regard des dispositions légales ». Le problème est qu'une comptabilité régulière n'a jamais été bien définie alors que les infractions pénales sont d'interprétation stricte.

Une autre évolution importante a cherché à préciser, au-delà des deux livres comptables, le contenu de la comptabilité. C'est surtout la loi comptable du 30 avril 1983 qui a donné les contenus du bilan, du compte de résultat et de l'annexe. Mais simultanément, pour être sûr d'avoir une comptabilité valable, la loi a établi le principe d'image fidèle (voir art. L 123-14 C.Com). Finalement, un délit pénal a été institué non pas pour bilan ou compte de résultat ou annexe inexact, mais pour publication ou présentation aux actionnaires (associés) de comptes annuels ne donnant pas une image fidèle (art. L 2426 2° + 243-3° ... C.Com).

Ainsi, d'un côté le contenu est précisé mais n'est pas sanctionné (par exemple, l'absence d'un compte de stock) ; de l'autre, l'infraction est l'infidélité de l'image mais avec la difficulté de caractériser l'incrimination pénale (ainsi l'image fidèle est quelque peu particulière quand le commerçant peut légalement présenter des comptes simplifiés (art. L 123-16 C.Com).

Ainsi le droit pénal a cherché à saisir

l'infraction comptable punissable en précisant davantage ce qu'est la comptabilité. Cette démarche a été concomitante avec une normalisation de plus en plus précise de cette discipline. On peut penser que cette double évolution n'est pas achevée.

La situation actuelle

Les délits comptables peuvent être classés selon le processus comptable :

a. l'enregistrement des opérations : il s'agit surtout du délit de banqueroute (5 ans + 75 000 €) dans les cas des procédures judiciaires de redressement; il y aussi l'art. 1743-1 du CGI qui réprime les écritures inexactes ou fictives (et dans tout document tenant lieu de livres comptables) avec les peines presque aussi lourdes (art. 1741 : 5 ans + 37 500 €) mais non cumulables ; d'autres textes spéciaux punissent de mauvais enregistrements dans des cas particuliers (notaires,...) ;

b. l'arrêté des comptes annuels : c'est l'omission de cet arrêté qui est puni de 9 000 € dans le cas des sociétés de capitaux ; l'omission de l'arrêté des comptes consolidés est puni de la même peine.

c. la communication des comptes annuels : l'absence ou la mauvaise communication donne lieu à plusieurs infractions pénales différentes :

- Défaut de communication aux associés, actionnaires (6 mois + 9 000 € aux art. L 241-5 + 242-10 + ...),
- Défaut de communication au

comité d'entreprise (art. L 432-4 5° C.Trav),

- Défaut de dépôt au greffe du RCS (art. D 293 C.Com),
- Présentation ou communication de comptes infidèles (art. L 241-3°+ 242-6 2°)

La comptabilité support d'autres délits pénaux

Un certain nombre de délits pénaux ont la comptabilité pour support ; celle-ci servira à la fois d'instrument de commission et d'instrument de preuve. Beaucoup de délits d'ABS, d'escroquerie, d'abus de confiance, de faux en écritures publiques ou privées utilisent la comptabilité.

Ainsi, l'escroquerie peut consister à obtenir un crédit à l'aide d'états financiers non sincères ; le faux bilan remis au banquier est un classique. Plusieurs délits peuvent d'ailleurs être commis simultanément (bilan insincère + escroquerie). Dans le cas d'abus de confiance, le détournement causant un préjudice peut être démontré par la comptabilité : non versement des cotisations sociales retenues aux employés,...

Les comptabilités publiques

Les délits comptables appliqués aux commerçants en redressement judiciaire, aux sociétés de capitaux,... ne trouvent pas à s'appliquer aux entités publiques dont la comptabilité fait l'objet de sanctions très différentes.

Dialogue de gestion et performance

Nathali Roux, Directeur du projet « contrôle de gestion » à la DGCP
La Revue du Trésor, juillet 2006

La DGCP a mis en place, au cours des dernières années, les bases d'un dispositif efficace d'amélioration des performances de son réseau.

Le choix d'un pilotage par objectif dans le domaine du recouvrement de l'impôt dès les années 1990, l'établissement à partir de 1997 de lettres de mission pour les trésoriers-payeurs généraux, puis la mise en oeuvre d'un premier contrat pluriannuel de performance (CPP) de 2003 à 2005, ont assuré la diffusion progressive d'une logique de résultat. L'ensemble des acteurs du réseau du Trésor Public a ainsi été préparé de façon très concrète à la mise en oeuvre de la LOLF.

Les conséquences de la mise en oeuvre de ce dispositif de pilotage et de management, très novateur à un moment où la LOLF était encore en projet, ont été extrêmement positives. Le pilotage par objectif est devenu une référence partagée dans le réseau et une logique de dialogue de gestion s'est peu à peu installée entre la Direction générale et les trésoreries générales. Cette logique de dialogue s'est également diffusée progressivement entre les trésoreries générales et les postes comptables. La mise en place d'un mécanisme d'intéressement collectif a, de plus, contribué à sensibiliser l'ensemble des agents à cette nouvelle logique de performance.

Pour consolider ces acquis, la DGCP s'est engagée depuis plusieurs mois dans le déploiement d'un dispositif complet de contrôle de gestion, destiné à renforcer encore la mobilisation de l'ensemble du réseau autour du nouveau contrat pluriannuel de performance portant sur les années 2006 à 2008, à conforter une culture du résultat et de l'efficacité conforme à

l'esprit de la LOLF et à développer les marges de manoeuvre de chaque niveau décisionnel.

Pour cela, la DGCP oriente son action dans trois directions complémentaires :

- la mise en oeuvre d'un dialogue de gestion rénové ;
- la mise à disposition du réseau des instruments de gestion indispensables à l'exercice du pilotage ;
- l'organisation de la fonction contrôle de gestion.

L'ensemble de ces axes de travail permettra à terme d'effectuer un pilotage renforcé du réseau du Trésor Public et de mettre en place une dynamique de management dans laquelle le développement de marges de manoeuvre à chaque niveau de responsabilité a pour corollaire l'obligation de contrôler et de rendre compte.

Approfondir la dynamique de dialogue de gestion et en faire évoluer les modalités pour mobiliser le réseau de façon plus homogène

Le parti retenu ici consiste à traiter uniquement du dialogue de gestion concernant les objectifs de performance, même s'il est clair que la détermination des moyens est également au coeur de la relation avec les responsables de budget opérationnel de programme (BOP). A la DGCP, le dialogue sur la partie objective des BOP se trouve cependant d'autant facilité qu'on dispose d'une visibilité à moyen terme sur l'évolution des moyens, via le CPP. D'autre part, si le nouvel outil que sont les BOP permet bien *in fine* de mettre en regard les objectifs et les moyens, établir un lien mécanique entre objectifs et résultats n'apparaît pas

pertinent.

La DGCP a fait le choix d'identifier des budgets opérationnels de programme (BOP) départementaux. Ils atteignent en effet, ainsi, une dimension qui permet une réelle mise en oeuvre du principe de responsabilité. En 2006, la moyenne des 100 BOP départementaux de la DGCP se situe à plus de 500 équivalents temps plein travaillés (ETPT) et la médiane à près de 400 ETPT. Les trésoriers-payeurs généraux sont ainsi incontestablement à la tête d'une organisation et de moyens leur permettant de procéder à de réels arbitrages.

Conformément à l'esprit de responsabilité véhiculé par la LOLF, chaque responsable départemental de BOP s'engage à atteindre des niveaux d'objectifs-contribuant ainsi à la réalisation des engagements pris au niveau national dans le cadre du projet annuel de performance (PAP) et dans celui du CPP - et se doit de rendre compte des résultats qu'il aura obtenus sur une période donnée, dans un cadre accepté et responsabilisant. Le dialogue de gestion constitue incontestablement le ciment d'une telle démarche.

C'est pourquoi il a semblé indispensable, pour mobiliser le réseau du Trésor Public de façon plus homogène et plus efficace autour des objectifs de performance, d'approfondir la dynamique de dialogue entre la Direction générale et les responsables de BOP que sont les trésoriers-payeurs généraux, ainsi qu'entre les trésoriers-payeurs généraux et les postes comptables et services placés sous leur responsabilité.

Le dialogue de gestion entre la Direction générale et les responsables de BOP

Ayant développé, depuis de nombreuses années, une logique de pilotage par objectif, la DGCP a d'ores et déjà réalisé un travail approfondi sur l'identification des objectifs et des indicateurs permettant de suivre les leviers d'action pertinents. Ces objectifs sont décrits dans les CPP successifs et des engagements sont pris au niveau

national sur les valeurs cibles à atteindre sur la période correspondant à chaque CPP (2003-2005 puis 2006-2008).

Les trésoriers-payeurs généraux ont été associés à la définition et au choix de ces indicateurs. Ils ont été également associés aux choix des indicateurs intermédiaires qui, au niveau départemental, ont été retenus pour décliner localement les engagements nationaux. Ce travail étant réalisé, le dialogue de gestion porte tous les ans essentiellement sur le niveau de la cible.

Le BOP devient le vecteur privilégié du dialogue de gestion

Même si la démarche CPP a conduit le réseau du Trésor Public à pratiquer, dès le début des années 2000, un dialogue de gestion préfigurant celui demandé, fin 2005, à l'ensemble des administrations dans le cadre de la mise en place des premiers BOP, la DGCP s'est attachée à ajuster et à perfectionner son dispositif pour tenir compte des caractéristiques propres à ce nouvel instrument.

Le principal ajustement a consisté à affirmer clairement que les BOP seraient non seulement très étroitement adossés au CPP (2), mais surtout qu'ils constitueraient désormais le cadre privilégié de la déclinaison annuelle du pilotage par objectif. La DGCP a aussi voulu mettre fin à un dispositif qui s'était trop complexifié au fur et à mesure des progrès enregistrés dans son pilotage interne. En particulier, la coexistence des deux dispositifs de lettres de mission des TPG d'une part et du CPP, d'autre part, aboutissait à gérer des objectifs dits « complémentaires » au CPP, atténuant la lisibilité du tout. Les lettres de mission ont d'ailleurs elles-mêmes été rénovées et très étroitement articulées avec le BOP.

En d'autres termes, dans un souci de cohérence et de lisibilité du dispositif, dès lors que les BOP étaient installés dans le paysage départemental, il n'apparaissait plus souhaitable de piloter le réseau en dehors de ce nouveau cadre.

Cette orientation de fond étant prise, Dominique Lamiot a chargé la Direction

de projet « contrôle de gestion » de la DGCP de conduire, en étroite collaboration avec les sous-directions sectorielles concernées, une expertise approfondie sur le contenu du volet performance des BOP 2007 de la DGCP.

L'objectif assigné était notamment de s'assurer - au-delà des premiers travaux menés en 2005 qui avaient à l'époque conduit à inscrire 14 indicateurs dans les BOP 2006 - de la complétude de la démarche, tout en s'attachant à conserver une dimension raisonnable au contenu des BOP.

Pour identifier les objectifs ayant vocation à figurer dans les BOP 2007, les objectifs du CPP ont ainsi été examinés un par un afin de déterminer leur caractère directement déclinable ou, le cas échéant, d'identifier des indicateurs intermédiaires pertinents. Ainsi, par exemple, le taux de paiement dématérialisé des impôts, indicateur du CPP et du PAP, sera-t-il décliné dans les BOP 2007 *via* le nombre de nouveaux contrats de paiements dématérialisés, qui constitue la variable essentielle où se situent les leviers d'actions locaux.

Au terme de l'expertise, 16 indicateurs ont été retenus pour les BOP 2007-ou 17 pour les départements disposant d'un service dit de « liaison rémunération » qui ont à piloter un indicateur relatif à l'exercice de la mission de paye des agents de l'Etat.

Ceci reste très sélectif, le volume global d'indicateurs disponibles dans le Trésor Public en cumulant ceux qui servent au suivi des résultats et de l'activité étant supérieur à 200.

Le *dialogue* de gestion pour établir les niveaux d'objectifs des BOP 2007 porte donc, au sein du Trésor Public, sur les 17 indicateurs ainsi définis, au terme d'une expertise, auquel les trésoriers-payeurs généraux, en leur qualité de RBOP, ont naturellement été associés.

Un dialogue de gestion régionalisé

Au début de l'année 2005, l'exercice d'un dialogue de gestion entre la Direction générale et les 100 trésoreries générales se révélant relativement lourd,

une expérience a été initiée avec la collaboration de trois régions volontaires (Languedoc-Roussillon, PACA et Pays de Loire), pour examiner l'intérêt d'un processus de fixation des niveaux d'objectifs passant par une coordination et une intermédiation régionale. Les travaux ont porté dans un premier temps sur des indicateurs choisis dans le domaine du recouvrement, puis ont ensuite été étendus à des indicateurs du secteur public local.

Dans ce nouveau dispositif, la Direction générale a indiqué un cadrage national et a transmis aux trois directions régionales volontaires des outils de détermination et de consolidation des objectifs départementaux et régionaux (séries passées, potentiels....). Les TPG départementaux de chaque région se sont concertés et ont déterminé, de façon collégiale, un niveau d'objectif régional, expression de réflexions collectives approfondies conduisant à dégager une stratégie régionale. Un dialogue s'est établi alors entre le collège des TPG et la Direction générale, jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé sur niveau acceptable pour chaque partie.

Les premiers bilans ont montré que le fait de favoriser la discussion collégiale et de mieux prendre en compte les particularités locales a été vécu comme un réel facteur de progrès. Ce dispositif, favorisant une méthode de dialogue « ascendant », se révèle en outre beaucoup plus responsabilisant pour l'échelon local.

Il permet de gagner en richesse et en efficacité dans le dialogue entre la Direction générale et le niveau local, sans modifier le niveau de responsabilité opérationnel, qui demeure le niveau départemental, dans le droit fil de l'architecture retenue par le Trésor Public dans le cadre de la mise en place des BOP.

Il permet également une meilleure identification des potentiels et des marges de manoeuvre de chaque département et donc une optimisation des résultats obtenus.

Il incite enfin les TPG d'une même région à réfléchir à la mutualisation de

méthodes de travail et d'actions au sein de la région, assurant ainsi une meilleure identification des leviers d'action susceptible de faciliter l'atteinte des objectifs ainsi qu'une utilisation plus rationnelle et plus efficace des moyens mis en Ouvre. Dans ces conditions, le dispositif de dialogue de gestion destiné à faciliter la fixation pertinente des niveaux d'objectifs sur lesquels vont s'engager les responsables, devient également un vecteur essentiel du changement en matière de pilotage et de management.

Le caractère très positif des enseignements tirés durant cette expérimentation a amené le directeur général à décider de généraliser cette démarche en deux ans, inscrivant d'ailleurs cette orientation parmi les engagements du nouveau contrat pluriannuel de performance du Trésor Public pour la période 2006-2008.

Ainsi, une première vague de 11 régions, toujours choisies sur la base du volontariat, prépare dès 2006 leur BOP 2007 en s'inscrivant dans ce nouveau mode de dialogue de gestion dit « régionalisé ».

Sous réserve des aménagements qui résulteront du bilan qui sera établi en fin d'année 2006, les 11 autres régions seront appelées à s'inscrire dans cette démarche

Mener le dialogue selon des méthodes renouvelées et un calendrier anticipé

L'expérimentation sur la régionalisation du dialogue de gestion menée en 2005 a montré sans ambiguïté l'intérêt de *mener le dialogue sur un mode « ascendant »*. Ce mode de dialogue dans lequel les propositions sont initiées par le niveau local, tout en se situant dans un cadre préalablement défini au niveau national, est certainement le plus responsabilisant et le mieux adapté au double souci d'optimisation des résultats et de prise en compte des spécificités locales.

S'attacher à privilégier un mode de dialogue ascendant est d'ailleurs assez unanimement reconnu de tous les observateurs comme une « bonne pratique », en matière de pilotage et de

contrôle de gestion.

Il faut, cependant, au-delà des intentions, se donner les moyens de conférer au dialogue ascendant une réelle consistance et se garder de tout dogmatisme. Ainsi, par exemple, il faut admettre que le dialogue ascendant peut ne pas avoir de réelle portée dans certains cas et se résoudre alors en toute logique à une déclinaison plus directive - et donc purement « descendante »-des objectifs qui seront assignés au niveau local. Sur les dix-sept indicateurs des BOP 2007 de la DGCP, deux présentent ainsi cette caractéristique.

Ceci étant, dans le cas général du dialogue ascendant, l'échelon local reçoit, en « amorce » au dialogue, une fiche de cadrage pour chaque indicateur du BOP, indiquant d'une part le niveau national attendu et, d'autre part, toutes indications utiles pour estimer de la façon la plus pertinente possible le niveau d'objectif qu'il proposera à la Direction générale.

Si ce niveau paraît, d'une part, compatible avec les engagements nationaux et, d'autre part, cohérent avec le potentiel de la région concernée (ou du département selon les cas dans l'attente de la généralisation du dialogue régionalisé), il est accepté, sinon un échange s'organise entre la région (ou le département) et la Direction générale jusqu'à ce qu'un accord se fasse sur une valeur cible acceptée par les deux parties.

Pour que le responsable de BOP puisse apprécier efficacement le niveau des valeurs cibles qu'il est en mesure de proposer, il doit avoir préalablement une vision globale de l'ensemble des engagements qu'il est susceptible de prendre. Aussi, le cadrage national sur l'ensemble des objectifs du BOP doit lui être communiqué au même moment, afin qu'il puisse travailler efficacement.

Il est tout autant indispensable qu'il dispose d'un délai suffisant pour procéder à un travail approfondi d'identification des potentialités de son département. Un dialogue riche et argumenté demande indéniablement du temps.

Répondre à ces deux objectifs suppose bien sûr d'unifier les méthodes de travail au sein de la Direction générale, mais aussi d'avancer les *calendriers*, ce qui n'a pas pu être fait pour établir les BOP 2006, dont l'élaboration a dû être effectuée dans une relative urgence à la fin de l'été 2005.

C'est pourquoi, pour la préparation des BOP 2007, le dialogue de gestion entre la DGCP et les responsables de BOP s'organise de la façon suivante :

- dès la mi-mars 2006, le directeur général a adressé une lettre à tous les TPG indiquant le cadrage national pour l'ensemble des objectifs du BOP ;

- les départements -via le collège régional des TPG -disposent de huit semaines environ pour transmettre leurs propositions à chacune des sous-directions « métier » concernée au sein de la DGCP;

- les sous-directions « métier » disposent de trois semaines pour expertiser les propositions locales ;

- lorsque le niveau de la proposition n'est pas considéré comme satisfaisant, des échanges complémentaires ont lieu entre la Direction générale et les départements (ou régions) concernés, et ce jusqu'à la fin du mois de juin ;

- début juillet, une lettre du directeur général est adressée à chaque TPG, responsable de BOP, lui notifiant les objectifs issus de ce dialogue, qui lui permettront de nourrir le BOP 2007 de leur département.

Ce nouveau dispositif garantit ainsi une fixation des objectifs de performance des BOP avant l'été, et ce faisant, permettra de finaliser les BOP 2007 à l'automne 2006, avec leur composante moyens, dans les délais requis.

Il convient enfin de mettre au crédit d'un tel calendrier le fait que l'élaboration du volet performance du PAP N + 1, qui se déroule entre avril et juillet N, ne peut que gagner à être précédée d'une phase de dialogue avec l'échelon local, de nature à affiner la précision et l'ambition des cibles de performance qui seront intégrées au PLF.

Renforcer le dialogue de gestion entre les trésoreries générales et les postes comptables

S'agissant du dialogue de gestion infradépartemental, la Direction générale observait, en particulier depuis la mise en place du premier contrat pluriannuel de performance du Trésor Public, de nombreuses initiatives de dialogue entre les trésoreries générales et les postes comptables.

Ces initiatives, toutes intéressantes, prenaient cependant des formes très différentes d'un département à l'autre. De plus, un nombre non négligeable de départements restait à l'écart de ce mouvement. Il a semblé alors indispensable de rendre plus homogènes ces pratiques sur l'ensemble du territoire.

Après examen des initiatives existantes et analyse de l'articulation des différents outils de diagnostic et de pilotage mis en oeuvre, la Direction générale, en étroite collaboration avec des représentants des équipes de direction locales, a défini un modèle de cycle de gestion départemental et infradépartemental homogène définissant les étapes clés du dialogue et les modalités selon lesquelles il doit s'organiser.

Ces différentes étapes sont de trois ordres :

- la stratégie : tout système de contrôle de gestion repose sur la définition préalable d'un cadre. En effet, si le CPP fixe ce cadre stratégique global, il est nécessaire de disposer au niveau du département ainsi qu'au niveau de l'unité opérationnelle, d'une feuille de route stratégique qui rassemble les différentes orientations locales. Dans le prolongement de ce document stratégique, des lettres de mission ainsi que des lettres objectifs/moyens seront établies pour chaque comptable;

- l'analyse infra-annuelle : elle doit permettre de réorienter l'action en cas de difficulté. Elle ne peut donc se limiter à un constat annuel qui ne permet qu'une vision rétrospective. L'exercice du pilotage tant au niveau départemental

qu'infradépartemental doit donc s'exercer de manière infra-annuelle. Cela nécessite notamment l'existence d'outils qui vont permettre de réaliser les travaux d'analyse et de *reporting*;

- l'évaluation de la performance en fin de cycle : elle s'applique d'une part au niveau départemental pour lequel elle permet d'analyser les causes de performance pour les reproduire ou de non-performance pour les corriger. D'autre part, elle constitue un élément de management des postes et des services dans la mesure où l'évaluation des performances constitue de plus en plus un élément central de la notation des cadres A responsables de ces structures.

Pour assurer la meilleure appropriation de ce modèle de cycle de gestion, un document intitulé « Guide méthodologique du contrôle de gestion départemental » a été diffusé largement dans le réseau en décembre 2005.

Ce pratique d'un cycle de gestion cohérent et maîtrisé et d'un pilotage basé sur le dialogue de gestion se met progressivement en place dans le réseau. Ceux qui s'investissent dans ce dialogue constatent rapidement que le travail supplémentaire, demandé aux équipes de direction pour mener à bien ce dialogue, porte ses fruits de façon spectaculaire. Il n'est pas rare de rencontrer des comptables qui, une fois associés étroitement à la définition des niveaux d'objectifs sur lesquels ils s'engagent, construisent des plans d'actions élaborés, se découvrant manager et impliquant leurs équipes dans un projet collectif au sein du poste comptable.

Ces mêmes responsables préparent soigneusement, en vue de leur évaluation annuelle, les arguments qui vont permettre de nourrir un échange riche avec la direction départementale, formalisant les freins à la performance et identifiant dans le même temps des axes d'amélioration. La mise en oeuvre de telles pratiques fait prendre progressivement conscience à chacun que le pari de la performance ne se gagne pas sur la base de « coups » isolés, mais

bien sur la mise en oeuvre d'un processus formalisé, cohérent, participatif et susceptible d'une amélioration permanente.

Le dialogue de gestion ainsi déployé trouvera sa pleine efficacité en s'appuyant sur des instruments adaptés et mis en oeuvre par des professionnels du contrôle de gestion. Mettre à disposition des instruments guidant et facilitant le dialogue de gestion

Le développement d'un dialogue de gestion plus efficace élargit le champ de responsabilité des TPG et des comptables. Pour leur permettre de s'approprier pleinement la démarche et d'exercer au mieux cette responsabilité, il devient indispensable de mettre à leur disposition des outils guidant et facilitant leur action.

C'est pourquoi la DGCP s'est engagée dans un projet de tableau de bord automatisé (projet DESCARTES) destiné aux responsables des BOP du Trésor Public que sont les TPG. Expérimenté l'été 2006, il sera ensuite progressivement généralisé. Destiné au pilotage départemental et infradépartemental, il aura vocation prioritairement à évaluer la performance et l'efficacité des résultats obtenus au niveau départemental et dans les postes comptables, en privilégiant les approches comparatives. Il portera, dans un premier temps, sur le métier du recouvrement, mais s'élargira ultérieurement à l'ensemble des métiers du Trésor Public. Les principales caractéristiques de cet outil sont les suivantes :

- un outil modulable : la conception de l'outil repose sur une bibliothèque documentée d'indicateurs. L'appréciation de la performance se fonde sur les indicateurs du BOP pour les départements et leur déclinaison pour les postes comptables et services. Chaque TPG peut personnaliser cet environnement en y ajoutant des indicateurs complémentaires, choisis dans la bibliothèque, pour prendre en compte le contexte local ;

- un outil automatisé : pour chaque indicateur, les restitutions seront

puisées dans les applicatifs métiers du système d'information de la DCCP;

- *l'intégration de l'efficience* : pour chaque secteur d'activité, le tableau de bord pondère les résultats obtenus par les moyens mobilisés pour y parvenir. Cette fonctionnalité apportera incontestablement une réelle valeur ajoutée dans le pilotage des trésoreries générales. En effet, la notion de performance comprend, on le sait, à la fois les notions d'efficacité et d'efficience. Si l'efficacité se mesure aujourd'hui relativement facilement grâce aux systèmes d'information existants, on ne trouve aujourd'hui pratiquement pas d'instrument qui mesure de façon satisfaisante l'efficience d'une structure. Avec le tableau de bord DESCARTES, les trésoreries générales disposeront d'une mesure *comparative de l'efficience* des postes, *qui constituera un support essentiel au dialogue de gestion sur la performance.*

Avec cet instrument, au-delà du dialogue de gestion qui permet d'identifier les niveaux d'objectifs les plus pertinents, les équipes de direction disposeront d'un instrument qui assurera la continuité du dialogue tout au long de l'année. Il permettra de prendre chaque fois que cela sera nécessaire, des mesures correctrices sans attendre les résultats de fin d'année. Par exemple, si un poste se révèle, sur plusieurs mois, peu efficace et peu efficient, des travaux pourront être entrepris sans attendre, par les services de la trésorerie générale, en relation avec le comptable, pour identifier l'origine de ces faibles résultats ainsi que les mesures à prendre pour redresser rapidement la situation.

Enfin, le tableau de bord mettra à disposition automatiquement, en fin d'année, des synthèses concernant les résultats des postes, qui seront des supports efficaces à la préparation de l'entretien d'évaluation du comptable, pour la partie performance de ses missions.

Professionaliser le contrôle de gestion pour ancrer le pilotage et le dialogue de gestion dans les pratiques du réseau

Pour assurer le développement homogène du pilotage et du dialogue de gestion dans le réseau, il est indispensable que les TPG et leurs fondés de pouvoir installent auprès d'eux une fonction « contrôle de gestion », chargée de préparer les différentes étapes du dialogue, d'assurer l'analyse des résultats et de contribuer à l'animation des structures ayant un impact sur la réalisation des objectifs.

Les contrôleurs de gestion auront en charge la préparation des différentes étapes du dialogue, l'analyse des résultats et contribueront à l'animation des structures ayant un impact sur la réalisation des objectifs.

Un recensement effectué au début de l'année 2006 indique que dans 60 % environ des trésoreries générales, un cadre A rattaché à l'équipe de direction, a été désigné pour exercer les fonctions de contrôleur de gestion départemental. Un plan de formation a été élaboré, non seulement pour assurer la formation initiale et continue de ces contrôleurs de gestion, mais également pour sensibiliser l'ensemble des acteurs du Trésor Public au contrôle de gestion et à la logique de performance.

A la fin de l'année 2006, l'ensemble des équipes de direction (TPG et fondés) aura suivi une journée de sensibilisation au contrôle de gestion et tous les contrôleurs de gestion auront suivi quatre modules de deux jours chacun leur permettant d'exercer leur mission de façon professionnelle. Les cadres A seront ensuite formés, sur l'initiative des équipes locales, par les contrôleurs de gestion, qui auront été préparés à assurer ce travail de démultiplication de leurs connaissances.

Une politique d'animation et de communication se met également en place pour faire en sorte que la dynamique impulsée par le dispositif de dialogue de gestion, ainsi que l'utilisation des outils mis à disposition du réseau, se diffuse à un rythme homogène sur l'ensemble du territoire.

Les opérateurs publics : le point de vue d'un agent comptable

Bernard Adans,
La Revue du Trésor, juillet 2006

Le Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) est un établissement public scientifique et technologique (EPST). A la différence de l'INRA et de l'INSERM, le CNRS est un organisme de recherche pluridisciplinaire qui couvre tout le champ de la connaissance, réparti au travers de 1 260 unités de recherche. Son budget s'élève à plus de trois milliards d'euros. Il emploie près de 12 000 chercheurs, 15 000 ingénieurs, techniciens et agents administratifs et plus de 5 000 chercheurs associés, doctorants, post-doctorants et boursiers.

Le CNRS est un opérateur public qui, dans la loi de finances, relève de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Cette mission, qui associe sept ministères, regroupe treize programmes représentant une enveloppe budgétaire globale de 20,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de 20,7 milliards d'euros de crédits de paiement (2006) ; en terme de personnel, elle totalise 149 353 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Le CNRS participe plus particulièrement au programme 194 intitulé « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » dont l'objectif principal est de « constituer un pôle de référence de recherches scientifiques et technologiques de niveau mondial qui couvre l'ensemble des champs du savoir ».

Les crédits ouverts au sein de ce programme s'élèvent à 3,6 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement (titre 3 « fonctionnement » : 3,4 Mds€, et titre 6 « interventions » : 0,2 Md€). A côté du CNRS qui est l'intervenant majeur au sein de ce programme (2,2 Mds€, 32 110 ETPT), se trouvent, l'INRIA, le CEA et l'INED. Le programme 194 comporte dix actions (sept actions déclinent les différents champs thématiques de la recherche ; deux actions transversales concernent l'information

scientifique et technique ainsi que les moyens de gestion des établissements ; une action spécifique a été créée pour les très grands investissements).

Alors que la LOLF n'est réellement entrée en application que depuis quelques mois, il serait prématuré de vouloir décrire dans le détail l'impact de ce nouveau texte sur la vie financière d'un grand opérateur de l'Etat. Néanmoins, en se limitant aux seuls domaines qui intéressent directement un agent comptable d'établissement public, il ressort, d'ores et déjà, un certain nombre de questions. Certaines nécessitent des réponses rapides, d'autres demanderont plus de temps.

Dans tous les cas, ces problématiques confirment que l'environnement budgétaire et comptable des établissements publics nationaux, l'exercice de la fonction comptable et le rôle de l'agent comptable au sein de ces établissements, vont connaître, au cours des prochaines années, de profondes mutations.

Des questions d'ordre budgétaire

La comparaison du cadre budgétaire de l'Etat et celui de ses opérateurs met en évidence la confrontation de deux logiques différentes.

Celle retenue par la LOLF pour l'Etat consiste à dissocier nettement les questions budgétaires des questions comptables. Il y a ainsi, d'une part, la comptabilité budgétaire destinée à retracer l'exécution des deux catégories de crédits ouvertes par les lois de finances, les « autorisations d'engagement » qui permettent d'initier les dépenses (d'investissement et de fonctionnement) et, de l'autre, les « crédits de paiement » qui constituent des enveloppes de « trésorerie » destinées à couvrir les décaissements à venir tout au long de l'année civile. D'autre part,

à côté de ce volet budgétaire, existe une comptabilité générale « fondée sur le principe des droits et des obligations ».

Les établissements publics nationaux adoptent une logique différente. Leurs budgets sont présentés « en compte de résultat et en tableau

de financement prévisionnels » de façon à pouvoir organiser un pilotage financier adapté à la nature de leurs activités et à permettre à la tutelle budgétaire de s'exercer plus facilement « en raison de l'identité de lecture rendue ainsi possible entre le budget et la comptabilité » (rapport du groupe de travail « opérateurs de l'Etat » publié courant avril 2005).

Cette approche a toutefois dû être récemment adaptée pour répondre aux nouvelles exigences de la loi organique. Il a ainsi fallu compléter le cadre budgétaire des établissements publics nationaux pour leur permettre de donner une vision par destination de leurs dépenses et organiser dans les formes convenues par les « projets annuels de performance » leur contribution à l'avancement des programmes ouverts dans les lois de finances.

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si ces ajustements seront suffisants ou si, au contraire, une refonte en profondeur du cadre budgétaire des opérateurs publics n'est pas, à terme, inéluctable ?

On peut ainsi se demander si le nouveau cadre budgétaire et comptable (NCBC) institué par le décret du 22 février 2002 pour les établissements publics scientifiques et technologiques (EPST) ne préfigure pas une des voies à suivre.

Dans les EPST, en effet, les dépenses sont décrites sous une forme matricielle avec une ventilation des dépenses par destination organisée autour de trois agrégats. Le premier regroupe les « activités scientifiques » détaillées par groupes de disciplines (par exemple, mathématiques, physique, sciences du vivant, sciences de l'homme et de la société, etc.) et conduites par les laboratoires ; le second vise les « actions communes » aux activités de recherche (très grands équipements, valorisation de la recherche, échanges internationaux, etc.) ; enfin, le dernier agrégat rassemble toutes les « fonctions supports » (moyens généraux, moyens informatiques communs, opérations financières, etc.) nécessaires à la recherche. Ce premier axe par destination est ensuite croisé avec un axe par nature distinguant respectivement les dépenses de personnel, les dépenses financées par la subvention pour charges de services publics (SCSP) et les dépenses d'investissements programmées. Les recettes, de leur côté, sont détaillées par grandes catégories : « subventions pour charges de services publics », « produits de recherche », « produits valorisés de l'activité de recherche et prestations de service » et « autres produits ».

Comme pour l'Etat, la gestion budgétaire des EPST a été assouplie avec la création de trois grandes enveloppes limitatives de crédits avec tout d'abord les dépenses de personnel sur « emplois plafonnés » (qui présentent le même côté « asymétrique » que le titre 2 prévu dans la LOLF), ensuite, les autres dépenses par destination relevant du premier agrégat, et, enfin, les autres dépenses incluses dans les deuxième et troisième agrégats; la totalité des recettes étant affectée à l'ensemble des dépenses.

On notera toutefois que cette approche très innovatrice retenue pour les EPST ne permet pas pour autant de concilier toujours la logique budgétaire de l'Etat avec celle des établissements publics. On peut ainsi citer le cas du traitement de la « subvention pour charges de service public » (SCSP). Est-il bien cohérent, en effet, qu'une telle subvention (qui correspond à des flux de trésorerie et qui est imputée en loi de finances sur le titre 3 « fonctionnement ») soit utilisée par les opérateurs pour financer des dépenses (comme les dotations aux amortissements) liées à des investissements et ne donnant pas lieu à décaissement immédiat ?

Derrière la plupart de ces interrogations, se posent, en fait, la question centrale du degré d'autonomie financière des opérateurs publics et celle relative aux modalités de financement de leurs investissements (arbitrage entre subventions et autofinancement, niveau optimal). Toutefois, la réponse ou non à ces questions fondamentales ne saurait faire oublier la nécessité d'apporter rapidement certaines précisions réglementaires, notamment sur le traitement budgétaire et comptable des subventions reçues de l'Etat.

La SCSP, prévue à l'article 5 de la LOLF, est définie dans la norme n° 2 du « Recueil des normes comptables de l'Etat » comme « un versement effectué par l'Etat aux opérateurs afin de couvrir leurs propres charges de fonctionnement ». La question qui se pose concrètement est celle de savoir le sens qu'il faut donner à la notion de « charges de fonctionnement ». Il semblerait plus conforme à la réalité d'en faire une interprétation large en intégrant aux dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement de renouvellement (par exemple, l'achat de véhicules ou de petits équipements informatiques). Si tel était le cas, l'intégralité de la SCSP reçue devrait figurer, en produits, dans le compte de résultat de l'opérateur sans qu'il y ait lieu à transférer en investissement, au compte 13 « subventions d'investissement », la partie de la subvention qui a contribué à l'achat de matériels ou d'équipements faisant l'objet de renouvellements réguliers (le déficit de

financement des investissements constaté à la clôture de l'exercice étant ensuite couvert, après l'arrêté des comptes, par une reprise sur le fonds de roulement),

On peut également évoquer les subventions d'investissement versées par l'Etat aux opérateurs pour leur permettre de financer l'acquisition de gros équipements. La logique de la LOLF conduirait à les assimiler à des compléments de dotation. Il conviendrait alors de demander aux opérateurs de les enregistrer comme tels au compte 103 « dotations » et admettre, dès lors que l'Etat indique que la charge de renouvellement n'incombera pas aux établissements, les autoriser à « neutraliser » les charges liées aux amortissements correspondants par une reprise de ces subventions dans le compte de résultat.

Ces mesures, qui nécessitent une modification de l'instruction M9-1, auraient pour avantage d'éviter de nombreuses discussions au sein des établissements, de rendre leurs comptes plus lisibles et de donner au compte 26 de l'Etat « participations et créances rattachées à des participations », une plus grande signification.

En définitive toutes ces interrogations ramènent à la question de fond qui est celle du lien entre le budget et la comptabilité générale. La montée en puissance de la comptabilité générale, son « autonomisation » progressive par rapport aux préoccupations budgétaires ne conduisent-elles pas, comme l'Etat l'a fait avec la LOLF, à dissocier pleinement (tout au moins pour les opérateurs n'ayant pas une activité marchande dominante) le budget de la comptabilité ?

Cette mesure radicale aurait au moins l'avantage, avec un budget en « caisse » et une comptabilité générale en « droits constatés », de redonner à l'un et à l'autre leur véritable signification et, collectivement, d'améliorer la sincérité de l'information fournie sur l'utilisation des deniers publics.

Les questions d'ordre comptable

En précisant que la comptabilité générale de l'Etat « est fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations » et que « ses règles ne se distinguent de celles des entreprises qu'en raison des spécificités de son action » (cf. art. 31), la LOLF aligne la comptabilité de l'Etat sur celle des collectivités locales et de leurs établissements publics, des HLM et des établissements de santé ou des établissements publics nationaux. On assiste ainsi à l'unification du cadre comptable des entités publiques autour des normes comptables

applicables au secteur privé.

L'utilisation d'un cadre de référence unique, soucieux d'exhaustivité et de fidélité, contribuera, à n'en pas douter, à améliorer la transparence et l'efficacité de l'action publique. L'application de principes, comme celui de la « constatation des droits » ou celui de la « sincérité », permettront, en effet, de donner une image plus complète des dettes et des créances, de déterminer des coûts et d'agréger ou de comparer les actions menées par les différentes administrations publiques. On peut ainsi espérer que la comptabilité, du fait des informations nouvelles qu'elle apportera, trouvera rapidement au sein de la sphère publique, la même place que celle qu'elle occupe depuis des années dans le monde des entreprises.

Que l'Etat partage désormais le même référentiel que celui de ses opérateurs constitue donc un progrès majeur pour la transparence des finances publiques. Toutefois, le travail de convergence n'est pas encore totalement achevé. Parmi les points les plus importantes à traiter figure la question des périmètres de consolidation et de combinaison des « comptes individuels » de l'Etat avec ceux des sociétés qu'il contrôle, des établissements publics qu'il détient et des entités privées qu'il finance de manière prépondérante. Tous ces points supposent au préalable d'explicitier et de transposer à l'Etat la « notion de contrôle » telle qu'elle ressort des textes sur la consolidation des comptes.

La publication du recueil des normes comptables applicables à l'Etat rend par ailleurs urgente l'harmonisation des différents référentiels comptables applicables aux entités publiques. Si la référence générale qui est faite au plan comptable général et aux règlements comptables permet le plus souvent de lever les ambiguïtés ou le « silence des textes », il n'empêche que, sur le plan pratique, les établissements se trouvent confrontés à des difficultés liées à la nature particulière de leurs opérations. Elles concernent le plus souvent la définition ou le contenu de certains actifs, les cofinancements d'immobilisations ou les modalités de calcul des dépréciations.

Certes, beaucoup de ces questions se posaient déjà avant la mise en oeuvre de la LOLF, mais le contexte nouveau créé par cette dernière avec la certification des comptes de l'Etat par la Cour des comptes et l'application à de nombreux opérateurs des dispositions de la loi de sécurité financière du 1er août 2002 sur la consolidation et la certification de leurs comptes, leur donnent aujourd'hui une acuité particulière. Dans ces conditions, ne serait-il pas inenvisageable d'imaginer, à l'instar de ce qui

a été fait pour l'Etat avec le « comité des normes » (créé par le dernier alinéa de l'art. 30 de la LOLF), la constitution d'un comité de personnalités qualifiées qui donnerait aux établissements publics nationaux des avis sur les règles de la comptabilité d'entreprise qui ne peuvent être transposées directement ou sur celles qui appellent des adaptations ou des réponses spécifiques ?

L'évolution de la fonction comptable

La LOLF, dans son souci d'accroître la transparence sur les comptes de l'Etat, demande désormais au comptable public de veiller expressément au « respect des principes et des règles comptables (cf. art. 31). Anticipant la généralisation d'une informatique partagée et la mise en place de mesures de contrôle interne, elle demande par ailleurs au comptable public « de s'assurer notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures ».

Ces dispositions complètent celles du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. Elles confortent le rôle du comptable public et justifient son intervention dans une fonction comptable élargie et renouvelée.

Dans les établissements publics confrontés aux mêmes exigences de qualité comptable que l'Etat, l'absence de dispositions réglementaires équivalentes place de plus en plus les agents comptables dans une situation délicate face à certains gestionnaires souvent peu sensibilisés aux questions comptables. Une réforme des textes est en cours, l'idéal serait que son calendrier corresponde avec celui des travaux de modernisation comptable mis en oeuvre, par les agents comptables pour présenter des comptes fidèles et auditables.

Enfin, l'implantation, au 1er janvier 2006, dans les principaux ministères, d'un « contrôleur budgétaire et comptable ministériel » devrait conduire à une réflexion commune avec les agents comptables des établissements publics concernés sur les meilleures façons de faire émerger (et de promouvoir), collectivement, au travers du réseau du Trésor Public, une information financière et comptable exhaustive et sincère sur l'ensemble des politiques conduites par l'Etat.

L'efficacité dans l'utilisation de l'argent public y gagnerait, la justification du comptable public également.

La mutation des contrôles : une révolution silencieuse

Didier Maupas , Contrôleur budgétaire ministériel
La Revue du Trésor, juillet 2006

Les transformations du contrôle financier

Le contrôle financier, tel qu'il résultait de la loi du 10 août 1922 modifiée, avait déjà connu une évolution sensible antérieurement à la parution de la loi organique relative aux lois de finances.

Le décret du 16 juillet 1996 avait tiré les conséquences du développement de la déconcentration et instauré au niveau régional le contrôle financier déconcentré sur les actes des ordonnateurs secondaires. Ce décret comportait en outre d'intéressantes novations au plan méthodologique comme l'obligation faite au contrôleur financier en région de donner son visa dans un délai de quinze jours et la possibilité de viser des engagements globaux au vu d'un budget prévisionnel et non plus acte par acte. Le contrôle financier exercé sur les actes des ordonnateurs principaux ne disposait pas de ces possibilités et il faudra attendre le décret du 9 juillet 2003 pour que les contrôleurs financiers centraux disposent réglementairement de la possibilité de viser des engagements globaux.

Ce texte, qui visait explicitement la loi organique du 1^{er} août 2001, prévoyait en outre une autre innovation significative : le principe d'une adaptation ministérielle par arrêté des conditions d'exercice du contrôle financier ainsi que du contrôle *à posteriori* sur les actes dispensés d'un visa.

L'évolution réglementaire avait ainsi donné aux contrôleurs financiers la capacité de moduler leur visa en fonction des enjeux financiers et de la qualité de gestion des ordonnateurs. Cette capacité permettait aussi de répondre à la croissance du nombre d'actes soumis au contrôle.

Mais le cadre conceptuel de l'exercice du contrôle restait inchangé, celui-ci s'exerçant à la fois dans le domaine budgétaire - en des administrations de l'Etat ne transforme pas moins profondément le contrôle financier exercé sur les ordonnateurs de l'Etat et des établissements publics.

veillant à ce que les engagements soient correctement estimés et autorisés en loi de finances - et dans le domaine juridique - en veillant « à la bonne application des lois et règlements à caractère financier. La mise en oeuvre effective de la réforme budgétaire, à compter du 1^{er} janvier 2006, ne pouvait que conduire à une refondation d'ensemble du dispositif de contrôle financier pour plusieurs raisons.

D'abord, malgré les aménagements de méthode introduits par les réformes précitées ou la pratique des contrôleurs financiers, le principe même d'un contrôle *a priori* sur les actes des ordonnateurs semblait contredire la responsabilisation des gestionnaires prônée par la LOLF.

Certains faisaient d'ailleurs remarquer que les réformes successives du Code des marchés publics avaient donné une réelle marge d'appréciation au gestionnaire de la commande sur le choix de la meilleure procédure, ce qui allait aussi dans le sens d'une plus grande responsabilisation.

D'autres pouvaient souligner que l'existence de différents niveaux de contrôle n'avait nullement empêché des irrégularités graves ou du moins des erreurs de droit, ce qui conduisait à douter de l'efficacité du contrôle juridique au moment de l'engagement.

Enfin, les gestionnaires centraux contestaient l'instrumentalisation du contrôle financier comme outil de régulation budgétaire masqué.

Si la suppression pure et simple du contrôle budgétaire *a priori* n'a pas prévalu, le nouveau dispositif défini par le décret du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein

Une révolution silencieuse

Le décret du 27 janvier 2005 est un texte - cadre à plus d'un titre : d'abord parce qu'il

prend effet en même temps que la réforme budgétaire dont il tire toutes les conséquences; ensuite parce qu'il s'applique tant au niveau central qu'au niveau déconcentré ainsi qu'aux établissements publics; enfin, parce qu'il renvoie à des arrêtés ministériels pour sa déclinaison concrète.

C'est aussi un texte fondateur car il modifie notablement le contenu et les modalités du contrôle financier : par bien des égards, sa portée peut se comparer à celle de la loi de 1922 même s'il ne s'agit pas d'un texte législatif.

La première novation consacre le caractère résiduel des visas *a priori* délivrés par le contrôleur financier.

Le décret ne prévoit explicitement que deux visas : le visa de la programmation budgétaire initiale (PBI) de chaque ministère et celui de toute diminution du montant de la réserve constituée initialement pour faire face à une détérioration de l'équilibre budgétaire (en application de l'art. 14 de la LOLF). Les autres actes peuvent donc faire l'objet d'un avis préalable qui ne lie pas ou éventuellement d'un visa si la nature de la dépense ou son montant le justifient et dans les conditions fixées pour chaque ministère par un arrêté de contrôle spécifique. C'est dire que l'absence de visa préalable doit constituer la règle. Bien entendu, les ministères conservent la possibilité de passer outre un refus de visa après accord du ministre du Budget.

Pour l'essentiel, le contrôleur financier ne dispose donc plus de la capacité d'exercer un contrôle contemporain des actes de la gestion. Il ne dispose d'ailleurs plus de la possibilité de bloquer des crédits dans les applications de gestion.

En contrepartie, le contrôleur financier doit recevoir des comptes rendus d'utilisation des crédits et des emplois et il dispose de toute latitude pour organiser un contrôle *a posteriori* sur les actes soumis ou non à son avis préalable, encore que l'arrêté de contrôle spécifique à chaque ministère doit préciser l'étendue de ces restitutions, ce qui suppose un minimum d'entente avec lui.

La seconde novation consacre la quasi-disparition du contrôle de légalité et le recentrage du contrôle financier sur le

domaine budgétaire : « le visa ne peut être refusé pour un motif de légalité d'un projet d'acte. L'avis préalable ne peut davantage être fondé sur un tel motif », dispose ainsi l'article 12. Les seules exceptions à ce principe concernent les projets d'actes de recrutement et de gestion des personnels « au regard des dispositions statutaires et indemnitaires qui leur sont applicables ». Toutefois, ce contrôle de régularité reste subordonné au fait que ces actes emportent des « conséquences budgétaires importantes », ce qui laisse une marge d'appréciation non négligeable.

Comme au moment du paiement, le comptable public n'assure qu'un contrôle de légalité externe des actes, il convient de souligner que les ordonnateurs disposent désormais de la pleine responsabilité juridique de leur gestion, sous le seul contrôle du juge. Si cela est tout à fait conforme au principe de responsabilisation découlant de la LOLF et aussi à la notion « d'Etat de droit », il n'en reste pas moins que cette transformation est d'importance puisque désormais seuls les actes des collectivités territoriales et des établissements publics nationaux et locaux restent soumis à un contrôle de légalité préalable, même si ses modalités peuvent varier.

L'autorité chargée du contrôle financier doit donc se recentrer sur l'examen des projets d'actes au regard de « l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits et des emplois, de l'exactitude de l'évaluation et de leur impact sur les finances publiques » (art. 12).

Les spécificités découlant de la nouvelle architecture budgétaire par programme mises à part (le contrôle de disponibilité s'effectuant au niveau du programme par exemple et non plus du chapitre), l'innovation majeure du contrôle budgétaire réside dans cette dernière expression.

La mission principale du contrôle financier consiste désormais à contribuer à « la maîtrise de l'exécution des lois de finances tant en crédits qu'en effectifs », comme le rappelle significativement l'article premier du décret. Il doit ainsi concourir à l'identification et à la prévention des risques financiers dans la durée. Il doit s'assurer du caractère sincère des prévisions de dépenses et d'emplois et « de leur compatibilité dans la durée avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique » (2^e al. de l'art. 1^{er})

Cette simple énumération résume tout l'enjeu de la réforme. Elle montre que le contrôle financier doit se situer désormais dans une perspective de moyen terme et d'analyse de la soutenabilité des principaux actes de gestion en termes de crédits et d'emplois. Son action se situe principalement en amont et en aval, mais non plus dans le cadre d'un contrôle contemporain des actes. En amont, cette analyse se situe principalement au moment du visa de la PBI et de l'examen des projets de budgets opérationnels de programmes (BOP). En aval, le contrôleur financier dispose de larges pouvoirs de contrôle *a posteriori* sur la gestion et d'examen des circuits et procédures mis en place par l'ordonnateur. Le décret apporte une novation sensible sur ce plan puisqu'il pose le principe des nouveaux pouvoirs d'évaluation reconnus au contrôleur financier, central ou déconcentré, des circuits de procédures qui engendrent des actes de dépenses et du plan prévisionnel des effectifs (art. 15 du décret). En outre, et c'est l'une des raisons de la mise en place des nouveaux services de contrôle budgétaire et comptable ministériels par le décret du 18 novembre 2005, le contrôle financier s'intègre dans un processus et une organisation plus larges qui font intervenir les comptables publics centraux et déconcentrés dans leur double dimension de payeurs et de teneurs de compte ceux-ci doivent lui fournir aussi des informations utiles dans l'appréciation de la gestion de l'ordonnateur et la mesure des risques budgétaires, compte tenu du nouveau plan comptable de l'Etat.

Les contrôles du comptable - payeur la mutation conceptuelle et méthodologique

De même que le contrôle financier avait commencé d'évoluer avant l'entrée en vigueur de la LOLF, la mise en oeuvre des principes du règlement général de la comptabilité publique par les comptables publics connaissait une transformation durable.

Même si le fondement juridique des contrôles opérés par les comptables publics au moment de la dépense, tel que défini aux articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, n'a pas connu à ce jour d'autres évolutions que procédurales et

techniques, ce qui démontre *a contrario* la vitalité de ces règles qui ont su s'adapter aux bouleversements de la gestion publique au cours de ces quarante dernières années. Néanmoins, le quotidien du contrôle exercé par les comptables principaux de l'Etat diffère très sensiblement de ce qu'il était au siècle dernier et il conviendra d'en tirer tôt ou tard toutes les conséquences réglementaires.

La première raison de ces mutations découle du développement de l'informatisation et de la dématérialisation des procédures qui ont permis l'automatisation de certains contrôles (par exemple le contrôle de la disponibilité des crédits) ou d'apporter des aides au contrôle (par exemple l'édition d'états de variations ou d'anomalies en matière de paye).

La seconde raison tient à l'évolution de la méthodologie des contrôles conduite par la Direction générale de la Comptabilité publique.

Il convient de signaler à ce titre trois évolutions notables : la généralisation du contrôle hiérarchisé de la dépense depuis 2004, le développement du contrôle adapté partenarial et l'expérimentation du service facturier. Ces évolutions ne résultent pas à proprement parler de la lettre de la LOLF mais elles en reflètent l'esprit : elles conduisent en effet à alléger les contrôles pesant sur les actes des gestionnaires - en particulier en supprimant les redondances inutiles - et à substituer pour partie le contrôle *a posteriori* au contrôle contemporain des actes d'enjeu patrimonial modeste.

Le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) désormais mis en oeuvre par tous les comptables de l'Etat et des collectivités territoriales repose sur un principe simple : il convient de moduler la nature, le champ et l'étendue des contrôles en fonction des risques réels que représentent les dépenses pour le patrimoine de la collectivité. Une telle modulation était, à vrai dire, déjà mise en oeuvre en pratique, notamment pour répondre à l'irrégularité du flux de mandatement en cours d'année. La véritable novation du CHD tient à ce que cette modulation est désormais pilotée et non plus subie, qu'elle est lisible et communicable au

juge des comptes. Concrètement, chaque comptable établit un plan de contrôle sur la base d'un diagnostic des risques liés au mandatement. Ce plan définit pour chaque type de dépense la méthodologie de contrôle mise en oeuvre : contrôle exhaustif (marchés) ou au contraire contrôle sur échantillon, contrôle contemporain ou *a posteriori*. Il est bien entendu révisable en fonction des résultats constatés et la méthodologie suivie s'intègre dans un cadre défini par la Direction générale de la Comptabilité publique.

Le contrôle adapté partenarial (CAP) répond à un objectif plus ambitieux : il conduit à mettre l'accent sur un processus de dépense en amont plutôt que sur la qualité du mandatement en aval. La mise en oeuvre du CAP implique donc à la fois l'ordonnateur et le comptable public. Pour une chaîne de dépense choisie, un audit conjoint détermine les risques encourus et les forces et faiblesses de l'organisation. Dès lors que l'audit permet de conclure à la fiabilité du processus, ou que des mesures organisationnelles permettront de le faire, le contrôle du comptable peut s'alléger en aval et se réduire au paiement et à un suivi de conformité *a posteriori* sur échantillons. Le contrôle partenariat implique donc une méthodologie différente de celle du contrôle hiérarchisé et il repose sur le volontariat des ordonnateurs : son développement est donc plus progressif que celui du CHD, mis en oeuvre directement par le comptable. Mais il renvoie à une même conception : les moyens de contrôle exhaustif doivent se concentrer sur les vrais risques et enjeux budgétaires et patrimoniaux des collectivités publiques. Cette logique rejoint, on le voit, celle qui a présidé aussi à la réforme du contrôle financier qui réserve le visa *a priori* aux enjeux les plus lourds.

De nouvelles synergies

Le contrôle partenarial illustre aussi un point marquant de la transformation des procédures de contrôle relevant de la comptabilité publique : l'efficacité des contrôles repose sur une meilleure intégration des processus amont et aval de la dépense. En d'autres termes, si le principe de séparation fonctionnelle des ordonnateurs et des comptables publics doit subsister car il répond à une mesure prudentielle de portée quasi universelle, le positionnement de cette limite peut et doit

évoluer.

L'expérimentation du service facturier constitue une autre traduction de cette orientation.

Actuellement en cours dans les ministères de l'intérieur et des Affaires étrangères, elle implique la présence sur une même plateforme de travail intégrée et rattachée au comptable public des services chargés de la réception des factures, du mandatement et de la dépense. Ce rapprochement offre de multiples avantages : une meilleure productivité collective par suppression des redondances, une réduction notable des délais de règlement, la réception des factures en un point d'entrée unique qui permet d'avoir une vue exhaustive et immédiate des dettes de l'organisme : elle concourt ainsi à une meilleure qualité comptable.

Ce rapprochement fonctionnel s'opère, en outre, dans le respect des compétences de l'ordonnateur, qui reste notamment maître de la définition des priorités de règlement. L'intérêt manifeste de la formule conduit la Direction générale de la Comptabilité publique à souhaiter son extension aux autres administrations centrales. De la même façon, la réforme du contrôle financier implique de nouvelles synergies entre les autorités chargées du contrôle financier et les comptables responsables du règlement des dépenses et de l'encaissement des recettes.

Le règlement général de la comptabilité publique prévoyait déjà ce chaînage puisqu'en application de son article 13, les comptables publics devaient vérifier l'existence du visa des contrôleurs financiers sur les engagements et ordonnancements. Le système d'information obligeait d'ailleurs à référencer un engagement avant de procéder à un paiement.

Mais le développement, sous l'empire des dispositions antérieures au décret du 27 janvier 2005, de la procédure de l'engagement global d'abord, la substitution des avis aux visas ensuite et la disparition du contrôle de légalité enfin imposent un rapprochement fonctionnel plus étroit entre contrôle financier et contrôle de la dépense. Ce rapprochement reçoit d'ailleurs une traduction organisationnelle au niveau central avec la mise en place des services de contrôle budgétaire et comptable ministériels et au niveau

déconcentré avec l'expérimentation des pôles contrôle financier/dépense dans les trésoreries générales de région.

Un tel rapprochement s'impose car, pour pouvoir moduler et éclairer l'exercice de son contrôle, le contrôleur financier a besoin d'informations en temps réel sur la qualité de la gestion budgétaire de l'ordonnateur : le comptable peut les lui fournir tant en ce qui concerne sa perception de la qualité du mandatement qu'en ce qui concerne la vision patrimoniale qui se dégage de la tenue de la comptabilité. Le comptable, de par sa fonction première de teneur de comptes, renouvelée grâce à la LOLF, a la capacité de fournir au contrôleur financier des restitutions en continu sur la gestion ainsi que sur les risques budgétaires en fin d'exercice. Contrôleur financier et comptable partagent désormais au surplus une préoccupation commune sur l'évaluation et l'amélioration des circuits et procédures. Il importe également du point de vue de l'ordonnateur d'assurer la cohérence des plans de contrôle *a posteriori* du contrôleur financier et du comptable et d'éviter les demandes redondantes.

Enfin, la quasi-suppression du contrôle de légalité au niveau de l'engagement place désormais le comptable de l'Etat dans l'éventualité de constater, au moment du paiement, des irrégularités systémiques non détectées auparavant.

Cette nécessité du rapprochement fonctionnel trouve d'ailleurs son aboutissement dans la mission désormais confiée au contrôleur budgétaire et comptable ministériel, aux termes de l'article 6 du décret du 18 novembre 2005, de « coordonner l'action » des autorités chargées du contrôle financier auprès des services déconcentrés du ministère auprès duquel il est placé ainsi que celle des comptables publics assignataires des ordres de dépenses et de recettes émis par les ordonnateurs secondaires de ce même ministère. Cette coordination vise d'abord à mieux prendre en considération les spécificités de la gestion budgétaire et comptable d'un ministère tant au plan central que déconcentré. Elle vise ensuite à assurer la cohérence de la chaîne de contrôle depuis la programmation budgétaire initiale jusqu'à l'exécution de la dépense, en veillant au respect des principes comptables conformément à

l'article 31 de la LOLF. Cette coordination fonctionnelle et non hiérarchique doit donc porter sur les trois volets de la gestion : le contrôle financier, le contrôle de la qualité comptable et le contrôle de la dépense.

Un nouvel enjeu de contrôle la qualité des processus comptables

Mais la loi organique ne refonde pas seulement la procédure budgétaire autour de la notion de politiques publiques : elle réforme aussi profondément la tenue des comptes de l'Etat.

Ceux-ci s'articulent désormais en trois comptabilités : la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale et la comptabilité des coûts des actions des programmes (art. 27 de la loi organique).

La comptabilité générale s'inspire de la comptabilité des entreprises et fait l'objet d'une certification par la Cour des comptes (art. 58).

Une nouvelle nomenclature budgétaro -comptable à double entrée assure l'articulation entre les deux premières comptabilités : un suivi par programme/action associé à un suivi par nature de la dépense. Le passage à une comptabilité en droits constatés modifie profondément les responsabilités respectives des gestionnaires et des comptables, puisque les obligations doivent être enregistrées en amont dès la constatation du service fait et non plus au moment du décaissement comme dans la comptabilité budgétaire.

La loi organique reconnaît aux comptables publics la responsabilité particulière de veiller au respect des principes et procédures comptables et de s'assurer de la sincérité des enregistrements comptables (art. 31). Dans l'immédiat, cette exigence se traduit par le fait que le comptable doit examiner la qualité de l'imputation budgétaro -comptable dans le cadre des contrôles qu'il effectue en application du règlement général de la comptabilité publique : une erreur significative peut donc faire l'objet d'un rejet conduisant l'ordonnateur à une nouvelle imputation comptable.

Mais pour autant l'exercice de la fonction comptable est désormais partagé. Cela signifie que les ordonnateurs et les gestionnaires doivent maintenant intégrer dans leur fonctionnement les contraintes et les contrôles qui auparavant ressortissaient

exclusivement aux comptables publics. C'est encore plus vrai dans la perspective de la certification de la comptabilité générale.

En effet, la Cour des comptes, comme tout organisme certificateur, doit s'assurer que les processus de dépenses et de recettes qui se traduisent dans les écritures comptables sont suffisamment fiabilisés pour que les comptes qui en résultent traduisent une image raisonnablement régulière, sincère et fidèle de la réalité. Cette opinion repose sur une appréciation de la façon dont l'organisation connaît et maîtrise les risques découlant de son activité : en particulier sur l'existence d'un système de contrôle interne performant.

C'est pourquoi la Direction générale de la Comptabilité publique préconise la mise en place d'un contrôle interne comptable dans les ministères comme moyen de répondre aux exigences de la certification. Mais il faut souligner qu'il ne s'agit pas là d'un contrôle externe exercé par le ministère des Finances, mais d'une fonction que chaque ministère doit prendre en charge pour son propre compte, même s'il disposera pour cela de l'appui méthodologique du réseau de la Direction générale de la Comptabilité publique et en particulier des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels.

Ce rapide tour d'horizon de l'évolution des contrôles permet de mesurer l'ampleur des évolutions en cours du fait de la réforme budgétaire et comptable induite par la loi organique relative aux lois de finances. On peut à juste titre employer, pour les caractériser, l'expression de « révolution silencieuse ».

La révolution tient d'abord au fait que la transformation des contrôles a été initiée pour l'essentiel par le ministère des Finances et non imposée à lui.

Elle tient aussi au fait que le législateur semble avoir pris au mot les gestionnaires qui déploraient depuis de nombreuses années et sur tous les tons le caractère bloquant des contrôles formels exercés *a priori* et l'apport limité de la comptabilité budgétaire comme instrument de gestion. Les gestionnaires réclamaient en conséquence plus de marges pour faire de la bonne gestion.

D'un coup, la réforme budgétaire et comptable répond directement ou indirectement à tous leurs vœux : les contrôles s'exerceront maintenant essentiellement sous forme d'avis ou

d'examen *a posteriori* et porteront préférentiellement sur les processus et les enjeux; l'Etat tiendra ses comptes conformément aux principes de la comptabilité générale et de la certification des comptes mondialement établis. Mais cela ne va évidemment pas sans contrepartie.

La réduction des contrôles en amont transfère sur l'ordonnateur la pleine responsabilité, en particulier juridique, de la complexité de l'action publique. Le recentrage du contrôle financier sur la soutenabilité des dépenses va nécessairement faire émerger les bonnes questions, jusque-là masquées sous le poids du contrôle de légalité. Les avis formulés cette année par les contrôleurs financiers en région sur les BOP déconcentrés en sont d'ailleurs l'illustration. La certification des comptes et l'intégration croissante des contrôles dans la chaîne de la dépense vont obliger le gestionnaire à se doter de son propre appareil d'autocontrôle. Et la liberté de gestion implique de devoir rendre désormais des comptes sur sa performance et donc que l'on sache la mesurer et l'auditer avec objectivité.

En d'autres termes, si ces évolutions constituent un puissant levier de la réforme de l'Etat, cela tient à ce que la LOLF élève très sensiblement le niveau d'exigences à l'égard des gestionnaires, mais aussi des contrôleurs et des comptables publics.

Même s'il faudra assurément du temps pour que ce nouveau paysage se stabilise, pour que l'organisation des services de l'Etat tire toutes les conséquences de la réforme et pour que les réglages nécessaires s'effectuent, le mouvement est désormais lancé.

L'enjeu de la performance se gagnera par la qualité du dialogue de gestion et par l'évolution des comportements

Depuis plusieurs années, la DGCP se dirige de façon déterminée vers un mode de pilotage et de gestion orienté vers la qualité et l'efficacité, en parfaite conformité avec l'esprit de la LOLF. Au moment d'engager le second contrat pluriannuel de performance, elle cherche à renforcer les acquis ainsi obtenus en accentuant plus encore la mobilisation de l'ensemble des agents du réseau.

Or cette logique de performance ne sera comprise et acceptée par l'ensemble des agents que si elle se traduit de façon pratique dans leur vie quotidienne. Ainsi, celui qui aura participé à l'identification des forces et des faiblesses de la structure dans laquelle il travaille, qui aura été associé à la détermination des niveaux d'objectifs susceptibles d'être atteints au cours d'une période donnée, qui sera informé de l'évolution des résultats obtenus et qui, pour finir, sera évalué sur sa contribution à l'atteinte des objectifs, contribuera plus efficacement à l'effort collectif. Il portera aussi plus naturellement auprès de ses collègues le discours et les orientations stratégiques de la Direction générale.

Le contrôle de gestion devient dans ces conditions un instrument de pilotage essentiel puisqu'il contribue à mettre en oeuvre un processus formalisé, participatif et cohérent de dialogue de gestion et de pilotage depuis la Direction générale jusqu'au poste comptable.

En animant un dialogue de gestion plus responsabilisant pour l'ensemble des acteurs et en développant des instruments facilitant l'analyse et la prise de décision, il contribue à faire évoluer la culture et les comportements pour que chacun à son niveau agisse sur les leviers d'action qui lui permettront de contribuer avec efficacité et efficacité à la réalisation des objectifs stratégiques.

La démarche des budgets opérationnels de dépense (BOP) : une gestion publique en prise directe avec les réalités des services et des territoires

Alexandre Montay et Marc Simon
La Revue du Trésor, Février 2006

La LOLF, la liberté et la responsabilité des gestionnaires

Avec la LOLF, l'autorisation budgétaire consentie par le Parlement à l'exécutif se recentre sur les politiques publiques, sur la finalité des dépenses et ne porte plus essentiellement sur la nature des charges (investissement, interventions, fonctionnement). En lieu et place d'un budget compartimenté par type de dépenses et cloisonné par chapitre et article budgétaires, chaque programme ministériel est doté désormais de deux enveloppes globales de crédits (l'une pour les dépenses de personnel, l'autre pour les autres types de dépenses) pour élaborer et mettre en oeuvre les politiques publiques (les programmes) dont il a la charge. En contrepartie de cette mise à disposition globale des moyens, chaque ministre, chaque responsable de programme s'engage sur des objectifs de performance des politiques publiques et sur des résultats. Dans cette logique, la loi organique offre aux gestionnaires ministériels une souplesse nouvelle qui doit les conduire à optimiser les moyens humains et financiers dont ils disposent en vue d'atteindre les objectifs fixés. Plus souple et plus responsabilisante, cette démarche n'en serait pas moins restée limitée à l'échelle des administrations centrales sans l'émergence des budgets opérationnels de programme (BOP), qui déclinent, à l'échelle opérationnelle, le nouveau cadre de gestion que constitue le programme.

Les budgets opérationnels de programme ne figurent pas dans les dispositions de la loi organique, mais résultent d'une proposition lors du comité de pilotage de la réforme budgétaire (COFIL), sous la forme d'une note d'orientation (juin 2002), puis d'un document de travail (1^{er} juillet 2003),

enfin d'une nouvelle note d'orientation (19 décembre 2003) et d'un guide pratique des budgets opérationnels de programme (décembre 2004). Leur fondement, non réglementaire à ce stade, s'inscrit dans une démarche résolument pratique : permettre la déclinaison opérationnelle des programmes ministériels. Ainsi que le résume le document de travail du 1^{er} juillet 2003 « le budget opérationnel de programme est l'outil de mise en Ouvre concrète du programme dans toutes ses dimensions, mobilisation des moyens autorisés et performance attendue ». Il correspond également à la volonté partagée de répercuter aux gestionnaires de terrain, la liberté et la responsabilité nouvelles consenties à l'échelle ministérielle. En ce sens, la démarche BOP devrait permettre progressivement de rompre avec les pratiques de « tuyaux d'orgue » que constituaient les chapitres et les articles de l'ordonnance de 1959. Ils devraient également, à terme, faire disparaître la chaîne, le plus souvent uniquement descendante, des crédits « fléchés » mis à disposition par les administrations centrales aux échelons opérationnels. En dotant les gestionnaires de terrain d'un rôle accru de programmation des activités et d'élaboration d'un budget, la démarche BOP est vouée à renforcer l'implication de l'ensemble des acteurs de la gestion publique.

2006

Moteur d'une déconcentration accrue de la gestion, l'émergence des BOP a déjà sensiblement modifié la géographie de la gestion publique. La cartographie des BOP proposée par chacun des ministères et retenue par les responsables de programme pour 2006, privilégie ainsi le niveau régional (51 BOP à ce niveau, par région). Cette configuration régionale a été estimée des plus pertinentes pour les administrations à réseaux chargées de mettre en oeuvre des politiques publiques dans les BOP requiert donc une bonne articulation avec le niveau départemental. C'est en effet à ce niveau que la majorité des unités opérationnelles mettent en oeuvre les politiques publiques et engageront les opérations et les dépenses correspondantes puis les mandateront. La préfiguration des premiers BOP régionaux dans le cadre des expérimentations menées en 2005 par les services déconcentrés a fait ressortir qu'un pilotage régional devait être nécessairement accompagné d'une démarche collaborative, d'un réel dialogue de gestion (voir *infra*) avec les unités opérationnelles départementales et les préfets concernés tant dans la phase d'élaboration du BOP que celle de son exécution. Cette démarche s'est concrétisée avec les « comités de BOP », confortant pour certains réseaux (DRASS/ DDAS, DRETFP/DDETFP...) des pratiques, déjà existantes depuis plusieurs années, de comités techniques régionaux et interdépartementaux (CTRI). Cependant, si la « régionalisation » de la gestion des moyens et du pilotage de proximité est une tendance qui se dessine pour 2006, certaines administrations centrales continueront, du moins dans une période transitoire, à gérer certains crédits (dépenses de personnel, notamment), voire à « flécher » certaines opérations à partir de BOP centraux. Pour 2006, un certain pragmatisme a prévalu pour la majorité des ministères, conduisant à éviter des réorganisations lourdes pour cette première année de mise en oeuvre de la LOLF, cependant des réflexions portant sur l'organisation des services et des processus de gestion ont été initiées par d'autres pour organiser un

domaines de l'emploi, de la santé, de l'agriculture, de la culture, de l'environnement, de la jeunesse et des sports, de l'éducation. L'affirmation du niveau régional, voire interrégional (pour les services des douanes et ceux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) comme niveau de pilotage des BOP permet à la fois d'atteindre une taille financière suffisante (masse salariale, crédits) tout en restant proche des réalités territoriales. Sur ce point, le positionnement régional des pilotage déconcentré des BOP.

Concertation et prise en compte des réalités administratives et territoriales

La rénovation du dialogue de gestion

Au vu du positionnement des BOP prévu pour 2006, on comprend aisément qu'un dialogue de gestion rénové et plus consistant doit progressivement structurer les rapports entre l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense. En régime LOLF, le dialogue de gestion se déroule, dans la majorité des cas, d'une part, entre le responsable de programme et le responsable de budget opérationnel de programme et, d'autre part, entre le responsable de budget opérationnel des unités opérationnelles, le ou les préfets dans leurs champs de compétence, et les autres acteurs concernés, notamment le trésorier-payeur général, et ce à divers titres (notamment le conseil du préfet, le contrôle financier en région).

Le dialogue de gestion permet ainsi la confrontation entre les objectifs du programme, les moyens disponibles, les besoins et les modes d'exécution retenus par les services tant au niveau central que déconcentré. Démarche participative et collaborative, ce dialogue de gestion rénové permettra en effet d'arrimer les politiques publiques, d'une part, aux réalités des services, d'autre part, aux problématiques territoriales, en un mot de mieux les contextualiser. Pour 2006, la donne territoriale, à travers le diagnostic territorial, figure en bonne place dans les projets de BOP (pour les programmes concernant les politiques de l'écologie, la santé, la cohésion sociale, l'emploi, la prévention des risques

technologiques et le développement industriel...) transmis aux responsables de programme, preuve de l'importance qu'elle revêt pour les gestionnaires chargés de mettre en œuvre et d'adapter les politiques publiques sur le terrain.

La cohérence des politiques publiques à l'échelle territoriale le préfet et la LOLF

La gestion publique à travers les BOP ne doit cependant pas conduire au cloisonnement des politiques publiques dans une approche qui serait uniquement verticale. Dans le nouveau cadre induit par la démarche BOP, le préfet, et tout particulièrement le préfet de région, intervient à l'occasion de l'élaboration du contenu du BOP, lors du dialogue de gestion, afin d'assurer la cohérence d'ensemble des différentes programmations proposées par les services, et ce dans le cadre de son territoire. Il s'assure aussi que les objectifs et les indicateurs attachés au programme sont pris en compte et/ou contextualisés.

Ainsi que l'énonce la circulaire du Premier ministre du 16 juin 2004, « le préfet sera le garant, pour les missions qui relèvent de son autorité, d'une approche transversale de la programmation et de la gestion des crédits ».

Ainsi, le projet d'action stratégique de l'Etat en région (PASER) est appelé à « mieux éclairer la préparation des budgets opérationnels de programme », ainsi que le rappelle la circulaire relative aux PASE. Pour 2006, son articulation avec les BOP est quelque peu délicate. Dans la mesure où la future génération des PASER prendra effet sur la période 2007-2009, elle devrait intégrer de façon plus harmonieuse les objectifs et indicateurs déclinés à partir des programmes nationaux.

Le rôle stratégique de l'échelon territorial régional se trouve donc renforcé soit directement parce qu'il donne lieu à application au niveau régional, soit indirectement par l'intégration, au moins pour partie et

dans la limite des moyens attribués annuellement au BOP par le responsable de programme, de certaines orientations retenues dans les projets d'action stratégique de l'Etat dans la région.

Ensuite, le rôle dévolu au préfet s'élargit du fait de l'existence même des BOP, particulièrement dans le cadre régional. Ainsi que le rappelle la circulaire du 16 juin 2004, le préfet « constitue l'autorité de synthèse indispensable à la convergence des objectifs nationaux et des politiques territoriales dont il a la responsabilité ». Pour la préparation de la gestion 2006, les « BOP à enjeux » relevant de la compétence préfectorale (de douze à quinze en moyenne par région) sont ainsi passés pour avis au comité de l'administration régionale (CAR), préalablement à la finalisation de l'avis du préfet, lui-même le plus souvent éclairé par des éléments financiers portés à sa connaissance par le trésorier-payeur général.

En conclusion

L'avenir des BOP aux mains de leurs responsables dans le cadre de délégations de responsabilité

A l'heure où la démarche BOP est pour la première fois entrée en pratique, force est de constater qu'elle peut potentiellement dépasser le simple instrument budgétaire de déclinaison des programmes ministériels. En offrant un cadre de gestion plus souple et adaptable, en impliquant davantage les gestionnaires dans le pilotage et la mise en oeuvre des politiques publiques, elle peut contribuer à façonner une gestion publique plus proche des préoccupations du terrain, plus responsabilisante, et répondre ainsi pleinement à l'exigence de la LOLF.

Au-delà de la première préfiguration qu'ont constituée les expérimentations réalisées en 2004 et 2005, et qui ont permis aux gestionnaires de prendre pour la première fois connaissance de l'ensemble des moyens mis à leur disposition, le déploiement général de ce nouveau mode de gestion n'en est qu'à ses débuts. D'autant que l'exercice de préparation des BOP 2006, outre des délais très contraints, a enregistré des limites inhérentes à tout changement de mode de gestion et plus encore à tout changement culturel...

La mise en oeuvre de la gestion publique dans ce cadre rénové est un véritable défi : les gestionnaires doivent en effet s'approprier de nouveaux concepts, de nouvelles modalités de gestion, et ce dans un contexte marqué par les contraintes budgétaires et l'évolution des systèmes d'information. Pour la préparation de la gestion 2006, les comités d'animation présidés par les préfets de régions et les comités opérationnels animés par les trésoriers - payeurs généraux en région ont joué un rôle clé dans la sensibilisation puis la formation des gestionnaires à l'environnement et aux pratiques de gestion du BOP. Comme l'attestent les expérimentations menées en 2004 et 2005, l'appropriation de la donne technique se fera dans la durée.

Cependant, outre la problématique strictement technique, l'avenir de la démarche BOP dépendra aussi de la capacité des responsables de BOP à optimiser l'allocation des moyens humains et budgétaires, et ce dans un budget 2006 globalement contraint.

Sur ce point, seule la qualité d'un nouveau dialogue de gestion associant de manière collaborative l'ensemble des acteurs de la gestion publique permettra de conserver l'esprit novateur de la gestion en mode LOLF. Le succès d'une réforme ne se mesure pas à l'intelligence d'un texte de loi, mais à la pertinence des pratiques qu'il a pu générer. En ce sens, la réorganisation de certaines procédures, de services ou de comportements, constatée dans plusieurs expérimentations pour s'adapter par anticipation au nouvel environnement LOLF, est un signe très encourageant. Il importe désormais que l'ensemble des acteurs de la gestion publique fasse vivre ce nouveau cadre de gestion dans tous ses aspects liberté/responsabilité.

A titre d'exemple, la démarche de performance introduite pour la première fois dans la préparation de la gestion 2006 témoigne d'un réel effort de la part de plusieurs responsables de programme et de BOP pour mettre en oeuvre un dialogue de gestion spécifique et structuré. L'articulation entre le niveau national (objectifs et indicateurs présents dans les projets annuels de performance) et le niveau des BOP manque cependant parfois de cohérence et reste quelquefois artificielle (reprise in extenso des objectifs nationaux, ou créations trop nombreuses d'objectifs et indicateurs intermédiaires). Plus largement, c'est donc la question d'articulation entre le niveau central et le niveau opérationnel et/ou local qui est au coeur de la construction de la nouvelle gestion publique.

Si l'autonomie est généralement considérée comme un prérequis pour construire une chaîne de responsabilité orientée vers les résultats, quel(s) type(s)

de « délégation de responsabilités » les responsables de programmes sont-ils prêts à donner aux responsables de BOP ? Comment va s'organiser cette « chaîne de responsabilités » ? Quelle responsabilité sera déléguée sur les ressources (moyens humains et crédits), sur les activités et sur les résultats ? Avec quelle organisation du dialogue de gestion (acteurs, procédures et supports) ? Seuls la pratique et le temps

permettront de répondre avec pertinence à ces questions. A condition que chacun accepte de faire évoluer un certain nombre de règles et de pratiques actuelles, et ce au-delà de son pré-carré et de ses préoccupations de court terme. De cette évolution dépendra assez largement le succès de la démarche BOP et l'avenir de la nouvelle gestion publique.

La préparation des lois de finances dans le cadre de la LOLF

Julien Dubertret

La Revue du Trésor, juillet 2006

L'entrée en vigueur de la LOLF à compter de l'exercice budgétaire 2006 constitue une réelle révolution pour la conception des politiques publiques et leur mise en oeuvre. Une étape significative a été accomplie avec succès à l'occasion du dernier PLF, comme en témoigne la plus-value des nouveaux « bleus » budgétaires, désormais plus riches et plus lisibles. La démarche de performance se diffuse progressivement dans l'ensemble de l'appareil d'Etat et l'apprentissage progressif des possibilités offertes par ce nouveau cadre de gestion laisse augurer pour les années à venir des améliorations encore insoupçonnées.

La procédure budgétaire renouvelée en format « LOLF » : l'exemple du PLF 2007

La nouvelle procédure budgétaire mise en oeuvre à compter de la préparation du budget 2006 a été pour l'organisation du travail gouvernemental une véritable révolution copernicienne : elle a marqué le passage d'une logique « ascendante » (*bottom-up*) où les budgets étaient débattus d'abord au niveau administratif avec une résolution des désaccords à des niveaux d'arbitrages successifs (directeurs, ministres, Premier ministre), à une procédure « descendante » (*top-down*) dont le point de départ est l'affirmation par le Premier ministre des priorités gouvernementales, se traduisant par la définition d'enveloppes pour chaque politique publique (les « missions » dans la nomenclature de la LOLF).

Chaque ministre répartit ensuite les

moyens qui lui sont alloués au sein des missions entre programmes et actions. Il peut ainsi arbitrer ses moyens au sein des enveloppes en finançant ses priorités par des mesures d'économies à due concurrence.

Dans ce nouveau cadre, le rôle du ministère chargé du Budget évolue : il consiste aussi, désormais, à accompagner et à assister les ministères dans l'identification et la mise en oeuvre des réformes. Cet accompagnement passe notamment par la conduite d'audits de modernisation, dont les sujets sont retenus en accord avec les ministères, qui permettent d'évaluer l'efficacité de certaines interventions publiques ou de l'organisation des services.

La nouvelle procédure budgétaire s'articule autour de trois temps forts :

- la réflexion préalable aux réformes : à partir d'un constat partagé collégalement sur la situation des finances publiques et d'un cadrage décidé en conséquence par le Premier ministre, les ministères sont invités à travailler, en association avec le ministère chargé du Budget, aux économies structurelles qui permettront de dégager les marges de manoeuvre pour financer leurs priorités dans le respect du cadrage initial ;

- l'arbitrage politique : les ministères rendent compte de leurs travaux sur les réformes et présentent leurs demandes budgétaires au Premier ministre, qui est ainsi saisi de la totalité de la problématique budgétaire. C'est à ce moment que sont arrêtés les grands arbitrages stratégiques du budget avec la définition du montant des enveloppes par mission ;

- les arbitrages internes aux ministères et la performance : les ministères déclinent ensuite ces enveloppes de crédits par programmes. Les travaux sur les indicateurs et les objectifs associés aux programmes sont parallèlement finalisés.

Les étapes de la procédure budgétaire 2007 sont les suivantes :

- la Conférence nationale des finances publiques du 11 janvier a permis de présenter la situation des finances de l'Etat et des autres administrations publiques et de définir un objectif de désendettement pour la France cohérent avec le programme de stabilité qui a été notifié à Bruxelles à l'issue de cette conférence ;

- le Premier ministre a ensuite adressé, le 19 janvier, à l'ensemble des membres du Gouvernement, une lettre de cadrage indiquant ses orientations : une progression des dépenses de l'Etat de un point inférieure à l'inflation ; un effort particulier sur les dépenses de personnel pour l'année 2007 mais aussi en gestion 2006;

- en mars et avril, le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'Etat a reçu l'ensemble des ministres lors de conférences d'économies structurelles qui ont permis un examen conjoint des perspectives budgétaires, des projets de réforme et des économies qui leur sont associées. Certaines de ces conférences ont été enrichies par une présentation des résultats des audits de modernisation par les corps d'inspection ayant conduit les missions, afin de discuter de pistes d'économies ;

- parallèlement, se sont tenues entre les services des ministères et la Direction du Budget des réunions techniques suivies de réunions de budgétisation, afin d'établir le socle technique de la négociation budgétaire, de présenter et d'analyser les demandes des ministères ainsi que les propositions du Budget. Lors des conférences d'économies structurelles et des réunions de budgétisation, les

dépenses fiscales ont été analysées au même titre que les crédits budgétaires ;

- en fonction de cette analyse et des résultats des conférences d'économies structurelles, le Premier ministre a organisé en mai des réunions de restitution à l'issue desquelles il a arrêté les plafonds de crédits par mission et d'effectifs par ministère ;

- ces lettres ont été signées par le Premier ministre en juin : il revient désormais aux ministères de répartir leur dotation entre programmes. La logique de modernisation et de responsabilisation promue par la LOLF accroît considérablement la liberté dont disposent les gestionnaires : chaque ministre devient son propre ministre des Finances et peut répartir ses crédits au sein des missions entre programmes et actions. Dans un nouveau cycle de réunions, le ministère du Budget veille avant tout au respect de la sincérité et de la soutenabilité des choix opérés par chaque gestionnaire ;

- enfin, les mois de juillet et d'août seront consacrés à la ventilation des crédits (à l'occasion des conférences de répartition) et à la finalisation des documents à destination du Parlement, en particulier dans les aspects relatifs à la justification des crédits et à la présentation de l'ensemble des projets annuels de performances ;

- parallèlement à cette procédure destinée à arrêter le montant des crédits, une procédure spécifique sur la performance a été organisée entre le ministère chargé du Budget et les autres ministères. Les pistes d'amélioration des objectifs et indicateurs, notamment en fonction des recommandations du Conseil constitutionnel, des assemblées et des organismes de contrôle, ont été examinées à cette occasion.

Les résultats concrets déjà obtenus

La procédure budgétaire rénovée depuis la mise en oeuvre de la LOLF ne se limite pas à un simple exercice

de présentation des crédits : de nombreux succès concrets ont été enregistrés et permettent d'envisager les objectifs rigoureux de maîtrise de la dépense avec optimisme pour l'avenir.

Transparence et sincérité des documents budgétaires

Le premier résultat incontestable du passage à la LOLF concerne la qualité des documents budgétaires transmis au Parlement. Les « bleus à partir du PLF 2006, deviennent plus compréhensibles pour les non spécialistes et la justification des crédits au premier euro permet désormais d'appréhender l'utilisation de l'intégralité des crédits de l'Etat, ce qui constitue une différence notable avec la nomenclature budgétaire précédente et les modalités de présentation des crédits en services votés et mesures nouvelles. L'année 2006 reste toutefois un point de départ, des améliorations ne manqueront pas de venir enrichir encore davantage les documents dans le sens des préconisations du Parlement.

L'introduction d'objectifs et d'indicateurs de performance constitue également une révolution dans les pratiques de gestion publique. Au-delà du produit fini, visible dans les projets annuels de performances, la construction elle-même de ces objectifs et indicateurs a conduit les ministères à un examen de leurs politiques et de leur organisation dont les effets se feront inévitablement sentir au fil des ans. Cette démarche de questionnement sur les modalités pertinentes d'évaluation des politiques publiques a introduit une nouvelle culture de gestion qui dépasse les résultats déjà substantiels obtenus à ce jour. Le forum internet de la performance (www.performance-publique.gouv.fr) permet d'échanger en toute transparence sur ce thème.

Enfin, la LOLF crée de nouveaux outils totalement inexistantes auparavant : les

rapports annuels de performance. Ainsi, le compte rendu de la gestion budgétaire de l'année écoulée et la présentation des résultats obtenus en matière de performance, deviendront aussi importants voire plus que la préparation du budget de l'année suivante. Ce retour détaillé sur l'exécution budgétaire et sur le respect des objectifs assignés aux responsables, permettra de nourrir la réflexion sur la pertinence de certaines politiques et constituera un point de départ essentiel pour les décisions de réforme. Avec cette réforme, le Parlement s'est ainsi donné les moyens de renforcer son rôle de contrôle de l'action du Gouvernement.

Des modifications importantes des comportements de budgétisation

La limitation des reports de crédits conduit à construire des budgets plus sincères

Les nouvelles dispositions de la LOLF sur les reports de crédits ont produit des résultats dès leur première année d'application : les reports de crédits de paiements sur le budget général sont limités en 2006 à 4,6 Mds euros, montant le plus bas constaté depuis treize ans, et en diminution de plus de 50 % par rapport à l'an dernier. La modernisation de la gestion publique s'accompagne ainsi d'une maîtrise de la dépense.

L'ampleur des reports de crédits conduisait jusqu'ici à une perturbation notable de la gestion budgétaire et nuisait à la sincérité des lois de finances :

- jusqu'en 2002, les crédits non consommés par les ministères en fin d'année étaient reportés sur l'année suivante de manière quasi-automatique ;
- ces crédits reportés avaient atteint progressivement des montants considérables (de 7,2 Mds € en 1994 à 14,1 Mds € en 2002, soit 5 % des crédits votés), ce qui dénaturait le vote du Parlement en autorisant des dépenses très importantes au delà de

la loi de finances initiale ;
- l'ampleur des crédits de reports imposait chaque année, pour respecter le plafond voté en loi de finances initiale, la mise en oeuvre de mesures de gels de crédits perturbatrices pour les gestionnaires ;
- ce mouvement a commencé à s'inverser depuis 2003, les reports ayant été ramenés de 14,1 Mds€ à 9,7 Mds€, du fait de mesures d'annulations de crédits et d'une plus grande sélectivité dans l'autorisation des reports de crédits. L'entrée en vigueur de la LOLF accélère significativement cette résorption.

La LOLF prévoit désormais, pour les crédits de paiement, une limitation des reports sur l'année suivante à 3 % des crédits initiaux, cette limite étant appréciée par programme budgétaire et par nature de dépense (dépenses de personnel / autres dépenses). Seules des dérogations ponctuelles à cette limitation peuvent être prévues en loi de finances. Pour la transition entre l'ancien et le nouveau système, les reports de 2005 vers 2006 ont été limités à 3 % des crédits ouverts sur chaque chapitre budgétaire et les dérogations ont été très limitées (essentiellement ministère de la Défense).

La limitation à 4,6 Mds€ des reports en 2006 est à rapprocher du montant des mises en réserve de crédits prévues dès la loi de finances (5,5 Mds€). Cette disposition de bonne gestion facilitera la tenue de l'objectif fixé par le Parlement, tout en minimisant les sources de perturbation pour les gestionnaires.

La LOLF permet de renforcer la construction pluriannuelle des budgets

La recherche d'économies sur le budget de l'Etat milite pour un renforcement de la pluriannualité dans la construction des budgets puisque les réformes efficaces et en profondeur ne peuvent être conduites que si une visibilité suffisante est offerte aux gestionnaires. Le développement d'une certaine forme de contractualisation, compatible avec

la trajectoire souhaitée de retour à l'équilibre des finances publiques, permet d'atteindre cet objectif.

Les meilleurs gestionnaires pourraient ainsi utiliser au maximum les perspectives nouvelles offertes par la LOLF en matière de fongibilité des crédits, afin d'organiser un « retour sur investissement » de leurs économies. Ces contrats pluriannuels ne sont pas incompatibles avec le principe de l'annualité budgétaire, ils constituent simplement des pratiques de budgétisation et de négociation remaniées.

En 2006, le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a, par exemple, étendu la pratique de la contractualisation à l'ensemble de ses grandes directions à réseau en échange de gains de productivité ambitieux (non remplacement de deux départs à la retraite sur trois). De même, le ministère des Affaires étrangères s'est engagé sur un menu de réformes permettant des gains de productivité (par un recentrage des missions du réseau diplomatique et une réforme des consulats européens notamment) en contrepartie de certaines garanties relatives aux retours sur cessions immobilières et à la stabilisation en euros courants de dotations de fonctionnement et d'investissement.

Des avancées dans la préparation de la gestion

La procédure budgétaire comporte désormais une mise en réserve anticipée des crédits qui facilite le déroulement de la gestion

Les décisions de mise en réserve résultaient jusqu'en 2005 de négociations après :

- cette procédure à l'issue incertaine incitait chaque ministère à faire porter l'effort sur les autres secteurs ;
- les gestionnaires pouvaient arguer du caractère arbitraire et tardif de la mise en réserve pour justifier certaines impasses en gestion ;
- le ministère chargé du Budget entrait parfois en relation conflictuelle avec

les autres ministères, nuisant à la qualité de circulation de l'information et à l'esprit partenarial.

La LOLF prévoit pour la première fois une mise en réserve de crédits explicitement en annexe au projet de loi de finances alors que celle-ci était auparavant fixée par décisions internes au Gouvernement, ce qui améliore ici encore la transparence et la sincérité du budget. Cette disposition, facilitée par la meilleure maîtrise des reports, donne aux ministères, dès le début de l'année, de la visibilité sur les moyens réellement disponibles ; elle contribue à améliorer les conditions de l'exécution et favorise la responsabilisation des gestionnaires.

La procédure budgétaire se poursuit désormais dans une phase de mise en place de la gestion

Enfin, avec la LOLF, la préparation de la loi de finances ne se limite pas à la négociation puis au vote du budget : le travail financier se poursuit désormais dans une phase de mise en place de la gestion qui revêt une importance première si l'on souhaite que toutes les potentialités de la nouvelle loi organique soient valorisées.

Les nouvelles modalités de mise à disposition et d'utilisation des crédits (budgets opérationnels de programme, fongibilité) ont considérablement enrichi le métier de « manager » public. Dans la mesure où il revient sur une tradition de gestion centralisée, ce nouveau dispositif nécessite un temps d'apprentissage et d'adaptation pour être pleinement exploité mais les mentalités évoluent chaque jour. La responsabilisation des différents acteurs de la chaîne de dépense renforce l'attractivité des missions des agents publics et contribue à la diffusion d'une vision positive et participative de la réforme.

La constitution des documents prévisionnels de gestion, volet budgétaire du BOP dans le cadre d'un dialogue de gestion interne aux administrations, et leur présentation

pour avis aux autorités chargées du contrôle financier sont ainsi désormais un moment clé de la procédure budgétaire et de la mise en place de la gestion.

Selon les dispositions de l'article 6 du décret du 27 janvier 2005, l'avis que doit émettre l'autorité chargée du contrôle financier sur les documents prévisionnels de gestion « porte sur la cohérence budgétaire d'ensemble de ces documents, sur l'impact des charges prévues sur les finances publiques et sur la couverture des dépenses que l'Etat est juridiquement tenu de supporter ainsi que celles qui apparaissent d'ores et déjà inéluctables. »

L'accent est mis sur une exigence nouvelle concernant la programmation des actions en lien avec l'évaluation de la performance. Des comptes rendus trimestriels de gestion permettent de vérifier l'adéquation entre la programmation et l'exécution et d'en analyser les écarts.

La mise en place de la gestion 2006

Le début de la gestion 2006 a été confronté à des contraintes liées à la mise en oeuvre de la LOLF mais qui ont pu être surmontées dans des délais acceptables.

Les acteurs (ministères et contrôleurs financiers) ont dû s'approprier leurs nouveaux rôles, les nouveaux concepts liés à la LOLF, leur traduction dans les outils informatiques du palier 2006 et les nouvelles procédures de préparation budgétaire et de mise en place des crédits (PBI, BOP...).

A la mi-avril, les crédits étaient pour l'essentiel en place aux niveaux de gestion adéquats, le montant des paiements, bien qu'accusant un certain retard par rapport au montant des paiements constaté à la même période en 2005 est en net rattrapage.

Ces difficultés rencontrées en début de gestion ont permis de définir les ajustements nécessaires pour les

années à venir, mais elles ont aussi révélé la richesse nouvelle du dialogue de gestion.

Au total, la LOLF rénove profondément la construction et la mise en place du budget des administrations de l'Etat. Aux améliorations visibles qu'elle a déjà apportées succéderont d'autres effets positifs au fur et à mesure de l'appropriation des concepts par les acteurs qui la font vivre.

Code général des Impôts 2007 : Sous la loupe des experts-comptables

La Gazette du Maroc – 15/05/2006

Le code général des impôts est consacré par la loi de finances 2006. Cependant, en regroupant l'ensemble des textes fiscaux existants, il a introduit de nouvelles spécificités qui risquent de poser des problèmes d'application. Cette rencontre permettra de les mettre à nue et, éventuellement, en venir à bout.

En partenariat avec la Direction Générale des Impôts, l'Ordre national des experts-comptables compte scruter le projet de "code général des impôts 2007". La rencontre aura lieu le jeudi 18 mai 2006 à Casablanca. L'objectif est de débattre avec l'administration fiscale des questions relatives à la mise en place du projet de code général des impôts qui a été adopté dans le cadre de la loi de finances 2006, mais qui n'entrera en vigueur qu'en 2007. Selon Rachid Seddik Seghir, président de la commission communication de l'ordre des experts-comptables, cette rencontre sera surtout l'occasion de soulever un certain nombre de difficultés liées à la prochaine application de ce code. Certaines dispositions d'assiettes ou de procédures méritent d'être clarifiées à défaut d'être modifiées afin d'éviter tout malentendu entre l'Administration fiscale et contribuable.

Certains professionnels se sont plaints déjà de certains articles de ce code général des impôts. C'est le cas des promoteurs immobiliers qui s'inquiètent beaucoup de l'article 67 du CGI. L'article 67 fait, visiblement, partie des nouvelles dispositions dont l'application pourrait poser des

problèmes. En effet, il renforce les droits de l'administration fiscale, alors que le contribuable ne pourra se défendre que difficilement. En effet, à l'origine, il s'agissait simplement de reproduire le paragraphe III de l'article 86 de la loi sur l'impôt général sur le revenu.

C'est sur la base des règles édictées par ledit paragraphe qu'était déterminé le profit foncier imposable au titre de l'IGR des personnes physiques. Ainsi, il stipulait que "le profit net imposable est égal à la différence entre le prix de cession diminué, le cas échéant, des frais de cession et le prix d'acquisition augmenté des frais d'acquisition".

L'idée était donc de le reprendre textuellement. Ainsi n'allait changer que le numéro de l'article de sorte que l'impact sur le contribuable resterait le même qu'avant l'adoption du Code général des impôts. Toutefois, l'article 67 du CGI a introduit deux choses qui restent inquiétantes. Le premier est qu'il définit plus ou moins les bases du redressement qui peuvent désormais être le prix que l'administration avait retenu pour les droits d'enregistrement ou encore pour la taxe sur la valeur ajoutée. Ce dernier n'est pas grave en soi, dans la mesure où il est normal que les différentes taxes aient les mêmes références pour la détermination de la base imposable. Cependant, avoir la même référence ne veut aucunement dire avoir la même base imposable.

Or, c'est justement ce que prévoit la seconde disposition contenue dans l'article 67 du CGI. Cette dernière dispose que « le prix ainsi établi, lors

des premières taxations chez l'acquéreur, sera retenu comme prix de cession chez le cédant en matière d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur les revenus et d'impôt sur la valeur ajoutée». En d'autres termes, le prix accepté par l'acheteur qui paye les droits d'enregistrement sera opposable au vendeur.

C'est pour clarifier de telles dispositions et éventuellement les modifier que les deux ateliers se tiendront, lors de cette rencontre, d'une part, sur le Livre de recouvrement, Les travaux seront donc d'une teneur scientifique assez relevée et déboucheront, à coup sûr, sur des conclusions qui seront prises en compte par la direction générale des impôts. d'assiettes et de sanctions et, d'autre part, sur celui des procédures fiscales.

Comment l'Etat traque les dépenses inutiles ?

Anne Rovan,
Le Figaro du 14-04-2006

Jean-François Copé lance sa troisième vague d'audits de modernisation de l'administration. Une méthode de réforme en douceur, qui commence à donner quelques résultats.

Comment réduire le train de vie de l'Etat et les effectifs de fonctionnaires sans casse sociale? Grâce, peut-être, aux audits de modernisation lancés à la fin 2005 par Jean-François Copé qui, vu quelques mois, ont déjà permis d'identifier de multiples sources de gaspillage au sein de l'administration. *Si on n'imagine la réforme de l'Etat qu'à travers le grand soir, on arrive à rien* » a dit, hier, le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'Etat à l'occasion du lancement de la Troisième vague d'audits et de la présentation des conclusions de la seconde.

Le principe : lancer tous les deux mois une vingtaine d'études portant sur les procédures de l'Etat par exemple la télédéclaration de l'impôt sur le revenu -, ses grandes fonctions - l'organisation des examens de l'Education nationale - ou certains de ses services - les centres d'hébergement d'urgence. Puis d'amener les ministères à suivre les préconisations qui leur sont faites pour économiser de l'argent public. C'est notamment l'objet des conférences d'économies structurelles qui s'achèveront dans une quinzaine de jours et au cours desquelles le ministre du Budget passe au peigne fin avec chacun de ses collègues les gains de productivité envisageables. « L'année dernière, les conférences étaient mondaines. elles sont beaucoup plus concrètes celle année » a affirmé, hier, Jean-François Copé.

La première vague, lancée en octobre, portait sur 17 audits représentant un milliard de dépenses budgétaires. Une sorte de mise en jambe avant la montée en charge. Vingt audits pesant au total 17,5 milliards de dépenses étaient au menu de la seconde vague. La troisième porte sur 30

milliards et 330 000 agents de l'Etat. Au programme, la rationalisation des aides au logement 13,9 milliards, les exonérations de charge outre-mer 800 millions -, la gestion de l'allocation spécifique de solidarité - 2 milliards. « *D'ici à l'été, nous aurons lancé cent audits portant sur 100 milliards d'euros de dépenses* » a indiqué le ministre délégué.

Sur le papier, la démarche n'est pas révolutionnaire. Cela fait des lustres que les inspections, la Cour des comptes, les commissions des finances et des bataillons de consultants auscultent l'Etat. Dans certaines administrations, on n'est pas loin de la lassitude. *Nos équipes se sont investies dans les stratégies ministérielles de réforme (SMR) de Jean-Pierre Raffarin*, explique un haut fonctionnaire. Et voilà *que Bercy lance les audits*. Roger Fauroux, membre du comité d'évaluation des SMR enterrés en fin d'année suite au lancement des audits de modernisation, est au diapason. « il faut arrêter le stop and go ». Certains jugent la démarche un peu trop timide. « Vu l'état de nos finances publiques, la question n'est plus de savoir comment faire des économies sur le périmètre actuel de l'Etat mais plutôt comment réduire ce périmètre », fait valoir Gilles Carrez rapporteur général du Budget à l'Assemblée.

Faire monter la pression sur les ministères

Plus que le contenu des audits, c'est la manière dont s'y prend Bercy qui pourrait faire toute la différence cette fois. Car ce sont les ministères et non le Budget qui proposent le thème des audits. Partant delà ils admettent effectivement qu'il y a un problème et il leur est difficile de s'opposer aux préconisations. D'autant que, pour faire monter la pression, Bercy

a décidé de les rendre public, sur un site Internet spécial, le « forum de la performance ». « Cette publicité peut vraiment nous aider à faire bouger notre administration mais aussi les ministères qui travaillent avec nous sur certains sujets, assure le conseiller budgétaire d'un ministre. A condition que les préconisations soient réalistes : ni trop ambitieuses, ni trop timides »

Pour éviter de tomber dans ces travers, chaque audit est confié à plusieurs corps de l'inspection de l'administration et, depuis peu, à des grands cabinets de conseils privés. Ces équipes mixtes ont parfois du mal à cohabiter. L'inspection générale des Finances et le Contrôle général des armées, qui ont planché sur les centres payeurs des armées, se sont chamaillés pendant plusieurs semaines.

Malgré ces prises de bec, les audits semblent avoir accéléré ici et là les prises de décision. Un bulletin de paie coûte 3 à 4 euros par salarié dans les grands groupes privés. A la Défense, le coût moyen est de 10 euros par unité. Il atteint même 13,4 euros dans l'armée de terre. Logique : la Défense compte sept centres payeurs au total dont cinq pour la Seule armée de terre. Ce qui signifie beaucoup de personnel et des systèmes d'informations disparates. « *Nous avons décidé de fusionner les centres payeurs de l'armée de terre* », explique-t-on à la Défense.

Jean-François Copé s'est, hier, refusé à chiffrer les gains de productivité attendus à court et moyen terme. Ils seront dévoilés lors du débat d'orientation budgétaire prévu en juin et devront être à la mesure des ambitions du gouvernement. Le premier ministre veut faire revenir les finances publiques à l'horizon 2010. Ce qui passe par une réduction des dépenses de l'Etat d'un point en volume en 2007 soit une économie de 2,7 milliards par rapport à 2006. Les années suivantes, la baisse des

dépenses sera de 1,25 % en volume en 2008 et de 1,5% en 2009.

Les « perles » dénichées par les audits

Hébergement d'urgence : L'hébergement d'urgence, souvent synonyme d'hébergement dans des hôtels coûteux aux prestations médiocres, représente une dépense de plusieurs centaines de millions d'euros. Faute d'imputation budgétaire lisible, impossible d'être plus précis. Selon l'audit, l'offre d'hébergement n'est pas adaptée au public concerné et il n'est pas rare que des familles y passent plusieurs mois, voire plusieurs années.

Communication des armées : Les services de communication centraux, régionaux et locaux emploient 1200 personnes au total et représentent une dépense de 72 millions d'euros. Suite à cet audit, la Défense envisage de supprimer l'échelon régional et de fusionner certaines des rédactions de ses journaux internes et externes.

Allocation adulte handicapée : La gestion de ce minimum social, servie par les départements, représente cinq milliards d'euros. Or ce dispositif pâtit d'un pilotage insuffisant et de lacunes en matière d'insertion professionnelle des bénéficiaires.

Décharges statutaires des enseignants du second degré : Quelque 28 000 enseignants du second degré ne dispensent pas de cours parce qu'ils exercent des fonctions syndicales, sont sans modification, mobilisés sur un projet pédagogique, etc. Ce sujet a fait, l'année dernière, l'objet d'un rapport très commenté de la Cour des comptes. Compte tenu des besoins de l'Education nationale en professeurs, l'audit recommande de limiter ces décharges et de leur donner un fondement juridique.

Gestion et contrôle de la pêche : Condamné en juillet par la Cour de justice européenne pour son manquement en matière de contrôle des pêches, la France

doit s'acquitter d'ici au 15 avril du règlement de la première astreinte semestrielle. Il en va de 57,7 millions d'euros. Les conclusions de l'audit consacré à ce thème n'ont pas été rendues publiques hier. Mais il devrait préconiser une plus grande collaboration entre les ministères intervenant dans le contrôle des pêches : Agriculture, Intérieur, Défense, Transport, Justice, Economie. Au demeurant, la facture aurait été partagée entre ces six ministères : 50 % pour l'Agriculture et 10 % pour les autres.

L'État doit mieux acheter :

Affranchissent des courriers, gardiennage et nettoyage des bâtiments administratifs, achat de carburant, de véhicules, etc. L'État consacre chaque année 13 milliards d'euros à ses achats, hors équipements militaires. Jean-François Copé a estimé hier qu'il est possible de réduire de 10 % ces dépenses d'ici à fin 2008, soit une économie de 1,3 milliard.

Pour tenir cet objectif, le ministre a demandé à la Direction générale de la modernisation de l'État - DGME - d'élaborer un plan interministériel d'optimisation des achats qui sera dévoilé au début de l'été. D'ici là, la DGME lancera une quinzaine d'audits.

Objectifs : avoir une photographie précise des achats de l'État, identifier les modifications qui pourraient apporter dans les différentes catégories d'achat et mutualiser ces achats entre les ministères. Parallèlement, des formations vont être conçues pour professionnaliser les acheteurs.

Certes, Jean-François Copé n'est pas le premier ministre à s'attaquer à ces questions. Depuis 2002, plusieurs initiatives ont été conduites. La modernisation de la *gestion du parc automobile de t a t est - o priori -sur les rails*. Pour réduire la facture et polluer moins, l'État opte maintenant pour des voitures de petites cylindrées.

« *Les premières Modus et C 1 roulent ait ministère des Finances et à l'intérieur depuis deux mois* », s'est félicité Jean-François Copé. A Bercy, la création de l'agence centrale des achats a permis l'année dernière d'économiser 100 millions sur deux milliards d'achats au total pour ce seul ministère. Pour se protéger contre la hausse du prix des carburants, le ministère de la Défense a fait appel à l'Agence France Trésor qui a mis en place des instruments de couverture. Il a également créé des centres d'achats spécialisés, dont un-en charge de l'approvisionnement en vivres des armées - a permis de supprimer 300 postes en équivalent temps plein.

Le Fisc tenté par l'externalisation du recouvrement

L'Economiste du 17/02/2006)

Dans quelques mois, il faudra s'habituer à faire ses déclarations fiscales par Internet. Invité mercredi 15 février à la Chambre de commerce espagnole, le directeur général des Impôts, entouré d'une douzaine de ses plus proches collaborateurs, a confirmé l'imminence de la mise en œuvre de la déclaration électronique de la TVA. L'opération porte le nom de «simple TVA» et va s'élargir rapidement à l'IS (impôt sur les sociétés) et l'IR (impôt sur le revenu). C'est une évolution qui existe depuis plusieurs années dans les systèmes fiscaux les plus développés. Et pour certains pays, déclarer l'impôt par Internet est une obligation. Le champion toutes catégories en la matière est le Canada où plus de 95% des contribuables déclarent l'impôt en ligne.

Mais ce n'est pas la seule évolution à venir. Le Fisc envisage d'externaliser le recouvrement de l'impôt par le canal du réseau bancaire. Les discussions avec les banques sont engagées, confirme Nouredine Bensouda. Si ces tractations aboutissent, ce sera une petite révolution culturelle. C'est surtout un moyen de comprimer le coût de la collecte de l'impôt que personne n'est en mesure d'évaluer aujourd'hui. Transférer le recouvrement aux banques signifie moins de fonctionnaires à payer, de bâtiments à entretenir, etc. C'est le système pratiqué en Espagne et dans les pays anglosaxons. Moyennant une commission au titre de la rémunération, les banques assurent

la collecte de l'impôt pour le compte du Trésor.

Par ailleurs, la Trésorerie générale s'est rapprochée des banques afin de leur transférer la collecte de taxes urbaines et d'édilité. A l'auditoire venu l'écouter, le patron du Fisc a apporté des éclaircissements sur l'exégèse des mesures de la loi de Finances. L'une d'entre elles est la nouvelle doctrine en matière de déductibilité des provisions pour créances douteuses. Le sujet est d'une importance capitale dans un environnement pollué par le problème de recouvrement. La déductibilité fiscale d'une créance en souffrance reste toujours assortie d'une preuve d'action en justice, mais la nouveauté est que les entreprises ont désormais un délai de douze mois pour introduire une requête devant le tribunal. C'est un amendement défendu par des parlementaires qui a permis d'aboutir à ce compromis. Dans la version initiale du projet de loi de Finances, le gouvernement avait suggéré que les grandes entreprises (au sens fiscal, celles qui réalisent au moins 50 millions de dirhams de chiffre d'affaires hors taxes) puissent déduire à hauteur de 200.000 dirhams sans condition les provisions pour créances douteuses. A noter une nouveauté aussi en matière de transactions immobilières. La pratique du versement au noir qui gangrène le marché immobilier est à l'origine des redressements de droits d'enregistrement que supportent les acheteurs de logements. Le Fisc conteste systématiquement la valeur portée sur l'acte de vente.

Dorénavant, la charge de la preuve lui incombera.

Le directeur général des Impôts n'a jamais caché son aversion aux régimes dérogatoires qui polluent (c'est son expression) le système fiscal. Il arrive d'ailleurs que les contribuables s'y perdent. Exemple: les opérateurs installés à Tanger ont du mal à se retrouver entre les dérogations sectorielles (exportateurs), celles liées au zoning, les avantages concédés aux zones franches (TFZ) et aux banques off shore. Ce qu'il faut retenir, c'est que les dérogations fiscales sectorielles ne peuvent être cumulées avec les incitations dues au zoning. L'envolée des recettes fiscales en 2005, 14,7%, traduit le bon comportement des grands impôts à l'exception de la TVA. Ainsi l'IS a bénéficié des performances des grandes entreprises en particulier, les télécoms, le secteur financier et les cimentiers. Quant à l'IR, il a profité de la revalorisation des salaires des fonctionnaires et une meilleure

progression dans le privé. Le boom immobilier et la réforme de la taxe sur les assurances ont impacté directement le rendement des droits d'enregistrement.

Le talon d'Achille reste cependant la TVA dont les recettes n'ont progressé que de 1,5%. Pour l'impôt le plus lié à l'activité économique (consommation), c'est une tendance inquiétante. Le directeur général des Impôts y voit aussi l'effet des exonérations. La TVA représente 53% des dégrèvements fiscaux que l'Etat accorde à l'économie. Ils ont été estimés à 15 milliards de dirhams en 2005.

Le patron du Fisc peut néanmoins se réjouir de l'effet collatéral de la globalisation sur les contribuables. Il est de moins en moins difficile de passer par des réseaux non transparents dans les relations internationales. La lutte contre le blanchiment est passée par là.

Rapport de Bank Al Maghrib

Extrait : la politique monétaire
<http://www.bkam.ma>

Dans le cadre de la mission que lui confèrent ses statuts, Bank Al Maghrib a oeuvré au cours de l'année 2005 à travers ses interventions sur le marché monétaire à favoriser l'assouplissement des conditions de financement en vue de conforter la stabilité des prix.

Conformément à ces orientations, une valeur de référence pour la progression de l'agrégat M1a été fixée, en début d'année, dans une fourchette de 6,5% à 7,5%, sur la base de prévisions de croissance du PIB non agricole de 3,6% et d'une hausse des prix ne dépassant pas 2%, la vitesse de circulation de la monnaie étant prévue en légère baisse. La création monétaire devait résulter d'un accroissement des avoirs extérieurs nets de 10 milliards ou 6,9%, correspondant à l'excédent projeté de la balance des paiements, et d'une progression des concours à l'économie de l'ordre de 23 milliards ou près de 9% permettant de soutenir la croissance de l'activité économique, le financement monétaire du Trésor s'inscrivant en baisse.

Compte tenu des incertitudes qui pesaient au niveau de l'évolution de ces données et dans un contexte qui devait se caractériser par l'abondance des liquidités et la modération de la demande, Bank Al Maghrib a maintenu son taux directeur inchangé à 3,25%. Elle s'est, en outre, abstenue de relever le ratio de la réserve monétaire afin de ne pas entraver la tendance baissière des taux d'intérêt. Elle a, par ailleurs, procédé, en début d'année, à un réaménagement de son dispositif opérationnel en vue de conférer davantage de souplesse à la gestion des trésoreries bancaires. La banque centrale a, en conséquence, assuré

l'équilibre du marché par le biais d'interventions adaptées, injectant ou retirant des liquidités en fonction de l'évolution de la situation du marché.

Reflétant l'impact des périodes de resserrement, le taux sur le marché interbancaire s'est inscrit en hausse, s'établissant en moyenne à 2,78% au titre de l'année 2005. Bien que la valeur de référence fixée ait été largement dépassée, l'affectation en large partie des liquidités créées à la constitution d'actifs liquides a contribué, cependant, à maintenir l'inflation à un niveau modéré.

La mise en oeuvre de la politique monétaire

La conduite de la politique monétaire, dans le cadre ainsi rénové, a eu pour objectif de stabiliser les anticipations des opérateurs dans un contexte marqué par d'amples variations de la situation des trésoreries bancaires. Dans ces conditions, Bank Al Maghrib a modulé ses interventions, procédant à des retraits de liquidités lors des phases d'augmentation des excédents et à des injections pendant les périodes de resserrement et ce, en vue de maintenir le taux de marché interbancaire à l'intérieur du corridor délimité par les facilités permanentes. De fait, l'évolution de la situation de liquidité du marché a été caractérisée, au cours de l'année 2005, par trois phases distinctes. Ainsi, une phase d'aisance a prévalu durant la période allant de janvier à avril, à l'exception notable de février. En effet, l'augmentation des réserves nettes de change de Bank Al Maghrib, à la suite de la cession, en janvier, de 16% du capital de Maroc Telecom s'est traduite

par l'amplification des excédents et ce, en dépit de l'affectation de la moitié des recettes de cette opération au compte du Fonds Hassan II pour le développement économique et social et de l'accroissement saisonnier de la circulation fiduciaire, en relation avec la célébration de l'Aïd Al Adha. Aussi, Bank Al Maghrib est-elle intervenue sur le marché monétaire pour éponger les liquidités excédentaires principalement par le biais de la facilité de dépôt à 24 heures dont le montant a atteint un niveau maximum de 10,5 milliards de dirhams, le taux du marché interbancaire étant resté proche de celui de cette facilité.

Cependant, les trésoreries bancaires ont subi un resserrement en février, sous l'effet de la constitution par le Trésor de soldes créditeurs auprès de la banque centrale. Compte tenu des tensions qu'a connues le taux du marché interbancaire notamment vers la fin de la période de constitution de la réserve monétaire où il a atteint 3,82%, Bank Al Maghrib a injecté des liquidités par le biais des avances à 7 jours sur appels d'offres pour un montant moyen de 2,2 milliards de dirhams. Des excédents de liquidités additionnels sont apparus en mars, avant de s'atténuer en avril, en liaison avec des sorties de devises de l'ordre de 4 milliards de dirhams dans le cadre du transfert d'une partie des participations de Vivendi dans Maroc Telecom à sa filiale au Maroc, ce qui a amené Bank Al Maghrib à réduire ses interventions de retrait de liquidités les ramenant, en moyenne, de 5,8 milliards à 4,1 milliards de dirhams.

Les trésoreries bancaires se sont ressenties en mai et, surtout, en juin de l'incidence restrictive de la constitution par les opérateurs de positions longues sur les devises et de l'augmentation des disponibilités du Trésor auprès de la banque centrale. Dans ces conditions, des tensions se sont exercées sur le taux interbancaire qui a été orienté à la hausse tout au long du mois de juin pour atteindre à la fin de la période de constitution de la réserve monétaire

4,96%, soit un niveau supérieur au taux plafond des avances à 24 heures. La banque centrale s'étant abstenue d'injecter des liquidités par le biais des avances à 7 jours sur appels d'offres, les banques ont dû recourir aux avances à 24 heures dont le montant maximum a atteint à la mi-juin 8,5 milliards de dirhams.

Au cours du second semestre, les excédents de liquidités se sont élargis, à l'exception du mois de novembre. En effet, les liquidités excédentaires se sont amplifiées au cours de la saison estivale, à la faveur du développement des opérations de change de billets de banque étrangers et de l'utilisation des disponibilités au titre des comptes du Trésor auprès de la banque centrale. Cette situation s'est prolongée jusqu'au mois d'octobre, parallèlement au reflux des billets et monnaies en circulation. De ce fait, Bank Al Maghrib a procédé au retrait des excédents de liquidités par le biais de la facilité de dépôt à 24 heures, le montant maximum ayant atteint plus de 8 milliards de dirhams vers la fin des périodes de constitution de la réserve monétaire, le taux du marché interbancaire s'étant, en général, maintenu à un niveau proche de celui de la facilité de dépôt à 24 heures.

Cependant, au cours du mois de novembre, les trésoreries bancaires ont, de nouveau, pâti de l'élargissement de la circulation fiduciaire et de la baisse des avoirs de change de la banque centrale, consécutivement à la poursuite des achats de devises, amenant Bank Al Maghrib à accorder aux banques des avances à 24 heures vers la mi-novembre, le taux du marché interbancaire ayant atteint un niveau maximum de 4,10%.

Les tensions exercées sur le taux interbancaire se sont progressivement atténuées en décembre, parallèlement à l'amélioration de la situation des trésoreries bancaires. Cette évolution est attribuable principalement à l'accroissement des rentrées de devises générées notamment par les opérations

de change de billets de banque étrangers et les tirages effectués sur l'étranger.

Bank Al Maghrib a ainsi épongé, durant les périodes d'aisance des trésoreries bancaires, un montant global moyen de 5 milliards de dirhams, dont plus de 80% par le biais de la facilité de dépôt à 24 heures, et a accordé, au cours des périodes de resserrement, des facilités aux banques de l'ordre de 3,7 milliards en moyenne, dont plus de la moitié au titre des avances à 24 heures.

Les systèmes et instruments de paiement

Le système de paiement marocain demeure caractérisé par la persistance d'un volume important de règlements de transactions en espèces dont la part dans les moyens de paiement immédiats a continué à s'inscrire dans une tendance baissière, s'établissant à 28,2% à l'issue de l'année 2005.

Parallèlement, le développement des instruments de paiement scripturaux s'est poursuivi et s'est accompagné d'une diminution des taux de rejet, tant en nombre qu'en montant des valeurs présentées à la compensation.

En vue de renforcer la confiance dans les moyens de paiement scripturaux et électroniques, la banque centrale a lancé, à travers différentes régions du royaume et en partenariat avec d'autres institutions, des campagnes de sensibilisation, d'abord en mars 2005, pour la lutte contre les chèques sans provision et, ensuite en novembre, pour une meilleure utilisation de la carte bancaire qui, au demeurant, connaît un grand essor.

Par ailleurs, le processus engagé au cours des dernières années en vue de l'alignement des systèmes de paiement sur les normes internationales s'est poursuivi en 2005. Ainsi, l'interopérabilité des

retraits au niveau des guichets automatiques bancaires a débuté en juillet 2005, tandis que l'échange des avis de prélèvement via le Système

interbancaire marocain de télé compensation (SIMT) est effectif à l'échelle nationale depuis septembre de cette même année. En outre, les actions menées en vue de l'introduction, au cours de l'année 2006, d'un système de transferts de gros montants, dénommé Système de règlement brut du Maroc (SRBM) ont été réalisées.

Le Système interbancaire marocain de télé - compensation (SIMT)

Le SIMT permet le traitement automatisé et centralisé des opérations de compensation. Il facilite l'échange des moyens de paiement scripturaux entre les adhérents, le règlement s'effectuant sur la base des positions nettes multilatérales des participants.

Dans le cadre de la modernisation et de la sécurisation du système de paiement de masse, l'Association pour un système interbancaire marocain de télé-compensation (ASIMT), présidée par Bank Al Maghrib, a initié, en 2005, des actions en vue de la généralisation de la dématérialisation aux différents moyens de paiement scripturaux. Ainsi, en plus du déploiement de l'échange électronique des prélèvements en 2005, l'ASIMT a engagé des actions d'ordre technique et opérationnel consistant en l'élaboration des procédures pour l'échange dématérialisé des valeurs. À cet effet, une solution informatique adaptée aux transferts de fichiers informatiques entre les divers participants a été mise en place. En outre, Bank Al Maghrib a lancé un projet de normalisation de la formule de chèque et de la lettre de change notamment au niveau des caractéristiques techniques et ce, en vue de répondre aux exigences que requièrent les échanges électroniques des images numérisées des valeurs précitées.

Le Système de règlements bruts du Maroc (SRBM)

Le SRBM assure les transferts interbancaires sur une base brute et en

temps réel. Ainsi, il permet d'améliorer la gestion des trésoreries tout en renforçant la prévention du risque systémique

Les spécifications fonctionnelles du SRBM ont été arrêtées en avril 2005. Elles ont défini tant les critères et les différents modes de participation que les principales opérations éligibles à ce système.

Ainsi, le SRBM offre aux adhérents d'opter soit pour le statut de participant direct, nécessitant d'avoir un compte central de règlement auprès de Bank Al Maghrib et de disposer de moyens techniques appropriés, soit pour un statut de sous-participant via un participant direct.

Le SRBM, basé sur le principe d'irrévocabilité, traite en premier lieu les ordres de paiement relatifs aux opérations de la banque centrale, ensuite, les soldes des systèmes nets de paiement et, enfin, ceux entre participants tant pour leur propre compte que pour le compte de la clientèle. En 2005, la phase d'implémentation du SRBM a été amorcée, de même que ses modalités opérationnelles ont été définies.

Le Centre monétique interbancaire (CMI)

Le CMI, qui a pour principal objectif d'opérer la compensation de l'ensemble des flux monétiques interbancaires au Maroc, assure, depuis avril 2004, l'interopérabilité des transactions de paiement auprès des commerçants au niveau national et l'a élargie, en juillet 2005, aux retraits au niveau des guichets automatiques bancaires.

En vue de se conformer à la nouvelle norme Europay Mastercard Visa (EMV) et de prévenir ainsi la fraude monétique, le CMI a entrepris une mise à niveau des TPE qui a concerné, à fin 2005, les quatre cinquièmes du parc, les banques étant appelées à adopter cette norme pour l'émission de cartes à puces.

Les crédits distribués par les banques

En s'élevant à 279,8 milliards de dirhams, les prêts bancaires ont marqué une hausse de 32,5 milliards ou 13,2%, plus forte que celle de 6,9% observée en 2004, en relation notamment avec l'essor des prêts immobiliers et des facilités accordées dans le cadre d'opérations financières.

L'encours des comptes débiteurs et des crédits de trésorerie, d'un montant de 78,3 milliards de dirhams, soit 28% de l'ensemble des crédits bancaires, s'est accru de 11 milliards ou 16,4%, au lieu de 4,3% en 2004. Cette évolution tient notamment au financement d'opérations financières exceptionnelles et à l'incidence des arriérés de paiement de l'Etat sur la trésorerie des distributeurs d'hydrocarbures.

Pour leur part, les prêts à l'équipement ont fortement augmenté, passant de 56,7 milliards à 65,2 milliards ou 23,3% du total des crédits distribués par les banques. Ils ont ainsi marqué une hausse de 15% contre 2,1% en 2004 du fait du financement par crédit bancaire d'une partie de l'opération de privatisation de Maroc Telecom.

Parallèlement, l'expansion des crédits immobiliers s'est poursuivie. Ils se sont ainsi élevés à 57,2 milliards, soit 20,4% de l'ensemble des crédits bancaires, marquant un accroissement de 11,3 milliards ou 24,7%, après celui de 14,2% observé un an auparavant et ce, à la faveur des mesures d'encouragement à l'acquisition de logements et de la baisse continue du coût du crédit.

Quant aux crédits à la consommation, ils ont atteint 26,7 milliards, en hausse de près de 3 milliards ou 12,5% contre 9,7% en 2004. S'agissant des créances en souffrance, elles ont accusé une baisse de 2,8 milliards ou 5,8% pour s'établir à 45,3 milliards de dirhams, consécutivement à la radiation d'anciennes créances en souffrance totalement provisionnées.

Toutefois, sur la base de l'arrêté définitif des bilans, le volume de ces créances a fléchi de 4,5 milliards, s'établissant à 43,6 milliards de dirhams, représentant ainsi 15,7% du portefeuille des crédits bancaires au lieu de 19,4% un an auparavant. Compte non tenu des banques spécialisées, ce taux est de 9,6%. A fin mars 2006, ces ratios ont été ramenés respectivement à moins de 14% et à 9,5%.

En 2005, l'évolution des crédits s'est caractérisée par une progression des prêts à moyen et long terme plus rapide que celle des crédits à court terme.

En effet, l'encours des crédits à moyen et long termes s'est élevé à 119,5 milliards et s'est accru de 23,6 milliards ou 24,6%, rythme nettement plus rapide que celui de 3,8% réalisé en 2004. Cette évolution a concerné aussi bien les crédits à moyen terme que les crédits à long terme qui ont augmenté respectivement de 37,7% et de 13,7%. Pour leur part, les crédits à court terme, chiffrés à près de 115 milliards, ont marqué une hausse de 11,7 milliards ou 11,4%, au lieu de 8% l'exercice précédent. En 2005, à l'instar de l'année précédente, les crédits en faveur du secteur tertiaire ont été plus importants que ceux dont ont bénéficié les secteurs primaire et secondaire.

Ainsi, les facilités accordées au secteur tertiaire ont atteint 180,8 milliards et ont enregistré une hausse de 20,1 milliards ou 12,5%, qui fait suite à celle de 10,4% constatée à l'issue de l'année précédente. Les principales augmentations ont concerné les ménages et la branche du transport et communication.

Pour leur part, les crédits consentis au secteur secondaire se sont élevés à 81 milliards et ont marqué une progression de près de 15 milliards ou 22,1% contre 2,3% en 2004. Cet accroissement a bénéficié à l'ensemble des branches, à l'exception des industries extractives.

Chiffré à près de 18 milliards, l'encours des crédits bénéficiant au secteur primaire a diminué de 2,3 milliards ou 11,3%. Ce repli a concerné les crédits

accordés aussi bien aux activités agricoles qu'à la pêche qui ont fléchi respectivement de 11,2% et de 12%. En s'établissant à 10,8%, le rythme de progression des crédits distribués par les sociétés de financement est pratiquement resté inchangé à son niveau de l'exercice précédent. Les facilités consenties par les sociétés de crédit à la consommation et celles de crédit-bail demeurent prédominantes avec respectivement 56% et 40,4% du total.

Les prêts accordés par les sociétés de crédit à la consommation, chiffrés à près de 25 milliards, ont enregistré une augmentation de 1,6 milliard ou 7%, après celle de 7,8% observée en 2004.

Pour leur part, les crédits accordés par les sociétés de crédit – bail ont atteint 18 milliards en 2005, en progression de 16,7%, après celle de 23,3% enregistrée à l'issue de l'année précédente. Ils ont été affectés à l'acquisition de biens mobiliers à hauteur de 76,8% et de biens immobiliers pour 23,2%.

Quant aux concours des sociétés d'affacturage, ils se sont élevés à 988 millions, en hausse de 24,6% contre 33,1% en 2004. S'agissant des prêts octroyés par les sociétés de crédit immobilier, ils se sont, de nouveau, inscrits en baisse de 33 millions ou 7,4%, leur encours revenant à 415 millions.

Enfin, les facilités des sociétés de cautionnement se sont établies à 748 millions, en forte baisse de plus de 40%, qui fait suite à celle de 24% enregistrée en 2004. Les engagements par signature qui constituent l'essentiel de l'activité de ces sociétés, ont accusé une contraction de près de 49% et leurs facilités par décaissement ont diminué de 8,5%.

Les prêts accordés aux sociétés, d'un montant de 172,1 milliards, soit 57% du total des concours des établissements de crédit, ont augmenté de 24,8 milliards ou 16,8%, soit à un rythme plus rapide que celui de 4,4% constaté l'année précédente.

Les crédits bénéficiant aux particuliers se sont, pour leur part, élevés à 100,9 milliards, en hausse de 12,9 milliards ou 14,8% contre 15,6% en 2004, tandis que ceux consentis aux collectivités locales ont été chiffrés à près de 11 milliards. En revanche, les facilités allouées aux entrepreneurs individuels se sont établies à 18,1 milliards, en baisse de 21,5% d'une année à l'autre.

Etat imposant, Etat impuissant : la France paralysée par sa dette

Alexandre Siné – Futuribles
Problèmes Economiques - 19/07/2006

La gestion des finances publiques, en particulier en ce qui concerne la dette, est un enjeu majeur, surtout en période préélectorale. C'est à cette question délicate que s'intéresse ici l'auteur, en dénonçant la paralysie croissante engendrée par une dette toujours plus importante et la réduction des marges de manoeuvre qui en résulte, tant en termes budgétaires qu'en matière de politique générale. La France s'est, selon lui, engagée dans une dynamique dangereuse, auto-entretenu, qui pénalise les citoyens d'aujourd'hui comme ceux de demain. Il affirme certes avec force la nécessité de la dépense publique, voire d'un déficit contrôlé. Mais il est primordial que cette politique soit le résultat de choix assumés par l'État, et non la conséquence de plusieurs décennies de politique budgétaire mal maîtrisée.

Est venu le temps où l'accumulation des déficits et des dépenses non maîtrisées depuis 1975, qui fut l'année du dernier budget de l'État voté en équilibre, obère nettement les capacités d'action du politique. En dépit d'un niveau de prélèvements obligatoires resté globalement stable (autour de 44 % du produit intérieur brut [PIB]) et du recours à de multiples recettes non fiscales (privatisations, soultes, ventes de licences UMTS (1), etc.), l'État a connu plus de 30 déficits successifs qui ont contribué à la rigidification de la dépense publique. Marqué par le poids des choix passés, l'État s'est peu à peu transformé en État employeur-débiteur dont les charges de rémunération et le service de la dette représentent désormais plus de 60 des dépenses annuelles, et ont absorbé plus de la moitié de l'augmentation du budget au cours de la dernière décennie. La part des charges maîtrisables à court terme, comme les dépenses de fonctionnement, certains transferts et les dépenses d'investissement, se réduit à peau de chagrin. Au total, il y a incontestablement un renforcement de la dynamique endogène des dépenses budgétaires dont la rigidité à court terme s'impose désormais aux acteurs politiques qui doivent arbitrer entre des

prélèvements difficiles à augmenter, des ressources compliquées à redéployer, des déficits à contenir et des projets à financer.

Ces constats expriment une réduction des capacités d'action du politique qui s'est construite progressivement, sous tous les gouvernements, au cours de ces 30 dernières années. Cette réduction se traduit alors tantôt par des promesses ou des besoins non financés, tantôt par une dérive des déficits et de l'endettement publics - et le plus souvent par les deux. On voudrait ainsi donner à voir la réalité de la marge de manoeuvre dont disposent, et disposeront à l'avenir, les gouvernements pour financer leurs politiques et assurer leurs engagements.

Cette question de la rigidité des dépenses publiques et, plus généralement, de la politique budgétaire n'est pas une simple question financière, mais un véritable sujet de démocratie car, désormais, les gouvernements n'ont plus guère -et auront de moins en moins - les moyens d'agir et de traiter les problèmes publics qui se posent. Cette réduction des marges de manoeuvre que l'on va s'efforcer de caractériser pourrait condamner le politique à une

certaine impuissance et à la gesticulation. L'avenir du politique sera-t-il celui des effets d'annonces, des plans d'action non financés, des lois de programmation contredites par les lois de finances et des promesses électorales non tenues ? Pour échapper à ce sort, les gouvernements auront le choix entre poursuivre quelque temps encore une fuite en avant où chaque loi de finances est une victoire à la Pyrrhus qui aggrave un peu plus les finances de l'État avec des déficits, des impasses budgétaires, des recettes de poche exceptionnelles et des gels de crédits pour boucler l'ensemble, ou bien s'engager dans une maîtrise de leurs dépenses et une réforme profonde de la gestion publique et du pilotage des finances publiques, afin de financer les priorités nouvelles par des redéploiements -ce qui nécessite de la volonté, du courage et de l'ambition politiques.

La charge de la dette, première politique publique de la France Un budget surcontraint par l'accumulation des déficits publics

Après plus de 30 années de déficits consécutifs sans perspective de retour à l'équilibre à moyen terme, la France a atteint un niveau d'endettement record dans l'histoire de ses finances publiques. Le phénomène est surtout remarquable par sa nature structurelle car il suit une longue période de paix, alors que les endettements des décennies passées résultaient le plus souvent des conflits armés et de l'effort de guerre.

Ainsi, « l'endettement public brut est passé de 21 à 58,1 points de PIB (produit intérieur brut) entre 1980 et 1997. La dette brute est passée de 589 milliards de francs en 1980 à 4 727 milliards de francs en 1997 (de 90 à 720 milliards d'euros), soit une multiplication par plus de huit et un accroissement annuel moyen de plus de 13 %. Sur la même période, le PIB

ne s'est, lui, élevé que de 6,4 % l'an en moyenne. La dette publique par actif occupé est ainsi passée de 27 084 francs en 1980 à 212 163 francs en 1997 (de 4 129 à 32 344 euros). Elle représente désormais plus de deux fois le revenu disponible annuel par habitant (2) ». En 2003, le niveau de la dette rapportée au PIB a dépassé les 60 % et les 65 % en 2005 (3) ; à titre de comparaison, au sortir de la Seconde Guerre mondiale et de l'Occupation, la dette avoisinait les 40 % du PIB. Le montant de la dette des administrations publiques apparaît insondable puisqu'il dépasse les mille milliards d'euros en 2005. Pour mémoire, en 1980, ce même montant était inférieur à 100 milliards (en équivalents euros).

Davantage que le niveau de la dette (qui n'est pas si excessif comparé à certains autres pays européens (4)), c'est la dynamique de l'endettement qui peut préoccuper puisque la dette française a très fortement enflé et de façon plutôt régulière, de 20 % au début des années 1980 à plus de 60 % du PIB aujourd'hui. Le stock de dette accumulé atteint plus de 16 000 euros par Français en 2004. Le service de la dette associé à ce stock représente aujourd'hui autour de 15 % du budget de l'État, soit plus d'une quarantaine de milliards d'euros, ou encore l'équivalent du ministère de la Défense ou de quatre fois le ministère de l'Intérieur, ou bien encore de plus de sept fois les crédits du ministère de la Justice.

La montée en charge de ces dépenses a non seulement contribué à rigidifier fortement le budget de l'État, mais elle a également évincé un certain nombre d'autres dépenses comme les dépenses d'investissement. Aujourd'hui, au même niveau que l'enseignement scolaire, la première politique publique que l'État finance est le service de sa dette.

Les charges d'intérêt de la dette, après avoir disparu dans les années 1960 avec le désendettement de l'État,

réapparaissent dans les années 1970 avec l'utilisation contracyclique du budget qui creuse les déficits publics. Cette politique, qui a des raisons tout à fait légitimes lorsqu'elle s'exprime de façon temporaire et notamment sur la durée d'un cycle économique, n'a, dans les faits, jamais été interrompue, au point que les années 1980 et 1990 connaissent des accroissements des déficits et, par la suite, de la charge de la dette à chaque repli de la conjoncture économique. Ainsi, on constate qu'il y a une forte sensibilité du solde du budget général en conjoncture basse.

En cas de retournement conjoncturel comme lors des exercices 1992 et 1993, puis 2002 et 2003, les déficits s'aggravent rapidement. En raison de la rigidité du budget et du choix, toujours fait, de laisser jouer les stabilisateurs automatiques et de soutenir la croissance, la dette s'auto-entretient et s'emballé rapidement en cas de mauvaises rentrées des recettes. La forte hausse de la dette traduit alors un renforcement du poids du passé, qui induit le développement d'une dépense autonome qui s'accroît, au gré de l'évolution des taux d'intérêt et de la notation des grandes agences internationales, de façon indépendante des recettes, des autres dépenses, de la conjoncture et des gouvernements. Ainsi l'endettement public a acquis un poids considérable dans la richesse nationale comme le suggère le tableau 2.

Les tableaux 1 et 2 montrent clairement que de 1980 à 1987, l'endettement a crû fortement (mais le stock était alors faible), puis de 1987 à 1991, en raison d'une amélioration de la conjoncture, son rythme s'est réduit pour s'aggraver ensuite, de 1992 à 1997, en raison de la récession de 1992-1993. L'année 1995 a été une période d'endettement très important. De 1997 à 2000, notamment en raison de la reprise économique et de la baisse des taux d'intérêt, le solde, la charge de la dette et l'endettement se sont réduits. Après un retournement de tendance en 2002, l'endettement actuel atteint 63,7 du PIB en 2003

pour les administrations publiques, soit 992 milliards d'euros, dont 51,3 % du PIB pour l'endettement de l'État, soit 799 milliards d'euros.

Il ne s'agit pas de prôner un équilibre systématique du budget ou d'être un zélateur de la religion de l'excédent un endettement nul et même un excédent budgétaire durables n'ont pas de sens économique pour un État dont la durée de vie est illimitée (5). Toutefois, il faut bien se rendre à l'évidence, la répétition des déficits publics et la hausse considérable du service de la dette s'auto-entretiennent et émoussent l'arme budgétaire, pour contraindre toujours plus l'action budgétaire et la politique des différents gouvernements.

Or, on peut regretter que l'endettement ait pour une bonne part servi à financer des dépenses de fonctionnement et de transfert. Comme le confirment les conclusions d'une étude de la direction de la Prévision, au ministère des Finances, sur l'endettement public : « Le poids dans la richesse nationale des actifs financiers et non financiers détenus par les administrations publiques est resté quasiment stable depuis 1980. La croissance rapide de la dette publique brute ne s'explique donc pas par un rôle accru des administrations publiques en tant qu'actionnaire, intermédiaire financier ou investisseur. Par déduction, la diminution de la valeur nette du patrimoine des administrations publiques semble avoir servi à financer des dépenses de fonctionnement et de transfert (6) ».

Bien évidemment, on peut essayer d'élargir la notion d'investissement à certaines activités comme la recherche ou l'éducation, toutefois cet investissement immatériel ne s'est traduit ni par une amélioration sensible du potentiel de croissance, ni par une réduction du chômage ou des inégalités sociales, mais en revanche, il est certain que l'État s'est appauvri, et a contracté une dette et des engagements futurs considérables.

L'augmentation inexorable des dépenses

Depuis les premiers déficits des années 1970 jusqu'à l'intégration européenne qui place la politique budgétaire sous surveillance, l'État n'a pas pu échapper à une répétition ininterrompue de ses déficits, une hausse irrépressible du niveau de ses dépenses et ceci malgré une réduction de son périmètre d'action au niveau tant des investissements que des interventions. En regardant les variations du budget général (7), on constate deux tendances fortes : d'une part, la progression des dépenses du budget général est de plus en plus linéaire et régulière, ce qui marque le renoncement de fait aux grandes relances depuis 1983 ; d'autre part, elle s'effectue à un rythme de moins en moins soutenu, ce qui témoigne d'une certaine maîtrise des dépenses. Ni diminution ni emballement : les dépenses de l'État augmentent désormais lentement mais sûrement (graphique 2). (...)

La rigidification du budget de l'État

L'évolution du budget de l'État depuis 30 ans exprime davantage qu'un désenchantement de la politique, elle lui prête petit à petit le visage de l'impuissance. En dépit du recours répété aux déficits publics qui a permis d'accroître temporairement les marges de manœuvre budgétaires, le budget de l'État est marqué par la montée, depuis 1975, de la part des dépenses obligatoires et incompressibles qui fait que la majeure partie des ressources de l'État (57 % en 2004 contre 50 % en 1990 et 45 % en 1980) est aujourd'hui consacrée au service de la dette (14 % du budget en 2004 contre 10 % en 1990) et à la rémunération de la fonction publique (43 % du budget en 2004 contre 40 % en 1990). L'analyse de la structure des dépenses du budget de l'État met en évidence la figure

d'un État employeur - débiteur.

1 La lente et régulière pétrification des dépenses de l'État

Dans un contexte de constante augmentation, on peut observer des changements structurels considérables dans la nature de la dépense publique et qui témoignent d'une paralysie progressive de l'État avec un poids grandissant des dépenses obligatoires liées au paiement des choix passés. L'évolution de la structure des dépenses du budget général par grands postes, depuis le début des années 1980, permet d'identifier trois évolutions majeures (voir graphique 2).

Premièrement, on a vu la très forte poussée du service de la dette au début des années 1990 et notamment en 1995. Sa stabilisation autour de 15 % en 2000 a été un retournement remarquable, mais la diminution des charges du service de la dette a profité d'une baisse des taux d'intérêt et de l'affectation de recettes de privatisations au désendettement. Ce résultat très positif ne peut être durable sans efforts supplémentaires.

Ensuite, alors que les dépenses de personnel étaient restées plutôt stables sur la première moitié des années 1990, elles ont crû de deux points et demi depuis 1997, notamment du fait des pensions (+ 1,5 point en 10 ans). Mécaniquement, ce type de dépenses a tendance à s'accroître en raison de la démographie des personnels de l'État : la pyramide des âges de la fonction publique et les règles de promotions suscitent un fort « glissement vieillesse-technicité » (GVT) qui exprime l'effet des changements d'échelon

et des promotions dont bénéficient les fonctionnaires. À cela s'ajoutent les mesures catégorielles et le solde, variable d'une année sur l'autre, des créations et des suppressions d'emplois. Ces éléments contribuent à l'augmentation de la masse salariale de l'État.

Enfin, la croissance du service de la dette et des rémunérations-pensions se fait au détriment des dépenses de fonctionnement, comme l'entretien, et surtout des dépenses d'investissements civils (un point de moins en 10 ans) et militaires (trois points de moins en 10 ans). Il est à noter que sur cette période, une part de l'investissement civil a pu faire l'objet d'une décentralisation au profit des collectivités territoriales. Désormais, plus des trois quarts de l'investissement direct de l'État sont constitués d'investissements militaires. Le reste concerne, pour la grande majorité, à la fois le ministère de l'Équipement et des Transports, le ministère de l'Intérieur, le ministère des Finances et le ministère de la Justice.

On peut ainsi reconstituer l'odyssée de la structure des dépenses du budget général depuis 1975. Jusqu'en 1982, la structure est assez regroupée sur une structure-type : 12 pour la charge de la dette, les remboursements et dégrèvements, et les garanties de l'État ; 74 % pour les dépenses ordinaires ; et 14 % pour les dépenses d'investissement. À partir de 1983, la structure varie nettement vers toujours plus de charge de la dette, moins de dépenses d'investissement et relativement moins de dépenses ordinaires. En bout de course, sur la période étudiée, en 1999, la structure aboutit à 29 pour la charge de la dette au sens large (y compris les dépenses en atténuation de recettes), 63 % de dépenses ordinaires (dont une grande majorité de dépenses de personnel) et 8 % pour les dépenses d'investissement.

Cette émergence de l'État employeur-débiteur n'est pas seulement une nouveauté dans la nature de l'action publique, mais encore une évolution sans précédent dans la capacité de l'État à mener des actions publiques. En effet, à la différence des autres figures positives de l'État comme celles dessinées par Pierre Rosanvallon (8), l'État Employeur - débiteur est un état subi. L'avènement d'un État employeur-

débiteur est concomitant d'une réduction de ses marges de manoeuvre. Cette réduction se traduit par un alourdissement des charges les plus rigides.

Afin de donner une expression quantifiée de cette érosion des marges de manoeuvre dans la politique budgétaire, il est possible de composer la part des dépenses réparties par nature avec leur variabilité. Ce calcul permet d'établir un indice de la contrainte budgétaire (9) qui confirme la thèse de la réduction des possibilités d'action budgétaire : l'indice glisse lentement, mais de façon régulière, de 10,26 en 1975 à 5,04 en 1999. Un indice égal à zéro correspondrait à un budget reconduit depuis 25 ans à l'identique par type de dépense (coefficient de variation nul en raison d'un écart-type nul). Plus l'indice est élevé, plus les dépenses à fort coefficient de variation ont une part importante dans le budget général et plus on constate de redéploiements entre natures de dépenses.

La baisse de l'indice exprime ainsi la lente pétrification du budget général et l'augmentation de la part des dépenses les plus rigides dans le budget de l'État. Ces constats statistiques confirment ce que les gouvernements ressentent d'année en année : la couette est de plus en plus difficile à faire rentrer dans la valise. La part des dépenses incompressibles (services de la dette, rémunérations, pensions, aides sociales, transferts aux collectivités, etc.) est aujourd'hui considérable et s'accroît au détriment des charges maîtrisables à court terme.

Si on ajoute à ces évolutions d'autres tendances comme l'accroissement des remboursements et des dégrèvements, des dépenses fiscales et des prélèvements sur recettes à destination de l'Europe ou des collectivités territoriales, l'histoire des dépenses de l'État apparaît comme l'histoire d'une lente paralysie qui a rogné peu à peu ses marges de manoeuvre.

Le quart d'heure de Rabelais

La manifestation la plus patente de la crise budgétaire que traverse la France est sans doute la procédure pour déficit excessif engagée par la Commission européenne en 2003, à son encontre, pour avoir dépassé pour la deuxième année consécutive les bornes fixées par le traité de Maastricht. Pourtant, 2003 ne donne qu'un aperçu de l'avenir des finances publiques : non seulement, dans les engagements français auprès des partenaires européens, il est prévu que globalement, les dotations budgétaires n'augmenteront plus en volume (c'est-à-dire qu'elles évolueront au même rythme que l'inflation), mais continueront de diminuer sensiblement pour un certain nombre de ministères, ou plutôt de programmes, dans le nouveau cadre prévu par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), afin de financer quelques priorités politiques et des charges qui vont mécaniquement augmenter comme les pensions, les dépenses d'assurance maladie et la charge de la dette.

Le poids des choix passés et la crise du financement de l'État

Contrainte par la rigidité structurelle de ses dépenses, la politique budgétaire est, au niveau macro, de plus en plus prédéterminée par son passé et les gouvernements ont les mains liées. Il y a incontestablement un renforcement de la dynamique endogène des dépenses budgétaires. Le poids des variables de nature politique dans la définition des grandes orientations de la politique budgétaire recule. Désormais, le niveau du volume des dépenses de l'État est de plus en plus indépendant de la couleur politique du gouvernement. Toutes choses égales par ailleurs, la marge de manoeuvre qui se dégage naturellement de la croissance est maintenant absorbée par l'évolution spontanée des dépenses, et l'élaboration des lois de finances, au lieu d'être un moment de répartition de nouvelles mesures, devient essentiellement un exercice

de « priorisation » sous enveloppe, de réalisation d'arbitrages entre quelques priorités pour procéder à des redéploiements. Et comme cet exercice, qui passe par la réalisation de véritables économies en face des nouvelles dépenses, est difficile pratiquement et délicat à assumer politiquement, cette contradiction se résout souvent par une aggravation des déficits et, chaque année, le budget est plus difficile à boucler.

L'État doit aujourd'hui emprunter pour payer les intérêts de la dette et cet endettement est d'autant moins légitime qu'il a été contracté, on l'a vu, lors d'une période de paix et qu'il concourt davantage à financer des dépenses ordinaires que des dépenses d'investissement, même comprises au sens large.

La vive croissance de la dette, qui est passée de 20 % du PIB au début des années 1980 à plus de 65 % au milieu des années 2000, s'est réalisée alors que l'État n'a cessé de réduire ses actifs par des privatisations, qu'il a parfois contracté des dettes à long terme en contrepartie de ressources ponctuelles comme les soultes de France Télécom ou d'EDF, qu'il n'a pas encore financé ses engagements à venir notamment en termes de retraites, que les dépenses de santé vont sûrement continuer d'augmenter pour des raisons démographiques, que le niveau des taux d'intérêt est historiquement bas et minore d'autant la charge de la dette, que la place de l'État s'est relativement réduite dans l'économie depuis le milieu des années 1980, que le taux de chômage s'est stabilisé à un niveau élevé, entre 8,5 et 10 %, et n'a pas semblé se résorber avec les déficits, que les dépenses publiques en matière d'intervention n'ont pas empêché l'augmentation des inégalités sociales et de la précarité, que le potentiel de croissance de l'économie française ne s'est pas amélioré, et que le niveau global des prélèvements obligatoires est resté globalement stable en 30 ans entre 40 % et 44 % du PIB. Au point que

l'on peut se demander si, désormais, État imposant ne rime pas avec État impuissant. Assurément, la situation présente amène à poser la double question de l'efficacité de la dépense publique et de la soutenabilité d'une telle politique.

En soi, le niveau d'endettement pourrait ne pas être un problème insurmontable pour la collectivité, comme en témoignent le niveau supérieur d'autres pays tels que la Grèce ou l'Italie, ou encore le fait que les capacités d'emprunt de l'État français sont jugées intactes par les agences de notation. Mais si la France reste un emprunteur fiable, en revanche, les marchés financiers ne se soucient que de la capacité de remboursement des États et non de leur gouvernabilité ou de leur appauvrissement. Or, l'enjeu de fond tient dans la possibilité de mener et de financer des actions publiques nouvelles, de desserrer les contraintes et de retrouver des capacités d'action, faute de quoi, à brève échéance, l'État se retrouvera dans une impasse qui ne lui permettra plus d'assurer les missions dont il a la charge.

Sauf à remettre en cause certaines activités de l'État (option libérale de l'amaigrissement de l'État qui ne semble pas souhaitée par la majorité des Français) ou à améliorer nettement la productivité des services rendus pour en diminuer le coût (option plus ambitieuse de la réforme de l'État et de la gestion publique, mais dont les bénéfices que l'on peut en escompter ne sont pas à la hauteur des problèmes des finances publiques), ou encore à augmenter les prélèvements obligatoires au niveau des dépenses publiques (option la plus aisée mais pas nécessairement la plus efficace dans une économie mondialisée), l'État va connaître une crise inédite de son financement en temps de paix qui risque de ne plus lui permettre d'assurer les missions dont il a la charge actuellement. Les modalités d'action de l'État et le financement de ses actions qui se sont

devoir être repensés au cours de la décennie qui vient.

Dans l'hypothèse d'un retour à l'équilibre structurel des finances publiques en quelques années (ce qui, après un retour en dessous des 3 % de déficit prévus par le traité de Maastricht, serait déjà un résultat exceptionnel vu la rigidité du stock de la dépense), il faudrait ensuite aligner 20 budgets structurellement excédentaires pour ramener l'endettement public de 60 % à 20 %, c'est-à-dire son niveau du début des années 1980.

Ce scénario de budgets vertueux pendant deux décennies après quelques années de rigueur permettrait certes de résorber les excès de ces 30 dernières années et de redonner des alternatives à la politique budgétaire, mais il est très optimiste (ou peu réaliste) alors qu'à l'instar des autres pays occidentaux, la France va être confrontée au choc démographique du vieillissement de sa population et du financement des retraites. Quel gouvernement serait ainsi prêt à s'engager dans une politique durable de réduction des déficits publics et de la dette pour accroître les marges de manoeuvre des gouvernements ultérieurs, alors que le taux de chômage est, en France, aussi élevé que la croissance est modeste ?

Le mécanisme qui s'est enclenché depuis 1975 et que l'on a présenté arrive en fin de cycle. La politique conduite ces trois dernières décennies, sous tous les gouvernements, n'est pas soutenable ou bien risque de conduire la France dans une situation à l'italienne où la réalité de la marge de manoeuvre du gouvernement dépend fortement du niveau des taux d'intérêt décidant de la part du budget qui va à la charge d'une dette colossale. Pour mémoire, un point de taux d'intérêt supplémentaire coûterait à la France 10 milliards d'euros en plus pour le service de la dette.

Au travers de ce constat de la perte de liberté d'action du politique, il ne s'agit pas de dire qu'il faut maîtriser la

dépense publique au nom d'une idéologie qui prétendrait que la dépense publique est mauvaise. Il ne s'agit pas non plus de dire qu'il faut un endettement nul ou qu'il ne faut pas recourir au déficit à des fins contracycliques. Bien au contraire, la dépense publique est une bonne chose et son niveau doit être le résultat d'un choix politique, d'un choix de société qui considère la part du revenu national ayant vocation à financer des biens et des services publics, et décide de la part à redistribuer. Par ailleurs, l'endettement n'est pas non plus une mauvaise chose : l'existence d'un endettement raisonnable n'est pas un problème, surtout s'il sert à financer des investissements durables, et un déficit temporaire peut servir à soutenir la croissance, à procéder à des financements exceptionnels ou à des investissements.

Toutefois, on ne peut indéfiniment maintenir un déficit important, augmenter l'endettement et la charge de la dette, promettre des baisses d'impôts et vendre le patrimoine public en privatisant pour financer essentiellement des services. À ce rythme, d'ici une décennie en fonction de l'évolution des taux d'intérêt, la charge de la dette pourrait représenter le cinquième ou le quart du budget de l'État. Autant de crédits qui n'iront plus alors financer des actions publiques que l'on jugera pertinentes à ce moment-là. Ils iront aux détenteurs des obligations de l'État français, c'est à dire le plus fréquemment à de grands investisseurs nationaux et internationaux.

Ne pas réformer l'État aujourd'hui et ne pas réduire les déficits, c'est condamner l'État à la paupérisation de ses services publics demain, lorsqu'il n'y aura plus de financements disponibles. Dès lors, soit cette paupérisation sera assumée politiquement et elle se traduira par la réduction du périmètre des services publics, soit elle ne sera pas assumée et la régulation budgétaire et la dégradation du service rendu aux usagers se poursuivront un temps dans une fuite en avant suicidaire

pour l'État, ses services publics et son système de protection sociale. Ce cheminement pourrait conduire le politique à n'être plus alors que le gestionnaire des choix passés, condamné à faire des annonces non financées et des promesses qu'il ne peut tenir. Que devient alors une démocratie dans laquelle la très grande majorité des revenus est consacrée au paiement de choix politiques pris par le passé ?

Augmentation des recettes, de la croissance et de l'inflation des pistes insuffisantes

Pour retrouver des capacités d'action, peut-on faire le pari de l'augmentation des recettes ? Tout d'abord, il faudrait commencer par ne pas réduire le niveau des impôts et des prélèvements sociaux (ce qui ne veut pas dire défendre le statu quo sur un système fiscal très largement perfectible). L'option qui consiste à diminuer les recettes de l'État à crédit, en augmentant l'endettement, précipite les finances publiques vers un contre-choc douloureux.

Il est vraisemblable qu'à l'horizon des prochaines années, si les conditions de marché le permettent, on assistera à la poursuite des privatisations avec une vente massive d'actifs publics dont la légitimité et la pertinence iront décroissant. Cette stratégie de court terme revient à accepter l'appauvrissement net de l'État français. Mais ces recettes non pérennes ne sont pas non plus une solution pour réduire les déficits qui, eux, sont structurels. Par ailleurs, la valorisation des actifs de l'État n'excède pas une centaine de milliards d'euros, ce qui représente à peine 10 % de la dette publique, alors même qu'il n'est pas pertinent de vendre toutes les entreprises publiques.

À moyen terme, il ne reste que la hausse des prélèvements obligatoires pour qui ne veut pas réduire les dépenses. Augmenter les prélèvements, la recette n'est pas nouvelle. Les travaux de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques)

montrent que les ajustements structurels réalisés en France (c'est-à-dire les améliorations du déficit des administrations publiques) l'ont essentiellement été grâce à une augmentation des prélèvements obligatoires. Ainsi, selon l'OCDE, les trois quarts de l'effort de « consolidation structurelle » (ou de redressement des finances publiques), entre 1994 et 2000, résultent d'une augmentation du poids des prélèvements (taxe sur la valeur ajoutée, contribution sociale généralisée, impôt sur les sociétés, par exemple). Peut-on pousser plus loin cette stratégie de redressement des finances publiques par les impôts ?

En 2003, le taux de prélèvements obligatoires s'élève à 43,8 % du PIB. Après avoir augmenté vivement entre 1978 et 1985, le taux de prélèvements s'est stabilisé durant une décennie autour de 44 %, avant de connaître une petite pointe à 45 entre 1996 et 2001. On peut noter que la part de l'État dans les prélèvements obligatoires a eu tendance à reculer alors que celle des organismes de protection sociale et des administrations locales progressait fortement. Si la hausse des prélèvements à destination de la Sécurité sociale traduit l'augmentation des dépenses de protection sociale, la croissance des prélèvements à destination des collectivités territoriales exprime l'incidence des transferts successifs de compétences dans le cadre de la décentralisation et la montée en puissance des échelons territoriaux.

Dans ce contexte, il est d'autant plus difficile d'augmenter les impôts d'État que la France se place parmi les pays où la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale est la plus élevée. En Europe, seuls la Suède, le Danemark et la Belgique ont un taux supérieur au sien de quelques points ; les autres pays ont un niveau de prélèvements compris entre 35 % et 40 %. Bien évidemment, cette situation s'explique par le poids particulier des prélèvements à destination de la Sécurité sociale qui traduit un choix

collectif. Toutefois, la plupart des pays se sont engagés dans une maîtrise, voire une diminution de leurs prélèvements. Aussi, s'il doit y avoir une hausse des impôts pour financer le déficit durable de la protection sociale, sans même considérer les effets macroéconomiques que cela pourrait avoir dans un contexte de concurrence fiscale, est-il difficile d'envisager de le faire massivement pour le financement de l'État. En effet, en 2003, les crédits relatifs à la dette de l'État se portent à 40 milliards d'euros, ce qui fait que le service de la dette représente 17 % des recettes brutes du budget général, ou encore les trois quarts du produit de l'impôt sur le revenu.

Peut-on compter sur la croissance ou sur l'inflation ? Sauf à croire naïvement que nous pourrions retrouver durablement des niveaux de croissance que nous n'avons pas connus depuis plus de 30 ans, il faut considérer que les marges que dégagent les périodes de bonne conjoncture ne sont pas à la hauteur du problème des finances publiques. Ainsi, la précédente période de croissance soutenue, au milieu des années 1990, n'a pas permis de revenir à l'équilibre ; elle a tout au plus permis de réduire le déficit de quelques milliards, l'augmentation des recettes étant bien souvent accompagnée d'une progression concomitante, mais dans une moindre mesure, des dépenses.

Reste l'hypothèse d'un retour de l'inflation. La dépréciation est sans doute le moyen le moins douloureux de rembourser une partie de sa dette. C'est de cette façon que la dette issue des deux grandes guerres a été dégrossie. Cette hypothèse est moins honteuse que celle de la banqueroute et de la répudiation de la dette publique, mais elle est peu réaliste dans le cadre de la monnaie unique et peu probable depuis l'affirmation de l'indépendance de la Banque centrale européenne (BCE). Même avec une modification des missions de la BCE, il faudrait convaincre les autres pays de la zone euro que la dépréciation de la monnaie et l'inflation constituent une

bonne politique pour leur économie. On ne voit pas pourquoi les pays qui ont des finances publiques relativement saines et qui ont fait des efforts pour cela, accepteraient un tel retournement de politique monétaire. Pour retrouver l'usage de l'outil monétaire dans un cadre national, on pourrait concevoir de sortir de la monnaie unique, mais ce serait un incroyable aveu d'échec préjudiciable à la France que de s'extraire de l'intégration monétaire, que de subir dévaluation sur dévaluation et de faire de l'inflation. Cela consisterait à faire peser l'ajustement davantage sur les détenteurs des bons du Trésor français que sur les contribuables. Pourquoi pas mais à quel prix pour la collectivité nationale, son économie et son rayonnement ? L'économie française en ressortirait très appauvrie et l'ensemble de ses importations seraient fortement renchéries, ce qui pèserait sur la croissance.

En somme, même en explorant différentes pistes alternatives qui pourraient desserrer les contraintes, il n'est guère raisonnable de penser que l'on peut répondre au problème des marges de manoeuvre de l'État par l'augmentation des recettes fiscales, de la croissance ou de l'inflation. Jusqu'à maintenant, l'endettement a été contenu par le recours à des expédients qui vont se raréfier. (...) En conséquence, si l'on veut rendre des

marges de manoeuvre au politique, il faut donner une priorité politique forte à la maîtrise de la dépense, à la modernisation des services publics et au réexamen des politiques actuelles pour financer les priorités nouvelles, tout en contenant la spirale de l'endettement.

Face à cette crise de financement annoncée, la réforme de l'État et de la gestion publique, et l'amélioration de la performance de l'argent public constituent la meilleure façon de préserver l'avenir des services publics en les modernisant plutôt qu'en les paupérisant à petit feu. Nombre de grandes démocraties ont précédé la France sur ce difficile chemin - et pas uniquement des pays de tradition libérale - et ont su, par des réformes structurelles courageuses au cours des années 1990, retrouver la voie de finances publiques équilibrées et d'un État performant (...). Pour maintenir et améliorer la qualité des services publics existants dans un contexte budgétaire tendu, il faut également accroître l'efficacité de l'euro dépensé. C'est tout l'enjeu de la mise en oeuvre de la réforme budgétaire liée à la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF) qui globalise, au sein de programmes, les moyens affectés à une politique, et qui introduit une démarche de performance et la mesure des résultats des actions publiques, (...)

Conseil national de la monnaie et de l'épargne : priorité au crédit

Le Reporter du 16/07/2006

Le ministre des finances a annoncé la création avant la fin de l'année 2006 d'un fonds de refinancement des associations de micro - crédit, pour alléger leurs contraintes financières.

TOUT le corps financier marocain était présent à la réunion du dernier Conseil National de la Monnaie et de l'Epargne (CNME) qui s'est tenue ce 5 juillet à la succursale de Bank Al Maghrib à Casablanca, 15ème et dernière réunion avant de céder la place au Conseil national du crédit et de l'épargne (CNCE) comme le veulent les dispositions de la nouvelle loi bancaire. En passant en revue la situation économique et financière nationale de 2005, Fathallah Oualalou, ministre des finances a rappelé « la croissance économique de 1,7% en 2005 en dépit de la baisse de 17,7% de la valeur ajoutée du secteur primaire... En parallèle, l'investissement a enregistré une évolution favorable comme en témoigne l'augmentation de près de 20% ». L'opération de départ volontaire à la retraite, la compensation des produits pétroliers et l'apurement des arriérés de la CMR, ont lourdement pesé sur l'équilibre budgétaire qui établit un déficit de 4,4% du PIB. Abstraction faite des charges de l'opération de DVR, le déficit aurait pu être limité à 2,4% du PIB contre 3,4 en 2004.

Modernisation du secteur financier

En 2006, la croissance économique devrait dépasser les 7%, améliorée par les bons résultats agricoles mais également par la vigueur constatée sur d'autres secteurs d'activités bénéficiant de l'amélioration des revenus, de la reprise de l'investissement privé et des premiers fruits des mesures de modernisation. Modernisation dont

devrait bénéficier encore plus le secteur financier. En effet, les nouveaux statuts de Bank Al Maghrib sont venus consacrer l'autonomie de l'institut en matière de politique et instruments monétaires pour contrecarrer l'inflation et maintenir la stabilité des prix. L'autre réforme qu'est la nouvelle loi bancaire, devrait mettre à niveau et aux standards internationaux le secteur bancaire et permettre la mise en place d'un système de supervision bancaire plus efficace. En matière de prévention des agents économiques contre les risques de crédit et d'évolution défavorable des taux d'intérêt et des cours bancaires, le ministre a dévoilé que de nouvelles réformes qui porteront sur la création d'instruments de couverture contre les risques de variations défavorables d'une position de taux d'intérêt sont en préparation. Une première composante qui est déjà finalisée concerne la refonte de la loi relative à la titrisation des créances hypothécaires... L'autre, relative à la création d'un marché à terme des instruments financiers pour la couverture contre les risques de crédit, est toujours sous le boisseau.

Le mot du gouverneur : des taux bas

« Il faut faire preuve de plus de vigilance sans porter atteinte aux libres mouvements du marché. L'essentiel est que la petite épargne ne soit pas échaudée », rappelle Abdellatif Jouahri, gouverneur de Bank Al Maghrib. Entre 2005 et 2006, le taux est passé de 1 à 2,5%. La banque centrale a un rôle primordial à jouer

dans la stabilité des prix, conformément à ses nouveaux statuts mais continuera à jouer son rôle de conseiller monétaire et financier. « Nous avons un rôle catalyseur dans la diffusion des effets de la politique monétaire auprès des banques, des opérateurs et de la clientèle » a-t-il poursuivi. Pour plus d'efficacité, l'institut a engagé plusieurs chantiers : création d'une base de données financières, publication d'un indice d'inflation sous-jacente, redéfinition de l'agrégat servant de valeur de référence pour la progression de la monnaie, adoption d'une approche multicritères pour l'évaluation du risque inflationniste. Des enquêtes de terrain seront initiées par les équipes de l'Institut d'émission pour s'enquérir notamment des difficultés d'accès au crédit par la PME. « J'ai horreur d'entendre dire que la PME continue à avoir des entraves pour l'accès au crédit... Et que des taux de crédit à deux chiffres continuent d'exister » a commenté le gouverneur tout en signalant que « toutes les conditions sont réunies pour une détente des taux même en intégrant la prime de risque ! ».

La génération sacrifiée sur l'autel de la dette

La chronique d'Yves de Kerdrel
Le Figaro du 6/12/2005

Cette fois, c'est fait ! Le débat sur l'endettement de la France est bel et bien ouvert. Et il ne doit plus être refermé. Le rapport Pébereau, qui doit faire oeuvre de pédagogie en la matière, est sous presse et sera publié d'ici quelques jours. Mais certains des ordres de grandeur qu'il fait ressortir sont déjà sur la table. On sait ainsi que, peu ou prou, la dette publique réelle est près de deux fois plus importante que ce qu'on pouvait imaginer. Et qu'elle suffirait à absorber toute la richesse que produira la France d'ici à l'élection présidentielle.

Tout cela ne rend que plus nécessaires les travaux de la commission présidée par Michel Pébereau, à la fois sur les solutions adéquates pour stopper, puis diminuer cet endettement public et sur les marges de manoeuvres dont dispose ce gouvernement et lotis ceux qui suivront celui-là. Car cette dette - désormais il n'y a plus de débat là-dessus - il faudra bien en arrêter la course folle, et commencer à la réduire. Avec trois solutions à la clé : l'une qui est peu probable, c'est l'inflation ; l'autre qui risque d'être très insuffisante, ce sont les cessions d'actifs ; et la troisième qui est la plus difficile, c'est la croissance liée à une réforme de l'Etat, dont le nombre d'agents a augmenté de 50% au cours du dernier quart de siècle.

Voilà pour la dette purement comptable sur laquelle on reviendra dès que le rapport Pébereau sera rendu public. Mais il y a une autre dette, morale celle-ci, que nos

gouvernants ont souscrite auprès de la plus jeune des générations en faisant vivre la France à crédit pendant un quart de siècle.

Car cet endettement, dont le coût absorbe dès aujourd'hui le produit de l'impôt sur le revenu, constitue déjà un handicap incroyable pour les Français les plus jeunes. Pour une génération qui doit payer les conséquences de cet endettement sans avoir bénéficié de la politique de largesse qui a fait gonfler la dette publique. Pour une génération qui va devoir consacrer des années à redresser les finances publiques plutôt qu'à investir dans l'avenir, dans l'économie de la connaissance, et dans la croissance. Pour une génération enfin qui va devoir acquitter au cours des années qui viennent la note plutôt salée de ce qu'a coûté la préservation de ce fameux modèle social français.

Car la vraie honte de cet endettement public que la gauche comme la droite ont laissé filer avec la même facilité, c'est que tout cet argent n'a pas servi, comme cela aurait été le cas dans une entreprise ou dans un ménage, à financer des investissements durables ou des paris sur l'avenir.

Mais au contraire, il n'a été souscrit qu'aux seules fins de préserver un mode de vie profitant aux plus anciens, à tous ceux déjà inscrits dans le système, que les économistes appelleraient les « insiders ». Un mode de vie fait à la fois d'un état gras et omniprésent, de

retraites précoces, de réduction du temps de travail ou d'assurance-maladie généreuse. Un mode de vie que les baby-boomers des trente glorieuses n'ont jamais voulu remettre en cause au point de l'ériger en modèle social. Comme si l'on pouvait parler de modèle à propos d'un système qui met en inactivité deux tiers des seniors de plus de 55 ans, qui laisse au chômage un jeune sur quatre de moins de 25 ans, et qui n'empêche pas un million d'enfants de vivre sous le seuil de pauvreté.

Cette gigantesque dette publique n'a pas seulement hypothéqué l'avenir du pays, elle a d'une certaine manière ébranlé le pacte intergénérationnel. Elle a organisé un clivage entre ceux qui profitent « du modèle français », et ceux qui savent d'ores et déjà qu'ils n'y auront pas droit. Parce qu'il faudra bien allonger l'âge de la retraite, réduire les dépenses maladie prises en charge par la collectivité, diminuer les allocations et primes en tout genre, et faire maigrir un état obèse et inefficace.

Elle a creusé un fossé entre ceux qui ont vécu à crédit profitant d'une époque où le loyer de l'argent était inscrit sur une pente descendante, et ceux qui vont devoir se serrer la ceinture pour rembourser la dette, quitte à handicaper la croissance, quitte à rogner sur les dépenses d'avenir et quitte à effacer certaines des baisses d'impôts.

Elle a surtout établi un mur entre ceux qui profitent du système » et ceux qui en sont d'ores et déjà exclus, soit parce qu'ils n'ont pas l'accès au travail qu'ont eu leurs aînés, soit parce qu'ils ne bénéficient pas des mêmes garanties ou prestations, soit parce qu'ils se trouvent aux prises des difficultés du marché du logement, soit enfin parce qu'ils n'ont pas la même espérance dans l'avenir.

Alors bien sûr, cette dette publique n'est qu'un problème théorique. Les créanciers seront payés. Les agences de notation n'ont pas à s'affoler. Mais si les dettes qu'on paie font des trous, celles qu'on ne paie pas font des taches. Et cette dette morale souscrite auprès des générations futures au mépris de tous les principes du développement durable ne sera jamais acquittée. C'est là la plus grave erreur des gouvernants qui se sont succédé depuis un quart de siècle. Et plus qu'une erreur, c'est une faute que d'avoir sacrifié sur l'autel de la dette les générations futures. Ce sera une tache impossible à effacer.

Systeme d'information bancaire : l'urbanisation à l'épreuve du terrain

Rosanna Falessi

Revue Banque, Décembre 2005

L'urbanisation est une discipline maintenant courante dans le secteur financier, mais elle peut être mise en oeuvre au sein de missions avec des degrés et une efficacité d'application variables.

Ce sont souvent des évolutions exogènes qui imposent des changements au système d'information (SI), et deviennent des opportunités d'urbaniser ces derniers. C'est le cas des moyens de paiement, avec la nouvelle donne européenne, ou de la distribution de produits financiers, poussée par la concurrence, ou encore des fonctions risques en raison des contraintes réglementaires issues de Bâle II et du nouveau CRBF 97-02. L'urbanisation est ainsi devenue une démarche courante dans le secteur financier, mais avec des degrés et une efficacité d'application variables. Trois contextes d'exercice distincts, mais en interaction, sont observables.

L'Urbanisation du SI d'un métier

Le premier type de mission d'urbanisation porte sur tout ou partie du SI d'un métier bancaire par exemple celui de la banque de détail ou le SI desservant les activités monétique. Il constitue le coeur des missions d'urbanisation. Dans sa forme accomplie, il s'agit de préparer une évolution du périmètre du métier. L'urbanisation consiste alors à construire l'architecture capable de faire évoluer le SI. La priorité, pour l'urbaniste, est dans ce cas pour l'urbaniste de déterminer la cible: que doit pouvoir faire le SI dans cinq ans? Des exemples d'orientations cibles pourraient ainsi être de disposer d'une vision globale du client: synthèse de

ses avoirs et de ses engagements, synthèse des contacts engagés avec la banque quel que soit le canal... ou favoriser le traitement STP des flux de moyens de paiement.

Ces démarches d'urbanisation obligent souvent à clarifier un certain nombre de notions couramment usitées au sein du métier, mais qui, à la réflexion, s'avèrent plutôt floues ou non partagées par tous les acteurs du métier: ainsi, définir une architecture sur les moyens de paiements conduit à définir un moyen de paiement : un virement de compte à compte est-il un moyen de paiement ou une simple opération comptable? Ces éléments doivent être sérieux car ce sont eux qui, parla suite, deviendront des données applicatives. Une autre forme de ce type d'urbanisation liée au métier ne sert pas une évolution spécifique de ce dernier, mais vise à établir un cadre de référence d'architecture fonctionnelle (et éventuellement applicative) pour éviter la dispersion des efforts et des équipes informatiques dans les projets essentiellement de refonte (et à la marge pour les grosses maintenances évolutives). Ce cadre de référence a comme particularité de ne pas être supporté par des orientations fonctionnelles du métier, mais plutôt par des orientations d'architecture telles que:

- l'unification des référentiels communs au SI étudié : par exemple, un référentiel client ou produits unique,
- le découplage des systèmes de production bancaire avec les systèmes de distribution commerciale,
- la standardisation de l'alimentation de systèmes de synthèse pour faciliter les consolidations...

Contrairement aux missions décrites dans le premier cas où la légitimité vient des responsables métiers, ce sont souvent les informaticiens avec les urbanistes qui en sont à l'origine. Il est courant que ces cadres de référence s'étoffent dans le temps par des orientations métiers et font alors usage de cible fonctionnelle.

Les résultats généralement attendus sous le vocable "plan de masse" ou plan directeur sont, d'une part, un "arrangement" panoramique des fonctionnalités en présence qui met en oeuvre des découpages pouvant aller, selon la taille du SI à étudier, du plus haut niveau (système) jusqu'au cas d'utilisation fonctionnelle, en passant par les domaines ; d'autre part, une clarification des principaux concepts du métier étudié (sous forme de modèle d'objet métier). Le tout est légitimé par un corps, limité en nombre, d'orientations fonctionnelles et ou d'architecture.

Urbanisation du SI d'un métier : les grandes étapes :

1- Identification des axes d'amélioration

Ex : vision globale du client, traitement STP des flux de moyens de paiement...
Moyens: interviews des responsables métiers, revues de documents d'orientations préexistants, points forts/points faibles fonctionnels de l'existant applicatif.

2- Elaboration de la cible

L'élaboration de la cible se scinde en deux cibles distinctes:

- La cible fonctionnelle : quelles sont les fonctionnalités à réaliser et comment les organiser? Elle est indépendante de la technologie, de l'organisation hiérarchique et géographique et des entités juridiques. C'est l'étape la plus difficile pour un urbaniste face aux responsables métiers, car elle reste très

"conceptuelle".

- La cible logicielle/applicative: c'est la déclinaison de la cible fonctionnelle selon des choix technologiques et organisationnels et aboutit généralement à un découpage en applications.

3- Eléments de trajectoire

Il s'agit d'identifier et de programmer les différents projets qui permettront d'atteindre la cible en intégrant les contraintes du plan informatique lorsqu'il existe et les impacts sur les applications existantes (via l'utilisation d'une cartographie lorsqu'elle existe).

La charte de l'urbanisation/architecture

Le deuxième type de missions d'urbanisation vise à définir le cadre méthodologique de la discipline. Elles sont généralement exercées au sein des grands établissements bancaires par des structures centrales d'urbanistes rattachées à la direction IT groupe. L'objectif est de formuler les principes méthodologiques de l'urbanisme déclinés, souvent, selon trois dimensions: métiers (pour ceux qui intègrent l'approche des processus métier comme un préalable à l'urbanisation du SI), fonctionnelle et applicative ; et de les faire vivre au sein d'une charte d'urbanisation, qui comporte souvent de pesants documents, où l'on trouve la définition des principales entités de décomposition du SI adoptée par l'établissement: système, domaines, blocs... Selon les cas on peut également y trouver:

- des éléments de process : comment mener une mission d'urbanisation...

- des règles "opérationnelles" sur le SI : comment structurer les identifiants des objets de gestion, quelle sont les règles et les limites de la réplication des données référentielles... La charte est un des inputs de l'urbaniste du SI d'un métier.

L'urbanisation au sein d'un projet informatique

Enfin, le troisième type de mission d'urbanisation, la plus proche du terme "architecture", est celle qui s'exerce au sein d'un projet informatique (généralement un grand projet). Sa portée est différente selon qu'elle s'exerce de façon autonome (sans aucun cadre ou cible préexistant) ou en application d'une mission d'urbanisation de type i. Dans le premier cas, elle n'a qu'une portée opérationnelle très proche à la fois:

- d'un support projet: les compétences d'un architecte sont requises pour modéliser un problème complexe (par exemple, intégrer la tarification de l'inter-change monétique dans le modèle de la tarification des produits et services bancaires)

- d'une assurance qualité projet (l'architecte fait des revues de cohérence sur les modèles produits par le projet).

Ces missions sont en général exercées par les mêmes équipes d'urbanistes SI d'un métier, ceux-ci vérifiant, le cas échéant, que le cadre fixé par la mission de type i est bien respecté.

Les difficultés rencontrées et les recommandations

Les difficultés rencontrées au cours d'une mission d'urbanisation de type 1 et 3 sont de nature diverse. Elles tiennent en premier lieu aux conflits naissants entre les préoccupations des informaticiens, portant essentiellement sur les budgets et les délais, et celles de l'urbaniste: un système efficace, cohérent et sans redondance. Pour autant, c'est dans cette opposition que se trouve l'équilibre du projet : il serait dangereux dans une mission de type 3 que le chef de projet soit l'architecte du SI. Le niveau d'abstraction depuis lequel on opère est également un facteur de complexité: la vision de

l'architecte SI est nécessairement vaste; elle intègre différentes natures de système (système d'information, système informatique...), différents moments dans la vie de ces systèmes... Par ailleurs, une pratique qui se répand, souvent venue du monde anglo-saxon, est de réaliser préalablement à une démarche d'urbanisation, la formalisation des processus métiers. Cette étape n'est pourtant pas indispensable. L'essentiel est de comprendre le métier dans sa réalité opérationnelle, "de l'intérieur". La dérive est que la formalisation des processus eut prendre une dimension disproportionnée qui ralentit, voire met en danger, l'aboutissement de la mission d'urbanisation.

Ensuite, la connaissance préalable du métier, sur le plan opérationnel, est un atout, car le risque encouru est alors de revenir à la "méta urbanisation" qui ne trouve pas d'applications directes dans les activités de l'établissement. Cette connaissance fonctionnelle du métier permet aux urbanistes de faire la part des éléments structurants de ceux qui ne le sont pas, de comprendre et de parler le même langage que les responsables métiers (et parfois de comprendre ce qu'ils ne disent pas), pour avoir une certaine légitimité et aller plus vite à l'essentiel. Les urbanistes qui maîtrisent suffisamment la fonction pour apporter des idées innovantes aux responsables métiers ont une valeur ajoutée supplémentaire. Il est également important d'identifier sur le terrain les collaborateurs directeurs informatiques, responsables métiers, dirigeants-, au sein de l'établissement, qui croient à cette discipline. Sans leur appui, la mission est compromise. Enfin, pour rester viables, les missions ne doivent pas excéder trois à six mois.

On reproche souvent aux missions d'urbanisation de générer un investissement lourd pour une rentabilité modeste. À cela on peut répondre par d'autres questions:

- combien coûte de passer du temps à synchroniser trois référentiels produits propriétaires avec un produit transversal et de le faire mal ?

- combien coûte de ne pas partager la même définition du client dans tout le (SI) et de ne pouvoir connaître précisément le nombre de clients de la banque?

Les risques d'un système mal urbanisé peuvent être évalués en coûts croissant, voire prohibitifs, des évolutions et des maintenances et en fonction de la rigidité du système qui peut empêcher toute évolution ou à des coûts extrêmement onéreux. Les rénovations progressives deviennent impossibles: l'alternative est alors de "tout casser" ou de ne rien faire, au risque de paralyser le système.

Créance en souffrance, portefeuille hôtelier, stratégie ... Khalid Alioua se confie

La Vie Economique du 28/07/2006

- L'assainissement de la banque est bouclé. Le PDG du CIH présente sa feuille de route pour 2012.
- Il compte mettre à profit les synergies avec les filiales de ses deux actionnaires, CDG et CNCE.
- Le secteur hôtelier, hier un boulet, est un potentiel commercial de taille.
- Il veut s'attaquer aux segments délaissés par les autres banques.

C'est sa première sortie dans la presse après l'entrée du groupe des Caisses d'épargne dans le capital du CIH. Sans détour, le PDG de la banque, Khalid Alloua, dresse la situation actuelle de l'entreprise, assure qu'elle est complètement assainie et explique la nouvelle stratégie. Il mise sur les catégories non bancarisées pour développer l'activité, en s'appuyant bien sûr sur l'expertise de son actionnaire français et des accords commerciaux avec les filiales de la CDG. Entretien.

La Vie éco : Deux chiffres circulent au sujet du prix payé par le groupe CNCE pour sa prise de participation dans le CIH: 600 MDH et 1,1 milliard de DH. Lequel des deux est le bon ?

Khalid Alioua : Ni l'un ni l'autre. Mais certainement pas le montant inférieur que vous avez cité. L'essentiel est de savoir que les Caisses d'épargne ont payé le juste prix. Les calculs ont pris en considération le bilan du CIH, son potentiel commercial et le *good will*. Dans tous les cas, c'était une transaction très loyale.

Même avec une décote de 40% par rapport au cours de l'action au mois de juillet ?

Il ne faut pas oublier que les négociations ont commencé en janvier 2006. C'est à partir de cette date qu'il

faut juger le cours. En plus de cela, je souhaite apporter un témoignage concernant les actionnaires qui se sont retirés du tour de table du CIH. Que ce soit la BCP, Bank Al Maghrib ou AXA, tous se sont généralement retirés avec des plus-values. Donc l'affaire CIH n'a été déficitaire pour aucun des actionnaires, y compris le petit porteur qui a résisté à la phase de décrue.

Peut-on dire que le CIH est aujourd'hui assaini ?

Totalement assaini. Par rapport port à la loi sur la SA, nous avons reconstitué le capital réglementaire. Par ailleurs, nous avons aujourd'hui des fonds propres en conformité avec la réglementation bancaire et une situation nette positive. Enfin, la dynamique commerciale démontre que nous n'avons pas de problèmes, ni de liquidités, ni de solvabilité, ni de trésorerie. Les paramètres sont bons. De plus, pour les créances en souffrance, nous avons atteint un taux de couverture qui approche les 80 %. Nous disposons d'un niveau de provisionnement satisfaisant.

Ce n'est pas pour autant que le problème est résolu....

Certes. Mais à mon arrivée, le portefeuille en souffrance du CIH était de 12 milliards de DH bruts. Aujourd'hui, nous sommes à près de

9 milliards liards et peut-être qu'on terminera 2006 avec seulement 8 milliards. Un montant qui passe à 3 milliards de DH seulement si nous prenons en considération les provisions pour créances en souffrance. Si nous considérons les créances nettes, nous nous rapprochons beaucoup des paramètres du marché. Aujourd'hui, nous sommes à peu près à 21 % de créances en souffrance alors que la moyenne du secteur est de 12%. Mais comparativement aux 50% de 2003, beaucoup de travail a été fait. Les négociations à l'amiable ont aussi permis des rentrées de cash.

Le DG de la CDG, Mustapha Bakkoury, militait pour la création d'une structure de défaisance pour la gestion du portefeuille malade. Une solution toujours d'actualité ?

Il y a deux manières de pratiquer la défaisance. La première est interne. Elle consiste à créer une structure où sera domiciliée la gestion du portefeuille malade. La deuxième est celle du traitement externe par la création d'une structure indépendante ou filiale du CIH. Nous avons travaillé sur les deux options pour savoir laquelle était la mieux adaptée. Celle qui est immédiatement possible et que nous sommes en train de mettre en place est celle du cantonnement interne. Pour l'externe, il y a quelques difficultés du fait que nous avons des participations dans certaines affaires, que des dossiers sont devant les tribunaux et que les créances ne se ressemblent pas. Ce qui complique davantage les choses est le fait que la loi marocaine n'offre pas la réglementation nécessaire au transfert sans risque des créances. Une décision définitive sera prise au plus tard d'ici la fin de l'année, en fonction, aussi, de ce qui restera dans le portefeuille.

Pour le secteur touristique, le CIH avait privilégié la conversion de la

dette en participations. La formule s'est avérée consommatrice de fonds propres...

La transformation d'une partie de la créance en participation s'est avérée par la suite un mauvais choix car on a converti sans avoir en main la gestion des unités et sans la possibilité de les considérer comme des actifs du CIH. J'ai donc changé d'approche en privilégiant une reprise totale des unités en question. Pas de participation, qu'elle soit minoritaire ou majoritaire. C'est tout ou rien ! C'est ce que nous avons fait par exemple avec la chaîne Salam que nous avons reprise auprès du groupe Belghmi cette année. Cette façon de faire permet de mettre un terme aux procédures judiciaires, de donner de la visibilité au management de ces unités, et à la banque de se présenter dans le secteur avec un portefeuille qui, demain, en fonction de la stratégie qui sera arrêtée par le conseil d'administration, pourrait se révéler comme un atout. Aujourd'hui nous comptons un portefeuille assez intéressant avec neuf unités hôtelières implantées dans les principales villes touristiques.

Mais l'hôtellerie n'est pas votre métier...

Bien sûr que nous ne sommes pas des hôteliers. Nous avons mis en place une direction des participations hôtelières, dirigée par une personne experte dans le domaine et qui supervise l'ensemble du portefeuille. A terme, l'option de cession n'est pas écartée. Nous attendons de revaloriser ces unités avant de les mettre sur le marché. Vous imaginez bien que je reçois beaucoup de demandes de groupes, nationaux ou internationaux. Ma réponse est toujours de dire que je ne vends pas unité par unité mais que je privilégie la vente de l'ensemble du portefeuille. Les neuf unités ont une capacité importante de 4 000 lits.

A combien évaluez-vous aujourd'hui ce portefeuille ?

Honnêtement, je ne peux pas vous donner un chiffre. Nous avons lancé une expertise dans ce sens. Si vous prenez le potentiel commercial, vous remarquerez qu'il est extraordinaire en raison notamment des emplacements stratégiques de ces unités à Casablanca, Marrakech, Agadir, Zagora, Erfoud, Ouarzazate, Taroudant... Un portefeuille assez diversifié.

Quid de l'immobilier ?

Nous avons eu quelques sorties intéressantes sur de gros dossiers comme celui de Rio, à Casablanca, et sur la région de Berrechid. Nous sommes en train de négocier d'autres sorties sur des projets dans le Nord, dans la région de Tétouan et Martil. Probablement, d'ici la fin de l'année, aurons-nous réglé 90 % des problèmes du portefeuille immobilier.

Ce sera aussi le cas pour les villas du COS ONE à Casablanca ?

De notre côté, l'affaire est réglée. Ce qu'on attend, c'est la décision de l'ONE de procéder à la dation en paiement a en vertu de l'accord que nous avons signé tous les deux sous la supervision du ministère des Finances.

N'avez-vous pas besoin de plus de moyens pour gagner des parts de marché, notamment par le lancement d'un troisième fonds de titrisation qui inclurait les créances adossées au Fogarim ?

Nous sommes en train de faire une analyse. Pour le moment, le lancement d'un nouveau fonds ne nous paraît pas approprié. Concernant les crédits Fogarim, je ne pense pas qu'ils nécessitent une titrisation, d'autant plus que nous ne disposons pas encore d'historique.

Maintenant que la CDG s'est

renforcée dans le CIH et que la CNCE est enfin arrivée, comment voyez-vous l'avenir ?

Quand on examine le taux de bancarisation, qui est à peine de 24%, on en déduit qu'il y a encore beaucoup à faire pour aller à la conquête des segments de marché non encore explorés. Deux attitudes peuvent être adoptées. Soit vous rentrez dans le mouchoir de poche des 24%. Dans ce cas, il faut avoir les reins assez solides. Soit vous êtes plus imaginatif, et vous allez à la conquête de l'épargne. Notre économie est au moins à 30 informelle, la monnaie fiduciaire y est prépondérante. Nous sommes aussi dans un secteur où la notion de revenus fiscalement identifiés n'est pas tellement significative. Il faut aller vers ces segments de population qui n'ont pas de couverture et sur lesquels les banques n'ont pas véritablement misé. D'ailleurs, les résultats de la campagne du droit au compte nous ont agréablement surpris.

Avec quels résultats ?

En six mois, 14 000 comptes supplémentaires ont été ouverts, qui viennent s'ajouter aux trois mille comptes ouverts en moyenne normale sur toute l'année dernière. Les résultats auraient pu être plus importants n'était la taille de notre réseau, limité aujourd'hui à 106 agences.

Justement, vous avez annoncé des objectifs ambitieux : doubler le le réseau et le nombre de clients à l'horizon 2012, augmenter les encours de 13%, comment comptez-vous y parvenir ?

Doubler le réseau est important. Il faut un meilleur maillage du territoire pour atteindre nos objectifs et observer un taux de croissance de 13%. En 2006, j'aurai triplé mon chiffre d'affaires par rapport à 2004, année de mon arrivée

à la tête de la banque. En 2004, le CIH avait terminé l'année avec 1,4 milliard de crédits distribués. Cette année nous atteindrons 4,5 milliards de DH en restant dans notre métier de base. Nous n'avons pas encore exploré les autres perspectives de collecte des dépôts et autres services.

Comptez-vous exploiter la synergie avec les autres métiers de la CDG (assurance, crédit à la consommation, leasing...) pour atteindre ces objectifs ?

Le potentiel du CIH reconnu par le marché vient du fait qu'on pense, à juste titre, qu'il y aura des synergies très fortes entre le CIH et la CDG et entre le CIH et les Caisses d'épargne. Avec la CDG, il y a des affinités évidentes dans tous les secteurs : l'immobilier, la collecte de l'épargne, les placements, l'assurance et le crédit à la consommation. Nous sommes déjà en train de discuter avec les filiales de la CDG pour établir des accords commerciaux. Avec la CNCE, nous pensons en premier lieu au système de collecte de l'épargne des MRE. Comme vous le savez, leurs transferts atteignent à peine 20 % de leurs gains. La majeure partie de leurs revenus reste captée par les réseaux bancaires européens. La Caisse d'épargne collecte aujourd'hui 25% des dépôts des Marocains résidents en France. C'est la première constatation. La deuxième, c'est que nous comptons aussi beaucoup sur la petite épargne pour capter les dépôts et les investissements au Maroc des clients français. On observe de même le phénomène d'adoption du Maroc comme lieu de résidence. Il y a des choses à faire entre la Caisse d'épargne et nous pour des innovations commerciales. Il y a aussi des synergies importantes en ce qui concerne la formation et les systèmes de gestion.

Vous avez deux grands groupes

dans l'actionnariat. Comment vont-ils intervenir dans la gestion de la banque?

Ils sont d'abord représentés dans les organes légaux de gestion. En ce qui concerne la gestion elle-même, à ma demande, nous avons retenu l'appui d'un directeur du développement qui viendra de France. Il y aura également des appuis ponctuels avec des experts résidentiels et des experts *ad hoc*.

Il y a une ambiance un peu tendue dans le secteur bancaire. Certains parlent même de pratiques de dumping, de publicité mensongère...

Je me refuse à porter un jugement moral. Par contre, comme je l'avais dit lors de la réunion du GPBM consacrée à cette question, lorsqu'une action est structurante pour le marché, elle ne relève pas de la concurrence, elle relève de l'esprit de responsabilité qui s'impose aux banques qui ont une position dominante. Or, " les dates de valeur, si c'est ce à quoi vous faites allusion, s'inscrivent dans le cadre des actions structurantes. En témoigne le fait que le sujet était en discussion entre le GPBM et Bank Al Maghrib.

Nous oeuvrons tous pour rendre les services bancaires plus accessibles et pour diminuer les coûts d'accès au financement. Si les banques n'avancent pas suffisamment vite comme on le leur reproche, ce n'est pas parce qu'elles sont timorées. Les liquidités sont là. Elles sont placées dans des bons du Trésor alors qu'elles peuvent rapporter plus. Je ne vais pas juger la qualité du tissu des entreprises marocaines. Mais il est certain qu'il y a un grand effort à faire au niveau de l'harmonisation de la banque de données sur les entreprises. Il faut disposer d'une seule banque de données pour que tout le monde ait les mêmes paramètres pour juger de la qualité d'une relation commerciale. C'est à ce moment-là que la concurrence pourra jouer.

Pensez-vous que le secteur est prêt pour accompagner la loi sur le blanchiment ?

La loi sur le blanchiment est, à mon avis, une nécessité politique. Nous sommes un pays ouvert sur l'étranger. Je n'aimerais pas que l'image du Maroc soit altérée de quelque manière que ce soit. Il faut penser maintenant aux adaptations éventuelles au contexte marocain. Le secteur bancaire ne doit pas pénaliser l'économie informelle et l'économie agricole. Prenez l'exemple de l'Aïd Al Adha où 4 milliards de DH en cash sont en circulation. Lorsqu'un éleveur fait un dépôt de plusieurs millions de DH, c'est la banque qui endosse la responsabilité. Nous devons nous protéger de manière à ce que notre responsabilité soit totalement clarifiée.

Quelle est votre position par rapport aux produits bancaires islamiques ?

Il faut faire très attention de façon à ce qu'on ne perturbe pas un système bancaire en pleine évolution. Nous ne disposons pas d'études qui précisent l'importance des fonds qui chercheraient à être placés dans des produits dits alternatifs. Et encore moins sur le fait de créer une structure qui soit appropriée.

Vous avez une double casquette, de banquier et de politique. Allez-vous privilégier la politique au détriment de la banque compte tenu des échéances électorales ?

J'ai été chargé par Sa Majesté d'une mission. Je ne suis donc pas libre de mes mouvements, et je n'ai pas encore terminé ma mission. Mais être banquier, c'est aussi faire de la politique, autrement.

Nouvelle loi bancaire : les juteux marchés des instruments de paiement et de transfert de fonds

Anne Lyse BLIN et Alain GAUVIN, Avocats
L'Economiste du 28/06/2006

Parmi les nombreuses questions soulevées par la nouvelle loi bancaire, la loi No. 34-03 relative aux établissements de crédits et assimilés, promulguée le 14 février 2006, l'une d'entre elles devrait tout particulièrement susciter l'intérêt tant des banques que des pétroliers, des sociétés d'autoroutes ou encore des compagnies de télécoms opérant au Maroc: qu'est-ce qu'un moyen de paiement? Et force est de constater que la nouvelle loi bancaire est impuissante, à elle seule, à répondre à cette question.

Un moyen de paiement n'est pas seulement un outil permettant de transférer des fonds. Certes, la capacité à transférer des fonds est une caractéristique essentielle du moyen de paiement. Mais qu'entend-on par transférer des fonds? La doctrine juridique française s'est employée à en préciser le sens: ainsi, il y a transfert de fonds lorsque l'instrument permet le paiement du créancier [...] sans manipulation de monnaie fiduciaire, de faire circuler de la monnaie scripturale, ou de générer «un flux monétaire» ou encore d'engager «un processus de délivrance au créancier d'une quantité de monnaie scripturale dont la remise effective vaut, seule, libération du débiteur».

Ces définitions mettent plus particulièrement en exergue la capacité de l'instrument de paiement à initier, à lui seul, un processus de transfert de fonds. Tel est, par exemple, le cas des cartes privatives, c'est-à-dire des cartes qui ne permettent à leur utilisateur

d'acquérir des biens ou services qu'auprès de l'entreprise qui les a émises.

Cependant, le régime juridique de ces cartes est clair car la loi bancaire prévoit une dérogation au monopole bancaire qui offre la possibilité à toute entreprise, même si elle n'est pas une banque, d'émettre de telles cartes privatives.

En revanche, le régime juridique des cartes accreditives, telles que celles proposées par American Express, Diners Club, etc., est pour le moins imprécis. Rappelons que la carte accreditive est celle qui autorise son porteur à obtenir des commerçants et prestataires de services, sélectionnés par l'émetteur, des biens ou services sur présentation de la carte.

Un télé - badge n'est pas un «moyen de paiement »

Pour la même raison, on devra refuser la qualification de moyen de paiement à ce nouvel outil dénommé «télé badge», boîtier qui permet le passage aux bornes à péage d'autoroutes.

En effet, dans tous les cas exposés dans l'encadré, il est nécessaire de recourir à un instrument de paiement, tels que prélèvement, virement, chèque, etc., pour que les fonds correspondant aux biens ou prestations consommés au moyen d'une carte privative ou accreditive ou d'un télé badge, soient effectivement débités du compte des utilisateurs des instruments.

Est-ce à dire que si de tels instruments pouvaient permettre de transférer des

fonds, ils seraient qualifiés de moyens de paiement au sens de la nouvelle loi bancaire? Seul le juge marocain nous le dira et, à cet égard, il pourrait choisir de s'inspirer de la jurisprudence française, car le juge français a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la question. Pour être un moyen de paiement, un instrument de transfert de fonds doit être universel.

En France, où la définition des moyens de paiement est, rappelons-le, identique à celle du Maroc, une affaire dite «Société Tir Groupé», relative à la commercialisation de chèques cadeaux «multi enseignes», c'est-à-dire utilisables auprès d'un vaste réseau de commerçants, a donné l'opportunité au juge de venir préciser la notion de moyen de paiement.

En définitive, la question de savoir ce qu'est exactement un moyen de paiement au sens de la loi bancaire est loin d'être théorique. Elle recèle deux enjeux considérables de nature économique qui requièrent de répondre aux deux interrogations suivantes:

Est-il acceptable, du point de vue de la sécurité des systèmes de transfert de fonds et de la protection de ceux qui opèrent de tel transfert, que l'activité d'émission et de gestion d'instruments de paiement et de transfert de fonds, parce que ces instruments ne sont pas universels, puisse être exercée par des entreprises non bancaires? Si une réponse positive peut être apportée à cette question de la sécurité, est-il concevable que banques et non banques puissent se partager le prometteur et juteux marché des instruments de paiement non universels?

Il ne nous revient pas de trancher de telles questions, ni même au juge d'ailleurs, tant elles recèlent un aspect puissamment politique. Et c'est pourtant, au Maroc comme en France, le juge qui, indirectement, apportera sans doute sa réponse juridique, sauf au législateur de remettre la loi

bancaire sur le métier, avant qu'un litige ne survienne.

Qu'est-ce qu'un instrument universel?

Ainsi, les juges du fond, approuvés par la Cour de cassation, ont décidé qu'un moyen de paiement est l'instrument qui, non seulement permet de transférer des fonds mais, en outre, est universel. Qu'entend-on par universel? En premier lieu, est universel l'instrument de transfert de fonds qui est «accepté par tous les acteurs de la vie économique», et non seulement par quelques commerçants. En deuxième lieu, l'instrument doit permettre d'acquérir tous les biens susceptibles d'achat, «comme c'est le propre de tout instrument de transfert de fonds».

En troisième lieu, l'instrument considéré doit pouvoir faire l'objet d'une inscription en compte bancaire. Plus exactement, nous dit la Cour d'appel de Versailles «tous [les] instruments [de transfert de fonds doivent pouvoir] être déposés ou virés sur un compte bancaire», car ils représentent de la monnaie». En d'autres termes, un moyen de paiement doit être apte à constituer une «véritable réserve de valeur». Enfin, l'instrument doit pouvoir être «convertible en monnaie». A défaut de satisfaire cette universalité telle que ci-dessus définie, un instrument, alors même qu'il permettrait de transférer des fonds, ne saurait être qualifié de moyen de paiement en droit français, en l'état de la jurisprudence actuelle.

Définition et cas pratiques

En pratique, dans quelles situations la question de la définition du moyen de paiement peut-elle se poser? Il n'est pas inutile, pour y répondre, de faire un détour par l'expérience française, ce à quoi la loi marocaine nous invite, car la définition du moyen de paiement qu'elle propose ressemble comme une sœur à la définition légale française.

En France et, plus largement, en Europe, les compagnies pétrolières ou de télécoms, les sociétés d'autoroutes et les banques ont été, sont encore, confrontées à la question de l'universalité, par exemple, dans les trois situations suivantes:

- tel opérateur de télécoms souhaite permettre le paiement des services municipaux par un virement bancaire ordonné au moyen d'un téléphone mobile;

- tel concessionnaire souhaite permettre le paiement des autoroutes par l'usage d'un télé badge;

- tel pétrolier lance une carte dont l'utilisation permet le paiement de carburant, de prestations d'hôtellerie, ou encore de parking.

Doit-on considérer que l'opérateur de télécoms en question gère un moyen de paiement dont le téléphone mobile serait le support? Doit-on considérer que le télé badge et la carte de paiement constituent des moyens de paiement au sens de l'article 6 de la nouvelle loi bancaire, c'est-à-dire, un instrument «de paiement qui [permette] à toute personne de transférer des fonds, quel que soit le support ou le procédé technique utilisé» ?

D'apparence à la fois précise et très large, cette définition devra pourtant être encore circonscrite afin de déterminer si elle recouvre, par exemple, certains instruments nés des nouvelles technologies. En effet, le concept de moyen de paiement repose, selon la loi bancaire, exclusivement sur la notion de transfert de fonds. Or, l'expérience internationale des moyens de paiement enseigne que l'aptitude d'un instrument à transférer des fonds est insuffisante, à elle seule, à qualifier juridiquement ledit instrument en moyen de paiement. C'est pourquoi les juges français ont enrichi la définition légale en ajoutant le critère de l'universalité que doit satisfaire toute technique pour être qualifiable de moyen de paiement.

Financement de l'image : Le banquier, le producteur et l'audimat

INTERVIEW

Revue Banque – mai 2006

La production de l'image est un domaine qui recouvre des activités de long métrage, télévisuelles, qu'il s'agisse de fictions, de jeux, d'animation (dessins animés) ou de documentaires. Les fictions elles-mêmes peuvent être des séries ou un unitaire de fiction pure, dont le risque est plus important car il ne donne lieu qu'à un seul passage à l'écran. Globalement, la production de l'image recouvre des métiers très différents, dont la capacité à être rentable se mesure par l'audimat et la publicité.

Comment la banque OBC participe-t-elle au financement de la production de l'image ?

L'activité de la banque OBC consiste à escompter les recettes futures de productions destinées essentiellement aux chaînes de télévision, en clair ou cryptées. Le risque de production est pris, quant à lui, par des établissements financiers spécialisés : Natexis Coficiné (groupe Natexis Banque Populaire) et Cofiloisirs dont 34 sont détenus par OBC, actionnaire aux côtés d'UGC et de BNP Paribas, et dont je suis administrateur. Ces établissements consentent des crédits de préparation et des crédits de production sous forme d'avances de fonds, en fonction d'une évaluation fondée sur l'équilibre du budget d'un film, au regard notamment de ses coûts et comment ceux-ci peuvent être couverts par les ventes aux chaînes de télévision (un film peut être vendu en passage télévision 18 mois après sa sortie en salle), à l'international, à la vidéo, etc.

Entre le financement de la production et les escomptes de contrats, s'intercalent un métier d'achat et de

vente de droits et celui de distributeur. Ceux-ci achètent les droits des films, charge à eux de récupérer ensuite leur mise grâce aux recettes en salles et sur vidéo. OBC ne prend pas de risque de production, mais peut être affecté, éventuellement, par un risque de livraison (cas rarissime).

Outre cette activité de financement dans la production d'image, mais aussi des industries techniques, la banque OBC a également développé une activité de conseil. Diverses missions peuvent être menées dans ce cadre :

L'évaluation des sociétés: outre leur seul bilan, l'expertise d'OBC consiste à apprécier leur catalogue, par catégorie de films, quelle exploitation vidéo peut en être faite en France et à l'international, sur les chaînes câblées; si tel est le cas, combien de passages peuvent être obtenus ; si une ressortie en salles est-elle possible... Cela aboutit à évaluer des cash-flows futurs.

Le conseil en ingénierie financière et ingénierie patrimoniale, destiné à structurer l'organisation patrimoniale du producteur, cession, transmission, vente de tout ou partie de son catalogue, association... a pour objectif d'aider un producteur soit à produire d'autres productions, soit à étudier son patrimoine en vue d'en céder une partie.

La gestion patrimoniale consiste à analyser la situation du patrimoine d'un producteur, la récurrence de ses revenus, pour lui donner de la liquidité ou organiser la transmission de ce patrimoine à ses enfants.

Biométrie : les technologies se banalisent

Revue Banque / juillet – août 2006

Un certain nombre de raisons nouvelles forcent, aujourd'hui, l'intérêt du secteur bancaire pour les technologies biométriques. Parmi celles-ci, une raison très générale: elles se banalisent. Et cette évolution est manifestement plus rapide que prévue. "La biométrie devient un produit d'usage courant et les données biométriques, des données tout à fait standard", soulignait récemment Philippe Dusautoir, directeur général de Thales identification Systems, l'un des leaders mondiaux de la gestion d'identités, lors d'un colloque international sur ce sujet à Paris. "L'image de science-fiction ou de technologies futuristes a complètement disparu", confirme, de son côté, Nicolas Madinier, d'Unilog (Logica CMG group), qui évoque l'actualité de l'intérêt que porte le secteur bancaire à ces technologies. Cette première raison, toute générale, n'est pas la moins importante, puisque cette banalisation repose au moins sur trois évolutions cruciales: une fiabilité désormais assez éprouvée des techniques et de leur mise en œuvre, une baisse de leurs coûts, et enfin un niveau d'acceptation dans le public qui n'a jamais été aussi élevé, en dépit de certains mouvements d'opinion qui s'élèvent ici et là. Mais il existe aussi des raisons plus particulières qui pourraient inciter les banques à adopter ces techniques ou, à dépasser le stade des réflexions et de travaux d'études qu'elles mènent pratiquement toutes aujourd'hui sur ce sujet. La lutte contre les fraudes de toute nature,

dont l'origine est toujours un défaut d'identification ou d'authentification, un meilleur contrôle des accès aux données et sites sensibles, mais aussi des opportunités commerciales et marketing sont des raisons actuelles d'autant plus fortes qu'elles répondent à quelques grandes orientations du moment, comme la conformité réglementaire, assorties d'exigences de traçabilité et d'audit, d'une part, et l'attention renouvelée portée à la relation client, d'autre part.

PRÊTS À CHANGER POUR UNE MEILLEURE PROTECTION

Deux études récentes le confirment: elles sont venues à quelques mois d'intervalles montrer que la biométrie allait rapidement représenter pour le secteur bancaire une source d'opportunités, mais aussi de risques. La première a été réalisée par Unisys. Elle a été annoncée lors du Bank Administration Institute's Retail Delivery Show qui s'est tenu en novembre dernier à Orlando aux États-Unis. Elle montre que l'inquiétude des Américains relative à la protection de leurs comptes en ligne croît: 73 % disent se soucier de cette question contre 51 % lors de l'étude précédente réalisée en 2004. Mais il y a plus, puisqu'ils sont 40 % à accepter l'idée de payer une protection supplémentaire (contre 27 en 2004), et 50 % à se dire prêts à changer de banque pour un meilleur niveau de protection (contre 45 % il y a deux ans). Intéressant de noter qu'aux États-Unis, les services de La Poste

(47 %) arrivent en tête en termes de confiance (un point devant les banques), et qu'en Europe ce sont les gouvernements (56 %) qui devancent les banques (44 %). Un résultat en partie confirmé par le choix de la carte d'identité, aux États-Unis (33 /0) comme en Europe (45 %), comme premier moyen de contrôle de ses données personnelles d'identité pour accéder à des services, assez loin devant l'utilisation d'un système biométrique (26 % aux États-Unis, 21 % en Europe). Dommage que l'étude n'ait pas pris en compte le fait que les futurs documents d'identité feront aussi appel à des techniques de reconnaissance biométriques! En tout état de cause, la carte d'identité et la biométrie conjuguée remportent une large majorité de suffrages (59 % aux États-Unis, et 66 % en Europe). L'étude faite plus récemment par Logica CMG enfonce encore le clou. 57 % des Européens se disent prêts à changer de comptes bancaires si on leur propose d'utiliser, pour s'identifier, une carte et un système basé sur une empreinte digitale plutôt que de fournir les documents d'identité usuels. Une réponse sans doute prévisible, mais qui met bien en évidence un point que l'étude d'Unisys avait déjà souligné : la motivation qui favorise l'adoption de l'usage de la biométrie chez les clients de la banque est bien le confort et la vitesse. Il est vrai que cette motivation est quand même soutenue par la conviction que la biométrie est un moyen fort et fiable d'authentification. Ils sont, en effet, 84 0/ en Europe à penser que cette technique est plus sûre que l'usage de la carte à puce associé à un code PIN. Cette étude souligne bien que l'adoption d'une nouvelle technologie se fait lorsque la valeur ajoutée des services offerts est patente pour les clients ou les consommateurs. Le système d'embarquement proposé à

l'aéroport de Schipol en Hollande, qui est basé sur la reconnaissance de l'iris, est un bon exemple : 36 000 personnes se sont déjà inscrites à ce programme pour bénéficier d'un embarquement accéléré et, sans autres formalités que de se placer rapidement devant une machine équipée d'une caméra spéciale en présentant sa carte à puce [2].

"C'est ce que nous disons aujourd'hui aux banques vos clients sont prêts, ils adoptent ces technologies pour le confort qu'elles procurent. Et il y a là des opportunités d'attirer de nouveaux clients", ajoute Nicolas Madinier (Unilog).

MIEUX CONNAÎTRE LES CLIENTS

Les pistes d'investigation ne manquent pas. Tout comme les réflexions sur les technologies et les applications. Mais aussi sur ce qui fait ou pourrait faire encore obstacle à leur déploiement. Quelques grands domaines d'application se dégagent: celui des services clients à valeur ajoutée étroitement liés à des questions d'authentification ou d'identification, celui du paiement et des transactions effectuées notamment depuis les GAB ou DAB (encadré 1), et enfin celui plus spécifiquement lié, en interne, au contrôle d'accès physique et logique (encadré 2).

Les services clients à valeur ajoutée peuvent être très variés : utilisation de la reconnaissance vocale pour conditionner l'accès par téléphone aux différents comptes et titres, utilisation de tokens biométriques réclamant la reconnaissance d'empreinte digitale (à la place d'un code PIN) pour calculer un challenge response autorisant l'accès on lune avec un PC à des transactions internationales importantes pour un segment de clientèle bien défini, système de reconnaissance faciale en agence de façon à permettre l'accès, voire à anticiper la préparation d'un

dossier, etc. Qu'il s'agisse d'identifier (reconnaître une personne parmi d'autres) ou d'authentifier (vérifier que la personne est bien celle qu'elle prétend être), les techniques biométriques permettent d'accroître le confort et la sécurité. Le temps n'est sans doute pas si éloigné où les banques devront s'équiper de lecteurs d'empreintes digitales de façon à pouvoir lire les futurs documents d'identité biométriques de leurs clients au moment d'ouvrir un compte, par exemple, plutôt que de se contenter d'une photocopie de carte d'identité ou de fiche d'état civil. Restera à résoudre la question des ouvertures de compte sans présence physique du titulaire. Quoi qu'il en soit, il y a là des opportunités de développer de nouveaux services et d'apporter des réponses nouvelles à des questions comme celles que posent le blanchiment, la délinquance financière et le financement du terrorisme qui s'appuient toujours sur un défaut d'identification, une mauvaise connaissance du client. "Il faut noter que certains pays sautent plusieurs générations de technologies parce qu'ils sont obliés de tout inventer", souligne Bernard Didier, le directeur du développement Identité et Systèmes de sécurité chez Sagem. Et de citer l'exemple de la Réserve Bank of Malawi, amenée à déployer une carte à puce biométrique (Sagem en a livré à ce jour plus de 200 000) qui permet aux clients de la banque de retirer via des distributeurs de billets et des guichets de la banque le montant de leurs salaires ou pensions. Gemplus a livré l'an dernier à la Banco Azteca au Mexique, une carte d'identité bancaire du même type. Oberthur Card Systems a commencé depuis quelques mois la livraison de cartes bancaires biométriques à puce (plus de 50000 cartes déjà livrées sur un objectif de 5 millions) en Côte

d'Ivoire à la CECP (Caisse d'Épargne et de Chèques Postaux). Cette carte est aussi une carte d'identité bancaire. "Nous avons en ce moment des demandes qui émanent de banques africaines pour des terminaux d'identité biométrique, parce que les nombreuses homonymies au niveau de l'état civil sont une source de difficultés et de conflits dans la gestion des comptes", explique Dominique Gauthier, le responsable marketing Software et Technologies chez Ingenico. Le numéro 2 mondial des terminaux de paiement travaille au développement d'un terminal biométrique qui embarque un capteur thermique d'empreinte à balayage. "Pour ce type de terminal, les demandes sont de plusieurs natures et varient selon les pays; soit une combinaison de fonction de paiement par carte à puce et de contrôle d'identité biométrique typiquement pour les services de police-, soit de paiement pur dans lequel le code *PIN* est remplacé par une empreinte digitale, soit une combinaison de paiement purement biométrique, et de paiement par carte bancaire classique, soit encore pour des fonctions d'identité purement bancaire."

2,3 MILLIONS D'AMÉRICAINS PAYENT AVEC LE DOIGT

Le paiement est un domaine à part entière. Contrairement à quelques idées reçues, ce sont, aujourd'hui les pays d'Europe du Sud, comme l'Italie ou l'Espagne, qui se sont engagés le plus avant dans des pilotes pour explorer les possibilités offertes par le remplacement du PIN de la carte à puce bancaire (EMV) par une empreinte biométrique. Partout ailleurs, le sujet est à l'étude. L'impact sur l'infrastructure du réseau d'acceptation bancaire serait, semble-t-il, assez réduit, au moins sur la partie strictement EMV de la méthode d'authentification. La mise en oeuvre à grande échelle des moyens d'enrôlement paraît par

contre moins aisée. Les problèmes sont identifiés depuis longtemps. Mais plus que de stricts motifs de sécurité et de confort: réduction de la fraude, et résolution de problèmes de mémorisation pour des utilisateurs de plus en plus âgés, voire pour certains d'entre eux culturellement rétifs à cet exercice de mémoire, l'utilisation de l'empreinte digitale à la place du PIN, pourrait être remise en selle par le développement de nouveaux moyens de paiement.

On voit apparaître, depuis quelques années un autre modèle qui pourrait devenir une alternative à la carte bancaire classique - donc un risque pour les banques - parce qu'il s'apparente à une sorte de carte privative de paiement associé à son propre système de points de fidélité et de remises, et gratuite de surcroît. Ce modèle est promu par des chaînes de magasins, et bien évidemment n'est pas lié à un réseau interbancaire d'acceptation. Il s'agit d'un système de paiement purement biométrique: c'est le doigt qui est le seul "instrument" de paiement, utilisable après une procédure d'enrôlement. L'empreinte est en réalité associée à un code personnel qui est généralement un numéro de téléphone personnel. Plus de deux millions de personnes aux États-Unis - ce qui est loin d'être anecdotique - font leurs achats de cette façon dans plus de 7000 magasins. Pay By Touch, la société américaine qui a développé ce système, est issue de l'acquisition récente d'une autre société, Bio Pay, qui lui a apporté pas loin de 2 millions de clients dans cette opération. La société IT-Werke en Allemagne a lancé avec la chaîne de supermarchés Edeka (28 % du marché allemand), un service similaire, basé sur le volontariat qui a permis d'enrôler 12

% des clients avec des gains de 40 % en temps sur le passage en caisse, et go des utilisateurs satisfaits. Si la société allemande paraît se cantonner au marché allemand, Pay By Touch manifeste, quant à elle, des ambitions internationales. L'Américain a annoncé dans le courant du mois de juin sa première implantation en Europe via un accord avec la chaîne de magasins anglaise Midcounties Co-op et, par ailleurs, avec NCR pour la fourniture de kiosques d'enrôlement qui permettent aux clients du magasin de s'enregistrer et d'alimenter leur compte "portemonnaie électronique" avant de faire leurs courses. Il se montre également très offensif dans le domaine du paiement en ligne sur Internet avec le lancement d'un service qui fait appel à un code PIN pour authentifier les paiements par cartes de débit.

DISTINGUER PERFORMANCES INTRINSÈQUES ET RÉSULTATS D'IMPLEMENTATION

Deux grandes technologies biométriques sont en passe de s'imposer. Tout simplement parce que ce sont celles retenues par l'ICAO (International Civil Aviation Organization) pour les nouveaux passeports électroniques : il s'agit des empreintes digitales qui représentent à l'heure actuelle près de 44 % du marché global de la biométrie, et la reconnaissance du visage qui en représente 19 % (3). Pour Bernard Didier (Sagem), l'évaluation des "bonnes" techniques mérite d'être plus nuancée. "Il importe de bien distinguer les performances intrinsèques d'une technique de son implémentation industrielle. La reconnaissance de l'iris pose aujourd'hui des problèmes de mise en œuvre (réglage de la

profondeur de champ, de l'éclairage, problèmes liés à la présence de cheveu, à l'utilisation de lunettes ou de lentilles, etc.), mais on sait que cette technique pourra, à terme, grâce aux progrès escomptés dans sa mise en oeuvre, apporter des résultats supérieurs à ceux des empreintes digitales, en tout cas bien meilleurs que ceux qu'il sera possible d'obtenir avec la reconnaissance faciale dont l'asymptote des *performances* intrinsèques est bien inférieure à celles des empreintes digitales et de l'iris. La reconnaissance faciale n'est vraiment efficace que si les utilisateurs se montrent coopératifs."

RESPECTER LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

Le débat est loin d'être clos. Il n'y a pas de solution unique. D'une part, parce que certaines techniques se prêtent mieux que d'autres à tel ou tel type d'applications (les enquêtes policières peuvent prendre des mois d'analyse, le passage aux frontières suppose des traitements de quelques millisecondes), et qu'elles doivent obéir au principe de proportionnalité souvent mis en avant par la CNIL en France. Certaines techniques ou implémentations répondent plus que d'autres à certaines recommandations ou à des aspects réglementaires touchant la protection de la vie privée. La CNIL ne cache pas sa préférence pour les techniques qui ne laissent pas de traces (iris, géométrie de la main, etc.). Ce qui donne un avantage, pour les empreintes digitales, aux capteurs dits à balayage basés sur le défilement du doigt et la mesure d'un profil thermique, par rapport aux capteurs optiques qui laissent des traces (encadré 3). La CNIL apprécie, en outre, que les données biométriques soient sous

le contrôle de la personne plutôt que stockées dans une base de données. Ce qui donne un avantage à l'utilisation combinée de la carte à puce et de la biométrie. Mais les évolutions récentes en matière de base de données (voir l'interview de Bernard Didier) laissent penser que le concept de bases de données centrales toujours désigné comme l'arme fatale de "Big Brother" n'est pas loin d'avoir vécu. Le concept de base de données à liens faibles développé par Sagem offre des garanties inédites en matière de protection de la vie privée, et présente l'avantage d'éviter le chiffrement des liens entre gabarit d'empreinte et nom de la personne, chiffrement dont la robustesse ne repose que sur sa propre solidité et la confiance que l'on peut avoir dans l'organisme qui en détient les clés.

La force du réseau et l'expertise des métiers au service du sur mesure

Marie-Claire Capo Bianco
Revue Banque, Février 2006

La gestion de fortune, un monde un peu mystérieux dans un écrin luxueux ? Des techniques financières très sophistiquées dans un univers éthéré ? Loin du cliché et des idées reçues, la gestion de fortune est avant tout affaire de personne, d'intimité, de professionnalisme et de passion.

Du sur mesure avant tout

Entrepreneurs de première génération, fortunes industrielles de tradition, sportifs de haut niveau, stars du show-business ou Héritiers de toutes origines, chaque client, chaque famille fortunée est unique dans son histoire, ses projets et ses attentes. Face à cette abondance de situations et ces patrimoines importants, la première exigence est celle du sur mesure.

Nous avons construit le métier de la gestion de fortune dans cette logique fondamentale. Nos banquiers privés, eux-mêmes issus de différents horizons, partagent la même conviction et le même plaisir à faire leur métier.

Conjuguer les expertises pour optimiser le patrimoine

Une des premières motivations des clients fortunés est d'assurer la pérennité de leur patrimoine afin de le transmettre dans les meilleures conditions. Les notions de compétence et de sécurité du conseil sont donc très importantes. Mais il faut également faire fructifier ce patrimoine, le diversifier, l'optimiser. Pour cela, il faut pouvoir faire un diagnostic des situations fiscales et juridiques, savoir anticiper certaines évolutions réglementaires et bâtir une allocation adaptée en intégrant différentes poches d'actifs, en mixant les investissements physiques et financiers

et en utilisant toutes les capacités de levier. Pour ce faire, le banquier privé s'adresse aux experts de la banque privée et du groupe en général. Qu'il s'agisse d'ingénierie financière, d'ingénierie patrimoniale, de spécialistes des marchés financiers, comme de celui de l'art, ou du foncier rural, le banquier privé va composer l'équipe de Family Office adaptée et dédiée à son client et coordonnera les interventions des uns et des autres au fil des besoins.

Sélectionner les produits financiers dans le cadre d'une gestion sur mesure

Chaque banquier privé, en partenariat avec les analystes de marché de la banque privée, conseille son client pour mettre en place une allocation d'actifs optimale. Ensemble, ils choisissent les fonds les mieux adaptés à leur type de gestion (gestion quantitative, indicielle, alternative, multigestion...) en sélectionnant les supports d'investissement parmi les gammes d'OPCVM proposées, en interne comme en externe. Que les investissements soient réalisés via des instruments financiers simples ou qu'ils soient logés dans des contrats d'assurance vie ou de capitalisation, notre banquier privé offrira à son client la possibilité d'en confier la gestion à la banque sous

la forme d'un mandat discrétionnaire ou de constituer un fonds dédié, support particulièrement approprié pour une gestion personnalisée de capitaux supérieurs à 15 millions d'euros. Dans les deux cas, la gestion sera mise en oeuvre par un gérant spécialisé sur la gestion de fortune et personnellement affecté au client en question.

Le banquier privé a également accès

aux équipes mondiales d'experts en produits structurés et peut ainsi faire profiter leurs clients des différentes opportunités de marchés à travers le monde via des montages à base de produits dérivés, produits à capital garanti indexés sur hedge funds, reverse convertibles...

Les savoir-faire unis de la banque d'affaires et de la gestion privée

Nous avons développé une palette de services et de schémas d'optimisation spécifiquement adaptés aux familles actionnaires. Besoins de financement, projet d'introduction en Bourse, recherche de conseils en matière de détention de titres cotés ou non, le banquier privé, là encore, fera intervenir le spécialiste ad hoc pour étudier la solution la mieux adaptée à la famille détentrice. Bien entendu, nos grands clients ont également des besoins qui sortent du cadre purement financier. Immobilier, domaines, oeuvres d'art, chacun aime à cultiver un "investissement passion"... Ici encore plus qu'ailleurs, la notion de sur mesure prend toute son importance. Pour nos clients qui souhaitent initier ou compléter une collection d'art par l'acquisition d'une pièce de prestige, investir dans un vignoble réputé ou acquérir une propriété résidentielle, notre banque privée s'est dotée de structures spécialisées.

Tout d'abord, dans le domaine de l'art avec notre filiale "Conseil investissement art" qui permet à nos clients de bénéficier, en toute confidentialité, de conseils d'une équipe

d'experts indépendants pour les assister dans toutes leurs opérations d'achat ou de vente.

Pour les propriétés rurales et foncières, notre filiale "Agri France", relayée par un réseau de correspondants locaux répartis dans les principales régions de France, propose une gamme de produits et services liés au foncier rural. Dans un contexte fiscal souvent favorable, les domaines viticoles, forestiers et agricoles, les chasses, propriétés et châteaux offrent un potentiel très intéressant pour diversifier les investissements. Aux côtés du banquier privé, cette équipe s'engage à accompagner les clients dans la durée, de la définition de leurs projets jusqu'à la gérance de leurs propriétés. Enfin, au travers sa filiale spécialisée dans les transactions immobilières de prestige, la banque privée propose à ses clients une offre étendue de services personnalisés dans l'immobilier haut de gamme, en particulier une "assistance clés en mains" pour des cessions ou des acquisitions.

Accompagner au quotidien comme au travers des générations

Pour conclure, le meilleur banquier privé de gestion de fortune est celui qui a su gagner la confiance de son client et qui saura la conserver, parce qu'à chaque instant de la vie personnelle ou professionnelle de son client, il saura être présent dans tous ses domaines de compétences et aura à cœur de lui apporter le maximum de sérénité.

Petit Big bang à la fonction publique

L'Economiste des 27 et 30/01/2006

- Un référentiel des compétences généralisé en 2007
- Révision du système de notation
- Unification des systèmes de promotion en adoptant la notion du mérite
- Mobilité et redéploiement des fonctionnaires
- Des textes dans le circuit d'adoption
- Un fonds d'aide pour soutenir la modernisation des ministères

Après le succès de l'opération des départs volontaires, Mohamed Boussaïd, ministre de la Modernisation des secteurs publics, annonce plusieurs chantiers pour 2006. Réforme des statuts, révision des systèmes de notation, d'évaluation et de rémunération, redéploiement, formation continue... autant de dossiers chauds. Pour commencer, la priorité est donnée à la mise en place d'un référentiel des emplois et compétences (REC) qui sera généralisé en 2007. Cet outil permettra à l'Administration d'identifier les profils et compétences dont elle dispose et entamer par la suite les changements appropriés, notamment redéploiement, mobilité, formation, recrutement, etc. Il s'agit d'un outil d'amélioration de la GRH au sein de l'administration à travers notamment l'identification des emplois, la description des activités et des tâches y afférentes, la définition et la classification des compétences requises pour les occuper.

Des opérations - pilotes ont été lancées au niveau des ministères de l'Équipement et de l'Agriculture. Ces deux départements ont finalisé leur référentiel qui seront mis en œuvre à partir de janvier 2006. Deux autres ministères sont déjà à un stade avancé, notamment celui de la Modernisation des secteurs publics

(MMSP) et des Finances. Ils devront finaliser cette opération fin 2006. D'autres départements (Habous, Justice, Artisanat, Santé, Intérieur, MEN, Culture) ont démarré ce processus, l'objectif étant que l'ensemble des REC soit fini avant 2008.

Déjà, neuf réunions de l'ensemble des DRH des ministères a été consacré aux référentiels des emplois et compétences. Un collège de spécialistes des référentiels des emplois et compétences a été également créé. Ces équipes ont participé à l'élaboration des REC au niveau des opérations - pilotes. A cet effet, ils ont bénéficié de formations au Maroc et à l'étranger. Par ailleurs, un guide méthodologique a été élaboré par le MMSP via un bureau d'études pour aider les autres ministères à mettre en place leur référentiel des emplois et compétences. Des séminaires seront organisés tout au long de l'année. Une journée de sensibilisation est prévue en février au niveau de chaque département. «Il y a une motivation collective car les ministères ont compris que c'est un élément important dans la gestion des ressources humaines. Ce référentiel sera à la base de plusieurs changements dans la formation continue, le recrutement, le redéploiement et la mutation», soutient

Azzedine Diouri, secrétaire général du MMSP.

Le nouveau système d'**évaluation et de notation des fonctionnaires** a pour principale ambition d'instaurer un système de promotion au mérite et de mettre un terme à la confusion entre la promotion et l'augmentation de salaire. L'autre priorité concerne **la mobilité et le redéploiement** des fonctionnaires. La nouvelle mouture propose de changer l'échelle de notation de 3 à 20. Les fonctionnaires seront notés par leur chef hiérarchique sur cinq critères. La réalisation des tâches liées à la fonction (0 à 5), le rendement (0 à 5), l'aptitude à l'organisation (0 à 3), la discipline (0 à 4), et la recherche et innovation (0 à 3). Selon la note obtenue, cinq mentions seront attribuées: excellent (18 à 20), très bien (16 à 18), bien (14 à 16), moyen (10 à 14) et faible (moins de 10). Ce nouveau système mettra en valeur le travail de chacun et limitera la prévalence des critères subjectifs et la prise en compte de l'ancienneté pour la promotion.

Les notions d'évaluation et d'entretien feront leur entrée dans ce système. Le chef hiérarchique s'entretiendra avec le fonctionnaire au moins une fois tous les deux ans, soit à l'occasion de sa candidature à la titularisation ou à l'avancement de sa carrière. L'entretien se fera sur la base des critères de notation et de la note obtenue par le fonctionnaire, ses compétences et l'évolution de sa carrière.

Le chef hiérarchique quant à lui est tenu d'établir un rapport sur les besoins de requalification, de mobilité et du mérite pour la titularisation et à l'avancement du grade.

Ces résultats d'évaluation seront pris en compte dans la promotion de grade. Le changement concerne également l'unification des systèmes de promotion avec introduction de la notion du mérite. Selon le projet de

décret en discussion, les promotions se feront après concours. Pour chaque catégorie du personnel qui sera réduite à trois blocs (exécution, middle master et cadre), deux périodes de promotion sont prévues. La première intervient après 6 ans d'ancienneté et ne touchera que 11% de l'effectif qui ont participé au concours. La deuxième vague concernera 11% des fonctionnaires ayant justifié de dix ans d'expérience, et ayant participé au concours. Les quotas ne sont plus fixés en fonction des nombres de postes budgétaires, mais dépendent du nombre de candidatures pour chaque catégorie du personnel.

Donc, la priorité sera donnée aux meilleurs éléments coupant le chemin aux promos «bidons et de complaisance». Ce changement donnera un nouveau souffle à la compétition dans l'administration et modifiera les modes de gestion.

Fini les promotions exceptionnelles

Les promotions exceptionnelles de 1997 et 2002 ont explosé la masse salariale qui a doublé depuis 1996. Cette dernière est passée de 30 à 60 milliards de dirhams. Les augmentations tournaient autour de 20 à 30% du salaire. Au cours de ces deux opérations, tous les fonctionnaires, ayant 10 ans d'ancienneté, ont été promus sans tenir compte de leur rendement. Du coup, l'Etat se retrouve avec une forte proportion de cadre, soit 53% du personnel. «C'est une situation qui n'est pas saine. Nous allons revoir les systèmes d'évaluation pour privilégier la compétence et non l'ancienneté dans le système d'avancement», souligne un responsable.

La prochaine action spectaculaire concerne la mobilité et le redéploiement des fonctionnaires. Il s'agit de trouver le bon rythme pour entretenir la dynamique sans provoquer de rejet. Un exercice périlleux pour l'actuel gouvernement.

Sa stratégie consiste à capitaliser sur les résultats des deux «opérations - pilotes» pour continuer à avancer. «Nous devons nous appuyer sur de petits succès pour entretenir le mouvement», insiste Mohamed Boussaïd, ministre de la Modernisation des secteurs publics, lors d'une réunion au siège de L'Economiste. Il compte embrayer en généralisant **le référencement des emplois et compétences**. Concrètement, chaque ministère devra déterminer pour les emplois à pourvoir, les profils adéquats pour améliorer le processus de recrutement et généraliser la mobilité entre départements. D'ici la fin 2007, tous les ministères seront dotés de cet outil de gestion de ressources humaines.

Autre axe prioritaire: **la formation continue** dont les contours sont précisés par un décret. Le Maroc affecte à peine 0,28% de la masse salariale à la formation continue alors que les standards internationaux sont de 2,5%. L'objectif est de porter ce taux à 1% en 2008. Pour cela, il est question de développer une ingénierie de la formation qui permette de déterminer les besoins de chaque administration et d'arrêter un programme en rapport avec le métier de base. «Pour l'heure, l'essentiel des formations continues porte sur la communication, pourtant l'administration communique très mal!»

La révision du mode de recrutement figure également dans le plan d'action de la modernisation du secteur public. «Il faut supprimer les recrutements des échelles 1 à 4, car ces petits métiers peuvent être externalisés». A terme, l'administration sera constituée de 3 blocs, à savoir les agents d'exécution, les agents de maîtrise et les cadres. En outre, le contrat (à durée déterminée) sera introduit dans la fonction publique, les concours d'accès généralisés et le recrutement direct des échelles 11 supprimé. Le texte d'amendement a été approuvé par la

première chambre. Reste à convaincre les conseillers. «Pour réussir l'opération, il faut décloisonner les administrations et leurs statuts pour établir des passerelles et faciliter le passage d'un département à l'autre». Pour rappel, le statut régleme le mode de recrutement, le niveau de rémunération, les conditions d'évolution de carrière.

Mais tous ces chantiers ne pourront être menés sans **une réforme des structures**. Un décret y est consacré et approuvé par la première Chambre. Le texte vise à lutter contre la pléthore de services centraux, telle que la division du service civil qui continue d'exister sur le papier.

En outre, un organigramme type est actuellement soumis au ministère des Finances. Il imposera à tous les départements la création de 5 fonctions supports. Il s'agit des ressources humaines & formation, du contentieux & juridique, de l'audit & du contrôle interne, du système d'information et de la planification & programmation budgétaire.

Ce qu'il faut savoir sur le redéploiement des fonctionnaires

L'opération des départs volontaires à la retraite (de près de 39 000 fonctionnaires) serait sans portée significative si elle n'était prolongée par la mise en place d'un cadre de mobilité et de redéploiement des fonctionnaires. C'est l'objet de la révision en cours du statut général de la Fonction publique, déjà adoptée à l'unanimité à la Chambre des Représentants ; le texte étant maintenant déposé à la Chambre des Conseillers.

Comme l'explique le ministre de la Modernisation des Secteurs Publics, Mohamed Boussaïd, il s'agit d'une réforme «*tranquille*», visant à se doter d'un instrument permanent de dynamisation du marché interne de

l'emploi, à travers la mise en place d'une bourse de mobilité/redéploiement. Ce ne sera donc pas une réforme «*d'ampleur nationale*», qui viendrait perturber l'administration et les fonctionnaires, mais tout juste une opération relevant d'une «*démarche pragmatique et progressive, s'attachant à dégager des opportunités et des cibles bien identifiées*», peut-on lire dans la note d'orientation relative à ce chantier, discutée et approuvée lors de la dernière session du Conseil supérieur de la Fonction Publique.

Si l'on veut rendre, en peu de mots, la substance de cette réforme, on dira, à la suite de Azzedine Diouri, secrétaire général du MMSP (Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics), que l'objectif recherché est en fait de pouvoir effectuer des recrutements en interne, mais des recrutements qui se feront sur la base de besoins et de profils bien étudiés.

Cette nouvelle politique de «recrutement», qui permettra de fournir à l'administration centrale et territoriale des profils adaptés et à moindre coût, puisés dans le vivier de la fonction publique, obéira à quatre principes : la concertation avec les partenaires sociaux le volontariat des fonctionnaires ; la prise en compte des nécessités de service ; la communication et la transparence. Il faut toutefois préciser ici que ces principes s'appliquent surtout s'agissant du redéploiement, la mobilité signifiant autre chose, du moins aux yeux du MMSP.

Selon Azzedine Diouri, le redéploiement se fera entre ministères, d'une part, et du centre vers la région, d'autre part. Il vise à corriger les disparités qui existent aussi bien en termes de profils que d'effectifs. La mobilité, en revanche, est intra-ministérielle et elle se pratique déjà, en particulier dans les ministères de l'Education nationale, de la Santé ou encore de l'Intérieur.

Pour donner ses chances à ce dispositif de fonctionner

convenablement, le MMSP prévoit un système d'incitation, qualifié d'audacieux et ciblé, qui pourra prendre plusieurs formes : les incitations indemnitaires pour mieux prendre en compte les contraintes géographiques et la valorisation statutaire des responsabilités de terrain ; l'accompagnement social ; la promotion aux fonctions de responsabilité.

3500 licenciés n'ont pas le grade correspondant à leurs diplômes

Les responsables du MMSP ne cachent toutefois pas que les opérations de redéploiement bénéficieront, pour l'essentiel, aux départements sociaux, comme l'Education nationale et la Santé et, dans une certaine mesure, ceux de la justice et de l'Intérieur. C'est en effet et surtout dans les secteurs de l'éducation et de la santé que les écarts, en termes d'effectifs d'encadrement, entre le centre et la périphérie, sont les plus importants, et c'est aussi dans ces secteurs-là que les besoins sont les plus pressants en raison d'abord des déficits accumulés et ensuite de l'accroissement démographique.

Pour cette année déjà, le MMSP prévoit de mener une ou deux actions ponctuelles et ciblées de redéploiement. Il existe aujourd'hui, confie M. Diouri, 3 500 licenciés «*mal assis*», c'est-à-dire qui n'ont pas le grade correspondant à leurs diplômes. Ces derniers ne cessant de réclamer leur reclassement, le redéploiement pourrait être une opportunité pour eux d'accéder aux grades qui conviennent à leurs diplômes, moyennant des stages de formation à même de les rendre opérationnels dans les domaines auxquels ils seraient réaffectés. Il y a aussi, comme action à court terme, le redéploiement interministériel et intra-régional des cadres communs (ingénieurs, techniciens et administrateurs) qui sont au nombre de

125 000, soit le 1/4 des effectifs de la Fonction publique. Ces cadres, selon le MMSP, ont vocation au redéploiement interministériel et, à l'échelle régionale, entre les collectivités locales et les administrations, à travers une procédure simple de réaffectation.

Réserver 1 % de la masse salariale à la formation continue

Pour ce qui est du fonctionnement courant de ce dispositif - car, une fois de plus, l'objectif poursuivi est d'en faire «*une pratique régulière et normalisée*» de gestion des ressources humaines - plusieurs préalables doivent être réglés. Outre la mise en place d'un système d'incitation suffisamment attractif (la concertation est en cours avec les Finances), il y a aussi, précise le MMSP, la nécessité d'approfondir la connaissance des ressources humaines existant dans le but de faire apparaître les poches de sureffectif et de sous-effectif, et ceci à travers des études internes dans chaque département, des spécifiques aux collectivités locales, aux régions et aux établissements et entreprises publics. Il s'agit en somme de réaliser une sorte de cartographie des ressources humaines tant à l'échelle centrale que régionale. Parallèlement à cela, il faut aussi connaître le profil de ces ressources humaines. C'est l'objet du référentiel des emplois et des compétences, déjà réalisé dans les départements de l'Agriculture et de l'Équipement, et programmé pour 2006 par les Finances, l'Éducation nationale, la Santé, l'Intérieur et la justice. Le *deadline* pour les autres départements ministériels étant fixé à 2008. La Banque mondiale, l'Union européenne et la Banque africaine de développement, qui ont alloué une enveloppe de 300 millions de dollars à la réforme de l'administration, n'oublient pas d'ailleurs d'insister sur ce point.

Enfin, le dispositif de mobilité/redéploiement requiert, pour sa réussite, une politique de formation renouvelée. Pour montrer l'importance de ce volet de la réforme, Azzedine

Diouri confie à ce propos que l'objectif du MMSP est d'atteindre 1 % de la masse salariale de la Fonction publique comme enveloppe à dédier à la formation continue (contre 0,28 % aujourd'hui). Un décret sur la formation continue des fonctionnaires et agents de l'État a d'ailleurs été promulgué, il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

Même si, cela va de soi, l'administration a le dernier mot en ce qui concerne les demandes de mobilité ou de redéploiement, le MMSP veut éviter les rushs sur certains ministères et, pour cela, il compte attaquer à la racine les raisons qui font que des départements sont plus convoités que d'autres : la réduction des disparités indemnitaires entre ministères et à l'intérieur des mêmes cadres statutaires. Cela veut dire, en clair, qu'un ingénieur, par exemple, devrait empocher la même indemnité, quel que soit le département où il exerce.

20 millions de DH pour le fonds de modernisation de l'administration publique. (FOMAP)

IL s'agit d'un fonds spécial à créer qui sera doté au départ de 20 millions de DH et alimenté de 10 millions chaque année. Ce fonds d'affectation spéciale assurera un financement partiel des projets de réforme proposés par les ministères. Il constituera également un appui et prévoit un suivi des projets. «L'objectif est d'éviter que les ministères ayant des projets de modernisation ne soient bloqués pour des considérations financières», explique le ministre. Le taux de financement variera entre 30 et 50% pour un plafond de 2 millions de DH.

De l'avantage de pouvoir travailler plus longtemps

A. d'Autume, J.P. Bétbèze et J.O Hairault, Professeurs aux universités de Paris
Le Figaro du 20/01/2006

Notre système de retraite par répartition reste en péril. Un rendez-vous social, prévu par la loi en 2008, doit dresser un premier bilan de l'orientation choisie par la loi Fillon, l'accroissement progressif de la durée d'activité.

Un bilan négatif risquerait de remettre en question cette orientation, alors qu'elle constitue la seule réponse raisonnable aux défis posés par l'accroissement de l'espérance de vie. La faiblesse du taux d'emploi des seniors en France apparaît ainsi comme un handicap majeur.

L'accord récent entre les partenaires sociaux sur l'emploi des seniors n'est-il pas la promesse d'une situation assainie ? Malheureusement, les mesures en faveur de la formation et de l'emploi risquent de rester lettre morte tant que le cadre institutionnel restera figé. On pense ici naturellement aux dispositifs qui accélèrent la cessation d'activité, comme la dispense de recherche octroyée aux chômeurs de plus de 57 ans, mais, de façon plus paradoxale, à notre système de retraite par répartition.

On ne mesure pas assez combien l'âge de la retraite joue un rôle central dans la faiblesse du taux d'emploi des seniors. Si la France connaît un taux d'emploi des 55-64 ans beaucoup plus faible que ses principaux voisins européens (37 % contre 70 % en Suède et 60 % en Grande-Bretagne par exemple), la retraite à 60 ans y est pour beaucoup : le taux d'emploi des 60-64 ans n'est que de 13 %, alors qu'il atteint 57 % en Suède et 40 % en Grande-Bretagne, deux pays normal de la retraite où l'âge est fixé à 65 ans.

Mais les effets de notre âge de retraite précoce ne s'arrêtent pas là. Entre 55 et 59 ans, seul un Français sur deux est en emploi. Bien que l'opinion n'en soit pas consciente, cela est aussi, pour une bonne part, une conséquence de la retraite à soixante ans.

Les 55-59 ans sont les premiers à sortir de l'emploi parce que les partenaires sociaux pensent ainsi minimiser le coût social des restructurations d'entreprises. Bien entendu, cette tranche d'âge est également celle qui a le plus de difficultés à retrouver un emploi. Logiques sociales et économiques se renforcent pour entretenir des dispositifs de retraites anticipées relativement avantageux.

Le report de l'âge de la retraite est le seul moyen de rompre ce cercle vicieux malthusien. Loin d'augmenter le problème d'emploi des seniors, il aidera au contraire à le résoudre en redonnant de la valeur à cet emploi grâce à l'allongement de l'horizon des acteurs. Si la réforme de 2003 enclenche clairement ce processus, celui-ci sera pourtant considérablement freiné à court terme par l'existence d'un nombre important de « surcotisés » dans le régime antérieur. Parce qu'ils étaient entrés sur le marché du travail entre 14 et 16 ans, de nombreux travailleurs atteignaient la durée normale de cotisation bien avant soixante ans et se trouvaient pourtant obligés d'attendre cet âge pour faire valoir leurs droits à retraite. A juste titre, la loi de 2003 leur a donné le droit de partir plus tôt. L'avant-projet du plan gouvernemental pour l'emploi des

seniors semble reconnaître qu'il est urgent de compléter cette loi en s'appuyant sur la voie incitative de la retraite choisie, sans prendre le risque politique de remettre en chantier le calendrier d'augmentation progressive de la durée de cotisation.

Il faut d'abord permettre à ceux qui le souhaitent et qui le peuvent de travailler au delà de 65 ans. Pourquoi réserver ce droit à quelques professions ? L'augmentation de l'espérance de vie et l'amélioration continue de l'état de santé des seniors permettent de l'envisager, une fois entendu que 65 ans reste l'âge de récupération du taux plein pour les travailleurs et l'âge minimum de la mise en retraite d'office pour les entreprises. Encadrée par ces conditions, cette mesure devient une marge de liberté supplémentaire qui vaut toutes les campagnes de communication pour promouvoir l'image des seniors. Elle participe, de façon exemplaire, à l'allongement de l'horizon.

Ensuite, il faut donner des incitations financières plus lisibles aux salariés qui choisissent de travailler plus longtemps, au delà de l'âge du taux plein. Selon le mécanisme de la surcote, la réforme de 2003 prévoit une augmentation de 3 % de la pension de base par année supplémentaire de travail. Nous proposons d'aller beaucoup plus loin et de restituer aux salariés ce qu'ils génèrent comme surplus pour les caisses de retraite. Une année supplémentaire de travail, c'est des cotisations en plus, mais également des pensions en moins à payer. L'essentiel de ces sommes pourrait être reversé sous forme de pensions supplémentaires, au moment de la liquidation. Nous proposons en outre de verser ce bonus sous la forme d'un capital, et non d'une rente. Cela va dans le sens de

l'équité puisque les salariés ayant une espérance de vie moins élevée, les plus défavorisés socialement, sont actuellement pénalisés par un système de sortie en rente.

Enfin, le cumul emploi - retraite doit être totalement libéralisé dans le secteur privé.

Il est actuellement impossible de cumuler un emploi avec la retraite, dès que le total de la pension et du salaire dépasse le dernier salaire avant liquidation. Pourtant, quelle est la différence de principe entre un retraité qui continue à travailler et un salarié ayant atteint l'âge du taux plein et bénéficiant de surcotes sur sa pension ? Il n'y en a guère, car le second ne touche pas de pension aujourd'hui, mais bénéficiera ultérieurement d'une pension plus élevée lui procurant en définitive le même revenu actualisé. Pourtant, la seconde de ces deux modalités incitant à la prolongation d'activité a été acceptée par l'opinion. Autoriser le cumul emploi-retraite marquerait un changement de cap symbolique.

D'autres mesures sont nécessaires, pour freiner les départs anticipés, mais aussi pour encourager le retour à l'emploi par exemple. Elles sont au coeur de l'accord entre les partenaires sociaux sur l'emploi des seniors. Mais rien ne sera possible sans allongement de la durée de vie active, dans la liberté et l'incitation. Là se situe la clé de l'emploi des seniors et donc de la sauvegarde de notre système de retraite.

" Vivement la révolte des cadres..."

Gérard Pavy, auteur de "Dirigeants / salariés, les liaisons mensongères"
(Editions d'organisation, 2004)

Bizarre, bizarre, ce silence assourdissant des cadres ! Ils auraient pourtant bien des raisons d'intervenir massivement pour peser sur les décisions tant au niveau de leur entreprise qu'au niveau sociétal. Les cadres voient leurs poids et leurs attributs se réduire alors que les rémunérations de leurs patrons explosent. Bien que le leadership, tant au niveau de l'entreprise qu'au niveau politique, soit défaillant, les cadres fonctionnent comme des exécutants respectueux. Au total, ils s'accommodent de la bourse et des marchés dont ils subissent directement la pression et les effets pervers dans leur quotidien. Le paradoxe est là : les cadres ont le pouvoir, un boulevard s'ouvre devant eux puisque leurs dirigeants ne sont pas crédibles... et regardent passer les trains comme s'ils préféraient pâtir du système ! Sont-ils à ce point fatigués ou se sont-ils convertis au bouddhisme contemplatif ?

Les cadres ont le pouvoir

Incroyable : ils échappent au principe posé par Michel Crozier selon lequel la maîtrise d'une zone d'incertitude pertinente donne le pouvoir ! Qu'est-ce qu'une zone d'incertitude ? Quelque chose qui est précieux dans l'organisation parce que rare. Pour l'éminent sociologue, la maîtrise de l'information, la compétence, le statut hiérarchique, l'appartenance à un réseau constituent les sésames du pouvoir les plus fréquents. Quelle serait cette source de pouvoir à la fois partagée

par les cadres et ignorée d'eux ? La connaissance, la compétence dans le métier, l'expertise, bien sûr, ressource clé dans notre monde post-industriel hyper compétitif où l'innovation et la production de produits et services à haute valeur ajoutée sont les facteurs clés de la stratégie. Sous-estiment-ils leurs forces ou bien avancent-ils à tâtons ? Analysons d'abord ces motifs légitimes de mécontentement des cadres, puis essayons de comprendre leur absence de réaction.

Des rémunérations faramineuses...

D'abord, le scandale des rémunérations. Depuis quelques temps, une poignée (assez importante !) de dirigeants s'extrait du peloton des cadres et creuse des écarts considérables en s'attribuant des rémunérations faramineuses. En plus, le bilan du dirigeant est souvent catastrophique ! Il y a quelque chose de pervers dans la 'corporate governance', pour paraphraser Hamlet. Et personne ne s'insurge.

... combinée à une perte de légitimité...

La légitimité et la crédibilité des dirigeants dans les entreprises ballottées est souvent en berne. Arrivés aux postes de commandement à la suite d'aléas tumultueux, ils n'incarnent pas les valeurs fondamentales de l'organisation qu'ils dirigent. Leur parcours n'est pas suffisamment profond au sein de l'entreprise pour

être reconnus comme compétents par les forces vives en interne. Il ne s'agit certes pas de généraliser abusivement et les dirigeants compétents qui échappent à cette dégradation sauront s'identifier. Là encore, du côté des cadres, personne ne bouge. A cela s'ajoute un facteur aggravant.

... et à une obsession du contrôle

Les dirigeants sont perçus comme des leaders d'autant moins entraînants qu'ils épousent largement le modèle obsessionnel de management. Quelle est l'obsession de l'obsessionnel ? Surtout nier qu'il est porteur d'un désir. Il travaille par devoir. Il est modeste. Il n'est que le fidèle serviteur de ses maîtres : la bourse et les marchés financiers. Son langage de communication, c'est des procédures, du reporting et des tableaux de bord. Evidemment, s'il nie son désir, l'obsessionnel ne peut supporter d'en voir le bout d'un (désir) chez les autres, ses collaborateurs, qui sont priés de se conformer au même moule et de raboter tout ce qui dépasse. Chacun se sent de plus en plus sous pression par la mise en processus de l'organisation, le raccourcissement des délais et les augmentations de productivité. Seuls ceux qui contemplant le monde du haut de leur terrasse peuvent entonner sans faiblir la litanie sur déclin de la valeur travail.

Les titres eux-mêmes de deux livres récents *La France qui tombe* (Perrin) de Nicolas Baverez, historien et économiste, et *La peur économique des Français* (Odile Jacob) de Jean-Paul Bethève, conseiller du président d'une grande banque française, sont révélateurs, par leur pointe culpabilisatrice, du symptôme obsessionnel d'une certaine élite.

Un désinvestissement des cadres

Face à cet environnement borné et désolant, les cadres, hérauts du savoir, optent, prudemment, pour une posture de retrait. Les sondages se suivent et se répètent : selon une récente étude internationale du cabinet Towers Perrin plus de 60 % des cadres se disent "en retrait". Deux tendances peuvent expliquer ces résultats.

D'une part, dans ce monde incertain, il y a ceux qui craignent pour leur poste, leur carrière. Sans doute. S'ils ne manifestent pas dans la rue, ils choisissent une stratégie moins coûteuse de désinvestissement et de repli sur leur pré carré en préservant au mieux l'équilibre travail - famille.

D'autre part, il y a ceux qui, en osmose avec leurs dirigeants, se laissent insensiblement gagner par l'endormissement obsessionnel. Ils montrent par leur attachement conservateur aux "beaux postes" et aux titres emphatiques qu'ils sont prêts à sacrifier aux conventions sociales. Sans doute cherchent-ils à s'acheter ainsi la paix avec leur belle-mère ! Au bout du compte, les plus obsessionnels d'entre eux, pourtant défenseurs de la légalité, restent aveugles comme des taupes à la perversion du système.

La voie royale : érotiser les relations

Comment faire évoluer positivement la situation ? Un chemin sympathique, passant par une modification de la culture au sommet des entreprises, se dessine.

Pour avancer il faudrait mettre un peu de vie dans les relations. Les directeurs de communication ont du pain sur la planche car, dans la logique obsessionnelle, chacun

cherche, consciemment ou non, à maîtriser l'autre dans l'entreprise pour atteindre son objectif. Or, la posture de départ doit être inverse : il faut faire son deuil de l'idée de réduire l'autre à un objet. Bref, président, parlez-nous d'amour et pas de tableaux de bord ! Une première étape pour "érotiser" les relations consiste à accepter la part de mystère irréductible que porte chacun d'entre nous.

Des entreprises comme Pernod-Ricard ont de la chance : elles disposent dans leur culture d'une potion magique pour favoriser la convivialité. Cette potion est composée de différents ingrédients dont une pratique profondément ancrée de décentralisation favorisant la circulation de la parole et la prise d'initiatives. Mais, comme toute potion, elle conserve sa part de mystère !

Le réveil

On ne peut que constater qu'un très faible nombre de dirigeants est prêt à goûter de cette potion magique, alors que l'écart se creuse entre cadres et dirigeants. Conclusion, si les cadres ne se bougent pas, il y a peu de chances que le système évolue. Or, ils ont le pouvoir. Un jour, les cadres, chercheurs ou opérationnels, détenteurs de la matière grise, finiront sans doute par se réveiller pour prendre toute leur place et inventer de nouveaux systèmes de relations moins dépendants du diktat des marchés financiers.

A LA UNE DES PERIODIQUES

➤ **La finance va-t-elle tuer le capitalisme ?**
Alternatives Economiques n° 250 septembre 2006

➤ **Le tiers n'a pas intérêt à agir contre une sanction infligée à un fonctionnaire**
AJDA n° 27 du 31/07/2006

➤ **Qui contrôlera Internet ?**
Problèmes Economique n° 2906

➤ **L'effet de transaction sur la procédure de gestion de fait**
Revue du Trésor n° 8/9 2006-11-13

➤ **Contrôles ou contrôle interne ? contribution au déploiement du nouveau contrôle budgétaire et comptable ministériel**
Revue du Trésor n° 8/9 2006-11-13

➤ **Le contrôle de la compétence d'un signataire d'un marché public**
Revue du Trésor n° 8/9 2006-11-13

➤ **Le code des marchés publics nouveau est arrivé**
AJDA n° 32 du 20/10/2006

➤ **L'action récursoire de l'administration contre l'agent responsable d'un dommage**
AJDA n° 32 du 20/10/2006

➤ **Dématérialisation des offres et libre d'accès à la commande publique**
AJDA n° 32 du 20/10/2006

➤ **Impôts : une réforme injuste**
Alternatives Economiques n° 251 octobre 2006

➤ **Accompagner le changement en e-administration**
Archimag n° 198 octobre 2006

➤ **Marketing direct, le décollage de l'e-mailing** Complément rédactionnel de l'Expansion Management Review septembre 2006

➤ **Performance : nouveau mot d'ordre de la gestion publique**
Problèmes Economiques n° 2907

➤ **Après 20 ans de modernisation de la gestion publique, où en est-on ?**
Problèmes Economiques n° 2907

➤ **La réforme de la gestion publique est-elle exportable**
Problèmes Economiques n° 2907

➤ **L'audit interne dans les administrations publiques : une évolution profonde des métiers du contrôle dans de nombreux pays**
Revue du Trésor n° 10 octobre 2006

➤ **La dématérialisation des documents « papier » dans la chaîne comptable et financière**
Revue du Trésor n° 10 octobre 2006

➤ **Finances publiques : le poids de la compensation**
Centre Marocain de Conjoncture n° 171 septembre 2006