



REPERES

Revue Electronique du centre de documentation de
La Trésorerie Générale du Royaume

N° 55-56 – Décembre 2022

SOMMAIRE

FOCUS

- Rationner, réglementer, taxer : les crises bousculent l'orthodoxie économique **2**

TRESOR PUBLIC

- La comptabilité générale au service des litiges perdus par l'État **4**
- Être une juridiction financière à l'horizon 2025 **12**
- La nouvelle responsabilité des ordonnateurs devant la juridiction financière : plus de moyens, mais encore modeste **17**
- L'avenir des dépenses publiques **25**
Le rôle déterminant des achats dans la réalisation des Objectifs de développement durable

FINANCES PUBLIQUES

- Autonomie fiscale locale : la longue marche vers un retour aux origines **44**
- Grand débat sur la réforme de la fiscalité locale 2019 **48**
- Comment replacer le citoyen dans la gouvernance des finances publiques ? **51**
- L'Etat social, la voie du progrès **59**
- Crises économiques et décisions financières et fiscales **62**
- Faire entrer la gestion des finances publiques dans le 21^e siècle **67**
- La loi 3DS, une occasion manquée de refonder la décentralisation territoriale **69**
- LOLF : une nouvelle étape dans l'évolution du cadre de gouvernance financière publique **74**
- Séminaire itinérant de la Société Française de Finances Publiques
« JF 2025 : La réforme des juridictions financières » **82**
- «Une fiscalité locale est-elle aujourd'hui légitime ?» **86**

POLITIQUE ECONOMIQUE

- Défense et contestation du PIB : peut-on sortir de l'alternative ? **88**
- Les politiques monétaires sous l'emprise de la « dominance budgétaire : Pourquoi, comment et jusqu'où ? **94**
- L'Etat régulateur : le pouvoir de ne pas toujours pouvoir **106**
- La politique fiscale de Valéry Giscard d'Estaing : Vingt ans de novations fiscales **114**
- Les décisions financières et fiscales de crise : le cas des crises sociales **129**
- Politique monétaire : «Produire plus et prendre des mesures structurelles face à la dette» **137**

BANQUE

- Jusqu'où les banques centrales doivent-elles monter les taux ? **143**
- La réglementation bancaire marocaine à l'heure du Covid-19 **145**
- Performance financière bancaire :
Un essai d'analyse dans le contexte bancaire marocain **157**
- Pourquoi les banques centrales augmentent-elles leur taux d'intérêt pour lutter contre l'inflation ? **165**

NTIC – GRH

- Appropriation et construction du sens au travail – Les leçons de management De Gaston Lagaffe **168**
- Intelligence économique : regards croisés sur l'innovation en Afrique **178**

VEILLE JURIDIQUE

- Le nouveau décret sur les marchés publics : les grandes lignes de la réforme **181**

CHRONIQUE

- Rencontre avec Amartya Sen, l'économiste qui veut en finir avec le PIB **183**
- 2022 sac de nœuds
L'accumulation des crises a fait basculer le monde dans une nouvelle ère **187**

FOCUS

Rationner, réglementer, taxer : les crises bousculent l'orthodoxie économique.

Christian Chavagneux
Alternatives économiques n°423-Mai 2022

La pandémie mondiale et le retour de la guerre sur le sol européen ont provoqué un retour de propositions économiques iconoclastes : taxer les profits exceptionnels, contrôler les prix ou rationner certains biens.

A situation exceptionnelle, mesures exceptionnelles. La pandémie de Covid puis la guerre en Ukraine suscitent des débats économiques dont on n'avait plus l'habitude. De grandes institutions internationales appellent à taxer les profits excessifs des producteurs d'énergie, les dirigeants politiques allemands commencent à parler de rationnement de l'énergie pour l'hiver prochain et, face à la montée de l'inflation, on voit resurgir la nécessité d'un contrôle des prix. On est loin de l'orthodoxie habituelle des économistes dominants et de leur confiance dans les vertus du marché ! Retour sur des argumentations oubliées.

Taxer les profits exceptionnels

« On croit mourir pour la patrie et on meurt pour les industriels », écrivait Anatole France en 1922. On croit mourir pour l'Ukraine et on meurt pour les profits des producteurs de gaz et de pétrole, pourrait-on dire aujourd'hui. Une longue liste de pays a mis en œuvre une

taxation des profits exceptionnels pendant ou après les deux guerres mondiales du XX^e siècle, des bénéfices acquis « honteusement du malheur national », précisait la loi française de 1916.

Le nouveau désordre mondial

Aujourd'hui, les énormes profits des laboratoires pharmaceutiques du fait de la pandémie, acquis en grande partie grâce à de l'argent public, de même que ceux des producteurs d'énergie (16 milliards pour Total en 2021, 3,7 milliards pour Engie) entrent à ce point dans la catégorie des profits honteux que, de l'Agence internationale de l'énergie au Fonds monétaire international en passant par l'OCDE, de nombreuses organisations économiques internationales n'hésitent pas à réclamer une taxation exceptionnelle de ces résultats.

Contrôler les prix

Une autre façon d'obliger les firmes à redistribuer les bénéfices issus de la forte hausse du prix de leurs produits liés à la guerre consiste à recourir au contrôle des prix. D'Arthur Cecil Pigou à John Kenneth Galbraith, en passant par John Maynard Keynes et quelques autres, la liste est longue des

économistes de renom qui ont prôné une telle politique.

Un économiste libéral mettra en avant l'idée qu'une forte hausse des prix, par exemple du pétrole et du gaz, finira par réduire la demande, et les prix diminueront. Certes, mais, d'une part, cela prend du temps et, d'autre part, ce sont les ménages les plus pauvres qui subissent le plus le coût de l'ajustement.

Même le rapport libéral de Jacques Rueff et Louis Armand de 1960 indiquait qu'« un blocage rigoureux des prix et des salaires ne peut être qu'une mesure de circonstance, justifiée seulement par des situations très exceptionnelles ». Mesure exceptionnelle donc, mais dont le principe n'est pas refusé.

Rationner

Enfin, une autre façon extrême de se substituer au marché consiste pour un gouvernement à organiser le rationnement des produits manquants. Cela a été fait dans l'histoire, principalement pour les biens énergétiques, ainsi que pour les produits alimentaires.

La chercheuse Mathilde Szuba parle ainsi d'«une organisation collective de la sobriété», un partage organisé des efforts de réduction des consommations dans une situation de pénurie afin d'éviter que les plus aisés s'approprient des biens essentiels en y mettant le prix. C'est prendre parti pour les consommateurs les plus pauvres afin d'assurer à tous la distribution de biens essentiels.

Rationnement, contrôle des prix, taxation des profits exceptionnels représentent trois politiques qui visent à redistribuer au plus

grand nombre les bénéficiaires issus de situations économiques extraordinaires dont ne tirent parti que quelques-uns. Le gouvernement français a ainsi décidé de contrôler les prix de l'électricité vendue par EDF pendant plusieurs mois afin de faire face aux hausses dues à la pandémie puis à la guerre.

Son homologue allemand se demande quels ménages et quelles industries devraient réduire leur consommation d'énergie en cas de rupture de l'approvisionnement russe. En mars dernier, la Commission européenne incitait les gouvernements à récupérer une partie des profits réalisés par les énergéticiens. A situation exceptionnelle, mesures exceptionnelles.

La comptabilité générale au service des litiges perdus par l'État

Théo DUCHARME : Maître de conférences à l'École de droit de la Sorbonne - Université Paris Panthéon-Sorbonne

GFP N°3-2022 / Mai-Juin 2022

Que se passe-t-il financièrement une fois qu'une juridiction nationale ou européenne a remis en cause une norme fiscale ou a engagé la responsabilité de l'État ? Comment la comptabilité générale peut-elle servir à une meilleure appréhension des risques budgétaires qui découlent des litiges perdus par l'État ? Ces questions centrales innervent progressivement les réflexions du juge, de la doctrine et des pouvoirs publics. Avec les contrôles de conventionalité et constitutionnalité, ainsi que la réduction des « îlots d'irresponsabilité » les incidences financières des litiges étatiques ont pris des proportions de plus en plus importantes.

En effet, les conséquences financières des litiges fiscaux ou non fiscaux sont en constante augmentation depuis les années 2000 au point qu'elles ont justifié la création d'une mission d'information au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale portant sur les « risques budgétaires associés aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l'État ».

L'inconstitutionnalité de la contribution de 3 % au titre des montants distribués en est l'exemple topique (Cons. const. 6 oct. 2017, n° 2017-660 OPC) puisque son coût pour l'État a avoisiné les 10 Mds€. Les risques budgétaires issus des litiges de l'État découlent également du droit de l'Union européenne et, particulièrement, de la jurisprudence de la Cour de justice qui a, par exemple, remis en cause le précompte mobilier (CJUE, 4 oct. 2018, aff. C-416 /17, Commission cl France) ainsi que la contribution au service public de l'électricité (CJUE, 25 juill. 2018, aff. C-103/17, Sté Messer cl France). L'objet de cet article n'est pas tant de s'intéresser à ces jurisprudences, que d'appréhender comment les services financiers de l'État intègrent les dettes en devenir par le biais de la comptabilité générale conçue

comme un moyen d'identifier les actifs et passifs de l'État.

Les provisions pour litige ont connu une augmentation régulière jusqu'à atteindre 25,2 Md€ en 2019, dont 20,8 Md€ pour les seules provisions pour litiges fiscaux. Cette augmentation se vérifie également pour les intérêts moratoires associés dont le montant, pour les litiges fiscaux, est passé, en prévision, de 221 M€ en 2012 à 1,3 Md€ en 2021. Ils représentent dorénavant près de 20 % du coût des litiges fiscaux. Il faut aussi souligner que l'accroissement des provisions pour litiges ne résulte pas seulement des litiges fiscaux. La provision pour litiges non fiscaux est passée de 1,5 Md€ en 2012 à 4,2 Mds€ en 2017. Au regard de ces données chiffrées, les conséquences financières des litiges perdus par l'État sont devenues un objet central. De même, et surtout, la comptabilité générale et le droit des finances publiques doivent s'adapter afin de permettre une meilleure lisibilité et anticipation des risques financiers découlant des litiges qu'ils soient en responsabilité patrimoniale ou en restitution financière.

La comptabilité générale, découlant des articles 27 et 30 de la Loi organique relative aux lois de finances (Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances), a engendré une prise en compte de la situation patrimoniale de l'État. L'objectif de cette réforme est justement d'apprécier les obligations juridiques qui sont susceptibles de s'imposer à l'État puisque cette comptabilité « est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations » (Article 56 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique). Dorénavant, le Recueil des normes comptables de l'État à sa norme n° 12 encadre l'intégration comptable des provisions pour risques et charges dans la catégorie des passifs non

financiers. Il va alors s'agir d' « une obligation à l'égard d'un tiers, existante à la date de clôture, dont il est probable ou certain, à la date d'arrêté des comptes, qu'elle entraînera une sortie de ressources nécessaire à l'extinction de l'obligation envers ce tiers ».

Parmi ces dernières sont intégrées les provisions pour risques découlant des litiges de l'État en matière fiscale et non fiscale. Cette évolution comptable permet de surmonter les limites inhérentes à une comptabilité budgétaire reposant sur les seuls encaissements et les décaissements. En effet, le propre d'une comptabilité générale est d'anticiper les passifs de l'État afin d'avoir une meilleure vision de la situation budgétaire et une connaissance précise des charges futures. Toute la difficulté ressort alors, comment l'évaluation des charges futures découlant des litiges que l'État risque de perdre peut-elle être utile pour mettre en œuvre les objectifs de performance de la LOLF ?

Les provisions pour litiges se caractérisent par une difficile inscription en comptabilité patrimoniale (I.) dont l'utilité demeure trop limitée (II).

1- La difficile inscription en comptabilité générale des provisions pour litiges

La compatibilité générale appliquée aux provisions pour litiges implique deux étapes : d'une part, il faut apprécier les conditions pour inscrire une provision pour litige. D'autre part, il est nécessaire d'évaluer la provision à inscrire, c'est-à-dire de déterminer la dette future de l'État.

A. L'inscription d'une provision pour litige

L'inscription d'une provision pour litige constitue le moment à partir duquel une dette future est intégrée comptablement. À ce titre, la norme comptable n° 12 du Recueil des normes comptables de l'État organise l'inscription des provisions pour charges et pour risques qui ont pour spécificité de concerner « des passifs dont l'échéance ou le montant ne sont pas fixés de manière précise ». C'est de cette incertitude que découle la difficulté de l'inscription en comptabilité générale. La norme comptable n° 12 soumet l'inscription en comptabilité générale à trois

conditions cumulatives : l'existence d'une obligation de l'État vis-à-vis de tiers se rattachant à l'exercice clos ou à un exercice antérieur ; le caractère certain ou probable qu'une sortie de ressources sera nécessaire pour l'extinction de l'obligation vis-à-vis du tiers et un montant de l'obligation pouvant être estimée de manière fiable.

Si une certaine marge de manœuvre est laissée aux autorités compétentes, l'appréhension de la provision pour litige soulève plusieurs difficultés. L'administration, en l'espèce les directions des affaires juridiques (DAJ) des ministères, est chargée d'identifier les risques budgétaires découlant des litiges en cours ou à venir. À travers leur fonction de gestion des contentieux des ministères, les DAJ ont connaissance des demandes indemnitaires ou des recours exercés. Il s'agit d'une de leurs attributions, prévues par les textes réglementaires, et comme le rappelle le « bleu budgétaire » intégrant le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » qui fait référence à « la défense des intérêts de l'État et l'instruction des litiges ou le règlement amiable des différends » et à « l'analyse du droit communautaire et du droit public de l'économie » lorsque ce document s'intéresse à la DAJ du ministère de la transition écologique.

Les DAJ constituent donc le canal par lequel l'information relative aux contentieux circule. Au cœur du processus réside alors l'appréhension des risques de décaissement futur lié à un litige que l'État a de grandes chances de perdre. Pour ce faire, les DAJ prennent en compte le juge, les justiciables et l'administration. Parmi ces trois inconnues, l'inscription en provision dépend essentiellement de la décision de justice à venir, sachant que les dossiers des justiciables et la capacité de l'administration à traiter les dossiers ont principalement une influence sur le montant de la provision à inscrire au titre d'une année comptable. Pour la première inconnue, il s'agit de déterminer la date potentielle d'une décision de justice et son contenu. L'exemple de la contribution additionnelle de 3 % sur les dividendes montre qu'avant l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne et la décision du Conseil

constitutionnel, les services fiscaux avaient déjà envisagé un risque d'irrégularité de la disposition fiscale. Le 5 février 2016, le directeur général des finances publiques identifiait les risques budgétaires découlant de cette contribution à hauteur de 3,1 Md€10. Il est intéressant de noter que les services fiscaux prévoient donc un risque budgétaire s'appuyant en partie sur le nombre de dossiers déposés.

Ce même rapport, en analysant les différentes notes adressées par la direction de la législation fiscale au ministre chargé des finances et des comptes publics, retrace l'historique de l'appréciation des risques. Dès le 19 juin 2015, le risque d'irrégularité entre la contribution additionnelle et l'article 4 de la directive mère-fille qui sera au fondement de la solution de la Cour de justice de l'Union européenne dans ses arrêts du 17 mai 2017 (CJUE, 1re ch., 17 mai 2017, aff. C-68/15, X. c/ Minister- raad et aff. C-365/16, Association française des entreprises privées e.a. (AFEP) c/ Ministre des Finances et des Comptes publics) est identifié.

Cet exemple traduit alors la mécanique à l'œuvre pour l'inscription en comptabilité générale d'une provision pour litige. Celle-ci repose sur un savant mélange d'appréciation de la jurisprudence européenne ou interne et des écrits de la doctrine scientifique. En somme, à partir de faisceaux d'indices la DAJ en arrive à proposer l'inscription d'une provision pour risques contentieux. L'édifice repose sur une probabilité de condamnation de l'État supérieure à 50 %. À propos de la contribution additionnelle de 3 %, le moment clé est le passage d'une probabilité insuffisante à un risque réel justifiant l'inscription en comptabilité générale. Ainsi, lors de sa création en 2012, la contribution additionnelle avait pour objet de remplacer un dispositif de retenue à la source qui s'appliquait aux dividendes des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) ayant lui-même été invalidé par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE 10 mai 2012, aff. jtes C-338 /11 à 347/11, F/M Santander e.a.) et conduisant aux remboursements de 4,35 Md€11. En 2012, une étude doctrinale faisait alors état de doutes sur la validité de cette nouvelle contribution de 3 %, mais cet avis était perçu comme isolé par l'administration, c'est-

à-dire comme insuffisant pour qualifier un risque au regard de la comptabilité générale¹². L'appréciation de l'administration évolue en 2015, à la suite d'une série d'évènements. Tout d'abord, au niveau de l'Union européenne, la procédure de l'EU Pilot en 2013, la mise en demeure de la Commission en 2015 et la jurisprudence *fairness tax* belge du 17 mai 2017 ont constitué des points d'étape de la qualification des risques au sens de la comptabilité générale. Ensuite, alors que le nombre de contentieux était auparavant d'une vingtaine, il a augmenté pour s'établir à 220 au 1er décembre 2015. Enfin, la doctrine a joué un rôle indéniable puisque deux colloques de 2015 - un colloque du 12 mai 2015 intitulé « la contribution de 3 % à l'épreuve du droit de l'Union européenne » et organisé par l'institut des avocats-conseils fiscaux et un second d'octobre 2015 intitulé « la fiscalité des distributions au sein des groupes de sociétés : actualité et perspectives » et organisé par l'International fiscal association ont identifié les risques d'incompatibilité entre le régime de la taxe 3 % et la directive mère-fille. Ces trois séries d'éléments ont provoqué le provisionnement comptable, pour un montant de 3 082 M€ - 2 855 M€ en droits et 227 M€ en intérêts moratoires d'après le Compte général de l'État, des risques issus de l'irrégularité de la taxe 3 %. La limite d'un tel provisionnement apparaît alors. En effet, cette forme de comptabilité patrimoniale n'a eu que peu de conséquences sur l'évolution du régime, pourtant chancelant, de la contribution additionnelle. L'intérêt d'une telle intégration des risques est d'identifier les conséquences budgétaires futures. Or, au vu des risques identifiés, le Gouvernement et le Parlement auraient pu (et sans doute dû) modifier le régime de la taxe pour le rendre compatible avec le droit de l'Union et avec la Constitution afin d'en limiter le coût.

Si l'inscription en comptabilité générale d'une provision pour litige est réalisée, il faut encore en évaluer le montant. L'objectif est d'approcher le coût final pour l'État afin de provoquer l'extinction de la dette, en d'autres termes d'apprécier le montant total des décaissements futurs qui seront identifiés en comptabilité de caisse.

B. L'évaluation de la provision à inscrire

Une fois la provision établie, les services des ministères doivent déterminer l'étendue des risques budgétaires pesant sur l'État. La norme comptable n° 12 du Recueil comptable de l'État précise à ce titre les conditions d'évaluation d'une provision pour litige qui doit correspondre « à la meilleure estimation des dépenses nécessaires à l'extinction de l'obligation de l'entité envers le tiers ». On comprend alors toute la difficulté : il s'agit de s'approcher du montant de décaissement final permettant de mettre fin à l'obligation naissante de l'État. Or, cette évaluation porte sur des passifs dont l'échéance temporelle et le montant ne peuvent être appréciés de façon définitive au jour de l'inscription.

Les modalités d'évaluation de la provision dépendent directement des contentieux en cause. D'une part, pour les litiges fiscaux, la direction générale des finances publiques (DGFIP), en s'appuyant sur l'application ERICA qui retrace l'ensemble des contentieux enregistrés, distingue les contentieux à forts enjeux, les contentieux de série et les autres contentieux (Pérotin, « quel coût budgétaire pour les contentieux fiscaux ? », LPA, 2021, n° 36, p. 3). Pour les premiers, dont le montant individuel est supérieur à 50 M€, elle procède à une appréciation individuelle des risques budgétaires. Pour les deuxièmes, l'appréciation des risques globaux s'effectue en appliquant un montant identique de provision pour chaque litige enregistré. Enfin, pour les troisièmes, qui n'entrent dans aucune des deux catégories précédentes, la DGFIP s'appuie sur une approche statistique, au regard des affaires précédentes, afin de déterminer les risques de provisionnement. D'autre part, pour les autres litiges, extérieurs au droit fiscal, les services déconcentrés ou centraux partent d'un critère d'1 M€. Pour les affaires ayant un enjeu financier supérieur à ce montant les administrations se fondent sur une évaluation individuelle des risques. Pour les affaires dont l'enjeu est inférieur à 1 M€, une appréciation statistique des risques est réalisée par les administrations. Lors de la réalisation de cette évaluation des risques les administrations sont tenues de respecter deux principes posés par le Recueil des normes comptables : un principe

de non-compensation des risques et une prise en compte des événements futurs qui pourraient modifier les risques.

Si le principe est simple, l'appréciation des risques est une entreprise complexe car elle présente logiquement un caractère aléatoire. Les administrations doivent se lancer dans une forme de prédiction de l'issue des litiges avec toutes les difficultés que cela suppose. En reprenant l'exemple de la contribution sur les 3 % de dividendes la difficile évaluation des risques budgétaires ressort. À ce titre, le ministre de l'économie et des finances, Bruno le Maire, expliquait aux députés, après la décision du Conseil constitutionnel de non-conformité totale (Cons. const. 6 oct. 2017, n° 2017-660 OPC), qu'« il était assez raisonnable de ne provisionner que 5,7 Mds€ et de ne pas craindre une annulation totale. Que voulez-vous, ce sont les mystères du droit... ». Au gré des décisions de justice et des masses contentieuses les administrations doivent donc adapter leurs provisions pour litige pour chaque exercice comptable. Cette évaluation s'appuie également sur les décaissements réalisés par l'État qui ont pour conséquence de réduire les obligations découlant d'une décision de justice.

Ainsi, l'appréciation des services ministériels porte également sur l'étendue et la portée de la décision défavorable pour l'État ce qui rend l'entreprise hasardeuse car plusieurs éléments peuvent influencer la future obligation : l'étendue de l'annulation pour une norme contraire à un principe ayant une valeur supérieure, l'étendue des préjudices indemnifiables dans l'hypothèse de l'engagement de la responsabilité de l'État ou encore le recours, par le juge, à une modulation des effets dans le temps, comme le réalise le Conseil constitutionnel, empêchant les justiciables de bénéficier de la décision dans leurs recours indemnitaires (Cons. const. 28 févr. 2020, n° 2019-828/829 OPC) et dans leurs recours pendants (Cons. Const. 25 mars 2011, n° 2010-108 OPC). En conséquence, si les suites contentieuses n'échappent pas à la comptabilité générale, la détermination des risques induits par les litiges peut devenir un argument pour l'administration devant le juge afin que ce dernier atténue les effets de sa décision. L'évaluation des provisions pour litige

devient donc un outil contentieux dès lors que cette provision « pourrait impacter positivement à moyen terme la connaissance par le juge constitutionnel du contexte budgétaire de ses décisions ». Dans le même sens, au niveau européen, il est notable que le Gouvernement français n'ait pas hésité à intervenir dans les affaires de la fairness. tax qui concernait la Belgique.

Ainsi, l'argument financier est mobilisé par l'administration centrale même si les juridictions ne sont pas toujours réceptives. Pour le Conseil d'État « la seule circonstance que la rétroactivité d'une annulation contentieuse pourrait avoir une incidence négative pour les finances publiques [...] ne peut, par elle-même, suffire à caractériser une situation de nature à justifier que le juge fasse usage de son pouvoir de modulation dans le temps des effets de cette annulation » (CE, 17 juin 2011, Canal + Distribution, Canal + Terminaux, Motorola SAS, Simavelec, Société Rue du commerce, n° 324816).

La provision pour litige n'a donc pas seulement un intérêt comptable. Ce mécanisme permet aussi une meilleure information des risques budgétaires futurs et donc une meilleure connaissance du patrimoine futur de l'État.

2- Les conséquences de l'inscription des provisions en comptabilité générale

Si l'utilité de l'inscription d'une provision en comptabilité générale est indéniable (A), ses effets n'en demeurent pas moins limités (B).

A. L'utilité de l'inscription en provision

La comptabilité générale, qui repose sur « la constatation des droits et obligations » (article 30 de la LOLF), participe d'une meilleure connaissance de la situation financière de l'État. Les provisions pour litiges sont donc essentielles pour appréhender cette situation financière de l'État à court et moyen terme grâce à l'inscription d'un passif probable. L'effort réalisé par les administrations centrales a d'ailleurs été souligné par la Cour des comptes puisqu'elle a levé, en 2009, la réserve qu'elle avait formulée, en 2008, sur la procédure de recensement et d'évaluation de ces dernières. Ainsi, l'augmentation, de 2006 à 2020, du montant des provisions pour risques

n'est pas seulement consécutive à une augmentation des contentieux, elle est également due à une meilleure prise en compte et évaluation de ces dernières.

L'inscription en comptabilité générale, répertoriée au sein du Compte général de l'État, est ensuite contrôlée par la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes découlant de l'article 58 de la LOLF ; certification annexée au projet de loi de règlement. Ainsi, comme la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 l'a imposé (article 47-2 de la Constitution), la Cour vérifie que « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

Surtout, la comptabilité générale, participant de l'information des parlementaires, doit éclairer sur les trajectoires budgétaires à venir en comptabilité budgétaire. Si la provision pour risques repose sur des inconnues - montants ou date de l'échéance - elle a vocation à se traduire en décaissement à moyen terme, ce qui favorise le respect du principe de sincérité budgétaire au moment du vote des lois de finances. L'inscription des provisions pour litige s'inscrit donc directement dans la logique de performance et de meilleure information des parlementaires portée par la LOLF.

Ainsi, si l'on considère à nouveau l'exemple de la contribution de 3% sur les dividendes, l'inscription en comptabilité générale a favorisé le débat parlementaire sur la réponse budgétaire à adopter face aux provisions réalisées. La loi de finances rectificative du 1er décembre 2017 (Loi n° 2017-1640 du 1er décembre 2017 de finances rectificative pour 2017) a servi de support budgétaire en instaurant deux contributions : une contribution exceptionnelle due par les sociétés réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1 Md€, à hauteur de 15 % du montant d'impôt sur les sociétés dû ; une contribution additionnelle à la contribution exceptionnelle due par les sociétés réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 3 Mds€, à hauteur de 15 % de leur montant d'impôt sur les sociétés. La provision pour risques révèle ainsi tout son intérêt : elle permet d'approcher les

conséquences financières de la réalisation des risques et donc de prévoir des régimes exceptionnels permettant de les compenser. D'ailleurs, les conséquences financières des litiges induits par l'irrégularité de la taxe sur les 3 % de dividendes trouvent, à l'instar des autres principales provisions pour litige, une traduction dans la loi de programmation financière pour 2018-2022 (Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022). Une comptabilité générale efficiente permet alors d'apprécier la situation financière de l'État au regard des objectifs européens institués par le pacte de stabilité et de croissance dès lors que les décaissements futurs influenceront la trajectoire financière. Pourtant, les risques budgétaires inhérents à l'irrégularité de la taxe sur les 3 % de dividendes n'ont pas été suffisamment anticipés. Pour M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général sur la loi de programmation financière, « l'annulation de la taxe 3 % sur les dividendes complique la tâche du Gouvernement » pour ramener le déficit sous le seuil de 3 % du PiB20. Outre le fait que la meilleure connaissance du patrimoine futur de l'État participe de la sincérité budgétaire - en anticipant les futures sorties de caisses - l'inscription en provisions a une utilité pour réduire le coût inhérent aux contentieux pendants ou à venir.

La comptabilité générale permet, enfin, aux DAJ de proposer des modes alternatifs de règlement des litiges et, donc, d'éviter un règlement juridictionnel de ceux-ci. En effet, dès lors que l'appréhension des risques budgétaires passe nécessairement par une connaissance précise des affaires, cela permet d'envisager des règlements alternatifs de conflits, et donc de diminuer le coût des affaires, principalement lorsqu'il s'agit de contentieux de série. Par exemple, à la suite d'arrêts du Conseil d'État du 14 novembre 2011 (CE 14 nov. 2011, n° 334197, M. B. c/ Min. de l'Alimentation et CE, 14 nov. 2011, n° 341325, Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche c/ Camblong) qui ont condamné l'État à réparer les préjudices résultant de l'absence d'affiliation des vétérinaires sanitaires aux régimes général et complémentaire de sécurité sociale, l'État a mis en place un système d'indemnisation

amiable pour les près de 1000 vétérinaires concernés. L'avantage d'une telle procédure de transaction précontentieuse, outre la participation au désengorgement des tribunaux, ressort d'un encadrement des coûts afférents à une condamnation juridictionnelle tels que les dépens²². Malgré tout, cette procédure reste encore sous-utilisée, ce qui illustre une des failles de la comptabilité générale, peu mobilisée par les acteurs. Cette sous-utilisation découle d'une prise en compte limitée de provisions ou d'une inscription inférieure au risque encouru. Pour l'inspection générale de l'administration, la difficulté de procéder à des arrangements amiables - moins coûteux pour les finances publiques - réside d'une sous-budgétisation au stade de la loi de finances initiale. Ainsi, la dilution du lien entre comptabilité générale et comptabilité budgétaire engendre cette situation ubuesque où des modalités alternatives de règlement des litiges sont impossibles à mettre en œuvre faute d'anticipation des risques et de leur traduction en loi de finances.

Mais, les limites de l'inscription des provisions pour litige en comptabilité générale dépassent ce seul cadre, elles découlent plus largement d'un faible intérêt pour la provision pour litige et pour la comptabilité générale.

B. Les limites d'une inscription en comptabilité générale

L'introduction, par la LOLF, de la comptabilité générale n'a pas (encore) rempli l'ensemble de ses objectifs. Si, 10 ans après son entrée en vigueur, la Cour des comptes estime qu'elle apporte des informations utiles, elle demeure sous-utilisée. Les provisions pour litiges n'échappent pas à la règle. D'abord, les liens entre la comptabilité générale et la comptabilité de caisse apparaissent trop ténus, exception faite des litiges fiscaux. Pour ces derniers, la mission « Remboursements et dégrèvements » permet d'identifier les conséquences financières, en comptabilité de caisse, des risques identifiés en comptabilité générale. En conséquence, l'existence d'une mission spécifique sur les litiges fiscaux engendre une comparaison opportune entre les risques préalablement identifiés et évalués et les véritables suites financières traduites en comptabilité de caisse. Cette liaison des

comptabilités doit permettre une approche performante de l'action publique. L'association des modes de comptabilité est accentuée par le fait que la mission « Remboursements et dégrèvements » est dotée de crédits évaluatifs (article 9 et 10 de la LOLF) dès lors que le montant exact des sommes à verser n'est pas connu à l'avance. En conséquence, la comptabilité générale est indispensable pour procéder à une évaluation sincère des dépenses à venir. Également, cette connexion permet rétrospectivement d'appréhender si la provision était proche de la réalité identifiée par le décaissement.

Pour les provisions ne concernant pas les contentieux fiscaux, qui ne correspondent donc pas au champ d'application de la mission « Remboursements et dégrèvements », le lien entre comptabilité générale et comptabilité de caisse est presque inexistant. Dans cette hypothèse, les décaissements sont éparpillés dans différentes missions et différents programmes. Par exemple, au sein du ministère de la transition écologique et solidaire, la prise en compte des contentieux est répartie entre différentes actions, elles-mêmes composant différents programmes de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ». Au sein de cette mission, l'action n°2 « Logistique, formation et contentieux » du programme 113 « Paysages eau et biodiversité » intègre les crédits ouverts pour répondre aux contentieux en matière d'« ingénierie publique concurrentielle, sites, publicité, eau et biodiversité ». Si le « Bleu budgétaire » de cette mission fait référence aux provisions éventuelles, il n'en reste pas moins que l'information est éparpillée et difficilement accessible faute de document global permettant de retracer l'ouverture de l'ensemble des crédits ouverts pour répondre aux contentieux de l'État et d'en suivre l'emploi.

La lisibilité comptable des litiges non fiscaux de l'État est ainsi délicate. Cette scission entraîne plusieurs difficultés. D'abord, la comptabilité générale apporte peu d'éléments tangibles permettant aux parlementaires d'apprécier la sincérité des sommes inscrites dans les programmes supportant les coûts financiers des litiges non fiscaux. L'utilité de l'inscription des provisions pour litiges est ainsi en partie remise en cause. De plus, au niveau des débats

parlementaires, les provisions pour litige ne font pas l'objet de discussions particulières qu'il s'agisse de la loi de finances ou de la loi de règlement, exception faite des contentieux conséquents comme la taxe sur les 3 %. La logique comptable introduite par la LOLF n'est donc pas encore pleinement effective ; elle n'a pas apporté « une contribution décisive à la modernisation de la gestion publique » en matière de contentieux de l'État. Pour la Cour des comptes, l'introduction d'une comptabilité générale devait permettre tant un « meilleur contrôle parlementaire » qu'une « amélioration de gestion des services de l'État ». Or, si le contrôle parlementaire concernant les provisions pour litige est particulièrement embryonnaire, cette évolution comptable n'a que peu ou prou amélioré la gestion par les services de l'État.

En effet, la sous-utilisation par les parlementaires et le Gouvernement de la comptabilité générale engendre des coûts financiers pour l'État. En effet, dès lors qu'une provision est inscrite en comptabilité générale, c'est qu'il y a un risque de décision juridictionnelle engageant les finances publiques. Ainsi, cette inscription devrait en toute logique justifier que les pouvoirs publics se questionnent sur le maintien de la disposition en cause - qu'elle soit législative ou réglementaire et ce avant la décision de justice. Les exemples récents des contentieux importants financièrement démontrent plutôt l'inverse. Malgré un doute sérieux sur la conformité d'une disposition, les pouvoirs publics ne discutent pas de sa modification avant la décision de justice qui va obérer les finances de l'État. Concernant la taxe sur les 3 %, dès 2015, soit deux ans avant la décision de la Cour de justice de l'Union européenne, un risque avait été identifié par l'inscription d'une provision en comptabilité. Ainsi, deux années d'application de cette disposition auraient pu échapper aux contentieux si la disposition avait été modifiée ou supprimée à la date de l'inscription en provision.

Vingt ans après l'entrée en vigueur de la LOLF, la comptabilité générale n'a pas encore atteint tous ses objectifs. Surtout, en matière de litiges de l'État, elle demeure trop inefficace empêchant une approche performante des conséquences financières qui en découlent. Tant que cette comptabilité ne sera pas

adoptée par les parlementaires, elle demeura un outil de luxe dont on ne se sert pas tous les jours.

TRESOR PUBLIC

JF 2025 : La réforme des juridictions financières.

Première table ronde : «Être une juridiction financière à l'horizon 2025» / Paris, 16 décembre 2021.

GFP N°2-2022 / Mars-Avril 2022

Le régime unifié de responsabilité des gestionnaires publics prévu pour 2022, et qui sera mis en œuvre par la Cour des comptes, s'inscrit en continuité avec le régime aujourd'hui sanctionné par la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), dont les infractions et la jurisprudence constitueront le socle.

J'ai dix minutes, au sein de cette table-ronde consacrée aux régimes de responsabilité des gestionnaires et des comptables publics, pour vous expliquer pourquoi, en complément de Christophe PIERUCCI, il n'est pas du tout surprenant pour moi que le régime unifié de responsabilité prévu par la future réforme soit l'héritier du régime aujourd'hui sanctionné par la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), et pour vous convaincre que ce régime, adapté aux besoins de la gestion publique moderne, est de ce fait plus que jamais indispensable.

1 Pourquoi il n'est pas étonnant que le nouveau régime de responsabilité unifié soit l'héritier du régime sanctionné par la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)

Deux raisons principales peuvent expliquer, à mon avis, que le nouveau régime unifié de responsabilité des gestionnaires publics s'inscrit dans la continuité avec le régime issu de la loi du

25 septembre 1948 «tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire», ensuite codifiée dans le livre III du code des juridictions financières (CJF).

A. L'œuvre jurisprudentielle de la CDBF est riche et convaincante

Certes les critiques à l'égard de la CDBF sont nombreuses et récurrentes (lenteur de la procédure, rareté des arrêts, excès de classements, champ trop limité des justiciables, etc.), mais sur le fond, je considère que la CDBF a réussi : avec ses 254 arrêts rendus à ce jour⁴ – qu'il faut prendre la peine de lire – elle couvre à peu près tous les cas de figure qui peuvent se présenter dans la gestion publique entendue au sens large.

Certes 254 arrêts en plus de 70 ans d'existence, c'est peu en moyenne annuelle, mais la qualité des arrêts est peu contestable (et d'ailleurs peu contestée, y compris par le juge de cassation) ; et la CDBF a fait preuve d'une capacité reconnue à créer des constructions jurisprudentielles (par exemple la faute grave de gestion, à l'origine jurisprudentielle mais qui se trouve progressivement consacrée explicitement dans la loi).

Si la CDBF disparaît l'année prochaine, en tant qu'institution, le régime qu'elle sanctionne aujourd'hui survivra, sous forme certes un peu modifiée, mais la filiation est évidente ; la CDBF

laissera un héritage très précieux, un corpus jurisprudentiel qui servira au nouveau régime. Les critiques à l'égard de la CDBF portent essentiellement sur son organisation et la pratique, mais pas sur les fondements de ce régime, qui restent pertinents. Le régime CDBF a fait ses preuves, il fonctionne (certes pas assez...); il fonctionne y compris dans son volet dissuasif, difficile à quantifier certes, mais réel et qu'il ne faut pas sous-estimer. A cet égard, la CDBF contribue bien à la «discipline budgétaire et financière» des gestionnaires publics, par son existence même.

B. Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables publics ne pouvait pas fonder un régime unifié

Parmi les deux branches existantes de responsabilité en droit public financier (RPP et CDBF), c'est bien la 2^e qui «gagne» historiquement, alors même que c'est le régime le plus «jeune» (1948).

Il ne pouvait pas en aller autrement : même si la RPP dispose de l'ancienneté, que c'est bien elle qui est au cœur des juridictions financières, elle n'est au fond qu'un régime spécial, très limité (aux comptables publics, puis aux comptables de fait), alors que le régime issu de la loi de 1948 est, de par son champ et sa nature, « le » régime général de responsabilité en droit public financier. Il englobe même les comptables et les comptables de fait, ce qui rend d'ailleurs possible la réforme aujourd'hui envisagée.

La RPP, régime civiliste fondé sur la réparation plus que sur la faute, ne pouvait pas servir de modèle pour un régime unifié (cf. le précédent de la loi du 10 août 1922 qui crée une RPP pour les ordonnateurs et qui s'est révélée inapplicable) ; le fondement de la RPP, habilement conçu car exerçant une pression sur les ordonnateurs sans les viser

directement, n'a jamais pu être réalisé de façon «pure», comme le montrent les aménagements structurels de celle-ci (remise gracieuse des débits par le ministre des finances ; possibilité d'assurance contre le « risque RPP ») ; les critiques à l'égard de la RPP, régime si particulier, qui a eu son heure de gloire et ses mérites, se sont multipliées depuis une trentaine d'années, et il n'a pas su être réformé suffisamment, malgré les évolutions législatives profondes effectuées entre 2006 et 2017, pour rester cohérent avec l'évolution de la fonction financière, de plus en informatisée et intégrée ; le modèle pour une réforme d'ensemble des régimes de responsabilité ne pouvait donc, malgré sa relative discrétion, qu'être le régime CDBF...

2 Pourquoi le régime de responsabilité de droit public financier est adapté aux besoins de la gestion publique moderne

Trois éléments peuvent être avancés en ce sens : ce régime de responsabilité de droit public financier est légitime, pertinent et même indispensable.

A. Légitime

L'existence d'un régime de responsabilité de droit public financier est légitime pour deux motifs essentiels.

La responsabilité des gestionnaires publics est légitime d'abord parce qu'elle est enracinée dans nos fondements constitutionnels. On cite toujours l'article 15 de la Déclaration des droits de 1789, selon lequel «la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration» ; en réalité, on ne devrait pas isoler cette disposition, mais la comprendre dans sa continuité avec l'article 14 de la Déclaration des droits de 1789 qui le précède et l'article 16 qui lui succède et qui affirme le principe de la séparation des pouvoirs. Je

rappelle que l'article 14 ne prévoit pas seulement le consentement à l'impôt, mais également le droit « d'en suivre l'emploi » ; l'article 15 fonde les régimes de responsabilité des agents publics (selon René Chapus, l'article 15 «donne un fondement constitutionnel à la compétence des juridictions financières à l'égard des comptables et des ordonnateurs», et donnerait même une base à toute forme de responsabilité des agents, y compris la responsabilité pour faute personnelle). Il convient à cet égard de souligner deux points fondamentaux : premièrement, les rédacteurs de l'article 15 de la Déclaration des droits de 1789 ont clairement voulu, en demandant aux administrateurs de rendre compte, instituer un principe de responsabilité de ces derniers, peu développé sous l'Ancien Régime. Deuxièmement, les rédacteurs de la Déclaration des droits de 1789 avaient un temps envisagé de fusionner les articles 15 et 16, au titre de la séparation des pouvoirs. Autrement dit, cet agencement signifie : le citoyen doit consentir à l'impôt et pouvoir en suivre l'emploi, ce qui exige un contrôle (art. 14) ; les agents publics qui gèrent cet argent issu des impôts doivent rendre des comptes et engager leur responsabilité (art. 15) ; la séparation des pouvoirs exige que le contrôle, et a fortiori la sanction, soient séparés de la gestion elle-même. D'où la nécessité d'une indépendance de la juridiction financière : le contrôle interne ne suffit pas, les sanctions managériales ou disciplinaires non plus. Vous voyez donc que si la fonction de contrôle de régularité externe et de sanction ne figure pas dans la Constitution, à la différence d'autres missions des juridictions financières, elle dispose néanmoins de fondements constitutionnels solides.

Le régime de responsabilité de droit public financier est légitime ensuite parce qu'il est différent et complémentaire des autres

régimes de responsabilité : le droit pénal ne peut pas et ne doit pas tout faire, sinon la gestion publique serait tétanisée par le risque pénal ; l'existence d'un régime de type «sanctions administratives prononcées par un juge spécialisé» permet donc de limiter le risque de pénalisation excessive. Et nous avons vu à l'instant que la responsabilité managériale ou disciplinaire, internes à l'administration, sont insuffisantes.

B. Pertinent

Le régime de responsabilité de droit public financier est pertinent de par ses caractéristiques :

Il couvre tous les acteurs de la gestion publique (là où la RPP ne vise que les comptables), quelle que soit la nature de la structure (État, établissement public national, établissement public local, entreprise publique, association subventionnée...), et quelle que soit la fonction exercée par la personne (certes avec des exceptions : ministres et élus) ;

Il est complémentaire aux contrôles effectués par les juridictions financières – Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes – ou par toutes les autres structures de contrôle, dont il constitue l'une des suites possibles ; en même temps, il crédibilise le contrôle (car un contrôle sans sanction n'a pas la même autorité à l'égard du contrôlé) ;

Il est répressif, donc «libéral», car fondé sur une recherche exceptionnelle de la responsabilité d'un individu, et non sur un dommage plus ou moins abstrait et une présomption de responsabilité automatiquement attachée ; ce régime est donc respectueux du principe de liberté de gestion, nécessaire pour atteindre la performance, tout en traçant des limites à cette liberté ; et plus on donne de liberté aux gestionnaires (c'est la tendance depuis plus de

20 ans, cf. LOLF13), plus l'existence d'un système répressif, de sanction ex post gradué en fonction de la gravité de la faute, est pertinent (cf. colloque de 2005 Finances publiques et responsabilité. L'autre réforme).

Il est juste, car il est basé sur une faute caractérisée d'une certaine gravité – la faute de gestion. Il faut prouver une faute, là où dans la RPP on part du dommage, sans pouvoir appréhender la faute, qui est présumée, au regard des circonstances. D'où un sentiment d'injustice qui a porté tort à la RPP. Un vrai juge doit pouvoir appréhender un comportement individuel au regard des circonstances de gestion, et c'est le cas dans le régime CDBF et demain le régime unifié ;

Il dispose de la capacité de s'adapter, de par ses infractions, à la diversité des modes de gestion dans la sphère publique et aux évolutions qu'en- traîne la modernisation de la fonction financière («plasticité»).

C. Indispensable

Le régime unifié hérité de la CDBF est indispensable parce qu'il répond à une demande sociale ; Le régime de responsabilité de droit public financier est fondé sur des infractions qui sanctionnent le non-respect de règles. C'est là sa nature pro- fonde : protéger les règles qui elles-mêmes protègent la gestion publique. Donc l'objectif est la protection du droit public financier, et non la répression des malhonnêtetés (qui relève du pénal). Autrement dit, notre régime de responsabilité ne sanctionne pas la « corruption », au sens large ; mais il protège les règles qui elles-mêmes doivent contribuer à éviter la corruption. Le droit public financier est donc le premier étage.

* * *

Je voudrais pour conclure évoquer la mémoire de deux personnages clés, qui ont été

visionnaires et auxquels il faut rendre hommage. L'un est très connu, l'autre moins.

1. Charles Henri FRAPPART. C'est ce magistrat à la Cour des comptes qui, en tant que conseiller au cabinet de Robert Schuman, ministre des finances, a rédigé en 1947-1948 l'avant-projet de ce qui allait devenir la loi de 1948 créant la CDBF. C'est une rupture historique, car jusque-là, la responsabilité des ordonnateurs en France était d'une part essentiellement politique, et d'autre part toutes les tentatives d'aligner les ordonnateurs sur la RPP des comptables ne pouvaient qu'échouer, car impraticables (cf. loi de 1922 précitée). Donc Frappart débloque la situation en contournant ces deux écueils : premièrement, il abandonne l'idée d'une réparation civile des dommages, impossible (mais conceptuellement la doctrine restait focalisée sur ce modèle), au bénéfice d'une amende ; deuxièmement il contourne le problème de la responsabilité politique en scindant en deux les ordonnateurs, les fonctionnaires étant soumis au nouveau régime, mais les politiques non (souvent critiqué aujourd'hui, mais c'était le prix à payer pour mettre fin au sacro-saint principe d'irresponsabilité des ordonnateurs en France). Il n'est pas un hasard que cette conception moderne soit le fruit des réflexions d'un homme qui a essentiellement fait une carrière de management et de conseiller politique, comme membre de cabinets de ministres des finances, puis comme banquier. Bon juriste et magistrat, c'était surtout un bon connaisseur du monde de la gestion publique, un praticien.

2. Philippe SÉGUIN : il avait compris, en arrivant à la tête de la Cour des comptes et en présidant personnellement la CDBF, que c'est le régime sanctionné par cette dernière qui pouvait servir de fondement pour un régime modernisé. Il avait donc porté l'initiative d'une réforme d'ampleur, demeurée bloquée après

sa disparition, mais qui préfigurait clairement la réforme désormais décidée.

Je suis donc heureux que les chefs actuels de la Cour, le Premier président Pierre MOSCOVICI, et Mme la Procureure générale Catherine HIRSCH s'inscrivent dans cette belle tradition. Reste à espérer que la réforme annoncée pour 2022 retiendra des infractions et des règles de procédure adaptées qui permettront d'instaurer ce régime de responsabilité effectif et crédible dont l'ordre public financier a besoin.

La nouvelle responsabilité des ordonnateurs devant la juridiction financière : plus de moyens, mais encore modeste

Christophe PIERUCCI Maître de conférences à l'université Panthéon-Sorbonne (Paris 1)

GFP N° 2-2022 / Mars-Avril 2022

La loi de finances pour 2022 a habilité le Gouvernement à agir par voie d'ordonnance pour réformer la responsabilité des ordonnateurs. En exigeant que la répression des fautes de gestion soit confiée à la Cour des comptes au lieu de la CDBF, elle apporte une louable réponse à l'insuffisance des moyens du juge des ordonnateurs depuis 1948. La responsabilité répressive des ordonnateurs est-elle pour autant en mesure de connaître un réel essor et de devenir moins confidentielle. Les principes essentiels définis par la loi affaiblissent la portée du futur régime de responsabilité et le vouent à demeurer modeste, même si certains facteurs d'équilibre peuvent être envisagés.

L'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 168 de la loi de finances pour 2022 marque le tournant décisif d'un long processus de réflexion et de réforme relatif à la responsabilité des acteurs de la chaîne budgétaire, en gagé depuis la LOLF. La future ordonnance prise à ce titre sur le fondement de l'article 38 de la Constitution devrait transformer l'ensemble des mécanismes de responsabilités dont la juridiction financière a la charge et, notamment, donner un nouveau visage à la responsabilité des ordonnateurs.

Depuis 1948, celle-ci s'est incarnée principalement dans la responsabilité répressive mise en œuvre devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). Or, cette juridiction en tant que telle est appelée à disparaître au début de l'année 2023 au plus tard.

Pourtant, la responsabilité répressive des ordonnateurs peut à plus d'un titre faire figure de « gagnante » dans le processus de réforme engagé. D'abord, parce qu'elle est pérennisée, même si c'est dans un schéma institutionnel profondément transformé. Son ancrage était pourtant faible dans le droit public financier français, comme dans l'identité de la juridiction financière. Si l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 affirme au profit de la société « le droit de demander compte à tout agent public de son administration », sa portée juridique a été longtemps incertaine et la responsabilité personnelle des ordonnateurs est restée relativement étrangère à la pensée financière et au droit positif jusqu'aux années 1947-1948.

L'idée d'une telle responsabilité avait, certes, été évoquée devant l'Assemblée nationale constituante en septembre 1791, mais elle n'a connu ensuite que de rares échos⁵. Quant au droit positif, au-delà de propositions de loi demeurées sans suite, il s'est signalé par quelques textes affirmant la responsabilité des ordonnateurs, mais restés sans grands effets du fait de leur sévérité excessive ou faute de juge compétent.

La loi du 25 septembre 1948 a finalement instauré un véritable régime de responsabilité personnelle des ordonnateurs, mais ce dispositif modeste a objectivement occupé peu de place dans la vie de la juridiction financière française. La responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire et financière est restée discrète et peu productrice d'arrêts. Elle mobilise d'ailleurs de faibles moyens. Aucun

membre de la Cour n’y exerce ses fonctions à titre principal et son personnel permanent est des plus réduits. En 2021 la juridiction a bénéficié de 7,4 équivalents temps pleins seulement.

Dans le cadre de la réforme engagée, la responsabilité répressive des ordonnateurs peut également faire figure de « gagnante » dans la mesure où elle sert de modèle au futur régime de responsabilité commun aux ordonnateurs et aux comptables publics. Selon la loi de finances pour 2022, le régime de responsabilité à venir s’ordonnera autour d’infractions déterminées donnant lieu à des sanctions ayant le caractère de punitions.

Cette consécration d’un régime répressif est assez inattendue. Elle n’est pas voulue par la Déclaration de 1789, laquelle n’impose pas que les agents publics aient à rendre compte de leur gestion selon des mécanismes de type pénal ou quasi-pénal. Du reste, depuis que l’unification de la responsabilité des acteurs de l’exécution budgétaire est évoquée, l’idée d’un alignement sur le modèle répressif n’a pas été souvent défendue. Elle ne ressortait pas de la réflexion fondamentale d’Hélène Gisserot, lors du colloque sur la responsabilité des gestionnaires organisé en 2005 à l’initiative de la Cour des comptes.

Elle était également absente du projet de réforme souhaité en 2009 par le Premier Président Séguin, matérialisé par une proposition de loi entendant donner aux ordonnateurs et aux comptables le même juge, sans unifier cependant leurs régimes de responsabilité. Portée par le Rapport Bassères de juillet 2020, l’idée d’une unification des responsabilités sur le modèle répressif n’était donc pas dominante. Le succès de cette option peut toutefois s’expliquer, notamment par la coloration plus répressive prise par la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics depuis 2011, qui l’a quelque peu rapprochée de la logique actuelle de la responsabilité des ordonnateurs.

La « victoire » de la responsabilité répressive des ordonnateurs – pérennisée et prise pour modèle – est donc patente, mais elle est peut-

être plus symbolique que réelle. Il n’est pas sûr, en effet, que la répression financière des ordonnateurs connaisse de véritables progrès avec la mise en place d’un cadre rénové en 2023. Certaines des faiblesses du mécanisme actuel vont assurément être remises en cause. Toutefois, le dispositif en cours d’élaboration laisse entrevoir de nouvelles limites compte tenu des différents impératifs pris en considération et qui sont inégalement favorables à l’essor de la responsabilité personnelle des ordonnateurs.

La réforme engagée traduit, d’abord, la conviction que la juridiction financière a sa part dans la restauration de la confiance publique. En devenant plus visible, la responsabilité des ordonnateurs devant le juge financier doit favoriser la transparence de l’action publique et contribuer aussi à limiter la pénalisation de notre droit. En même temps, il s’agit de « concilier régularité de la gestion publique et incitation des gestionnaires à une prise de risques ». En d’autres termes, l’action publique « a besoin de responsables qui ont le courage de la prise de décision, sans craindre de voir leur responsabilité engagée – sur le plan juridictionnel – pour le moindre manquement et la moindre irrégularité ».

A cette considération s’ajoute la certitude qu’en matière de qualité de la gestion publique, tout ne peut être attendu de la menace d’une sanction par une juridiction spécialisée. Il conviendrait ainsi de laisser un plus grand espace à d’autres mécanismes et, en particulier, à la « responsabilité managériale », instrument de gestion interne des administrations.

Dans ces conditions, l’évolution dessinée par la loi de finances pour 2022 apparaît mitigée. Si la responsabilité répressive des ordonnateurs obtient des moyens lui permettant d’être moins confidentielle à l’avenir (I), elle risque cependant d’être affaiblie dans sa portée (II). Les détails de l’ordonnance à venir ne sont sans doute pas encore tous connus, mais la loi de finances pour 2022 définit assez clairement les orientations du futur dispositif pour permettre d’en anticiper les principaux effets.

1 Une responsabilité financière des ordonnateurs moins confidentielle

La responsabilité répressive des ordonnateurs manque actuellement de visibilité dans l'espace public. Il faut dire qu'elle se traduit par un très faible nombre d'arrêts et se caractérise par la grande prudence de la CDBF dans la mise en jeu de la responsabilité et sa sanction. Mais avec la réforme engagée et, notamment, le transfert à la Cour des comptes de la mise en œuvre de cette responsabilité, le juge des ordonnateurs devrait être en mesure de rendre de plus fréquents arrêts et de faire preuve de moins de retenue que la CDBF dans la répression financière.

A. La capacité du juge des ordonnateurs de rendre de plus fréquents arrêts

B.

Plusieurs des évolutions attendues par la loi de finances pour 2022 vont dans le sens d'un renforcement de l'activité du juge des ordonnateurs. Il s'agit, en premier lieu, de l'augmentation des moyens de la juridiction financière chargée de mettre en œuvre le régime de responsabilité de ces acteurs. La faiblesse des moyens de la Cour de discipline budgétaire et financière a durablement limité sa capacité de jugement à quelques arrêts par an seulement. Or, selon la loi de finances, c'est la Cour des comptes qui sera à l'avenir le juge de première instance de cette forme de responsabilité. Alors que la loi affirme depuis 1807 qu'elle n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, la Cour devient donc leur juge de droit commun et assumera les fonctions auparavant dévolues à la CDBF. La loi de finances précise qu'« au sein de la Cour des comptes, une chambre [sera] compétente en première instance ». Il s'agit de la septième chambre de la Cour des comptes de création récente et seule en charge du contentieux. Les arrêts de la Cour des comptes seront susceptibles de recours devant une nouvelle « Cour d'appel financière » dont la composition sera inspirée de celle de l'actuelle CDBF. Ce changement représente un progrès important en termes de moyens par rapport à une CDBF composée de magistrats exerçant ailleurs leur activité principale. Rapportée à l'organisation

de cette Cour, la mobilisation de magistrats financiers réunis au sein d'une chambre dédiée marquera une véritable amélioration sur le terrain des moyens, même si cette formation aura également en charge des affaires mettant en jeu la responsabilité de comptables publics et si tous ces magistrats n'exerceront pas ces fonctions juridictionnelles à titre principal. En effet, selon le projet de loi, la chambre comptera des magistrats de la Cour des comptes «et des chambres régionales et territoriales des comptes», ces-derniers étant visiblement amenés à prendre part ponctuellement à cette activité contentieuse.

L'accélération des procédures prévue par la loi de finances pour 2022 est également propice à une plus grande activité du juge des ordonnateurs. Les délais de jugement apparaissent dans l'ensemble peu préoccupants devant la CDBF. Néanmoins, en 2020, « la durée totale d'une affaire » devant cette Cour s'est située entre 941 et 1 477 jours», soit une moyenne de 41 mois. Dans la mesure où les projets de loi de finances ont retenu ces dernières années un indicateur de résultats fixé à 36 mois, la performance réalisée méconnaît la cible de l'indicateur.

Il importe de souligner que ce dépassement s'explique en partie par la crise sanitaire, qui a conduit au décalage de plusieurs audiences. D'autres facteurs de ralentissement sont moins conjoncturels et tiennent aux moyens limités de la Cour, à « l'irruption des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) dans les procédures », à l'existence d'un volet pénal concernant certaines affaires qui conduit «compte tenu notamment de la règle non bis in idem [à laisser] certains dossiers (...) en attente, le temps que la procédure pénale s'achève » ou encore, à la complexité de certaines affaires, qui peut justifier une période d'instruction prolongée.

Selon l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2022, il est donc prévu que « la procédure sera accélérée par rapport à l'actuelle CDBF ». L'article 168 de la loi de finances habilite ainsi le Gouvernement à prendre des mesures permettant de « définir

les règles procédurales du nouveau régime en garantissant [notamment] la célérité des procédures». Cette accélération, propre à garantir des délais de jugement raisonnables aux justiciables, favorise aussi la production d'arrêts plus fréquents.

De même, la redéfinition des autorités ou personnes habilitées à saisir la juridiction des ordonnateurs pourrait être de nature à renforcer son activité. Le projet de loi de finances pour 2022 confie ainsi au Gouvernement le soin « d'adapter le rôle du ministère public et la liste des autorités ou personnes habilitées à lui déférer des faits ressortissants à ce nouveau régime ». En fonction de sa mise en œuvre cette disposition pourrait favoriser une hausse des saisines de la nouvelle juridiction financière des ordonnateurs, justement dotée de moyens plus importants, et donc aboutir à des arrêts plus nombreux.

Tout un ensemble d'éléments semble ainsi de nature à permettre une activité soutenue de la Cour des comptes juge des ordonnateurs. Dès lors, la mise en œuvre du régime de responsabilité applicable pourrait être marquée par une moindre retenue de sa part.

C. Une répression financière moins retenue

Dans la mesure où la répression vise à « empêcher le coupable de causer de nouveaux dommages [et à] dissuader les autres d'en commettre de semblables », il importe de « choisir des peines et une manière de les infliger qui, toute proportion gardée, fassent l'impression la plus efficace et la plus durable sur l'esprit des hommes et la moins cruelle sur [la personne] du coupable ».

En matière de responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire et financière, cet équilibre est particulièrement délicat à atteindre. La compétence étendue de la Cour s'agissant des personnes et le caractère très large de certaines incriminations – en particulier à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières (CJF) – expose

théoriquement à la répression une grande quantité de comportements répréhensibles. Or, la CDBF n'a que rarement l'occasion de statuer. Compte tenu de ses moyens et de son organisation, elle est effectivement en mesure de rendre 7 à 8 arrêts par an en moyenne. Il s'agit donc, par de rares condamnations, de produire une impression suffisamment dissuasive sur un grand nombre de délinquants potentiels, sans pour autant accabler les quelques individus déférés devant la Cour. Ce serait punir les gestionnaires poursuivis pour tous les délinquants potentiels laissés à l'écart de ces procédures. L'orientation retenue par la CDBF est plus respectueuse de la personnalité de la répression, selon laquelle « tout acte n'entraîne la répression de son auteur que s'il lui est imputable personnellement »

Évitant ainsi de « faire des exemples », la Cour manifeste aussi une inclination à la clémence quelque peu excessive. Les amendes ne sont décidées qu'au terme d'un scrupuleux examen des circonstances propres à chaque affaire. Pour moduler le montant de l'amende entre le minimum et le maximum prévu par la loi pour chaque infraction, la Cour a développé sans aucun support textuel la prise en considération des circonstances, notamment « atténuantes », propres à chaque situation délictueuse. Cette extrême attention aux réalités de chaque affaire conduit la CDBF à prononcer des amendes généralement faibles, même si dans quelques cas, elle a condamné les personnes en cause à des montants élevés. Elle peut aussi amener la Cour à une clémence exagérée. Dans ces conditions, comme le reconnaît la Cour de discipline budgétaire et financière elle-même son activité « contribue à la diffusion d'une culture de rigueur et de bonne gestion dans la sphère publique » plus qu'elle ne suscite un effet de dissuasion.

Cette retenue de la Cour dans la sanction des ordonnateurs pourrait être remise en cause dans le cadre du nouveau dispositif confié à la Cour des comptes. A partir du moment où il n'est plus exceptionnel qu'un ordonnateur soit déféré devant le juge financier, la mise en jeu de la responsabilité et la sanction des infractions devrait en effet s'appliquer plus

normalement et sans excès d'indulgence. En d'autres termes, s'il n'est plus exceptionnel qu'un ordonnateur soit poursuivi devant le juge financier, la jurisprudence relative aux circonstances atténuantes pourrait devenir moins tolérante.

Au total, la responsabilité des ordonnateurs devant la juridiction financière étant plus fournie et donnant lieu à des sanctions plus fréquentes et plus marquantes, elle dissuaderait les gestionnaires publics de commettre des fautes de gestion. Plus visible, elle contribuerait à la restauration de la confiance publique et représenterait une réelle alternative à la répression pénale.

2 Une responsabilité financière des ordonnateurs d'une portée affaiblie

Le nouveau mécanisme risque cependant de se traduire par un affaiblissement de la portée de responsabilité répressive des ordonnateurs, qui devrait contrarier ces attentes et les avancées rendues possibles. Une telle évolution tient aux restrictions apportées au champ de la répression financière des ordonnateurs. Certains correctifs, facteurs d'équilibre, peuvent néanmoins être envisagés.

A. Des restrictions au champ de la répression financière des ordonnateurs

B.

Plusieurs changements viennent limiter la portée réelle du futur régime de responsabilité. Il s'agit, en premier lieu, de la redéfinition exigeante des infractions. Aux termes de la loi, une simple irrégularité sans conséquences préjudiciables suffit à engager la responsabilité de l'ordonnateur devant la CDBF sur le fondement de l'article L.313-4 du CJF, qui incrimine principalement le manquement aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses. Le Conseil d'État l'a confirmé très tôt : « l'incidence financière [de l'irrégularité est] sans influence sur les éléments constitutifs de l'infraction. » En d'autres termes, aucune conséquence dommageable n'est nécessaire pour que celle-

ci soit constituée. La définition particulièrement peu exigeante de l'infraction explique que la très grande majorité des comportements dont est saisie la Cour tombent sous le coup de cette disposition. Or, l'ordonnance attendue est appelée à rompre avec cette conception. La loi de finances habilite en effet le Gouvernement à « définir un régime d'infractions financières sanctionnant [uniquement] la faute grave (...) ayant causé » à l'organisme public dont dépend l'ordonnateur « un préjudice financier significatif ».

Cette orientation se recommande notamment de « la cohérence » de la future responsabilité des gestionnaires « avec l'ensemble des règles gouvernant la gestion publique » et, notamment, la logique de « ciblage des contrôles sur les opérations à enjeux ».

Sans doute convient-il de relativiser les évolutions qu'impliquent ces exigences nouvelles. La CDBF a déjà l'habitude de concentrer en fait son action sur des fautes assez significatives et cette priorité s'est manifestée dès les débuts de son activité. Son rapport de 1960 soulignait ainsi que la Cour était « trop consciente de la portée morale plus encore que matérielle de ses arrêts pour retenir des infractions vénielles peu conciliables avec la solennité de sa procédure ».

Sans juger que la gravité conditionnait l'existence de l'infraction et le prononcé de sanctions, la Cour s'est donc concentrée sur la répression d'irrégularités significatives. Depuis plusieurs années, elle ne proclame plus aussi explicitement avoir « vocation, par l'exemplarité de ses décisions, à examiner des irrégularités significatives ». Mais il suffit de lire ses décisions et de suivre les décisions de classement du procureur général pour constater la priorité donnée à la poursuite et au jugement de pareils agissements. En ce qu'elle interdit à l'avenir la poursuite et la sanction des simples fautes dans le système à venir, la loi de finances pour 2022 rejoint donc une pratique déjà bien établie.

Une véritable restriction à la répression financière réside, en revanche, dans le fait que seule puisse être incriminée une faute ayant

causé « un préjudice financier significatif ». Il convient de bien mesurer la portée de cette double exigence : un « préjudice », mais encore un préjudice « significatif ».

La grande majorité des infractions constatées par la CDBF relèvent de l'article L. 313-4 du CJF, qui incrimine l'irrégularité sans considération pour ses éventuelles conséquences préjudiciables. Certes, la Cour se montre attentive aux affaires dans lesquelles les faits relèvent aussi de l'article L. 313-6, c'est-à-dire l'infraction d'avantage à autrui causant un préjudice et les poursuites et arrêts concernent fréquemment de tels agissements. Mais les décisions punissant des irrégularités sans préjudice sont chose courante, comme le montrent encore plusieurs des arrêts rendus en 2021. Si la CDBF peut se montrer attentive aux conséquences dommageables d'une infraction d'irrégularité c'est, d'une part, au stade des poursuites, afin de se concentrer sur des affaires particulièrement édifiantes et, d'autre part, au stade de la détermination de la sanction.

Pour autant, dans une même affaire, lorsqu'un préjudice est identifié et a été causé par certaines seulement des différentes irrégularités relevées, cela n'empêche pas la sanction des autres irrégularités. Limiter le nouveau régime de responsabilité des ordonnateurs aux infractions causant un préjudice représente donc une réduction du champ de la répression financière. Il empêche en effet de poursuivre, constater et sanctionner une irrégularité qui n'aurait pas entraîné de préjudice, quand bien même celle-ci présenterait un caractère de gravité tenant par exemple à l'importance des règles méconnues.

Cette première atteinte est encore accentuée par l'exigence d'un préjudice « significatif » par la loi de finances pour 2022. La plupart des infractions actuellement définies au Livre III du CJF n'exigent pas la survenue d'un préjudice pour être constituées. Sur les deux infractions comportant un tel élément, seule l'infraction introduite à l'article L. 313-7-1 en 1995 est conditionnée par l'existence d'un « préjudice

grave ». Cette disposition est d'ailleurs restée sans suite. Compte tenu de la nouvelle exigence généralisée d'un préjudice « significatif », les agissements des ordonnateurs susceptibles d'être déférés devant la Cour des comptes devraient eux-mêmes représenter un ensemble restreint et, en tout état de cause, moins dense que l'ensemble des faits dont la CDBF peut connaître.

Dans ces conditions, en dépit de moyens plus importants, le nombre d'arrêts rendus par le nouveau juge des ordonnateurs risque d'être fort limité. Il n'est donc pas étonnant que le projet de loi de finances pour 2022 anticipe, responsabilité des ordonnateurs et des comptables confondues, « un nombre de jugements de première instance moins élevé que ceux actuellement rendus par la Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière réunies ».

La restriction du champ de la répression financière des ordonnateurs résulte, en second lieu, de la redéfinition des sanctions. D'un côté, la loi de finances pour 2022 prévoit une extension de la gamme des sanctions, en disposant que la Cour des comptes pourra décider de prononcer en plus des amendes « une peine complémentaire d'interdiction (...) d'avoir la qualité d'ordonnateur pour une durée déterminée ». Mais de l'autre, s'agissant de l'amende, sanction principale, le texte prévoit un net abaissement de leur montant maximum. Selon l'état actuel du droit, l'auteur d'une infraction relevant de la Cour de discipline budgétaire et financière s'expose à des peines d'amende pouvant atteindre un montant particulièrement élevé. La majorité des infractions exposent ainsi ceux qui en sont responsables à une amende dont le minimum ne peut être inférieur à 150 euros et dont le maximum peut « atteindre le montant du traitement ou du salaire brut annuel qui lui était alloué » à la date des faits. Quant à l'infraction définie à l'article L. 313-6 du CJF, elle est passible d'une amende dont le minimum est de 300 euros et le maximum correspond au double du montant du

traitement ou salaire brut annuel alloué à l'intéressé.

Or, dans le système à venir, si le montant des amendes sera toujours « fixé en fonction de la rémunération des agents concernés », la loi indique qu'il « sera plafonné au plus à six mois de rémunération ». Le montant maximum des amendes est ainsi ramené à la moitié du plafond existant pour la plupart des infractions et même au quart du montant maximal pour l'une d'entre elle (L. 313-6). Pour certaines des infractions, conformément aux possibilités ouvertes par la loi de finances, le Gouvernement envisage même un plafonnement des sanctions limité à un mois de rémunération.

C. De possibles correctifs, facteurs d'équilibre

Face à cet affaiblissement de la portée de la responsabilité des ordonnateurs le principal correctif relève de la juridiction financière elle-même. L'actuelle responsabilité des ordonnateurs devant la CDBF montre que la Cour ne se contente pas de mettre en cause l'auteur direct d'une infraction. Elle retient non seulement la responsabilité de l'auteur matériel de l'infraction, mais également celle des responsables de second rang qui ont favorisé la réalisation de l'infraction par une faute non intentionnelle telle que l'insuffisance dans l'organisation du service, le défaut de surveillance ou la négligence. Tous s'exposent, autant que le « lampiste », à la répression financière.

Le maintien de cette jurisprudence constituerait un réel tempérament à la redéfinition étroite des infractions, car il suffit d'une faute simple de l'auteur indirect ou médiate pour que soit engagée sa responsabilité. Elle permettrait donc de maintenir un champ assez ouvert à la répression financière, malgré la redéfinition étroite des infractions proprement dites – combinant faute grave et préjudice significatif comme on l'a vu. La loi de finances pour 2022 n'exclut pas expressément que la Cour des comptes retienne cette même conception attractive de l'imputation des infractions. Sans

doute, selon l'exposé des motifs de l'article 41 du projet de loi de finances, le nouveau régime de responsabilité doit permettre « de sanctionner les fautes de gestion dans des cas de négligences et de carences graves dans l'exercice des contrôles réalisés par les acteurs de la chaîne financière, sous réserve qu'elles aient été à l'origine d'un préjudice financier important ». Faut-il entendre cette restriction comme visant aussi le cas des fautes « de longue main » ? Le projet d'ordonnance ne s'inscrit visiblement pas dans cette étroite perspective, évitant ainsi de réduire la nouvelle responsabilité des ordonnateurs devant le juge financier à un « contentieux de la rareté ».

Un autre correctif des restrictions annoncées au champ de la répression financière des ordonnateurs pourrait concerner les effets de l'ordre écrit, actuellement prévu aux articles L. 313-9 et L. 313-10 du CJF. Selon ces dispositions, une infraction commise sur l'ordre illégal du supérieur n'engage pas la responsabilité de son auteur. En se combinant avec l'incompétence de principe de la CDBF vis-à-vis des ordonnateurs politiques, cette cause d'irresponsabilité limite considérablement la portée de la répression financière. Dans la mesure où la plupart des ordonnateurs principaux bénéficient d'une immunité, nombreux sont les agents pouvant bénéficier d'un ordre illégal de leur part, de sorte que des dizaines de milliers de gestionnaires échappent ainsi à la Cour. Un meilleur encadrement des effets exonérateurs de l'ordre écrit permettrait de mieux garantir le périmètre d'action à venir de la Cour des comptes. Ni la loi, ni l'ordonnance gouvernementale ne s'orientent cependant dans cette direction.

Conclusion

La réforme de la responsabilité des ordonnateurs va bel et bien avoir lieu. Elle ne risque pas de se heurter, comme en 2009, à la question de l'extension de la responsabilité aux ordonnateurs politiques. On se souvient que le projet de loi portant réforme des juridictions financières avait prévu de rendre les exécutifs locaux justiciables de la répression financière. Lors de la discussion du texte en

commission à l'Assemblée nationale, les députés avaient alors proposé d'étendre la compétence de la juridiction financière aux membres du Gouvernement et l'examen du texte s'était éteint. La loi de finances pour 2022 prend donc soin d'éviter la question et, par le recours à une ordonnance, élude toute discussion au Parlement sur cette thématique sensible.

La réforme se concentre essentiellement sur la question des moyens et, à cet égard, le changement est d'importance : une chambre permanente de la Cour des comptes remplace les quelques membres à « temps partiel » de la CDBF. Mais fondamentalement, la loi et donc l'ordonnance ne reviennent pas sur des choix structurants opérés en 1948. Comme cela a été vu, les membres du Gouvernement et les élus locaux restent à l'écart du dispositif.

La responsabilité des ordonnateurs reste une responsabilité de type répressif. Mais aussi et surtout, le mécanisme demeure fondamentalement « modeste ». Ainsi, les arrêts de la Cour des comptes en matière de responsabilité des ordonnateurs ne seront sans doute pas très nombreux en définitive – non plus dorénavant en raison de l'organisation et des faibles moyens de la juridiction, mais du fait de la définition étroite des infractions. Dans ces conditions, la Cour des comptes pourrait, en définitive, être amenée à se tenir à la même prudence excessive que la CDBF dans la sanction des infractions. La répression financière verrait ainsi sa portée toujours tournée vers l'édification des gestionnaires plutôt que la dissuasion.

L'ordonnance à venir n'en constitue pas moins un texte important. Elle va permettre l'aboutissement d'une réforme attendue depuis plus de quinze ans. La question est à présent de savoir si le nouveau système constituera un point d'arrivée ou un point de départ. D'autres textes viendront-ils le corriger pour aboutir enfin à un dispositif de plus grande envergure ? Dans l'immédiat, c'est à la Cour des comptes qu'il appartiendra de donner toute sa portée au nouveau dispositif, sous le

contrôle de la nouvelle Cour d'appel financière et du Conseil d'État.

TRESOR PUBLIC

L'avenir des dépenses publiques

Le rôle déterminant des achats dans la réalisation des Objectifs de développement durable



Avant-propos

L'avenir des dépenses publiques : le rôle déterminant des achats dans la réalisation des Objectifs de développement durable est un essai rédigé par The Economist Intelligence Unit avec le soutien de l'UNOPS, l'organisme des Nations Unies ayant pour mission fondamentale la mise en œuvre de projets d'infrastructures et d'achats. Cet essai explore le potentiel lié à l'adoption de pratiques, en matière de dépenses publiques, plus économes en ressources et plus efficaces, permettant de répondre aux sérieuses difficultés rencontrées par les pays dans la réalisation des Objectifs de développement durable. Il explique également la façon dont les marchés publics peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de développement social, environnemental et économique durable.

The Economist Intelligence Unit remercie, pour leur participation aux entretiens menés dans le cadre de la préparation de cet essai, les spécialistes ci-après :

- **Gian Luigi Albano**, responsable de division, Consip
- **Claudia Baez Camargo**, responsable de la recherche en matière de gouvernance, Basel Institute on Governance (Institut de Bâle sur la gouvernance)
- **Erika Bozzay**, conseillère principale en marchés publics, Organisation de l'opération et de développement économiques (OCDE)
- **Matthieu Cahen**, analyste principal en matière de politiques, OCDE de la gestion fiscale, Banque interaméricaine de développement (BID)
- **Liesbeth Casier**, conseillère en matière de politiques de marchés publics et de financement des infrastructures, Programme du droit et des politiques économiques, Institut international du développement durable
- **Connie Hedegaard**, ancienne commissaire européenne chargée de l'action pour le climat et présidente de la table ronde de l'OCDE sur le développement durable

- **Raymond Johansen**, maire de la municipalité d'Oslo
- **Irina Lonean**, responsable de projet et coordonnatrice des pactes d'intégrité pour la Roumanie, Transparency International
- **Tara Norton**, responsable des chaînes d'approvisionnement, Business for Social Responsibility
- **Carola Pessino**, économiste principale au sein de la Division de la gestion fiscale, BID
- **Sarah Adwoa Safo**, Secrétaire d'État aux marchés publics, République du Ghana
- **Vinay Sharma**, directeur des solutions et innovations en matière d'achats, pôle mondial d'expertise en Gouvernance, Banque mondiale
- **Katie Walsh**, responsable des villes, États et régions d'Amérique du Nord, Carbon Disclosure Project

INTRODUCTION

La mise en place de meilleures pratiques en matière de dépenses publiques peut jouer un rôle crucial pour aider les pays à réaliser les Objectifs de développement durable. Les gouvernements du monde entier commencent à s'en apercevoir : plus qu'une simple fonction opérationnelle, les marchés publics peuvent être un puissant moteur de changement.

L'empreinte des dépenses publiques est extrêmement forte et représente en général entre 15 et 30 pour cent du produit intérieur brut (PIB). Les projets auxquels les gouvernements décident de consacrer des fonds, ainsi que les entreprises auprès desquelles ces sommes sont dépensées, sont donc déterminants. Plutôt que d'être « neutres », ces dépenses auront toutes sortes d'incidences positives ou négatives car elles touchent tous les secteurs, de l'emploi local aux émissions de carbone, faisant ainsi des marchés publics une partie intégrante de

plusieurs Objectifs de développement durable.

Adoptés par les États membres des Nations Unies en 2015, les 17 Objectifs de développement durable concernent la lutte contre la pauvreté, la faim et les maladies, l'édification d'une société pacifique, inclusive et égalitaire, la protection de la planète et le soutien à une croissance économique durable. Ces objectifs sont ambitieux, mais grâce aux nombreux indicateurs et cibles qu'ils contiennent, ils constituent également un guide essentiel proposant aux pays des moyens de canaliser les financements et politiques publiques vers les domaines où ils auront le plus de retombées positives. À cet égard, la façon dont les économies locales et nationales dépensent leur argent aura tout autant d'importance que les secteurs dans lesquels elles le dépensent.

Un grave déficit de financement place les dépenses publiques au cœur de la thématique du développement durable. En effet, entre 3000 et 5000 milliards de dollars US¹ par an

¹ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2014, et Brookings, "Building the SDG economy", octobre 2019, <https://www.brookings.edu/wp->

<content/uploads/2019/10/Building-the-SDG-economy.pdf>

seront nécessaires pour les atteindre d'ici 2030. Les estimations varient considérablement mais, selon la plupart, le manque à gagner des économies en développement serait dans une fourchette entre 1000 et 2500 milliards de dollars US. Des dépenses publiques effectives peuvent contribuer à alléger ce fardeau grâce à des pratiques plus économes et efficaces, ce qui permet de libérer des ressources, tout en favorisant la durabilité sociale et environnementale dans le cadre de l'achat de biens et de services.

Les modalités des marchés publics peuvent avoir des effets positifs ou négatifs sur l'environnement, la société et l'économie. « Les marchés publics sont un outil qui permet aux gouvernements de réaliser leurs objectifs de développement », affirme Sarah Adwoa Safo, Secrétaire d'État responsable aux marchés publics au Ghana, seul pays d'Afrique dont le gouvernement dispose d'un bureau ministériel consacré aux marchés publics. Comme l'ont montré nos précédents travaux de recherches subventionnés par l'UNOPS, les gouvernements ont davantage à gagner si, au lieu de s'intéresser seulement à la valeur financière, ils adoptaient une approche tenant compte du coût total du cycle de vie des biens et services et de leur valeur sociale et environnementale.

De fait, comme le souligne Connie Hedegaard, ancienne commissaire européenne chargée de l'action pour le climat, les gouvernements qui cherchent à favoriser la durabilité grâce à leur économie devraient donner la priorité aux marchés publics. « L'utilisation ciblée et stratégique des marchés publics présente un incroyable potentiel », affirme-t-elle. « C'est une mesure des plus simples qui peut être

adoptée par les responsables politiques pour promouvoir le développement durable. Cette solution est à portée de main.

Néanmoins, de meilleures pratiques dans le secteur des marchés publics ne sont pas chose aisée et les mentalités doivent changer pour y parvenir. Les gouvernements risquent d'être freinés par des systèmes obsolètes ou inefficaces. De nombreux obstacles opérationnels, organisationnels et réglementaires (ainsi que des cultures organisationnelles redoutant les risques et, dans de nombreux cas, la corruption) empêchent le secteur public de mettre en place des pratiques de marchés publics qui, en plus d'être efficaces, transparentes et économes, sont durables, éthiques et équitables. Toutefois, les gouvernements qui parviennent à surmonter ces obstacles peuvent commencer à influencer l'économie dans son ensemble. En utilisant leur pouvoir d'achat pour créer une demande de biens et services durables, ils montreront aux entreprises et aux autres organisations l'exemple à suivre.

Notre étude se fonde sur des entretiens passés avec un certain nombre de spécialistes, examinant en premier lieu les possibilités offertes par l'amélioration des pratiques des marchés publics (chapitre 1), avant d'aborder les principaux défis rencontrés par les gouvernements dans la mise en œuvre de tels changements (chapitre 2). Le chapitre 3 présente quant à lui des politiques, outils et meilleures pratiques élaborés grâce à des études de cas tirées de différents pays.

Les principales conclusions sont les suivantes :

- À l'échelle nationale, les gouvernements commencent à reconnaître que les marchés

publics peuvent être un outil puissant en matière de politiques.

- Des marchés publics plus efficaces permettent de dégager des fonds pour le développement durable

Les modalités pratiques du passage à un système d'achats responsables peuvent poser de nombreux problèmes, surtout lorsque ces mesures sont perçues comme trop coûteuses ou lorsque la prise de décisions est fragmentée.

- L'aversion au risque et le manque de compétences et de capacités peuvent faire obstacle à l'intégration de critères de développement éthiques, impartiaux et durables dans les décisions relatives aux achats.

- Une vision à court terme, qui conduit à rechercher le prix le plus bas au moment donné plutôt que de s'intéresser au coût financier, social et environnemental d'un produit sur l'ensemble de son cycle de vie, demeure la norme dans le domaine des marchés publics, à son propre détriment. L'intégration dans les processus d'achats d'une évaluation portant sur l'ensemble du cycle de vie permet de dissiper les idées préconçues liées au fait que les biens et services durables seraient souvent plus coûteux.

- Les technologies numériques peuvent favoriser les achats responsables, par exemple en servant d'intermédiaire entre gouvernements et fournisseurs, en facilitant l'analyse des contrats et en assurant le suivi de la chaîne d'approvisionnement, ou encore en signalant les cas de corruption.

- Les pratiques d'achats responsables présentent des avantages pour toutes les

économies, quel que soit leur niveau de développement. En commençant par de petits programmes pilotes, il est possible d'obtenir des bénéfices considérables.

Chapitre 1

Le meilleur rapport qualité-prix : saisir les occasions

Les dépenses publiques sont un levier stratégique essentiel grâce auquel les gouvernements peuvent avancer dans la réalisation de leurs objectifs politiques, que ce soit dans le domaine de la santé, de l'éducation ou de l'environnement. Elles permettent aux gouvernements de favoriser l'efficacité, l'équité, la transparence et le caractère durable de leurs activités. En parallèle, les gouvernements peuvent tirer parti de l'influence considérable de leurs marchés publics pour encourager l'économie à cultiver l'esprit d'innovation, la durabilité et la résilience.

« Les marchés publics ont longtemps été considérés comme une fonction administrative », explique Liesbeth Casier, conseillère en matière de politiques de marchés publics et de financement des infrastructures au sein du Programme du droit et des politiques économiques de l'Institut international du développement durable. « La situation évolue cependant, ce qui était nécessaire : les marchés publics sont de plus en plus utilisés comme un outil stratégique à l'appui de la réalisation des Objectifs de développement durable et des autres objectifs de développement national fixés par les gouvernements. »

La première étape demeure toutefois la maîtrise des fondamentaux : obtenir des services efficaces, rentables et de qualité. En

effet, l'efficacité à elle seule peut contribuer au développement durable, en particulier dans les marchés émergents. « Pour réaliser les principaux Objectifs de développement durable, les pays ont besoin de plus de ressources », affirme Carola Pessino, économiste principale au sein de la Division de la gestion fiscale de la Banque interaméricaine de développement. « Pour les marchés émergents, il a été estimé qu'il faudrait 4 points de pourcentage du PIB de plus. En ce sens, le fait d'améliorer et de renforcer l'efficacité des marchés, des salaires et des transferts publics pourrait permettre de libérer des fonds à cet effet. »

Double avantage pour la durabilité

Les investissements favorables au développement durable peuvent, eux aussi, permettre de réaliser des économies. Cette remarque est d'autant plus vraie pour les investissements liés à l'énergie, qui se traduisent souvent à long terme à la fois par des économies financières et par des gains en matière de durabilité environnementale. Par exemple, les routes ou bâtiments construits pour répondre aux normes LEED de haute qualité environnementale (Leadership in Energy and Environmental Design), un programme populaire de certification de bâtiments écologiques mis en place par l'organisme américain à but non lucratif Green Building Council, nécessitent un investissement initial plus important, mais peuvent s'avérer moins coûteux et plus faciles à entretenir, ce qui engendrera des économies à long terme.

D'autre part, plutôt que d'être considérés comme un coût, les Objectifs de

développement durable devraient plutôt être envisagés comme un investissement qui peut conduire à une croissance économique supérieure et de meilleure qualité³. Pour les pays en développement, où il est urgent de généraliser les services publics, il s'agit également d'une occasion d'adopter des pratiques modernes. Dans certains cas, des approches durables telles que l'efficacité énergétique et des possibilités d'emploi inclusives peuvent être introduites en évitant certaines phases de développement et des technologies gourmandes en ressources.

Cependant, il ne faut pas réduire les considérations liées aux dépenses et aux achats à des facteurs purement financiers. Les gouvernements peuvent œuvrer directement en faveur de la durabilité grâce aux dépenses publiques, en adoptant des pratiques responsables dans le cadre de leurs marchés publics. Par exemple, ils peuvent demander aux entreprises qui participent aux appels d'offres publics de répondre à des objectifs de réduction des émissions de carbone ou de respecter des règles relatives à l'absence de discrimination fondée sur le genre, l'origine ethnique ou le handicap. Les gouvernements ont le pouvoir de faire en sorte que les biens et services qui leur sont fournis soient l'œuvre d'équipes inclusives et diversifiées.

En outre, les marchés publics font partie intégrante du développement d'infrastructures publiques qui améliorent l'égalité d'accès à des services essentiels tels que l'énergie, les transports, la connectivité, les soins de santé et l'éducation. La fourniture de ces services publics est cruciale pour la réalisation d'une grande partie des Objectifs de développement durable.

Qu'est-ce qu'un système de marché public responsable ?

« Parler de marchés publics responsables, c'est faire référence à trois domaines : la responsabilité sociale, la responsabilité environnementale et la responsabilité économique », explique Vinay Sharma, directeur des solutions et innovations en matière d'achats au pôle mondial d'expertise en Gouvernance de la Banque mondiale. « On a tendance à penser qu'il s'agit simplement d'achats respectueux de l'environnement, alors que ces trois aspects doivent être pris en considération. »

En effet, bien que « achats respectueux de l'environnement » et « achats responsables » soient souvent utilisés comme des synonymes, le premier terme fait exclusivement référence aux objectifs environnementaux, tandis que le second inclut des objectifs sociaux, comme la création d'emplois, l'éthique, la promotion de l'égalité des chances et le développement économique local.

Dans le cadre des présentes, la définition des achats publics responsables utilisée est celle de la Commission européenne, à savoir « un processus de passation de marchés dans le cadre duquel les pouvoirs publics cherchent à obtenir, lors de l'achat de biens, services ou travaux, un équilibre plus juste entre les trois piliers du développement durable - les aspects économiques, sociaux et environnementaux - à toutes les étapes d'un projet donné ».

Influencer le marché

Les responsables des marchés publics peuvent avoir beaucoup d'influence. En étant les premières à adopter de nouvelles technologies ou des biens et services durables, les institutions publiques peuvent être des modèles de production et de consommation responsables. Elles peuvent utiliser leur pouvoir d'achat pour encourager le secteur privé à innover et à concevoir des biens et services qui luttent contre les changements climatiques, préservent les ressources et apportent des solutions à des problèmes sociaux, par exemple en favorisant l'égalité entre les genres, le respect des droits humains et des conditions de travail décentes. Cette influence concerne non seulement les biens et services, mais également les comportements du secteur privé.

« Les fournisseurs ont d'autres clients que le gouvernement », observe M. Sharma. « Les exigences d'un gouvernement ont aussi des effets sur ce que les entreprises fournissent au secteur privé, ce qui conduit à l'amélioration des pratiques commerciales. »

Repères N°55-56/ TRESOR PUBLIC

Mme Hedegaard cite le cas de la Norvège, où la demande du marché public de navires transbordeurs électriques, qui n'existaient pas auparavant, a entraîné l'émergence d'un nouveau secteur qui génère maintenant des recettes d'exportation. « En utilisant les marchés publics de manière beaucoup plus stratégique, il est possible de changer les choses et véritablement stimuler l'innovation », explique-t-elle.

Grâce à des activités stratégiques de marché public, les gouvernements ambitieux peuvent influencer les marchés en finançant des programmes à plus long terme et des innovations avant qu'elles atteignent le niveau de viabilité commerciale nécessaire pour attirer les investissements du secteur privé.

Chapitre 2 Les obstacles à l'efficacité des marchés publics

Lorsqu'ils cherchent à tirer parti des achats

DRRCI/DRE/SD

pour réaliser leurs objectifs de développement durable et d'efficacité, les gouvernements sont confrontés à de nombreux obstacles, comme la corruption, des méthodes de travail obstructionnistes et des motivations incompatibles.

Les défis varient selon le degré de maturité économique des pays. Dans les pays en développement, des problèmes urgents comme la lutte contre l'extrême pauvreté et les maladies peuvent détourner les gouvernements de la mise en œuvre de stratégies d'achats améliorées, alors que ces stratégies pourraient justement apporter des solutions à ces problèmes. En outre, des obstacles externes et commerciaux, comme l'immaturité des marchés, le manque d'options à disposition et des contraintes liées à l'approvisionnement subsistent dans de nombreux pays, ce qui fait qu'il n'est pas toujours possible de mettre en œuvre immédiatement des initiatives en faveur d'achats responsables.

Néanmoins, beaucoup d'obstacles sont organisationnels. Les achats sont souvent considérés comme une fonction financière ou administrative d'appui, distincte des opérations politiques et stratégiques. La culture et l'attitude des spécialistes des achats peuvent empêcher l'introduction de stratégies favorables au développement durable dans les dépenses publiques, et le manque de communication entre les responsables politiques et les responsables des achats est bien trop souvent en cause lorsque les projets n'obtiennent pas les résultats souhaités par les organisations.

Établir des objectifs cohérents

Les objectifs des marchés publics sont traditionnellement divisés en objectifs

primaires (p. ex. rapport coût- efficacité, qualité, rentabilité et intégrité) et secondaires (p. ex. soutien aux petites et moyennes entreprises [PME] et aux entreprises appartenant à des femmes, respect de l'environnement).

Les gouvernements ont tendance à opposer ces objectifs, et donc à donner la priorité aux objectifs primaires au détriment de ceux qui favorisent la durabilité. « Nous avons beaucoup de mal à atteindre les objectifs primaires, il est donc plus difficile de demander aux marchés émergents d'accorder de l'importance aux objectifs secondaires comme la durabilité », explique Mme Pessino. Elle cite l'exemple des gouvernements qui aident les PME à s'insérer sur les marchés publics, en payant parfois un prix plus élevé. Dans d'autres cas, le plus urgent peut être d'éliminer la corruption dans les processus d'appels d'offres. « Si les pays ne font pas attention aux objectifs primaires, ils risquent d'avoir du mal à atteindre les objectifs secondaires. »

En même temps, l'introduction d'un ensemble d'exigences liées à la durabilité dans les appels d'offres, en plus des mesures visant à obtenir un bon rapport qualité-prix, peut être contre-productive. La prolifération de règles et de mesures de conformité peut rendre les évaluations plus complexes et décourager les fournisseurs, ce qui réduit le marché et le rend moins compétitif, avec des solutions potentiellement plus coûteuses et de moins bonne qualité.

Cependant, les gouvernements se rendent progressivement compte que ces objectifs ne s'excluent pas mutuellement. Non seulement les résultats durables et l'optimisation des ressources financières peuvent aller de pair, en particulier lorsque l'évaluation est réalisée sur le long terme, mais le premier obstacle à la

réalisation de certaines cibles des Objectifs de développement durable, en particulier dans les économies les moins développées, est un manque de rigueur concernant le rapport coût-efficacité, la qualité et le respect des délais.

Des processus linéaires, des règles complexes

Si l'on en croit la vision conventionnelle, les processus d'achats sont par nature inflexibles et linéaires : un organisme acheteur tente d'exprimer clairement, selon des critères précis, ce dont il a besoin pour résoudre un problème ou répondre à un besoin, et ce bien ou service lui est alors fourni. Il peut ainsi être difficile d'intégrer au processus décisionnel des critères environnementaux ou sociaux, qui tendent à être plus complexes et à concerner plusieurs départements.

« Selon la définition traditionnelle, les marchés publics sont un exercice relativement mécanique où les règles du jeu sont très précises », indique M. Sharma. « Les dossiers d'offres doivent être tellement détaillés qu'il n'y a aucune marge de manœuvre possible dans le processus décisionnel. »

Cela laisse peu de place à l'adaptation, au processus itératif et à la réflexion stratégique plus large qui sont nécessaires pour choisir les meilleures solutions et permettre aux priorités sociales et environnementales de venir soutenir l'amélioration des ressources, des biens et des services publics.

En pratique, cela peut empêcher, par exemple, l'introduction de normes d'isolation plus strictes dans les contrats relatifs à la construction de bâtiments, par crainte de retarder l'achèvement des travaux, même si une meilleure isolation permettrait d'économiser de l'énergie et de réduire les

coûts opérationnels à long terme. De plus, des spécifications rigides, imposant par exemple des véhicules qui roulent à l'essence ou au diesel, peuvent exclure des entreprises qui offrent des alternatives plus écologiques, comme des véhicules électriques ou hybrides. Exemple plus abstrait, un gouvernement pourrait financer la construction d'un pont alors qu'un navire transbordeur serait l'option la plus adaptée.

Les marchés publics permettent un certain degré d'innovation, en particulier au moment de la création de nouveaux appels d'offres, qui peuvent alors tenir compte des enseignements tirés des processus précédents. Néanmoins, l'évolution est généralement lente dans le secteur public.

Compétences, mesures incitatives et attitudes de la fonction de passation de marché

Dans la plupart des gouvernements, en raison du faible degré de professionnalisation dû au manque de compétences et de capacités, les départements responsables des passations de marché ne sont pas toujours équipés pour prendre des décisions complexes concernant des questions d'éthique, d'équité et de développement durable.

Bien que les responsables politiques aient souvent conscience du potentiel des dépenses publiques en tant que moteur de la réalisation des Objectifs de développement durable, ce concept est nettement moins répandu dans les niveaux inférieurs de la hiérarchie, au sein des équipes chargées des passations de marchés. Selon l'OCDE, il reste beaucoup à faire en matière de sensibilisation, en particulier aux échelles régionale, provinciale et municipale, qui comptent pour la majorité des dépenses

publiques.

Mme Safo cite également la nécessité d'informer les responsables de la passation des marchés publics, à tous les échelons des gouvernements, sur les liens entre dépenses publiques et Objectifs de développement durable. « Si une politique est introduite, mais que personne n'en comprend le processus, les fonctionnaires ne pourront pas en tirer parti », précise-t-elle.

Sensibiliser les spécialistes des fonctions de passation des marchés n'est pas la seule priorité. La création de structures d'appui et l'élaboration de mesures incitatives qui mettent l'accent sur le développement durable sont particulièrement importantes. Les fonctions de passation de marché disposent généralement de budgets serrés et cherchent à obtenir le meilleur rapport qualité-prix. Ces personnes risquent d'avoir peu d'expérience dans le domaine de la durabilité ou de la collaboration avec des entreprises innovantes.

À cela s'ajoute une culture politique qui récompense l'absence totale d'erreurs, ce qui crée une aversion au risque défavorable à l'innovation. Les fonctionnaires et les ministres sont réticents à donner leur chance à de petits fournisseurs, et les nouveaux processus de passation des marchés comportant des critères environnementaux et sociaux peuvent faire craindre des contestations de la part d'entreprises opposées à certains critères de sélection.

« Comment récompenser la prise de risques et l'essai de méthodes différentes ? Les organismes publics ne sont pas forcément très forts dans ce domaine actuellement », résume Mme Casier. « C'est pourtant ce que les marchés publics devront faire pour la réalisation des Objectifs de développement durable. »

Repères N°55-56/ TRESOR PUBLIC

L'introduction de considérations relatives à la responsabilité environnementale ou sociale dans les marchés publics suppose aussi un mode de pensée plus innovant, déclare Erika Bozzay, conseillère principale en marchés publics à l'OCDE. « Mais dans de nombreux pays, soit les parties prenantes répugnent à prendre des risques dans le domaine des marchés publics soit l'environnement n'est pas favorable à l'innovation. » Des problèmes de corruption et d'influence politique induite peuvent aussi contribuer à créer une culture défavorable à l'innovation.

Repousser les limites

Le cloisonnement entre les départements au sein des gouvernements crée toutes sortes de facteurs d'inefficacité opérationnelle. Dans les dépenses publiques, l'absence d'une vision commune dans le processus décisionnel en matière de passation de marché limite la capacité à promouvoir des stratégies encourageant le développement durable, ces dernières nécessitant souvent une collaboration entre les départements. Cette situation est exacerbée en raison du fait que les marchés publics sont gérés à différents niveaux du gouvernement, depuis les organismes nationaux en passant par les autorités régionales et municipales. « Des millions d'entreprises répondent à des appels d'offres, mais l'attribution des contrats se fait de manière inégale puisque les offres sont évaluées différemment d'une région à l'autre », précise Gian Luigi Albano, responsable de division chez Consip, la centrale d'achats pour l'Italie.

Pour que les marchés publics deviennent un outil puissant dans la réalisation des Objectifs de développement durable, les

DRRCI/DRE/SD

gouvernements devront trouver des solutions stratégiques à cette fragmentation entre les différents organismes et, en cas de besoin, établir des politiques à vocation universelle. C'est ce qu'a fait la ville belge de Gand, dont la structure fortement décentralisée rendait difficile la mise en œuvre de stratégies en matière de passations de marchés responsables. Pour surmonter cet obstacle, la ville a favorisé le développement durable dans toutes ses pratiques de passation de marchés, en établissant des cibles et des indicateurs de progression qui prévoient une augmentation annuelle de 10 pour cent du nombre de contrats favorisant l'inclusion économique (par exemple, l'emploi de groupes socialement vulnérables pour fournir des services de nettoyage) et une réduction de 10 pour cent des émissions de carbone. Pour que les marchés publics deviennent un outil puissant dans la réalisation des Objectifs de développement durable, les gouvernements devront trouver des solutions stratégiques à cette fragmentation entre les différents organismes et, en cas de besoin, établir des politiques à vocation universelle. C'est ce qu'a fait la ville belge de Gand, dont la structure fortement décentralisée rendait difficile la mise en œuvre de stratégies en matière de passations de marchés responsables. Pour surmonter cet obstacle, la ville a favorisé le développement durable dans toutes ses pratiques de passation de marchés, en établissant des cibles et des indicateurs de progression qui prévoient une augmentation annuelle de 10 pour cent du nombre de contrats favorisant l'inclusion économique (par exemple, l'emploi de groupes socialement vulnérables pour fournir des services de nettoyage) et une réduction de 10 pour cent des émissions de carbone.

Manque de transparence

Bien sûr, tandis que ces facteurs d'inefficacité « passifs » entravent l'adoption de meilleures pratiques en matière de dépenses publiques, un problème « actif » plus difficile à surmonter est celui de la corruption. Compte tenu des sommes importantes, de la large portée et du grand nombre de personnes participant aux projets publics, les occasions de commettre des abus sont très nombreuses, et leur coût peut s'avérer bien supérieur à n'importe quelle perte financière. Si les contrats sont attribués à des fournisseurs qui appliquent des normes moins rigoureuses et des pratiques irresponsables ou dangereuses, la faible qualité des résultats obtenus peut finalement coûter cher en vies.

Même si les gouvernements peuvent introduire des lois visant à éliminer la corruption, la présence de règles ne suffit pas toujours. « Il y a des pays où la corruption est endémique malgré l'adoption de tous les cadres juridiques et institutionnels recommandés et des meilleures pratiques », explique Claudia Baez Camargo, responsable de la recherche en matière de gouvernance au Basel Institute on Governance. « La plupart sont très bien notés pour leurs systèmes formels de lutte contre la corruption, alors qu'ils prennent très peu de mesures concrètes.»

Mme Baez Camargo souligne que la corruption dans les marchés publics est souvent guidée par des relations mutuellement avantageuses, où des entreprises fournissent un soutien financier à des campagnes politiques et se voient attribuer des contrats en échange. « Derrière les scandales de corruption les plus flagrants, on trouve des réseaux informels reliant les intérêts des entreprises et les élites

politiques, qui s'associent pour s'entraider. »

Toutefois, la corruption perçue peut aussi accroître le risque de corruption. « Dans certains cas, la confiance dans l'intégrité des marchés publics est plus faible que le risque effectif de corruption, et les entreprises sont donc moins motivées pour répondre à des appels d'offres publics », note Irina Lonean de Transparency International. Elle précise que lorsque le nombre de soumissions parmi lesquelles choisir est moindre, le risque de corruption augmente. Beaucoup d'appels d'offres ne reçoivent qu'une à trois réponses. « La concurrence n'est donc pas suffisamment forte et le marché pas assez solide pour obliger les entreprises à respecter les normes. »

Comblent les lacunes dans les connaissances et faciliter la collaboration avec le secteur privé

La concurrence et des marchés ouverts revêtent une importance cruciale pour assurer l'efficacité des dépenses publiques, mais un certain nombre d'obstacles peuvent empêcher les gouvernements de tirer pleinement parti de leur collaboration avec le secteur privé.

Des politiques et pratiques trop complexes en matière de passation de marché, y compris certaines lois mises en place pour garantir des processus justes et ouverts, sont souvent décourageantes pour les acteurs nouveaux ou plus petits. Les processus complexes favorisent les entreprises qui ont le plus d'expérience et limitent l'accès des PME, des jeunes entreprises et des entreprises qui présentent une offre pour la première fois, alors que ces dernières sont probablement plus à même d'apporter des solutions novatrices aux défis sociaux et environnementaux que les grandes entreprises aux modèles commerciaux

Repères N°55-56/ TRESOR PUBLIC

fermement ancrés. Les petites entreprises risquent aussi d'être exclues en raison de problèmes de trésorerie, lorsque le système de passation de marché du gouvernement est très long.

Ces phénomènes limitent la capacité des gouvernements à progresser dans la réalisation des Objectifs de développement durable en matière d'égalité et d'inclusion économique, et réduisent également l'éventail de fournisseurs potentiels et la concurrence, au détriment de l'innovation et de l'optimisation des coûts.

La demande de solutions pour relever les défis sociaux et environnementaux incite à la création d'entreprises proposant des produits novateurs partout dans le monde. Bien qu'une partie de la responsabilité repose sur les responsables des marchés publics, qui doivent demeurer à l'affût des nouvelles opportunités, les entreprises pourraient également en faire davantage pour présenter leurs nouvelles solutions, en particulier aux gouvernements, qui ne sont pas forcément au fait de toutes les options disponibles. Pourtant, il arrive tout aussi souvent que les entreprises ne réussissent pas à obtenir des contrats en raison des règles et exigences rigides du secteur public, ce qui suggère que les gouvernements et les fournisseurs du secteur privé doivent améliorer leur collaboration et leur communication.

Comblent les lacunes dans les connaissances et faciliter la collaboration avec le secteur privé

La concurrence et des marchés ouverts revêtent une importance cruciale pour assurer l'efficacité des dépenses publiques, mais un certain nombre d'obstacles peuvent empêcher les gouvernements de tirer pleinement parti de

DRRCI/DRE/SD

leur collaboration avec le secteur privé.

Des politiques et pratiques trop complexes en matière de passation de marché, y compris certaines lois mises en place pour garantir des processus justes et ouverts, sont souvent décourageantes pour les acteurs nouveaux ou plus petits. Les processus complexes favorisent les entreprises qui ont le plus d'expérience et limitent l'accès des PME, des jeunes entreprises et des entreprises qui présentent une offre pour la première fois, alors que ces dernières sont probablement plus à même d'apporter des solutions novatrices aux défis sociaux et environnementaux que les grandes entreprises aux modèles commerciaux fermement ancrés. Les petites entreprises risquent aussi d'être exclues en raison de problèmes de trésorerie, lorsque le système de passation de marché du gouvernement est très long.

Ces phénomènes limitent la capacité des gouvernements à progresser dans la réalisation des Objectifs de développement durable en matière d'égalité et d'inclusion économique, et réduisent également l'éventail de fournisseurs potentiels et la concurrence, au détriment de l'innovation et de l'optimisation des coûts.

La demande de solutions pour relever les défis sociaux et environnementaux incite à la création d'entreprises proposant des produits novateurs partout dans le monde. Bien qu'une partie de la responsabilité repose sur les responsables des marchés publics, qui doivent demeurer à l'affût des nouvelles opportunités, les entreprises pourraient également en faire davantage pour présenter leurs nouvelles solutions, en particulier aux gouvernements, qui ne sont pas forcément au fait de toutes les options disponibles. Pourtant, il arrive tout aussi souvent que les entreprises ne

réussissent pas à obtenir des contrats en raison des règles et exigences rigides du secteur public, ce qui suggère que les gouvernements et les fournisseurs du secteur privé doivent améliorer leur collaboration et leur communication.

Chapitre 3

Comment dépenser : politiques, outils et pratiques

La transition vers des dépenses publiques efficaces, économiquement productives, responsables et équitables ne peut se faire du jour au lendemain, en particulier dans des institutions publiques qui évoluent lentement et doivent rendre des comptes à toute une gamme de parties prenantes. En interne, différents changements doivent être apportés, tant en termes de législation que de directives relatives aux appels d'offres et de structure organisationnelle. Tous ces outils peuvent contribuer à des progrès rapides et encourager les fournisseurs à se préparer à ajuster leurs offres pour répondre aux objectifs publics en matière de durabilité.

Imposer des normes et avoir une vision à long terme, en restant conscient des barrières à l'entrée

Un outil essentiel de passation des marchés responsable est le document d'appel d'offres, et par extension l'analyse de marché réalisée avant sa rédaction. En demandant l'application de certaines normes et pratiques relatives à la durabilité sociale et environnementale, les gouvernements peuvent convaincre les fabricants et fournisseurs de proposer des solutions qui répondent non seulement aux critères traditionnels de prix et de qualité, mais

aussi à des critères de protection environnementale et de pratiques d'emploi équitables. Les appels d'offres peuvent en outre comprendre une analyse du rapport coût-efficacité sur l'ensemble du cycle de vie, pour évaluer les avantages financiers des biens et services durables au fil du temps ainsi que le coût de certaines considérations externes, comme les émissions de carbone.

Les gouvernements peuvent par exemple instaurer des cadres de comptabilité et de budgétisation pluriannuels, qui permettent de reporter les coûts ou d'emprunter sur plusieurs années. Cette méthode tient compte des avantages obtenus pendant toute la durée de vie des ressources (par exemple la durée de vie plus longue de l'éclairage DEL). Bien que cette pratique soit actuellement rare dans le secteur public, une prise en compte de l'analyse des coûts sur tout le cycle de vie dans le cadre des marchés publics pourrait aider à démontrer que les biens et services durables ne sont pas plus coûteux.

« Vos dépenses d'aujourd'hui ont de l'importance, mais ce que vous dépenserez tout au long du cycle de vie du produit pour son fonctionnement et son entretien est encore plus crucial », affirme M. Sharma. « Le coût initial le plus bas ne coïncide pas toujours avec la meilleure valeur ajoutée. Le coût total sur la durée de vie du produit est celui qui devrait guider la décision d'achat. »

Les gouvernements devraient faire attention à ne pas ériger trop d'obstacles pour les fournisseurs, et devraient s'assurer que les nouveaux critères de durabilité ne créent pas de barrières à l'entrée des entreprises, en particulier dans les pays en développement. En 2012, par exemple, le ministère de l'Éducation du Vietnam a lancé un appel d'offres pour du bois de construction récolté

légalement de façon respectueuse de l'environnement. À l'époque, la plupart des fournisseurs n'étaient pas capables de répondre à cette exigence, alors le ministère a accepté la preuve de la légalité de la récolte comme critère optionnel pour l'adjudication du contrat, et a accordé aux entreprises une période de 16 mois pour obtenir les certificats d'origine nécessaires. L'assurance du gouvernement que les futurs appels d'offres comporteraient les mêmes exigences a encouragé les fournisseurs à s'y conformer. Collaborer davantage avec le secteur privé permet de s'assurer que les critères sont réalistes et adaptés.

Commencer petit

Les 17 Objectifs de développement durable ont des dimensions qui peuvent sembler irréalisables, et c'est pour cela que Mme Hedegaard souligne l'importance de mesures concernant initialement quelques domaines avant d'aller plus loin. « Il vaut mieux commencer par des objectifs très précis et mettre en place l'organisation, les connaissances spécialisées et le système nécessaire, au lieu d'être paralysé par l'idée que la planète entière doit être sauvée », indique-t-elle.

C'est l'approche qu'adopte le Ghana en élaborant une politique grâce à laquelle 30 pour cent des contrats publics seront accordés à des femmes, à des jeunes ou à des personnes handicapées. L'objectif est d'abord de mettre en œuvre cette politique à petite échelle et dans des secteurs où des groupes défavorisés en bénéficieront, avant de l'introduire à plus grande échelle. « Nous estimons qu'il vaut mieux commencer par un projet pilote », explique Mme Safo. « Nous avons identifié certains contrats simples, par exemple pour la

livraison de journaux, le jardinage, la peinture ainsi que la réparation des imprimantes et du matériel de bureau. »

S'engager à lutter contre la corruption

Des processus de passation des marchés justes et transparents jouent un rôle non négligeable dans la réalisation des Objectifs de développement durable. Pour que les gouvernements utilisent activement les marchés publics comme moteur de changement, ils doivent être conscients de l'incidence de leurs décisions relatives aux dépenses et faire attention aux bénéficiaires de leurs financements.

Par exemple, la passation de marché peut jouer un rôle important dans la prévention du travail des enfants et de la traite des personnes et favoriser l'équité et l'inclusion économiques, des objectifs qui peuvent être inscrits dans les lois. En Afrique du Sud, la loi-cadre sur la politique de marchés préférentiels (Preferential Procurement Policy Framework Act), adoptée en 2017, impose aux pouvoirs publics d'utiliser un système de points préférentiel lors de l'évaluation des contrats.

Ce cadre fixe non seulement des prix justes, mais inclut également des objectifs spécifiques, par exemple celui d'engager des personnes qui par le passé ont subi des discriminations en raison de leur origine ethnique, de leur sexe ou d'un handicap. Une fiche d'évaluation est utilisée pour examiner les offres et attribuer les contrats en partie sur la base du critère d'« émancipation économique des Noirs » (le terme « Noirs », dans ce contexte, fait référence aux personnes noires, mais également à des minorités ethniques telles que les personnes d'origine asiatique, y compris les immigrants chinois de

deuxième génération).

C'est l'approche qu'adopte le Ghana en élaborant une politique grâce à laquelle 30 pour cent des contrats publics seront accordés à des femmes, à des jeunes ou à des personnes handicapées. L'objectif est d'abord de mettre en œuvre cette politique à petite échelle et dans des secteurs où des groupes défavorisés en bénéficieront, avant de l'introduire à plus grande échelle. « Nous estimons qu'il vaut mieux commencer par un projet pilote », explique Mme Safo. « Nous avons identifié certains contrats simples, par exemple pour la livraison de journaux, le jardinage, la peinture ainsi que la réparation des imprimantes et du matériel de bureau. »

Bien que l'élimination de la corruption signifie lutter contre les conflits d'intérêts ancrés, certains mécanismes peuvent faire beaucoup pour garantir que les contrats sont exempts de pots-de-vin. Une solution est d'adopter une approche comme celle des pactes d'intégrité de Transparency International, grâce auxquels les autorités contractantes et les soumissionnaires s'engagent à mettre en place des pratiques entièrement transparentes. « Pour les achats les plus risqués, on peut assurer une supervision plus rigoureuse grâce à l'intelligence humaine et artificielle », ajoute Irina Lonean, coordonnatrice de pactes d'intégrité pour Transparency International.

Un exemple à citer est celui du projet de construction d'infrastructures routières en Bulgarie, pays qui a des difficultés à éradiquer la corruption dans les marchés publics depuis sa transition vers la démocratie. En travaillant avec Transparency International, le pays s'appuie sur un pacte d'intégrité signé avec l'agence responsable des infrastructures routières pour surveiller la conception et la construction d'un tunnel d'une valeur de 128

millions d'euros (148,2 millions de dollars US) sur l'autoroute de Struma, près du village de Zheleznitsa.

Harmoniser la stratégie

Pour éviter que les mesures en matière d'achats responsables soient fragmentées et contradictoires, les gouvernements doivent mettre en place des règles et procédures uniformes, des définitions harmonisées de ce qui constitue un achat responsable, et des objectifs stratégiques que toutes les agences et équipes d'achats peuvent suivre.

C'est ce que l'Ukraine, grâce au financement de l'Union européenne, s'est efforcée de faire en 2016 avec la publication d'un manuel sur les marchés publics responsables. Les plans généraux des gouvernements en matière de durabilité, dans lesquels les achats jouent un rôle important, peuvent également contribuer à introduire une vision harmonisée des dépenses publiques. Par exemple, au Costa Rica, les entités publiques sont tenues juridiquement de mettre en œuvre des plans de gestion environnementale qui incluent des objectifs relatifs aux achats responsables.

M. Albano soutient qu'étant donné qu'un grand nombre d'agences nationales et locales réalisent des achats publics, la coordination est essentielle. Il cite l'exemple des efforts déployés pour réduire les émissions de carbone grâce aux politiques d'achats. « Il y a des milliers de façons de faire différentes, notamment en ce qui concerne la qualité minimale, les mesures incitatives et les normes, et la demande publique est répartie entre des centaines de milliers d'entités, ainsi, s'il n'y a pas de directives suffisamment précises, on risque de se retrouver avec des milliers de méthodes différentes. »

Cependant, la centralisation des achats n'est pas nécessairement la meilleure solution. Par exemple, Oslo, la capitale norvégienne, a décentralisé ses fonctions d'achat : l'engagement à favoriser la production et la consommation durables est prescrit par les hauts responsables de chacune des 50 institutions de la ville. Cet engagement est ensuite intégré dans les plans d'action locaux pour toutes les activités d'achats. La ville s'efforce également de sensibiliser le personnel de toutes les agences à l'importance des achats responsables. « Il a fallu beaucoup de travail pour former les personnes chargées des passations de marché », raconte le maire de la municipalité d'Oslo, M. Ohansen. Beaucoup s'accordent cependant à dire qu'il est essentiel de mettre en place des lois clairement définies, des réglementations internes, des incitations financières et des objectifs politiques pouvant guider une large gamme d'organismes acheteurs aux niveaux national et local. Dans certains cas, cela signifie fixer des conditions impératives. La Chine a adopté cette approche pour soutenir les achats de produits économes en énergie et respectueux de l'environnement, et pour accélérer l'abandon progressif de produits à faible efficacité énergétique.

Les politiques nationales peuvent aussi orienter les achats vers des solutions qui contribuent à atteindre les Objectifs de développement durable, tant au sein du gouvernement que dans l'ensemble des chaînes d'approvisionnement.

À cet égard, la Colombie est un bon exemple. Le gouvernement colombien a établi un certain nombre de conditions d'achats responsables dans ses politiques nationales, notamment la politique sur la production et la consommation responsables de 2010 et les dispositions du décret 1082 qui réglemente le secteur

administratif de la planification nationale. Par ailleurs, le ministère de l'Environnement et du Développement durable travaille avec l'agence nationale des marchés publics pour élaborer un plan d'action national en matière de passation de marché responsable.

En Italie, le plan d'action national pour la durabilité environnementale de la consommation des administrations publiques vise à améliorer la connaissance des pratiques d'achats responsables dans les organismes publics. Il donne des directives sur les processus d'achats responsables et établit les critères environnementaux à inclure dans les spécifications des appels d'offres. Tous les trois ans, des objectifs nationaux sont fixés, puis sont évalués périodiquement pour identifier les succès et les éléments à améliorer. Le plan d'action demande également l'introduction de marchés publics respectueux de l'environnement dans la législation régionale.

C'est souvent à l'échelle locale que le changement est possible. Au Ghana, la priorité est de faire en sorte qu'un quota soit établi à chaque échelon du gouvernement pour l'attribution de marchés publics à des femmes, des jeunes et des personnes handicapées. « Nous ne mettons pas ces politiques en œuvre uniquement au niveau ministériel », explique Mme Safo. « Ces objectifs doivent être transmis aux structures de gouvernance locales, à savoir les assemblées des districts, les assemblées municipales et les gouvernements régionaux, afin que les personnes défavorisées et marginalisées en bénéficient et que les objectifs soient atteints. »

Les gouvernements s'efforcent également de professionnaliser le secteur des marchés publics. L'Institut international du développement durable travaille avec les

gouvernements pour accroître le degré de professionnalisation du domaine et améliorer les connaissances en matière d'achats responsables.

Au Bhoutan, par exemple, l'institut a travaillé pendant trois ans avec des partenaires tels que le Royal Institute of Management, où sont formés les fonctionnaires du pays. Après la fin du projet en 2017, le Royal Institute of Management a introduit un programme de formation en matière d'achats respectueux de l'environnement qui est encore utilisé aujourd'hui, selon Mme Casier l'esprit d'entreprise des États peut stimuler l'innovation grâce aux achats. Il arrive aussi que les gouvernements cherchent, grâce aux pratiques de passation de marchés, à orienter les marchés vers des biens et solutions qui feront progresser la réalisation des Objectifs de développement durable.

Une option est d'acheter des innovations avant qu'elles soient prêtes à être introduites sur le marché, un concept connu sous le nom des « achats avant commercialisation ». Cette méthode permet aux gouvernements de passer non seulement directement aux technologies les plus récentes, mais aussi de contribuer au lancement d'initiatives en faveur de la durabilité qui peuvent transformer l'économie.

« L'achat avant commercialisation peut réellement stimuler l'innovation », résume Mme Casier. Il y a plusieurs années, par exemple, la Chine a décidé que 40 pour cent de ses achats publics devraient porter sur des solutions innovantes.

Un grand nombre de gouvernements adoptent cette approche de « l'innovation par les achats publics », en établissant des pratiques et des stratégies visant à influencer le marché et à inciter les fournisseurs à créer des solutions ou

des produits innovants.

Les responsables politiques peuvent recourir à différents outils pour promouvoir l'innovation grâce aux achats.

Par exemple, la Corée du Sud soutient l'identification de produits techniques fournis par des PME en demandant aux agences publiques de leur donner la priorité dans les processus d'achats. Le pays finance également certaines dépenses de recherche et de développement pour des PME qui conçoivent de nouvelles technologies, et les dispense des frais liés aux brevets.

La Chine offre quant à elle un traitement préférentiel aux PME grâce à des outils comme des garanties de crédit, des garanties d'exécution, des délais de paiement et différentes méthodes de paiement. En République dominicaine, la réglementation aide à diriger les achats vers les PME en permettant aux petites entreprises de participer aux processus de sélection par l'intermédiaire de consortiums ou d'associations, et en leur proposant une avance de 20 pour cent du paiement pour leur permettre de présenter une offre.

Un soutien est parfois aussi nécessaire pour faciliter la participation des groupes défavorisés aux achats publics. Le Ghana, par exemple, cherche à soutenir les membres de ces communautés dans la préparation de soumissions. Le gouvernement va consacrer des fonds à cet objectif, en plus de travailler avec des associations de la société civile qui peuvent proposer des conseils juridiques gratuits.

« Tout cela fait partie de la mise en œuvre », précise Mme Safo. « Nous voulons simplifier le processus pour que n'importe qui, même avec un faible niveau d'éducation, puisse le

comprendre et répondre aux appels d'offres. »

Engager le dialogue le plus tôt possible

Pour tirer parti des innovations les plus récentes, il faut commencer à penser au développement durable tôt dans le cycle des achats. Par exemple, le fournisseur principal de services d'achats du gouvernement canadien, Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), encourage les départements chargés des achats à collaborer tôt dans le processus avec les fournisseurs potentiels pour s'assurer qu'ils sont à même de répondre aux exigences des appels d'offres. SPAC émet également des lettres d'intérêt et des demandes d'informations, tient des consultations individuelles avec les fournisseurs et organise des journées de l'industrie. Ces différents mécanismes permettent aux fonctionnaires des achats de comprendre quels fournisseurs sont les plus compétents pour répondre aux différents besoins du gouvernement.

Conclusion

Les achats publics deviennent progressivement un outil beaucoup plus stratégique pour soutenir la durabilité et d'autres objectifs de développement national. Il s'agit d'un moyen pour les gouvernements de réaliser des progrès non négligeables en vue de parvenir aux Objectifs de développement durable.

Comme le démontrent les nombreux exemples et études de cas du présent essai, les avantages retirés correspondent notamment à des économies financières à long terme, conduisent à la réduction des émissions de carbone et à la création de possibilités d'emploi inclusives. Les décisions relatives aux dépenses

publiques influent sur presque tous les Objectifs de développement durable. Il incombe ainsi aux gouvernements de s'assurer que ces effets sont positifs.

Alors même que les gouvernements manquent de moyens pour atteindre les Objectifs de développement durable (dans certains pays, l'écart estimé équivaut à plus d'un quart du PIB, comme le montre l'illustration, les achats sont un domaine où des succès importants peuvent rapidement être obtenus. Compte tenu de la portée des dépenses des gouvernements, même une légère amélioration de l'efficacité peut faire économiser des milliards de dollars. L'amélioration des pratiques d'achats peut aussi changer voire même sauver des vies, ralentir la dégradation de l'environnement, et contribuer à créer une économie durable et résiliente.

Pourtant, les gouvernements ont encore de nombreux obstacles à surmonter. Entre la persistance de la vision à court terme, la fragmentation des structures organisationnelles, la corruption généralisée et l'absence de connaissances de base en matière d'achats, beaucoup de défis restent à relever.

Cependant, grâce au cadre qu'offrent les Objectifs de développement durable, nombre de gouvernements, en particulier dans les pays en développement, commencent à mettre en place des réglementations, des systèmes et des structures organisationnelles qui peuvent les faire avancer vers la réalisation de leurs objectifs. Au Ghana, le gouvernement a décidé de créer une agence consacrée aux achats publics. « Nous avons pensé qu'il serait utile d'avoir un bureau ministériel chargé des achats publics afin d'élaborer les bonnes stratégies et politiques dont nous avons besoin pour réaliser les Objectifs de développement durable »,

précise Mme Safo.

Les technologies démontreront qu'elles sont des outils puissants, qui permettront d'analyser des volumes considérables de données pour trouver de nouvelles possibilités d'achats, identifier les risques et les cas de corruption et apporter le degré de transparence qu'exigent désormais les entreprises et la population.

Il est en outre essentiel de regarder vers l'avenir. « Il faut s'assurer que les responsables des achats ne se contentent pas des solutions d'hier, mais explorent activement les marchés pour trouver les innovations qui peuvent garantir la durabilité », explique Mme Casier de l'Institut international du développement durable. « Cette approche stratégique doit être intégrée dans toutes les activités. »

Si les bonnes structures sont mises en place, les achats publics peuvent permettre aux gouvernements de devenir des chefs de file de l'économie. « C'est très important, car les achats publics doivent être un moteur de l'évolution du secteur privé », indique M. Sharma de la Banque mondiale.

Beaucoup de pays devront d'abord poser des bases solides. Pour les pays en développement, la durabilité est souvent considérée comme un luxe qu'ils n'ont pas vraiment les moyens de payer, en particulier lorsque les gouvernements peinent encore à répondre aux besoins de base. Cependant, si ces pays adhèrent aux Objectifs de développement durable, les achats publics responsables offrent d'innombrables possibilités, notamment en matière de réduction de la pauvreté, de lutte contre la corruption, de baisse des coûts énergétiques et d'amélioration généralisée de l'efficacité des services.

De fait, des achats responsables présentent des avantages pour toutes les économies, quel que soit leur niveau de développement. Les stratégies d'achats publics responsables, si elles sont conçues avec attention et soutenues par les structures organisationnelles et les outils technologiques adaptés, peuvent faire

bien plus que relever des défis sociaux et environnementaux. Elles peuvent aider les pays à combattre la pauvreté, à progresser vers une économie à faible émission de carbone et à créer des possibilités d'emploi équitables afin que tous et toutes aient accès à un moyen de subsistance décent et à une meilleure qualité de vie.

Autonomie fiscale locale : la longue marche vers un retour aux origines

Michel Bouvier

Professeur des universités et président de Fondafip

<https://www.lagazettedescommunes.com> -12/03/2021

Michel Bouvier, professeur des universités et président de Fondafip, estime, avant la présentation du projet de loi 4D en Conseil des ministres programmée entre fin mars et début avril, qu'il faudra reposer la question de l'autonomie fiscale "dans le cadre d'une réforme de la gouvernance financière locale elle-même incluse dans une reformulation de la gouvernance publique". Il réclame de donner un nouvel élan à la décentralisation en commençant par le dossier des finances locales.

La résolution de l'Assemblée générale du 10 décembre 2020 de l'Association des Maires de France est on ne peut plus claire en ce qui concerne l'autonomie fiscale locale. Pour l'AMF, «le long processus d'érosion de la fiscalité locale et de recentralisation de nos ressources se poursuit, avec la disparition annoncée des impôts économiques, après celle de la taxe d'habitation, et la nationalisation des taxes locales sur l'électricité. C'est la fin programmée de notre autonomie financière et fiscale ».

On peut être surpris de ce constat dans la mesure où la Constitution française pose en principes la libre administration et l'autonomie financière des collectivités territoriales. Aussi qu'en est-il donc réellement ? Est-on en présence de l'énième différend entre l'État et les collectivités locales Serait-on seulement face à un phénomène conjoncturel et à des réponses rendues provisoirement nécessaires par la succession de deux crises d'importance,

celle des subprimes suivie de celle de la Covid-19 ? Pourrait-il s'agir d'une bouffée idéologique portée par une nostalgie de l'État des « Trente glorieuses » ? Ou bien encore faudrait-il y voir un désir d'État profondément enraciné dans la culture politique et administrative française mais, d'un autre côté, pourquoi avoir libéralisé l'économie jusqu'à priver l'Etat de ses moyens d'action les plus efficaces ? Même si ces éléments et certainement beaucoup d'autres sont présents, c'est à vrai dire à un processus de longue durée près d'atteindre son ultime point d'aboutissement auquel nous avons à faire. Auquel cas le principe d'autonomie financière locale pourrait bien n'être qu'une « fiction » comme le déclare la résolution générale de l'AMF et l'autonomie fiscale bientôt un lointain souvenir. Mais alors au-delà des discours polémiques ou des intérêts à court terme quelle en serait la raison fondamentale ?

L'autonomie fiscale locale est au cœur de la décentralisation

Il y a là sinon un mystère pour le moins un paradoxe dont il importe de comprendre le sens au-delà d'affirmations tranchées qui ne reposent sur aucun fondement sinon peut-être le besoin de se rassurer face à un contexte devenu progressivement, en une quarantaine d'années, de plus en plus dangereux, incertain et difficile à piloter. C'est en effet sans aucun débat de fond que se déroulent ou se sont déroulées les mutations de l'autonomie fiscale locale. Or, comme tout ce qui a trait à l'impôt, il s'agit là d'une question politique au sens fort

du terme ; il y va de l'organisation d'une société, de son avenir et donc de celui de chaque citoyen. On mesure l'importance qu'il y a, au-delà des intérêts corporatifs de toutes sortes, de savoir identifier sans à priori théorique voire idéologique dans quelle direction l'on devrait se diriger. Parce que l'autonomie fiscale locale est au cœur de la décentralisation, il est crucial de décider en toute clarté si elle est ou non essentielle au bien-être des citoyens, c'est-à-dire à la démocratie comme au développement économique et à la justice sociale. Les faits montrent sans contestation possible qu'elle ne s'est installée que très provisoirement jusqu'en 1980 pour ensuite progressivement régresser avec une disparition partielle ou totale des impôts locaux le plus souvent sous l'influence d'une raison économique relevant d'une politique de l'offre.

En effet, une observation attentive laisse voir une évolution ascendante d'un partage du pouvoir fiscal entre l'État et les collectivités locales jusqu'en 1980 puis une évolution inexorablement descendante. On peut estimer que l'autonomie fiscale locale commença à se mettre timidement en place lorsque des impôts datant de la révolution française (contributions foncières, mobilières, des patentes) furent transférés aux collectivités locales. Une condition de base de l'autonomie, à savoir l'attribution d'une fiscalité propre, put ensuite être progressivement instituée tout au long du XXe siècle. On rappellera que les propositions de réforme se multiplièrent dans les années qui suivirent la crise économique de 1929. Les finances locales posaient un problème qui apparaissait de plus en plus grave et nombre de commissions furent alors mises en place pour tenter de lui donner une réponse. Ces propositions se rejoignaient toutes autour de critiques de fond (inefficacité, archaïsme, inégalité, pression fiscale trop lourde, etc.) mais aussi dans le souci de ne pas complètement bouleverser le système. Et d'ailleurs un tel vœu se retrouve dans le premier texte qui posera concrètement les principes des modifications futures: l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959.

Cette ordonnance constitue la première grande étape d'une réforme de la fiscalité locale. Non suivi d'application immédiate ce texte est très important dans la mesure où il définit l'architecture d'ensemble d'une refonte qui sera mise en œuvre par des textes ultérieurs. Plusieurs hypothèses de travail étaient possibles. Plutôt que de maintenir en le rénovant un système reposant sur les quatre vieilles contributions, on pouvait opter pour sa suppression totale et son remplacement par l'attribution aux collectivités locales d'une fraction des impôts d'État à grand rendement (TVA, IR). Cette seconde hypothèse a été rejetée pour un certain nombre de motifs se rattachant essentiellement à la question de l'autonomie financière locale, mais surtout aux problèmes fiscaux qu'un tel choix aurait pu poser. Par ailleurs, bien que l'ordonnance supprime les anciennes contributions foncières, mobilière, des patentes, et les remplace par les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle, la solution qui a finalement prévalu a été, sur le fond, de maintenir le système existant en le modernisant et cela en droite ligne des propositions qui avaient été faites depuis un quart de siècle. Il fut préconisé d'une part d'actualiser et de simplifier les bases d'imposition, d'autre part de supprimer le mécanisme de la répartition et de lui substituer celui de la quotité. L'ordonnance du 7 janvier 1959 fut avant tout un document d'orientation visant à mettre en place la réforme et il fallut attendre 1973 pour que soient prises les premières mesures concrètes de transformation de la fiscalité directe locale. En effet, conformément aux orientations de l'ordonnance du 7 janvier 1959, la loi du 31 décembre 1973 substitue à compter du 1er janvier 1974 trois nouvelles taxes aux anciennes contributions foncières et mobilière : la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation. La contribution des patentes quant à elle sera remplacée par la taxe professionnelle par une loi du 29 juillet 1975. Au total une étape importante vers l'autonomie fiscale était franchie, les collectivités locales disposant d'impôts propres modernisés. Le couronnement du processus

fut réalisé par une loi du 10 janvier 1980 qui énonce qu'« à compter du 1er janvier 1981 les « conseils généraux, conseils municipaux et instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle ». Par conséquent c'est donc bien avant les lois de décentralisation de 1982-1983 que triomphe l'autonomie fiscale locale.

Lente érosion de la fiscalité locale

Mais ce triomphe ne sera que de courte durée. Le coup d'envoi d'une lente érosion de la fiscalité locale qui passa longtemps inaperçu fut lancé par une loi de finances rectificative pour 1982 qui amorça un processus de déconstruction lequel ne s'arrêtera plus. En effet, dans le cadre d'une politique économique de l'offre, il fut alors décidé d'alléger la charge pesant sur les contribuables et tout particulièrement sur les entreprises. La loi de finances rectificative pour 1982 institue un certain nombre d'allègements, notamment une réduction de la part salaire de la base de la taxe professionnelle. Par la suite les allègements succéderont aux allègements et s'ils concerneront principalement la taxe professionnelle pour aboutir, on le sait, à sa suppression, ils s'étendront, dans des proportions certes différentes, aux autres impôts locaux. Les derniers épisodes marquants furent la suppression de la taxe d'habitation puis la baisse des impôts locaux pesant sur les entreprises, qualifiés d'impôts de production (CVAE, CFE, TF). Il faut toutefois préciser que ces épisodes furent précédés d'une décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2009 qui a juridiquement clarifié la question de l'autonomie fiscale. Par cette décision, le Conseil est formel en affirmant « qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale ».

C'est ainsi que depuis près de quarante ans on peut constater un effritement de l'autonomie fiscale locale à la fois d'un point de vue matériel, par une disparition de la fiscalité locale et sa transformation progressive en dotations, et d'un point de vue juridique par la décision très claire de la Haute juridiction. La marche vers une rupture d'avec le modèle des années 1970-1980 apparaît donc indéniable. Elle est aussi incontestablement le produit d'un long et complexe processus de décision.

Aujourd'hui, compte tenu des difficultés économiques et sociales considérables auxquelles l'État doit et devra faire face ainsi que des conséquences désastreuses sur les finances publiques on peut s'attendre à ce que le processus s'accélère voire trouve une sorte d'aboutissement. Toutefois il serait inexact de penser que cette « reprise en main » de la fiscalité locale par l'État soit la résultante d'un « retour de l'État » provoqué par la crise des subprimes ou par celle de la Covid-19. Elle résulte, on l'a dit, d'un processus dont l'origine est bien antérieure. Le contexte français s'est en réalité inscrit dans un mode de pensée et de faire opposés aux thèses keynésiennes jusqu'alors dominantes. De fait, comme on l'a souligné la majorité des dégrèvements, exonérations, voire suppression d'impôts locaux relèvent de l'idée qu'un allègement de la fiscalité favorise le développement économique. C'est ce point de vue, parfois radicalement antifiscal, qui a été développé avec force par les courants de pensée libéraux telle l'École du Public Choice ou l'École libertarienne dans les années 1970-1980 avec pour objectif une substitution du marché à l'État en « affamant la bête ». C'est sur la base de cette politique, participant du « consensus de Washington », que s'installa le déclin de la fiscalité locale et que, contre toute attente si l'on considère les thèses des économistes «main stream» l'État réinvestit le champ local. Rappelons encore que le besoin d'État fut ensuite revendiqué par le rapport de la commission «croissance et développement» produit le 22 mai 2008. Cette commission internationale, créée en 2006 et présidée par l'économiste Michaël Spence, était composée de 21 membres venus d'horizons très divers qui conclurent que « la croissance

indispensable pour faire reculer la pauvreté et assurer un développement durable réclame un État fort ». Ainsi, le brouillage théorique général et le contexte particulier de la France qui, on le sait, a longtemps été marquée par une tradition politique profondément centralisatrice ont porté une évolution vers une déconstruction du modèle fiscal local sans que jamais le pour et le contre n'en soit clairement discuté de façon argumentée. L'examen des réformes qui ont été menées en matière de fiscalité locale met en évidence que celles-ci n'ont pas cherché, face à la complexification croissante de la société en général et du milieu local en particulier, à instituer un réseau diversifié de lieux et de procédures de contrôle en réponse à cette situation. Ces réformes vont au contraire dans le sens d'une régulation par le haut, d'un contrôle centralisé. L'État redevient l'organe supérieur de contrôle qu'il fut dans le passé. Or continuer dans cette direction c'est prendre le risque de retourner à la centralisation et donc à la rigidité alors que la souplesse des institutions est plus que jamais nécessaire au sein d'un monde instable et fluctuant.

Quoi qu'il en soit, la question de l'autonomie fiscale ne peut être traitée en soi, elle doit l'être dans le cadre d'une réforme de la gouvernance financière locale elle-même incluse dans une reformulation de la gouvernance publique. Il s'agit de bâtir ce que l'on propose de qualifier « un ordre des autonomies relatives ». On veut dire un ordre organisé à la fois sur un plan vertical et horizontal, autrement dit transversal, qui permettrait de rompre avec des pesanteurs de toutes sortes et particulièrement avec une conception cloisonnée de l'État et de l'action publique, une conception qui ne reconnaît pas et ne formalise pas les multiples interactions et la multirationalité qui caractérisent les sociétés contemporaines. Au final, la question essentielle consiste à redonner un sens à l'autonomie fiscale et par là à l'État, ou plutôt à intégrer une pluralité de sens caractérisant un État territorial et partenarial en réseaux. Il s'agit rien de moins que de s'engager dans la recherche d'une vérité relative et nécessairement éphémère pour la libre administration et l'autonomie financière des

collectivités locales autrement dit de la décentralisation.

Grand débat sur la réforme de la fiscalité locale 2019

Charles Guené

Sénateur de la Haute-Marne

La gazette des communes - 9/01/2020

Je partage pleinement la vision du Professeur Michel Bouvier telle qu'il l'a exprimée dans son interview publiée le 7 novembre dans le Club Finances de la Gazette des communes, quant à l'impact de la mondialisation et du numérique sur l'impôt et sur l'évolution de sa nature même.

Des mouvements profonds induisent la fin de l'établissement stable et la substitution de l'aire de consommation – ce nouveau monde globalisé ne me semble cependant pas préfigurer le renforcement de l'impôt local.

L'histoire de l'impôt en France, comme le point d'évolution où nous nous trouvons au plan international me semblent plutôt plaider, certes pour la nécessité de contrecarrer le processus de recentralisation français, mais pas pour la voie de la constitutionnalisation de l'autonomie fiscale.

La solution me paraît plutôt résider dans une nouvelle gouvernance, par les collectivités locales de la ressource nouvelle qui se met en place.

Flux et reflux de l'autonomie fiscale au cours de l'Histoire

L'initiative de l'impôt appartenait à l'origine au roi et nécessitait le consentement de ses sujets, qui fut souvent éclipsé par l'absolutisme, notamment sous Louis XIV.

Du domaine royal il passa au Parlement au fil d'un long processus qui se sanctuarise à la Révolution. A noter que dès cette période, les communes vont œuvrer pour consacrer une autonomie conquise par les villes et tenter d'arracher vainement le droit à l'impôt. Elles en

garderont un statut particulier parmi les collectivités.

Au début du XXème siècle, avec Caillaux, il s'en fallut d'un cheveu pour que le système des « centimes additionnels et des principaux fictifs » ne soit validé dans ce sens.

Une seconde opportunité sérieuse se présentera avec les Trente Glorieuses, où l'Etat ne pouvant assumer le développement colossal du pays, imagina de transférer un droit à la levée de l'impôt aux collectivités pour qu'elles se substituent à lui dans la course au progrès qui semblait sans fin. Ce furent les folles années fiscales de 1958 à 1975 où on put imaginer que l'heure était enfin venue.

Las ! La crise pétrolière vint frapper les économies occidentales et faire apparaître le premier déficit budgétaire, en 1975, ce qui douchera ces velléités d'indépendance fiscale.

Aussi, durant la période 1975 – 1980, nous allons vivre, à la fois une euphorie des finances locales, dopée par une décentralisation prometteuse, alors que simultanément, un pouvoir central tentait de reprendre ce qu'il avait imprudemment donné (ou prêté), afin de maîtriser ses propres finances.

Les collectivités, tout à leur âge d'or, ne percevront pas ce mouvement inverse et considéreront qu'elles jouissaient de droits acquis, jusqu'à ce que l'Etat, dans la relation particulière que lui donne la Vème République avec le Parlement, ne commence à réduire leurs prérogatives. De 1990 à 2010, l'Etat, par la main du Parlement, va reprendre son droit à l'impôt, mais par une étude plus détaillée de la genèse de notre beau système, je vous renvoie

à l'excellente analyse de Laurence Tartour (LGDJ 2012).

Illusion de l'autonomie fiscale

Ainsi donc s'impose la réalité que l'impôt local obéit à une double légitimité. Comme tout impôt, il doit faire l'objet d'un consentement citoyen, mais en outre et avant tout, il reste lié à la décision du législateur, dont il a reçu temporairement délégation.

Or depuis un demi-siècle, l'illusion s'était répandue que le « transfert » de l'impôt alors engagé était définitivement acté et que les collectivités jouissaient de l'autonomie fiscale...

Il n'en était rien, d'ailleurs, il fallut attendre 2003 pour que le législateur soit appelé à trancher et lors du vote « des dupes » de l'article 72-2, l'illusion fut constitutionnalisée, sans que l'ambiguïté ne soit dissipée.

L'autonomie financière était consacrée, laquelle relevait plutôt de la mise en place du cadre d'une libre administration, à partir de ressources globalement garanties.

Depuis, la situation s'est même aggravée avec les contrats « de Cahors », pour le moins léonins...

Contre l'autonomie fiscale au niveau métropolitain

Michel Bouvier affirme que nos concitoyens sont devenus des consommateurs et entendent désormais retirer une qualité de service de leurs impôts et dès lors les collectivités doivent reprendre le pouvoir et leur autonomie fiscale pour arguer de leur légitimité face au tout puissant citoyen-contribuable. Pour ce faire, il conviendrait d'institutionnaliser le pouvoir fiscal local dans cette gigantesque métamorphose et surtout d'endiguer l'hypercentralisme jacobin, pour s'adapter et prendre appui sur une métropolisation toute puissante et vecteur d'un ordre nouveau...

Je ne pense pas que ce soit le sens de l'histoire fiscale, ni même une bonne chose pour notre Pays, mais je partage avec Michel Bouvier,

l'affirmation de la nécessité de redonner un autre sens à notre système fiscal local en mettant fin à une hypercentralisation castratrice.

L'évolution récente de la fiscalité en France et en Europe nous démontre chaque jour que nous nous acheminons vers une réduction de l'autonomie fiscale.

Nos voisins européens, même si nous devons nuancer cette analyse, à l'aune du principe fédéral qui les régit presque tous, sont gouvernés par l'affectation de parts d'impôts nationaux et la place de l'impôt local se réduit lorsqu'il n'est pas reporté au niveau national, pour faire l'objet d'un partage, comme en Italie.

En France, nous avons pu mesurer comment de la suppression de la TP à celle de la TH, l'Etat s'est évertué à « déterritorialiser » l'impôt local, dans le double souci d'en contrôler le quantum, pour maîtriser la dépense publique, mais aussi pour en assurer une plus juste répartition.

Demain, ce sera le tour de la C3S, puis de la CVAE et probablement du Foncier Bâti, semble-t-il...

Les départements et les régions ne disposent d'ailleurs déjà plus du levier fiscal. Ils ne semblent pas s'en émouvoir, au-delà des postures d'usage et nonobstant le déséquilibre structurel des ressources des premiers.

Motivation de l'Etat pas que budgétaire

Les motivations de l'Etat ne sont pas que budgétaires, elles relèvent aussi d'un souci d'équité nationale dont il semble le seul garant, devant l'inertie et l'absence de prise de responsabilité des collectivités.

Alors que partout ailleurs les partenaires ont organisé une gouvernance au sein de laquelle s'effectue le partage de l'impôt entre les niveaux des collectivités et en fonction de leurs charges et richesses, nous persistons dans un système de rapport de force Etat/collectivités locales, où la défiance le dispute au mépris et où le Parlement n'est que l'ombre de ce qu'il devrait être.

En réalité, le Parlement est devenu le lieu d'arbitrage d'une péréquation horizontale, à fleuret moucheté, où les territoires plus nantis et ceux les moins dotés s'affrontent, dans un immobilisme confondant, dans le double mouvement crépusculaire de déterritorialisation de la ressource et d'essoufflement d'une péréquation subie.

Parallèlement, le bloc communal vient de signifier, par la voix du Sénat, un coup d'arrêt à la métropolisation sans limite. L'évolution qui se dessine est très claire et conduira inévitablement à un partage d'impôts nationaux, permettant une péréquation plus verticale et bien sûr la maîtrise des prélèvements obligatoires recherchée par l'Etat, en ces temps d'impasse budgétaire.

Sous la réserve marginale du maintien d'un lien fiscal entre le citoyen et la cité, qui appartient à la tradition démocratique française de la Commune, il est donc parfaitement illusoire de vouloir (re)fonder institutionnellement l'impôt local autonome.

Notre pays ne saurait se satisfaire d'une acceptation libérale de l'évolution vers un impôt consommateur. Le nouveau système local doit certes s'opposer à la centralisation du pouvoir fiscal, non à travers le Graal de l'autonomie fiscale, mais au profit d'une nouvelle gouvernance systémique que les collectivités locales arbitreront avec le Parlement, en tenant compte d'une part des nécessaires équilibres budgétaires nationaux et de la dépense publique, et d'autre part de ceux qu'exige l'équité territoriale dans la répartition de la ressource.

FINANCES PUBLIQUES

Comment replacer le citoyen dans la gouvernance des finances publiques ?

Michel Bouvier

Revue Française d'Administration Publique N° 182 - février 2022

La place du citoyen dans le processus de décision du système financier public est un sujet crucial. Il n'est pas nouveau, mais il se pose aujourd'hui, certes dans le cadre d'un environnement marqué par le Covid-19, mais plus encore dans celui d'une métamorphose de l'État. Celui-ci, tout au long de ces quarante dernières années, s'est transformé en profondeur sous les effets de crises économiques. Des crises qui ont donné lieu en France et ailleurs à des réformes du droit et de la gestion budgétaire lesquels ont modifié le rapport citoyen/gouvernance financière publique.

Il n'en demeure pas moins que malgré les professions de foi, voire les législations allant dans le sens d'une démocratisation du dispositif, le rôle du citoyen dans le processus de décision budgétaire est marqué par une ambiguïté ; laquelle tient à ce que ce processus se trouve inadapté à la complexité des sociétés contemporaines.

Par ailleurs, c'est le consentement à l'impôt autrement dit le cœur du modèle financier public, voire de la démocratie, qui est victime d'un délitement. En réponse, la légitimité du modèle fiscal doit être réhabilitée en donnant un sens à l'impôt correspondant aux attentes des citoyens.

Construire un modèle de régulation des finances publiques pour une société complexe

Un modèle ambigu à l'origine d'une place ambiguë du citoyen dans le processus de décision budgétaire

La légitimité de la prise décision financière publique repose sur le principe selon lequel le Parlement est le lieu ultime de celle-ci. L'adoption du budget relève donc de la compétence exclusive du législateur, sauf exception prévue par la Constitution elle-même. Le caractère législatif de l'acte budgétaire apparaît d'ailleurs comme la conséquence nécessaire de l'existence d'un régime représentatif : le consentement annuel à l'impôt et le vote annuel des dépenses permettent au législatif de contrôler l'action de l'exécutif.

Dans ce cadre, le citoyen est censé se trouver à la base du dispositif de pilotage du système financier public par l'intermédiaire de ses représentants. Toutefois, une telle conception de la démocratie financière ne peut se révéler effective qu'à la condition que les élus disposent d'un réel pouvoir d'initiative ce qui n'apparaît pas de manière évidente au vu de l'organisation de ce pouvoir par la Constitution, notamment lorsque l'on considère le droit d'amendement des projets de lois de finances.

Mais là n'est pas aujourd'hui la source première de l'ambiguïté de la place du citoyen dans le processus de décision budgétaire. Celle-ci se trouve en réalité dans les réformes budgétaires décidées par les États, tout au long de ces quarante dernières années, en réaction aux difficultés rencontrées pour rendre soutenables les finances publiques.

Ces réformes ont eu pour colonne vertébrale une responsabilisation des élus et des gestionnaires au regard de la maîtrise des finances publiques. Responsabiliser les élus supposait d'accroître leur capacité d'initiative

au regard des dépenses et des recettes publiques, autrement dit de rééquilibrer les pouvoirs de l'exécutif et du législatif par un renforcement des pouvoirs du Parlement. Responsabiliser les gestionnaires consistait à leur conférer une grande latitude dans l'utilisation des crédits mis à leur disposition, ce qui impliquait de remettre en question le traditionnel fléchage de ces crédits et d'évoluer d'un budget de moyens vers un budget de performance par référence au management de l'entreprise. C'est dans cette voie que la France s'est engagée par le vote de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF).

Or, ces réformes se caractérisent par leur ambiguïté liée à une philosophie et à des dispositifs qui ne sont pas totalement en phase avec le cadre théorique, administratif et politique dans lequel ils ont à s'appliquer. La LOLF participe de l'évolution vers un modèle libéral classique différent du modèle keynésien alors même qu'en revanche le cadre politique mais aussi la culture politique qui régissent la mise en pratique du droit budgétaire ne procèdent pas de la même logique. L'un et l'autre sont restés enracinés dans une conception qui privilégie l'exécutif et limite l'initiative des parlementaires et par conséquent les enferme dans une culture déresponsabilisante. Il en est de même du cadre gestionnaire qui est demeuré ancré dans une conception largement statutaire de la fonction publique. Si l'architecture de ce modèle budgétaire et comptable est bien conforme à l'idée que l'on se faisait de la gouvernance financière publique lors de la réforme, autrement dit au «main stream», celle-ci ne pouvait qu'imparfaitement s'emboîter dans un contexte, administratif et politique répondant à une autre logique.

Autrement dit, le cadre défini par la LOLF et le cadre plus large dans lequel elle s'inscrit, qui n'a pas encore été modifié ou en tout cas ne l'a pas été suffisamment, ne sont pas compatibles. La nouvelle gouvernance financière publique ne peut pas trouver pleinement sa place dans un système institutionnel, administratif et politique qui n'a pas été suffisamment modifié en fonction du changement de modèle

économique incarné par la réforme. Là est à notre sens l'écueil majeur qui fait que la LOLF n'est jusqu'ici pas parvenue jusqu'ici à satisfaire l'objectif général dont elle est potentiellement porteuse et qui est de réaliser une articulation de la démocratie politique et de la culture de gestion.

Plus encore, l'incapacité de maîtriser pleinement l'évolution des finances publiques depuis des dizaines d'années, et ce malgré la sophistication des outils du contrôle de gestion, met en évidence une faille dans le processus de régulation du modèle financier public. Ce processus est en effet confondu avec celui du contrôle de la gestion. Cette confusion conduit à centrer les réflexions sur les techniques et les outils, par exemple, la mise en œuvre d'une comptabilité d'exercice, d'indicateurs de performance, d'un contrôle interne ou encore d'une programmation pluriannuelle, qui ne sont que des instruments de gestion, bien entendu nécessaires, alors qu'en préalable il conviendrait de s'interroger sur la pertinence du processus de décision qui est quant à lui de l'ordre du politique. Cette identification du contrôle de la décision au contrôle de la gestion est à l'origine d'un quiproquo qui entraîne deux conséquences. Non seulement il empêche de réaliser une soutenabilité durable des finances publiques, mais en outre il bloque une réforme en profondeur de leur modèle, qui, en l'état, ne permet pas une reformulation démocratique du rapport citoyen/ finances publiques.

Cette assimilation de la régulation au contrôle de la gestion est à la source d'une dérive technique de la LOLF. Les experts occupent le champ avec le risque qu'une cybernétique financière, autrement dit une autorégulation du système financier public, finisse par s'imposer via l'utilisation généralisée de l'intelligence artificielle avec la mise en place de dispositifs automatiques de gestion et de contrôle. Ce n'est pas là faire de la science-fiction car, comme on le sait, le processus est déjà largement amorcé. Finalement, responsables politiques et gestionnaires pourraient bien être dépassés par cette hypersophistication de la gestion.

Vouloir sortir de l'ambiguïté ou de ce quiproquo pourrait toutefois conduire à

pousser l'une ou l'autre logique, libérale ou étatique, jusqu'à l'extrême, cela présenterait en retour des risques majeurs pour les finances publiques. Il semblerait en revanche crucial de s'attacher à concevoir et instituer un modèle de gouvernance financière publique qui soit en phase avec une société qui se trouve elle-même en transition vers un autre modèle. C'est à notre sens une question délaissée ou plutôt détournée vers le processus de gestion qui est en jeu, celle de la construction d'un processus de régulation comme élément clef du modèle financier public.

Construire un nouveau modèle de régulation des finances publiques

Il faut conserver à l'esprit que le monde a connu de nombreuses crises, économiques, sociales et financières ces cinquante dernières années. Ces crises à répétition mais aussi une accélération de la globalisation des échanges puis un développement des possibilités offertes par l'intelligence artificielle ont provoqué des modifications en profondeur des modèles économiques, sociaux et institutionnels. Il s'est ensuivi un sentiment d'insécurité et beaucoup d'incertitudes sur l'avenir. Il ne faut pas oublier non plus que c'est le contrôle de la transformation d'un monde qui évolue au hasard des connexions d'une extrême diversité d'acteurs et par conséquent d'intérêts qui est en jeu avec la gouvernance des finances publiques tant elles sont présentes dans les moindres replis de nos sociétés.

Le système financier public doit par conséquent être appréhendé à travers ses rapports avec les autres composantes de la société, économiques, juridiques, sociales, politiques, autrement dit avec l'ensemble des acteurs qui composent une société, car tous sont concernés à un titre ou à un autre. Le défi est donc colossal, car il est à la fois politique, économique et social. La construction d'un nouveau modèle de fonctionnement du système financier public et de sa gouvernance en est certainement l'une des clefs essentielles. Ainsi, il est à notre sens tout à fait pertinent de s'interroger sur la construction d'un modèle de régulation politique des finances publiques afin de ne plus le confondre avec celui du contrôle

de la gestion et d'appliquer ainsi la réforme dans tous ses aspects.

Par ailleurs, la création d'un modèle de gouvernance financière publique adapté au contexte actuel suppose en premier lieu de le conceptualiser comme un système complexe pour ensuite le construire de telle manière que cette complexité soit concrètement pilotable; ce qui suppose prioritairement qu'il ait pour principaux points d'appui une responsabilisation des acteurs et une coordination de leurs décisions fondées sur une démarche de confiance ainsi que sur une institution propre à leur permettre de proposer des politiques publiques reflétant une intégration de la diversité de leurs intérêts.

Il s'agit par exemple d'assurer la mise en œuvre pleine et entière de la possibilité offerte aux parlementaires de modifier le projet de loi de finances du gouvernement. La LOLF est porteuse d'un renforcement considérable de la responsabilisation des élus et donc de la démocratie parlementaire sur cette base. Le vrai problème n'est pas tant l'article 40 de la Constitution depuis si longtemps discuté, il est avant tout celui de la confiance réciproque d'une majorité parlementaire et du gouvernement qu'elle soutient.

Il s'agit d'admettre qu'une modification même substantielle de certains programmes ne constitue pas forcément un casus belli entre le gouvernement et sa majorité ou même, plus largement, le Parlement. Une démocratie apaisée suppose des rapports responsables entre les pouvoirs, c'est bien l'un des aspects qui caractérise la LOLF. Plus qu'un changement de modèle électoral mettant fin au fait majoritaire en instaurant un régime de représentation proportionnelle, c'est d'abord un changement de culture politique qui est en jeu.

Mais ce n'est pas tout. Un modèle de régulation des finances publiques correspondant à la logique de la LOLF suppose aussi d'instituer un organe permanent d'aide à la décision représentatif des acteurs financiers publics et qui soit reconnu par la Constitution. L'actuelle distribution des pouvoirs politiques ne reflète pas la complexité du pouvoir financier. Elle ne

prend pas en compte le fait qu'il se diffuse au sein des différents pouvoirs institués sous l'apparence d'une simple compétence financière. On veut dire ici que le pouvoir financier est la charpente, indiscernable à première vue, des pouvoirs politiques. Or sa démultiplication est source d'une entropie qui engendre une paralysie de ces derniers et qui se solde par une incapacité à juguler la crise des finances publiques par absence de régulation.

C'est par conséquent un modèle politique devenu inadapté qui est en cause et celui-ci ne peut prendre une forme nouvelle qu'en s'inscrivant dans un processus de mise en cohérence du système financier public par le biais d'une institution ad hoc composée d'une pluralité d'acteurs aidée par des experts reflétant la diversité des disciplines académiques pertinentes pour l'étude des finances publiques : à minima économie, droit, gestion, sociologie. Il faut aussi rappeler que le modèle financier public est un modèle complexe qui forme un système fourmillant d'acteurs publics et privés. C'est également on le sait un système comprenant non seulement les finances de l'État, mais aussi celles des collectivités locales et de la sécurité sociale.

Une telle variété d'acteurs et de structures si elle est essentielle oblige en même temps à répondre au risque d'atomisation de double emploi et de désordre des décisions prises. C'est pourquoi il convient de mettre en place une institution de coordination de ces décisions. Or, si l'on peut constater qu'il existe aujourd'hui une mosaïque de pouvoirs économiques, politiques, sociaux, il faut aussi observer qu'il n'existe aucune institution permettant à ces acteurs de se retrouver, de se concerter et de définir des solutions communes permettant de répondre aux crises et plus encore de former un modèle de gouvernance correspondant à la complexité et à l'incertitude contemporaines.

Pour résumer, il s'agirait de construire un modèle partenarial avec des institutions indépendantes et permanentes ou à géométrie variable d'aide à la décision réunissant les acteurs économiques, politiques et sociaux au niveau local et national. Il devrait occuper une place essentielle dans le système de gouvernance financière publique en tant que

dispositif pluriel d'aide à la décision et permettre de replacer ainsi le citoyen, dans sa diversité, au cœur du système financier public.

Une telle construction ne peut être compatible qu'avec des citoyens soucieux de la réalisation de l'intérêt général. Or, l'on peut constater un repliement de ces derniers sur leurs communautés ou plus encore sur eux-mêmes traduisant un hyper-individualisme incompatible avec le souci du bien commun. Une telle attitude se manifeste dans le champ de la fiscalité par une assimilation de l'impôt au prix du service rendu par le secteur public. Dans ce cas, le citoyen perd de vue le contribuable et se trouve exclu du champ des finances publiques.

Réhabiliter la légitimité de l'impôt

S'il est un principe qui place le citoyen au centre du système financier public, c'est bien le consentement à l'impôt. Or, il s'avère que d'année en année les contribuables se considèrent de plus en plus comme des clients de l'État ou des collectivités locales ce qui traduit un oubli de l'impôt comme contribution à l'intérêt général et met en péril sa légitimité.

Une dégradation du consentement à l'impôt : du contribuable au client

On peut comprendre que des citoyens qui ne perçoivent pas d'amélioration concernant la baisse du chômage et de leur niveau de vie et qui se trouvent en proie à des difficultés qui les submergent en viennent à douter de l'utilité de l'impôt. Le doute s'installe plus encore et s'étend à d'autres couches de la population lorsqu'ils constatent la fermeture de services publics ou lorsque ces services ne sont pas de qualité. Devant un tel constat, ces citoyens peuvent avoir le sentiment que l'impôt qui leur est demandé ne participe en rien à la réalisation de l'intérêt général. Un tel contexte favorise des pratiques d'évitement ou de rejet de l'impôt, voire de révoltes, le redevable estimant « ne pas en avoir pour son argent ».

C'est alors que s'installe dans l'esprit des citoyens de manière plus ou moins consciente l'idée qu'il est un client de l'État ou des

collectivités locales. Une idée qui devient progressivement une certitude et qui semble d'autant plus naturelle que les administrations adoptent depuis plusieurs années un modèle de management qui est celui de l'entreprise contribuant ainsi à véhiculer voire renforcer l'image d'un citoyen consommateur de services.

Il résulte de cette substitution du client au contribuable une dégradation de l'alliance du citoyen et de l'impôt. Cette alliance qui s'était au fil du temps progressivement structurée depuis la DDHC de 1789 jusqu'à la montée en puissance de l'État interventionniste s'est ainsi profondément transformée. Il en résulte que la nature politique de l'impôt et du contribuable tend à s'estomper en se fondant dans celle, économique, d'un prix. Cette conception tend à remplacer celle d'un impôt qui serait l'expression et l'instrument d'une solidarité entre les citoyens. Le contribuable s'efface derrière le consommateur.

Finalement, la transformation de la relation fiscale en relation fournisseur/client modifie le sens du consentement à l'impôt.

Actuellement, c'est hors du Parlement que se joue l'essentiel, l'acceptation ou le refus de tel ou tel impôt. De politique et démocratique le consentement devient individuel ou corporatiste.

Il se situe hors du champ politique, car il procède d'une logique économique marchande qui aboutit, nolens volens, à exclure les contribuables-clients du processus de décision défini par le droit financier public depuis la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Réhabiliter le caractère politique de l'impôt

L'important dans l'immédiat n'est pas de répondre au coup par coup et proposer la énième suppression, modification ou création de tel ou tel prélèvement. Il faut en préalable s'arrêter pour réfléchir sur le sens de l'impôt et donc sur ce qui fait que l'on consent ou non à s'en acquitter. Cela suppose de résister aux

pressions d'un environnement général qui fait prédominer une approche technique ou idéologique de l'impôt. C'est aussi dépasser les réactions populistes se dressant contre une fiscalité jugée injuste.

Face à une société dont la complexité n'a cessé de progresser depuis une quarantaine d'années pour atteindre aujourd'hui des sommets, le désarroi des citoyens, comme des décideurs politiques ou des experts, au regard de la fiscalité est palpable un peu partout dans le monde. Tous sont souvent désemparés face à des questions qui ne se posaient pas jusqu' alors; des questions qui sont de plus en plus complexes et qui ne peuvent plus être réglées séparément et dans l'urgence. Les réponses apportées sont trop souvent à court terme et prisonnières d'idéologies surannées; elles n'offrent, à des citoyens parfois désorientés, aucun projet de société au sein duquel pourrait s'inscrire un sens pour la fiscalité.

Or, ces mêmes citoyens sont aux prises avec l'installation d'un modèle de société nouveau dont il est crucial de tenir compte pour réfléchir pertinemment sur la fiscalité. C'est en effet tout l'univers fiscal traditionnel qui est déséquilibré et qui en retour déséquilibre son environnement politique et donc la place du citoyen. Il résulte de cette évolution une perte des repères habituels. L'impôt ne semble plus avoir aucun sens, ni budgétaire, ni économique, ni politique, ni social tant les problèmes soulevés se révèlent complexes et les points de vue et solutions proposés ou mis en œuvre contradictoires et souvent inopérants.

Deux images de la fiscalité coexistent cependant dans les esprits des citoyens, et ce sont ces deux images qu'il convient d'intégrer et de concrétiser si l'on souhaite réhabiliter le consentement à l'impôt aujourd'hui fragilisé. Ces deux images reflètent ce qui caractérise la société actuelle, une société marchande au sein de laquelle un besoin de solidarité et de bienveillance est ressenti par la majeure partie de la population.

Dans ce système fiscal blessé par les transformations de son environnement se pose

donc une question de fond, celle de sa nature, de sa fonction et, en fin de compte, de la redéfinition de sa légitimité. C'est là un sujet d'importance et il est de première urgence de s'interroger sur les conditions de cette légitimité, car d'elle dépend le futur de l'impôt et par conséquent celui de la chose publique, de nos institutions, de notre démocratie. C'est pourquoi il est crucial aujourd'hui d'œuvrer à la construction d'une conception positive de la fiscalité et de réduire l'écart entre celle-ci et son environnement économique, politique et social ou plutôt de l'y réintégrer.

Sur ce point il faut observer que l'on assiste à la cohabitation de deux légitimités, l'une politique, l'autre gestionnaire, qui relèvent d'époques et de mondes différents. S'y confrontent deux conceptions dont la nature est à première vue diamétralement opposée, et pourtant c'est de la manière dont il sera répondu à cette confrontation que dépend l'avenir de l'alliance citoyen/contribuable. Il ne faudrait pas, en effet, que le contribuable, victime d'une sorte de mystique de la gestion, soit définitivement éliminé par le client. Il faut rappeler ici que les deux conceptions se retrouvent autour d'un objectif commun : faire en sorte que le consentement du contribuable à l'impôt ne soit pas détourné et que sa contribution soit utilement et efficacement employée. Ce sont deux cultures qui se rejoignent : une culture démocratique, privilégiant le contrôle de la régularité, et une culture d'entreprise, privilégiant l'évaluation des résultats.

Autrement dit, réhabiliter le consentement à l'impôt dans la société contemporaine devrait consister avant tout à redonner un sens à la fiscalité, un sens compréhensible par tous. L'avenir de l'impôt et bien sûr du consentement des citoyens dépend d'abord de la réponse qui sera faite à cette question. À cet égard, il est une question majeure, celle d'une définition de la justice fiscale. Il est important de rappeler qu'il n'est pas de société moderne qui puisse être et se penser solidaire sans que ceux qui en sont membres soient convaincus que la justice constitue une réalité effective, et au premier chef la justice fiscale. Or, celle-ci représente un objectif

particulièrement difficile à définir voire un sujet totalement énigmatique.

Si chacun s'accorde en effet pour associer justice et égalité fiscale, le désaccord surgit immédiatement lorsqu'il s'agit d'aller plus avant c'est-à-dire d'en définir un sens partagé, un sens commun. Pourtant, c'est bien souvent au nom de la justice fiscale que se sont dressés dans le passé ou se dressent encore aujourd'hui des individus ou des groupes.

Et la question, lorsqu'elle est posée, donne lieu à des débats sans fin, des discours parallèles et des incompréhensions reflétant une diversité d'intérêts qui ne se rejoignent que dans des propos ou des comportements de refus. Ainsi, la notion de justice fiscale - et c'est la difficulté - ne peut être rapportée à un référent objectif. C'est pourquoi, sans une identification préalable et débattue des grandes conceptions de la justice fiscale en présence, qui sont les reflets d'une certaine vision de la société, aucun sens commun ne peut se dégager.

La plus simple de ces conceptions, voire simpliste, est évidemment celle d'une égalité arithmétique stricte, dans laquelle chaque contribuable doit s'acquitter du même montant de cotisation sans qu'il soit tenu compte de sa situation particulière. Son application serait à l'évidence source d'une injustice indéniable entre contribuables. Aussi est-il pertinent de s'orienter vers deux grandes conceptions de la justice, celle de la justice distributive et celle de la justice redistributive.

La justice distributive pose en principe que les richesses doivent être réparties en fonction des mérites de chacun. L'idée est que le citoyen doit recevoir de la société en proportion de ce qu'il y amène; appliquée à la fiscalité, il en découle que ce même citoyen, en tant que contribuable, doit être plus ou moins taxé selon qu'il profite plus ou moins de la richesse produite. La justice ne s'identifie plus dans ce cas à une égalité directe entre individus, mais à une égalité de rapports entre ce qui est apporté et retiré par chacun du produit de l'effort de tous.

Le système fiscal qui lui est le plus conforme est celui qui bannit les impôts progressifs et

s'organise autour d'impôts à taux proportionnel en privilégiant les impôts sur la dépense, par exemple la TVA.

La justice redistributive, appliquée à la fiscalité, suppose quant à elle d'associer étroitement justice fiscale et justice sociale. Elle vise, au travers d'une redistribution des richesses par l'impôt, à réduire les inégalités de revenus. Elle se rattache à une théorie, dite de l'impôt-solidarité, qui considère l'impôt comme un devoir nécessaire à l'établissement d'un lien social et à l'équilibre d'une société. Cette théorie se situe dans le prolongement des idéologies socialistes et solidaristes forgées au XIXe siècle. Elle implique donc d'une part à tenir compte de la capacité contributive des contribuables et instituer une progressivité de l'impôt, d'autre part à considérer celui-ci comme un instrument de redistribution et d'égalisation. Prendre en considération la capacité contributive c'est faire en sorte que le sacrifice demandé soit égal pour tous les contribuables en rapport de leur «pouvoir économique» mais aussi de leur situation personnelle.

L'image de la communauté familiale fonde cette conception. Comme le souligna Gaston Jèze : « Chaque membre de la famille doit contribuer aux dépenses de la communauté non pas en raison des bénéfices qu'il en retire [...], mais d'après ses forces pécuniaires.» Le fleuron de ce point de vue est l'impôt sur le revenu des personnes physiques à taux progressif.

Donner un contenu à la justice fiscale aujourd'hui suppose d'abord d'avoir clairement identifié les doctrines existantes. Il s'agit ensuite de faire des choix et pour cela d'en rendre la définition et ses conséquences concrètes explicites à un moment donné, pour une population donnée, ce qui suppose un débat d'envergure conduisant à mettre à plat le système existant. Ensuite, réformer amène à déterminer la matière imposable et les contribuables concernés, mais aussi à choisir entre impôt direct et indirect, impôt réel ou impôt personnel ou bien encore proportionnel et progressif. Ce n'est que grâce à cette démarche pragmatique, c'est-à-dire à la fois théorique et pratique, que peut être conçu et

construit un système fiscal adapté à une société dont les caractéristiques se sont considérablement modifiées.

Replacer le citoyen au cœur de la gouvernance financière publique, le réinscrire dans un processus démocratique et dépasser les populismes suppose encore de développer une pédagogie des finances publiques, or celle-ci est malheureusement encore très embryonnaire. La chose est en effet d'importance, car « prendre position sur les affaires de la communauté et le faire du point de vue de la rationalité » nécessite de « comprendre de quoi il s'agit et de pouvoir apprécier ce qui est en jeu » comme le fit excellemment remarquer le philosophe Éric Weil.

Confrontée aux finances publiques, une telle observation prend un sens particulière- ment fort tant il est peu de domaines dans les sciences de l'homme qui soient à la fois aussi politiques et dont les dispositifs et les enjeux apparaissent aussi opaques, voire rébarbatifs ou hermétiques, aux profanes, et parfois même, disons-le, aux décideurs.

Ces derniers doivent admettre, pour mériter la confiance de citoyens qui se perçoivent tout à la fois comme des clients, des contribuables et des actionnaires, qu'ils doivent faire preuve de courage intellectuel et considérer les finances publiques comme une discipline qui va bien au-delà de l'économie. Elle est politique au sens fort, et doit par conséquent être appréhendée sous un angle interdisciplinaire, c'est-à-dire juridique, économique, gestionnaire, sociologique, etc. La crise du Covid-19 laisse augurer que l'État va de plus en plus être confronté à la nécessité de s'inscrire durablement dans une logique du mouvement, de l'incertain, de la réforme permanente ; l'enjeu fondamental étant sa capacité à assumer le défi de la complexité, à interpréter, organiser et piloter des phénomènes de plus en plus enchevêtrés nécessitant de prendre appui sur un réseau de mutualisation de multiples savoirs.

Autrement dit, ce courage intellectuel est à coup sûr indispensable pour la création d'institutions plaçant le citoyen au centre de la

gouvernance financière publique. Il s'agit de bâtir une architecture nouvelle en accord avec les nécessités et les idées d'aujourd'hui, c'est-à-dire une nouvelle forme de gouvernance sachant intégrer démocratie, compétence, solidarité et liberté.

FINANCES PUBLIQUES

L'Etat social, la voie du progrès

INFO CMC N° 45 - NOVEMBRE 2022

Le projet de loi de finances 2023 va dresser dans une première étape le bilan de l'an 1 de l'exercice politique de l'actuel gouvernement en présentant les opérations économiques et sociales qu'il a planifiées et réalisées durant l'année 2022 et en relevant les défaillances et les obstacles qui se sont opposés à ses projets tout au long de cet exercice. Le projet sera aussi le témoignage et l'occasion d'apprécier voire de mesurer, à travers l'établissement du budget prévisionnel 2023, à quel point le gouvernement tient encore aux orientations déclinées dans sa roadmap lors de son investiture et à la réalisation de son programme dans son entièreté malgré une conjoncture internationale fortement perturbée par la guerre en Ukraine, la pénurie des matières premières et l'envolée des prix, et tout en faisant face aux mauvaises conditions climatiques persistantes qui ont causé une importante décreue de l'activité agricole et affecté profondément les revenus dans le monde rural.

LE BUDGET 2022

Dans le contexte économique atypique et dépressif qui a caractérisé l'année 2022, l'exécutif, pour rester fidèle et coller tant soit peu à ses déclarations, n'a pas hésité à mettre sous tension les finances publiques pour venir au secours des activités les plus touchées par la crise et réduire les effets de la flambée des prix sur le niveau de vie des ménages les plus modestes.

Ainsi, un budget de dix milliards de dirhams a été alloué pour atténuer les dégâts causés par le manque de pluie sur le secteur agricole. Pour les activités liées au tourisme qui ont le plus souffert des impacts directs et indirects

de la pandémie, une allocation budgétaire de l'ordre de deux milliards de dirhams leur a été affectée pour permettre un redémarrage en douceur, et un montant de 1 milliard de dirhams pour soutenir le secteur des transports. Pour parvenir à un maintien relatif de la stabilité des prix, les pouvoirs publics ont aussi déboursé, à travers le canal de la caisse de compensation, 7,3 milliards de dirhams pour l'approvisionnement du blé et le maintien du prix du pain à 1,20 dirham. De plus, un montant d'environ 9,8 milliards de dirhams a été versé durant les cinq premiers mois de l'année pour le gaz butane enregistrant une hausse notable en glissement annuel de presque 100%. Le soutien du sucre a été de 1,5 milliard de dirhams pour le seul premier trimestre de cette année. Les charges globales de la caisse de compensation ont atteint à fin mai 15,4 milliards de dirhams et pourraient s'aggraver au terme de l'année. Même s'il est atténué en partie par les recettes que procurent la fiscalité des produits pétroliers, l'énorme effort consenti par le budget est louable et nécessaire à un moment où la situation a été intenable et critique aussi bien du côté de la demande que du côté de l'offre.

LARGESSES BUDGÉTAIRES

Sur la foi de ces largesses budgétaires et de ces orientations politiques osées contre vents et marées, il y a lieu de mettre à l'actif du présent gouvernement, il faut le reconnaître, l'acte d'avoir fait bouger les frontières du diagramme socio-économique néolibéral de l'économie nationale en mettant sur les rails un projet de l'État social. Ce système que seuls les États modernes sont arrivés à le parfaire et à l'adopter comme composante

essentielle de leur modèle sociétal. Certes, ces orientations sont édictées et impulsées par les directives royales, mais l'exécutif a abordé ce tournant délicat avec conviction et détermination en ne ménageant aucun effort pour renforcer la protection sociale des populations et tendre vers la situation idéale de l'État social. Pour aller au devant des répercussions négatives de la crise sanitaire, l'exécutif s'est engagé dans une politique budgétaire volontariste oubliant, le temps d'un exercice, les normes et les limites qu'il s'est imposé pour réduire la dette et le déficit budgétaire.

Conscient du rôle primordial que jouent les systèmes et les filets de sécurité sociale aussi bien sur le bien-être des populations que sur le développement des processus de création des richesses, l'exécutif, aidé par les multiples expériences des systèmes de couverture sociale que le Maroc a connues et par une longue tradition de soutien de l'État à la protection sociale, a accéléré le rythme d'amélioration, d'aménagement et d'organisation des régimes de sécurité sociale mis en place pour aboutir à une généralisation à terme de la protection sociale.

LA PROTECTION SOCIALE : FACTEUR DÉTERMINANT

Le gouvernement actuel a pris le train en marche du gigantesque chantier de la généralisation de la couverture sociale annoncé en juillet 2020 dont l'objectif principal est de toucher toute la population à l'horizon 2025. Il s'est approprié la réforme du système de protection sociale en la rendant sienne et s'est attelé à mettre en œuvre les jalons juridiques prévus par la loi-cadre adoptée par le gouvernement précédent permettant ainsi la facilitation et le renforcement des actions inscrites au projet.

La réforme s'est ainsi mise en route et en douceur pour réorganiser et améliorer le fonctionnement des différents systèmes et instruments de protection sociale

existants en vue d'une plus grande efficacité et d'un relèvement de l'efficacité et pour créer de nouvelles composantes susceptibles d'élargir la couverture. Elle vise fondamentalement, sur la base de la solidarité intergénérationnelle, spatiale et entre secteurs économiques, à bénéficier aux populations vulnérables et aux catégories les plus démunies, et de les protéger contre les risques de maladie, de perte d'emploi et des risques liés à la vieillesse et à la situation fragile de l'enfance et de la famille.

UN BUDGET ANNUEL DE 51 MILLIARDS DE DHS

Ce projet de grande envergure qui vise la construction de l'État social devrait nécessiter annuellement des ressources financières de l'ordre de 51 milliards de dirhams.

La première phase de cet important chantier qui s'étale de 2021 à 2023 a fait la moitié du chemin, elle concerne la généralisation de l'assurance maladie obligatoire et des allocations familiales à plus de 22 millions de marocains. Le bilan à mi-parcours de cette phase fait montre d'un état d'avancement significatif de l'opération avec l'enregistrement de plus de 2 millions de travailleurs non salariés à la CNSS répartis comme suit : 840 mille agriculteurs, 380 mille commerçants, 250 mille artisans et environ 300 mille auto-entrepreneurs. La Caisse se prépare aussi à l'intégration de la population sous le régime du RAMED au cours des prochains mois après l'approbation des textes réglementaires nécessaires à l'exécution de l'opération. Toutefois, l'État social dans son acception la plus large ne se limite pas à la couverture des risques mais s'étend au-delà pour assurer un bien-être social à travers bien sûr la protection sociale d'une part et d'autre part par le truchement des régulations du marché du travail, du développement des services publics et de l'orientation des politiques macro-économiques pour soutenir l'activité et promouvoir l'emploi. Il devrait aussi élargir son espace pour toucher les

aspects écologiques nécessaires à l'élévation du bien-être des populations.

Pour marquer cette orientation sur le plan social, le montage du projet de loi de finances 2023 laisse entrevoir des évolutions relativement bonnes des budgets alloués aux secteurs sociaux, les ministères de la santé et de l'éducation nationale cumulent à eux seuls une enveloppe budgétaire de 100 milliards de dirhams, un exploit. Il est prévu aussi un appui conséquent à la demande des ménages en subventionnant les prix des produits de grande consommation à travers la caisse de compensation, les charges de la caisse devraient, selon les prévisions retenues dans le projet, culminer à 26 milliards de dirhams.

LA BARRE PLACÉE TRÈS HAUT

Du côté du soutien des activités et du relèvement des investissements que prévoit le projet, la barre a été placée très haut par le Discours Royal prononcé à l'occasion de l'ouverture de la session d'automne du parlement appelant à un engagement général de tous les partenaires (pouvoirs publics, secteur privé et institutions bancaires) pour la mobilisation de 550 milliards de dirhams d'investissements et la création 500 mille emplois, durant le quinquennat 2022-2026.

Dans cette perspective, le projet de loi de finances ambitionne et anticipe une formation brute de capital fixe du secteur public de 300 milliards de dirhams dont 95,5 seraient réalisés par le budget de l'Etat, environ la moitié de cet investissement global serait l'œuvre des entreprises et établissements publics soit 140,5 milliards de dirhams, 45 milliards par le Fonds Mohamed VI pour l'investissement et 19 milliards de dirhams reviendraient aux collectivités territoriales.

Dans la configuration du budget général de l'État, le montant global des charges prévues s'élève à 600,5 milliards de dirhams en progression de 15,4 % par rapport au même poste de l'exercice 2022. En regard de ces

dépenses, les ressources de l'État estimées dans le cadre du projet se chiffrent à 536,4 milliards de dirhams, faisant ainsi apparaître un besoin de financement de l'ordre de 64 milliards de dirhams.

LAISSER FILER LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE

Cependant en dépit de ces efforts, la politique budgétaire reflétée par la loi de finances 2023 n'est pas aussi agressive qu'on l'aurait souhaité pour pouvoir porter l'activité économique sur une véritable trajectoire de relance. Le projet s'inscrit dans le tracé traditionnel des règles de prudence budgétaire et se fixe comme orientation la préservation des équilibres macro-économiques. Le déficit budgétaire rapporté au Produit Intérieur Brut ne dépassera guère, selon les hypothèses les plus pessimistes, les 4,5%. Alors que laisser filer le déficit serait bénéfique à la reprise après les sérieux dégâts causés par la crise au tissu économique national.

Face aux incertitudes qui ont tétanisé les opérateurs dans leurs anticipations et aux doutes qui ont fait accroître leur frilosité et leur méfiance, l'économie nationale a besoin, à ce carrefour précis de 2023, de contrechocs puissants pour l'extraire de l'impasse récessive dans laquelle elle se trouve, la version finale du projet de loi de finances doit être plus percutante et émettre des signaux forts aux opérateurs pour convaincre et décliner l'intention déclarée de l'exécutif pour son engagement dans la relance économique.

Crises économiques et décisions financières et fiscales

**Jean-Marie MONNIER : Professeur d'économie, Centre d'économie de la Sorbonne
CNRS et Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne**

« Gestion & Finances Publiques » N° 1- 2022

Chaque crise procède certes d'un mouvement d'ensemble, mais laisse par ailleurs place à des configurations différenciées selon l'histoire et les structures des pays qui les subissent. Cependant, trois de ces crises présentent une forte dimension financière et boursière, mais toutes ont eu un coût budgétaire élevé. Elles ont notamment contribué à l'accélération de l'endettement public à travers le monde.

La première de ces crises débute en octobre 1987 avec une série d'effondrements boursiers successifs dans différents pays et est notamment marquée au début des années 1990 par les difficultés monétaires que connaissent plusieurs pays participant au système monétaire européen. Elle s'achève finalement lorsque l'économie repart après la première guerre du Golfe.

La seconde crise débute en mars 2000 avec la chute des valeurs de la « nouvelle économie » et est marquée par plusieurs faillites très importantes. Cependant, l'impact de ces deux premières crises a été bien moindre que celui des deux suivantes.

La troisième crise est la plus grave des crises financières et boursières produites par le capitalisme depuis 1929. Elle débute durant l'été 2007 par la « crise des subprimes », ces prêts hypothécaires à taux le plus souvent progressifs accordés fréquemment à des ménages surendettés et à faibles revenus présentant de forts risques de non-remboursements. Elle entraîne immédiatement la chute des valeurs mobilières et des produits dérivés sur les marchés financiers américains et gagne très rapidement les marchés mondiaux. Elle apparaît donc dans sa phase initiale comme une crise de la régulation financière et de la dette privées, mais elle contamine l'économie

réelle (« la Grande récession ») puis provoque finalement une crise de la dette publique.

Alors que l'économie sort lentement de la « Grande récession », se déclenche la pandémie de covid-19 qui provoque une mortalité élevée d'autant plus importante que les systèmes hospitaliers mondiaux sont en grande difficulté.

La crise économique qui en résulte est d'une nature différente des précédentes. En particulier, elle n'est pas la conséquence de dérèglements financiers et boursiers mais d'un choc exogène extrêmement grave. Elle est provoquée par la décision conjointe de nombreux gouvernements dans une situation de crise sanitaire très grave, d'arrêter l'économie. En même temps se mettent en place des plans de soutien aux revenus des ménages et des mécanismes (prêts garantis, subventionnement des entreprises etc.) visant à limiter l'impact catastrophique de la pandémie de covid-19 sur l'appareil de production. Les mesures massives de soutien par l'État des ménages et des entreprises, adoptées pour éviter l'effondrement du système productif et la paupérisation de fractions importantes de la population en conséquence de l'arrêt brutal d'une grande partie de l'économie, sont dès lors apparues comme un renversement des hiérarchies antérieures qui faisaient de la rigueur l'alpha et l'oméga des politiques publiques.

Ces mesures, profondément différentes des décisions prises en 2008, permettent d'éviter un effondrement financier et boursier. La crise économique de la covid-19 présente donc un profil très différent des précédentes. Cependant, bien que différentes dans leur nature, les deux crises majeures de ce début du XXIe siècle ont produit en termes de finances

publiques des effets qui peuvent se comparer et sur lesquels on se propose de revenir. En particulier, elles ont généralement provoqué un fort accroissement de l'endettement public.

La présente contribution propose une mise en perspective de ces crises se concentrant sur la gestion de la contrainte budgétaire et son impact sur la dette publique en France. On montre que l'effet cumulatif des crises et de leur gestion conditionne les marges de manœuvre disponibles lors des crises suivantes sans les faire disparaître.

Pour mener à bien ce travail, on utilise le cadre fourni par les comptes de la nation pour sa valeur illustrative. Il convient en effet de ne pas sur-interpréter les données comptables fournies par ce cadre et en particulier de garder à l'esprit que le calcul des agrégats est étroitement dépendant de conventions comptables révisées régulièrement. C'est notamment le cas du taux de prélèvements obligatoires qui fait l'objet de nombreuses critiques méthodologiques et de la distinction entre les prélèvements obligatoires et les autres recettes publiques dans lesquelles figurent les paiements partiels des ménages pour les services non marchands.

1- L'évolution du ratio de dette publique et de déficit en temps de crise

Depuis 1980 le ratio d'endettement public n'a pas cessé de s'élever en France, mais cette évolution alterne les quasi stabilisation et les accélérations consécutives aux crises. Durant les années 1980 la hausse est continue, de 20,8 % à 33,6 % et s'accélère en conséquence de la crise des années 1988-1993 pour atteindre 60 % en 1996. Le ratio de dette ne se stabilise vraiment, voire ne décroît, qu'entre 1997 et 2002 à 60 %.

La crise de la nouvelle économie et ses conséquences sur l'économie réelle se font sentir sur le ratio de dette par une nouvelle hausse pour atteindre un pic de 67,4 % en 2005 suivie d'une courte stabilisation en 2006 et 2007 à 64,5 %.

Avec la crise des subprimes et la grande récession qui en résulte, la dette publique augmente de 20 points de PIB en moyenne dans toutes les économies avancées. En France, le ratio de dette passe à 85,3 % en 2010 puis à 95,6 % en 2015. Il se stabilise autour de 98 % durant les 4 années suivantes avant de croître de nouveau très brutalement avec la crise de la covid-19. À la fin du premier trimestre 2021 le ratio de dette publique atteignait 118,2 % soit une hausse de plus de 20 points de PIB en un peu plus d'un an.

À cette étape, quatre éléments méritent d'être relevés. En premier lieu, durant toute la période, la dette publique est principalement composée de la dette de l'État. Fin 2020, le ratio d'endettement de l'État s'élevait à 90,7 % de PIB, tandis que l'accroissement de la dette publique brute durant le premier trimestre 2021 résultait de l'État et des administrations de sécurité sociale.

Il faut en conséquence noter que l'essentiel du déficit public est composé du déficit de l'État. Durant certaines périodes, et contrairement à quelques idées reçues, le ratio de déficit de l'État est même plus élevé que le ratio de déficit de l'ensemble des administrations publiques.

Cela signifie que les administrations locales et de sécurité sociale jouent à ces moments un rôle d'atténuateurs du déficit public et donc du ratio d'endettement.

Cela étant, dans les années 2008-2015 le maintien d'une politique guidée par les prescriptions rigoureuses de la gouvernance européenne a eu des conséquences très lourdes sur le chômage et l'activité réelle se traduisant finalement par la poursuite de l'endettement en raison du jeu des stabilisateurs automatiques. Une tout autre orientation de la politique économique a été retenue pour la gestion de la crise de la covid-19.

Les déficits publics ont subi directement le choc de la dépression, et donc le ratio d'endettement, mais l'économie réelle, et en particulier l'emploi ne se sont pas dégradés dans les mêmes proportions. Cela explique le caractère crucial de la sortie de crise et des politiques devant être conduites.

2-L'ajustement des paramètres critiques

En préalable un rapide rappel méthodologique est utile pour comprendre certains aspects de la gestion budgétaire.

A. Rappels méthodologiques

Pour appréhender l'évolution du ratio de dette publique et du solde budgétaire les économistes ont l'habitude de considérer que, dans une période se caractérisant notamment par l'absence ou la quasi absence d'inflation, quatre paramètres doivent être pris en compte :

- Le stock accumulé de dette publique en début de période.
- Le taux de croissance du PIB.
- Le taux d'intérêt des emprunts publics.
- Le solde primaire, c'est-à-dire la différence entre les recettes publiques (qui dépendent elles-mêmes fortement du taux de croissance) et les dépenses primaires, c'est-à-dire les dépenses courantes hors charge d'intérêt.

Ces quatre paramètres permettent de mettre plus particulièrement en évidence l'impact de deux combinaisons de facteurs dans la dynamique du ratio dette sur PIB :

En premier lieu il convient bien sûr d'étudier comment s'effectue la couverture des dépenses publiques par les recettes fiscales qui sont la principale source de financement de l'ensemble des dépenses. Le défaut de couverture des dépenses par les recettes de prélèvements sont bien évidemment la principale cause du déficit budgétaire et donc de l'endettement.

En second lieu il faut observer comment s'effectue l'articulation du taux de croissance du PIB et du taux d'intérêt des emprunts publics. Trois cas de figure sont envisageables :

1) Lorsque le taux d'intérêt des emprunts publics est égal au taux de croissance du PIB, un solde primaire à l'équilibre doit permettre la stabilisation du ratio de dette sur le PIB.

2) Lorsque le taux d'intérêt des emprunts publics est supérieur aux taux de croissance du

PIB, on ne peut stabiliser le ratio de dette publique que si les finances publiques dégagent un excédent primaire suffisant. Si ce n'est pas le cas on observe une augmentation autonome de la dette associée à la croissance de la charge de la dette.

Cette autonomisation de l'accroissement de la dette est appelée «effet boule-de-neige».

3) Enfin, lorsque le taux d'intérêt est inférieur au taux de croissance du PIB, un solde primaire déficitaire n'implique pas nécessairement un accroissement de l'endettement public.

B. La couverture des dépenses publiques par les recettes fiscales

Depuis les origines de l'État moderne, c'est-à-dire depuis le passage à l'État fiscal au XIIIe-XIVe siècles, la dette publique a une fonction principale, celle d'anticiper le flux de recettes fiscales futures pour financer des dépenses immédiates importantes. En cas de circonstances exceptionnelles, (une guerre, une catastrophe naturelle, une crise économique) et pour obtenir immédiatement des ressources à la hauteur des besoins, ce que ne permet pas l'impôt, l'emprunt public est mobilisé, quand ce n'est pas tout simplement la création monétaire, ce qui a d'autres inconvénients.

Recourir à l'emprunt public et anticiper ainsi des recettes futures, n'a donc rien de nouveau ni de «condamnabile», mais cela implique néanmoins de regarder comment s'effectue la couverture des dépenses publiques actuelles. Globalement, le taux de couverture de l'ensemble des dépenses publiques par les recettes de prélèvements obligatoires se dégrade depuis 1980. Cette dégradation est directement liée aux crises économiques. Le choc sur le taux global de couverture a été particulièrement important lors de la crise de la fin des années 1980 puis au moment de la grande récession et de nouveau avec la pandémie de covid-19. En d'autres termes, le flux de recettes engendré par la reprise économique après crise n'est jamais suffisant pour couvrir le surcroît d'endettement provoqué par la crise. Cela s'explique par le fait que, sauf à la fin des années 1990, la reprise n'a jamais été très importante, le taux de

croissance de l'économie restant globalement morose.

En conséquence, l'écart entre les recettes et les dépenses publiques en % du PIB se creuse progressivement, au rythme des crises, car les crises reviennent toujours.

Si l'on souhaite préciser l'origine de ce désajustement global chronique on observe qu'il est en fait particulièrement sensible du côté de l'État.

Même si les dépenses de l'État (en % du PIB) décroissent sur la période de 22,3 % du PIB en 1980 à 20,6 % en 2019 (24,5 % en 2020), on observe que les recettes (en % du PIB) décroissent également, mais à un rythme plus rapide de 20,3 % en 1980 à 15,6 % en 2019 (15,2 % en 2020).

L'État est certes affecté par les crises mais il faut aussi rechercher dans les politiques menées depuis 1980 la source de ce désajustement. On pourrait ainsi évoquer d'une part les décisions qui sous une forme ou une autre aboutissent à amoindrir les recettes fiscales (baisses ou suppressions de ressources fiscales, exonérations, allègements divers), et d'autre part la politique d'allègements de la fiscalité locale et des cotisations sociales, compensés par le budget de l'État. Cette stratégie, mise en œuvre de manière assidue depuis le début des années 1990 en relation avec la politique de réduction et de modernisation globales de la fiscalité a non seulement abouti à une recentralisation de la sphère financière et fiscale, mais de surcroît, a provoqué des interdépendances financières de plus en plus fortes entre les différentes catégories d'administration, tout en engendrant un surcroît de dépenses pour l'État. Enfin, elle a provoqué une dégradation du taux de couverture des dépenses de l'État par ses recettes fiscales sur toute la période.

Si l'on observe la situation prévalant pour les administrations locales et pour les administrations de sécurité sociale, on constate à l'inverse, qu'en dépit des crises, leur taux de couverture s'est amélioré sur la période. Pour les administrations locales il est passé de 74,9 % en 1980 à 82 % en 2020 et pour les administrations de sécurité sociale il est passé de 86,9 % en 1980 à 94,2 % en 2019, avec cependant un décrochage à 85,3 % en 2020.

Le désajustement global que l'on observe entre dépenses publiques et recettes fiscales interroge finalement sur la stratégie conduite depuis près de 40 ans par les pouvoirs publics. Si l'on admet que les recettes doivent être ajustées de façon à financer les dépenses démocratiquement votées, alors l'usage de l'impôt comme instrument de régulation devrait s'effectuer dans le souci de maintenir d'abord la couverture des dépenses publiques. Par ailleurs, la recentralisation financière publique signifie que, structurellement, les déséquilibres financiers liés à la politique économique centrale susceptibles d'affecter les administrations locales et les administrations de sécurité sociale « remontent » vers l'État par le mécanisme de la compensation, dont le budget se trouve également déstabilisé et vulnérable à toutes les crises.

C. Taux d'intérêt, taux de croissance et effet boule-de-neige

Comme cela a été rappelé, les économistes insistent sur la relation entre taux d'intérêt des emprunts publics et taux de croissance réel du PIB dans la dynamique de la dette. En effet, lorsque le taux d'intérêt des emprunts publics est supérieur au taux de croissance réel de l'économie, apparaît le phénomène de l'effet « boule-de-neige » qui signifie que la dette publique croît de manière autonome. En d'autres termes, le surcroît d'activité économique lié à la croissance ne permet pas de dégager les excédents fiscaux permettant de financer la charge de la dette : il faut emprunter pour s'en acquitter ce qui peut se prolonger et s'amplifier tant que la situation ne se rétablit pas.

La France a connu un long épisode de cette nature, principalement entre 1980 et 1998. Durant cette période la charge d'intérêts est passée de 2,6 % des dépenses publiques (soit 1,2 % du PIB) en 1980, à 6,4 % des dépenses publiques (soit 3,4 % du PIB) en 1998. En 2020 elle a représenté 2,1 % des dépenses publiques, soit 1,3 % du PIB.

Certes, d'autres raisons expliquent aussi l'accumulation d'un important stock de dette publique en France comme on vient de

rapidement l'évoquer. Il reste que l'effet «boule-de-neige» a eu un impact important sur la dynamique de la dette.

Ainsi, selon une estimation réalisée en 2011, en 2008, lors du déclenchement de la crise financière, l'effet boule-de-neige aurait été responsable du tiers du stock de dette accumulé depuis le début des années 1980.

Depuis la fin des années 1990, le taux d'intérêt des emprunts publics décroît fortement. Il est passé sous le taux de croissance durant les années 2010 et oscille autour de 0 depuis 2016.

C'est en particulier le cas du taux des OAT à 10 ans. En d'autres termes, même si la France subit encore aujourd'hui, en raison de la masse du stock de dette accumulé depuis 1980, l'incidence de l'effet boule-de-neige passé, aucun effet de ce type ne peut dans l'immédiat venir amplifier le poids de l'endettement engendré par les deux dernières crises. Seules l'inflation et la hausse des taux provoqués éventuellement par une forte reprise seraient de nature à renverser cette tendance.

Conclusion

Le déclenchement d'une crise économique s'inscrit, pour les finances publiques, dans une histoire longue dans laquelle les faits et les mutations prennent du temps à produire leurs effets.

Les décisions relatives aux finances publiques prises hier, produisent leur impact plus tard, aujourd'hui, et se prolongent longuement. C'est donc dans le contexte créé par une accumulation de décisions depuis plusieurs décennies que se situent les deux crises majeures de 2008-2012 et depuis 2020.

C'est aussi dans ce contexte qu'il faut lire les réactions provoquées par la sortie de la crise du covid-19 et les débats qu'elle suscite. En effet, pour lutter contre les effets économiques néfastes de la pandémie de covid-19, une politique interventionniste massive a été utilisée, renversant les certitudes sur la nécessité de la rigueur.

Elle s'inscrit à contre-courant des choix opérés, notamment durant et après la grande récession, et a obtenu des résultats clairement positifs. Il faut donc souhaiter que pour l'avenir

ce bouleversement des perspectives anciennes perdure et se traduise par un changement d'orientation dans laquelle la couverture des dépenses publiques préleverait à une réduction de la charge fiscale aux effets fantasmés.

FINANCES PUBLIQUES

Faire entrer la gestion des finances publiques dans le 21^e siècle.

Ed Olowo-Okere, Directeur pôle mondial d'expertise en Gouvernance, Groupe de la Banque mondiale

PEFA (Programme Dépenses publiques et Responsabilité Financière) | 17 février 2022

Au cours des vingt dernières années, la communauté internationale du développement a soutenu la réforme des systèmes de gestion des finances publiques (GFP) afin de garantir l'utilité et l'efficacité des services ainsi qu'une bonne gouvernance. C'est aujourd'hui plus important que jamais, alors que les pays sont aux prises avec les conséquences sanitaires, sociales et économiques de la COVID-19. Or nous avons constaté qu'il a été plus facile aux pays dotés de systèmes de GFP solides et modernes de réagir à la pandémie qu'à d'autres qui n'en disposaient pas.

Le programme Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA) (a) a défini un cadre d'évaluation et de présentation des forces et faiblesses de la gestion des finances publiques. Pour la première fois, il produit un rapport mondial exhaustif étayé par plus de 675 évaluations réalisées pendant vingt ans dans 154 pays, aux échelons national et infranational.

Publié cette semaine, le Global Report on Public Financial Management (a) exploite la vaste base de données du PEFA pour dresser un panorama mondial complet des tendances et des performances de la gestion des finances publiques dans sept domaines clés du cycle budgétaire, tout en proposant également des pistes de réflexion sur les perspectives de recherche ouvertes par ces travaux. Le rapport contient des graphiques interactifs accompagnés de courtes analyses par région, par niveau de revenu des pays et par période. Il présente aussi des études de cas nationales pour mieux comprendre les institutions et

processus de GFP, et pour comparer les performances entre pays et régions.

Voici un aperçu des conclusions du rapport.

- Les pays sont plus efficaces dans la préparation que dans l'exécution de leur budget.
- Les dispositifs d'audit interne, de gestion des risques budgétaires, d'audit externe et de vérification par les institutions supérieures de contrôle et le pouvoir législatif sont les maillons les plus faibles de la GFP.
- Le processus de préparation budgétaire, la prévisibilité de l'allocation des ressources en cours d'exercice, les contrôles internes sur les dépenses hors salaires et la gestion de la dette sont les aspects les plus robustes de la GFP.
- La prise en compte des questions de genre et d'égalité des sexes dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques budgétaires n'est pas encore généralisée dans la plupart des pays, bien que certains aient déjà progressé dans ce domaine et que d'autres soient en bonne voie de le faire. Par exemple, l'Indonésie utilise les résultats d'une récente évaluation PEFA sensible au genre pour améliorer ses processus.

Le rapport présente également des études de cas sur l'Argentine, l'Éthiopie, l'Ukraine et la Cisjordanie et Gaza pour mettre en lumière les réalisations de ces pays. L'analyse révèle ainsi que le système de GFP de l'Argentine est globalement conforme aux normes et bonnes pratiques internationales. Il est en particulier performant en matière de « transparence des finances publiques » et le pays obtient de bons résultats pour « la stratégie budgétaire et l'établissement du budget fondé sur les

politiques publiques ». Pour sa part, l'Ukraine a récemment amélioré de nombreux aspects de la GFP, avec notamment des prévisions de trésorerie plus solides qui ont permis de mettre en adéquation les allocations budgétaires et les liquidités disponibles. Le pays a aussi mis en place un portail budgétaire ouvert qui a renforcé l'accès du public aux informations sur les finances de l'État. Enfin, les autorités de Cisjordanie et Gaza ont rendu publics des indicateurs de performance sur de nombreux services afin d'améliorer la transparence budgétaire, tandis que le gouvernement fédéral de l'Éthiopie applique un cadre macro-budgétaire strict pour donner l'exemple en matière de gestion des dépenses et assurer la crédibilité du budget.

Fort de ces constats, le rapport recense plusieurs défis et opportunités en ces temps marqués par les effets de la COVID-19. D'un côté, les données relatives à l'exécution du budget indiquent que de nombreux gouvernements pourraient avoir du mal à dépenser efficacement les milliards de dollars prévus pour lutter contre la pandémie.

Mais de l'autre, la plupart des pays peuvent améliorer l'exécution du budget si une réelle volonté politique encourage l'application de bonnes pratiques de GFP, telles qu'elles peuvent être définies à l'échelon national. Il est également possible d'optimiser l'efficacité des audits et du contrôle par le pouvoir législatif. En dépit des circonstances actuelles, qui peuvent inciter à assouplir ou contourner les mécanismes habituels de supervision pour procéder à des dépenses impérieuses, les autorités doivent garantir que les pistes d'audit sont conservées et que les motifs du non-respect des procédures ordinaires sont consignés.

Tous les dispositifs d'urgence doivent comporter des clauses de réexamen afin de revenir aux modalités de contrôle normales à mesure que les pays sortiront de la crise actuelle. À défaut d'une GFP solide prévoyant des mécanismes de reddition de comptes, le déblocage urgent de fonds peut entraîner un risque accru de corruption. De fait, les gouvernements et les partenaires du développement seront peut-être amenés — et

ce sans délai — à s'assurer du renforcement des processus de contrôle budgétaire afin de garantir le décaissement des fonds en temps utile et transparent, ainsi que l'efficacité des dépenses.

Le rapport souligne enfin que les performances de la GFP peuvent avoir des effets importants sur la portée, la qualité et l'efficacité de services publics essentiels, par exemple pour définir comment et quand débloquer des financements pour les hôpitaux et la distribution de vaccins.

À plus long terme, les données du PEFA sur la gestion des finances publiques constitueront une ressource précieuse pour différentes parties prenantes — professionnels du développement, décideurs politiques ou chercheurs. Ces données peuvent en effet être exploitées pour améliorer l'élaboration des politiques et contribuer ainsi à instaurer la confiance indispensable du public dans les gouvernements, pendant et après la crise de la COVID.

La loi 3DS, une occasion manquée de refonder la décentralisation territoriale

Paul HERNU : Conseiller maître honoraire de la Cour des comptes

GFP N°3-2022 / Mai-Juin 2022

Au terme d'un parcours d'une durée proche de trois années, le projet du Gouvernement est parvenu à un compromis laborieux adopté en commission mixte paritaire des deux assemblées parlementaires qui a porté la marque d'une place significative concédée aux amendements du Sénat.

Toutefois, malgré les revendications décentralisatrices du Sénat, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite « loi 3DS », ne pourra répondre à l'ambition initiale d'ouvrir une quatrième étape à la décentralisation territoriale, après la loi fondatrice du 2 mars 1982, la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 et la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015.

La loi nouvelle comportant beaucoup de dispositions diverses d'assez faible envergure, n'en contient que relativement peu apportant des avancées importantes, qu'il s'agisse de la décentralisation, de la déconcentration, ou de la simplification de l'action publique locale.

1- Les dispositions nouvelles relatives à la différenciation et à la décentralisation

Les deux types de dispositions nouvelles sur la différenciation et la décentralisation visent à concourir ensemble à renforcer la décentralisation existante.

A. Les dispositions nouvelles sur la différenciation territoriale

L'article 1 de la loi du 21 février 2022 introduit dans le chapitre du code général des collectivités territoriales consacré au principe de libre administration une disposition selon

laquelle : « Dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit ».

Dès lors qu'existent, au sein d'une même catégorie de collectivités, des différences objectives de situation résultant de particularités géographiques, démographiques, économiques ou sociales, cette différenciation n'est pas contraire au principe d'égalité.

Parmi les nouvelles dispositions les plus notables illustrant concrètement la différenciation, on peut relever celles ayant trait à la délégation ou au transfert de compétences entre collectivités.

À ce titre, l'article 8 modifiant l'article L 1111-8 du CGCT autorise une collectivité territoriale, c'est à-dire une région, un département ou une commune, à déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie, ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, la réalisation ou la gestion d'un projet structurant pour son territoire. Inversement ce dernier, avec l'accord des communes membres peut aussi déléguer à un département ou à une région tout ou partie d'une compétence que celles-ci lui ont transférée.

Cette possibilité des délégations de compétences à géométrie variable selon les territoires a été étendue par l'article 17

introduisant un nouvel article L 5211-17-2 dans le CGCT, selon lequel une ou plusieurs communes membres d'un EPCI à fiscalité propre peuvent lui transférer, en tout ou partie, certaines de leurs compétences dites « facultatives », non prévues par la loi ou par la décision qui a institué l'établissement. Ce type de dispositions vise, en particulier, à éviter le maintien ou la prolifération de syndicats reprenant les dites compétences dans le cas d'EPCI fusionnés au sein d'EPCI plus vastes.

La différenciation touchant à l'attribution et à l'exercice des compétences des régions et des départements peut émaner de propositions formulées par un ou plusieurs conseils régionaux ou départementaux qui visent à adapter cette attribution et cet exercice aux compétences exercées par une ou plusieurs régions, ou un ou plusieurs départements. Ces propositions sont transmises au Premier ministre, au représentant de l'État dans la région ou le département concerné et font l'objet d'un rapport annuel rendu public faisant état des suites qui leur ont été apportées.

Quant à la différenciation portant sur les compétences des communes ou des EPCI à fiscalité propre, elle peut résulter de leurs propres délibérations portant délégation ou transfert de compétence, prises par application directe des nouvelles dispositions.

Ces facilités offertes par la différenciation des compétences, quelle que soit la catégorie de collectivités concernée, risqueraient de créer la confusion et de conduire ainsi à une action locale inefficace si certaines précautions préalables n'étaient pas prévues. C'est sans doute la raison pour laquelle a été offerte aux collectivités territoriales une autre voie plus prudente de différenciation, celle de l'expérimentation.

B. L'expérimentation de la différenciation territoriale

Les possibilités de cette expérimentation ont été elles aussi assouplies par la loi du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations, prise sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, selon laquelle il revient à la loi de préciser les catégories et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées, à titre expérimental, à déroger aux dispositions

législatives régissant l'exercice de leurs compétences. La loi définit également l'objet de l'expérimentation ainsi que sa durée, qui ne peut excéder cinq ans, et mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé.

Par une délibération motivée, une collectivité territoriale entrant dans le champ d'expérimentation défini par la loi peut, dans le délai prévu par celle-ci, décider d'y participer. La prudence de la voie expérimentale de la différenciation dans l'exercice des compétences résulte de l'obligation, avant une éventuelle généralisation, d'une évaluation de ses résultats en termes de coût et de qualité des services rendus aux contribuables et aux usagers, d'organisation des collectivités territoriales et des services de l'État et d'incidences financières et fiscales.

Il est regrettable que la nouvelle loi, portant en particulier sur la différenciation de l'attribution et de l'exercice des compétences, n'ait pas prévu, au stade actuel, la discipline de l'évaluation systématique et obligatoire des résultats, en application du principe selon lequel toute liberté supplémentaire devrait être accompagnée d'un supplément de responsabilité.

Enfin, au niveau du titre 1^{er} sur la différenciation territoriale, il est prévu que, dans les conditions prévues par la loi, les communes, départements et régions disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Mais les décisions prévues par la nouvelle loi, qui peuvent être ouvertes à ce pouvoir réglementaire, demeurent à ce stade très symboliques puisqu'elles concernent la fixation du nombre de membres des conseils d'administration des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, ou la fixation du régime des redevances pour occupation du domaine public communal par les chantiers de travaux, en respectant toutefois les conditions et un plafond définis par décret en Conseil d'État.

C. Les nouvelles dispositions renforçant la décentralisation de l'exercice de certaines compétences

En matière de voirie, la propriété des autoroutes, des routes ou des portions de voies

non concédées relevant du domaine routier national peut être transférée par l'État dans le domaine public routier des départements compétents en matière de voirie, ainsi que dans celui des métropoles. Ces mêmes autoroutes, routes ou portions de voies non concédées peuvent également, à titre expérimental, être mises à la disposition des régions.

Les communautés urbaines et les métropoles peuvent subordonner à la reconnaissance de l'intérêt communautaire ou métropolitain tout ou partie de la compétence relative à la voirie, ou elles peuvent déléguer à leurs communes membres, en leur nom et pour leur compte, la gestion des équipements et des services nécessaires à l'entretien de la voirie. Ces dispositions garantissent la proximité et la réactivité nécessaires dans l'exercice de la compétence relative à la voirie, pour des communes qui se sentent éloignées des centres de décisions dans des communautés urbaines ou des métropoles de très grande taille.

En matière de transport, les lignes de transport ferroviaire d'intérêt local ou régional à faible trafic, ainsi que leurs gares, peuvent être transférées aux régions, ce qui peut contribuer à la revitalisation des territoires et à l'intermodalité des transports.

Dans le domaine de la formation, les régions peuvent créer une instance régionale de coordination avec l'action de pôle emploi, présidée conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional, en vue d'émettre des recommandations en matière de formation professionnelle. Ces recommandations ont pour objet de définir des actions conjointes entre la région et Pôle emploi afin de faciliter l'accès à l'information sur la formation et l'inscription des demandeurs d'emploi à un parcours de développement de compétences et d'améliorer la qualité des formations qui leur sont proposées.

Afin d'assurer une meilleure articulation entre les responsables des établissements d'enseignement du second degré, à l'exception des établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricole, et les collectivités territoriales auxquelles ces

établissements sont rattachés, la convention de gestion liant les deux parties prévoit les conditions dans lesquelles l'organe exécutif de la collectivité territoriale exerce, au titre des compétences qui lui incombent en matière de restauration, d'entretien général et de maintenance des infrastructures et des équipements, une autorité fonctionnelle sur l'adjoint du chef d'établissement chargé des fonctions de gestion matérielle, financière et administrative, dans le respect de l'autonomie de l'établissement.

Dans le domaine de la gestion de l'eau et de l'assainissement, la date ultime de transfert de la compétence aux communautés de communes est maintenue au plus tard au 1er janvier 2026.

Par ailleurs, le budget général, c'est-à-dire le contribuable, pourra contribuer au financement des services d'eau et d'assainissement, quelle que soit la population des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents, lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs, ou pendant la période d'harmonisation des tarifications de l'eau et de l'assainissement après la prise de compétence par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Pour maîtriser l'implantation des éoliennes sur leur territoire, les communes et les EPCI auront la possibilité d'encadrer cette implantation par un zonage délimité dans les plans d'urbanisme.

La réalisation de l'objectif du quota de logements sociaux, fixé à 20 % ou 25 % du nombre de logements communaux, est assouplie dans le temps par la passation d'un contrat de mixité sociale entre l'État, la commune et l'EPCI à fiscalité propre, qui porte engagement de la commune à mettre en œuvre les moyens d'atteindre cet objectif au terme d'une durée de trois années renouvelable. Ce contrat peut être conclu à l'échelle intercommunale et il peut l'être aussi, sur proposition du préfet de département, ou sur demande de la commune concernée,

lorsqu'elle s'estime dans l'incapacité d'atteindre son quota de logements sociaux.

Dans le domaine de la santé, Les communes et leurs groupements peuvent concourir volontairement au financement du programme d'investissement des établissements de santé publics, privés d'intérêt collectif et privés. Le département peut concourir volontairement au financement de ce programme d'investissement, en priorité pour soutenir l'accès aux soins de proximité et la région peut aussi y concourir volontairement, en priorité en faveur des établissements de ressort régional, interrégional ou national. Dans tous les cas, ces opérations de financement, nouvelles pour ces collectivités, en raison des besoins apparus lors de la crise sanitaire, doivent respecter les objectifs du schéma régional ou interrégional de santé.

2 - Les dispositions nouvelles relatives à la déconcentration de l'action territoriale de l'État

Ces dispositions visent à renforcer les pouvoirs de coordination des préfets de région et de département, au-delà de l'action des services déconcentrés de l'État, sur les interventions de certains établissements publics nationaux ou de certaines agences nationales.

Le préfet de région se voit ainsi désigné en qualité de délégué territorial de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Le préfet de département reçoit le titre de délégué territorial de l'office français de la biodiversité pour assurer la cohérence de l'exercice des missions de police administrative de l'eau et de l'environnement. Le préfet coordonnateur de bassin se voit investi de la présidence du conseil d'administration des agences de l'eau.

Enfin, des conventions France services pourront être conclues au niveau départemental ou infra-départemental, entre le préfet de département et les collectivités territoriales ou leurs groupements et des organismes nationaux ou locaux en charge d'une mission de service public, en vue d'améliorer, pour tous les usagers,

l'accessibilité et la qualité des services publics en milieu rural ou urbain.

Pendant la crise sanitaire du Covid 19, nombre d'agences régionales de santé ont été critiquées pour une action trop centralisée et trop peu réactive. Les dispositions nouvelles visent à infléchir cette centralisation en prévoyant d'assister les préfets de région, dans leur présidence du conseil d'administration des agences, par la présence au sein de ce conseil de quatre vice-présidents, dont trois nommés par les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements qui y siègent, et par la participation aux réunions du conseil, avec voix consultative, d'un député et d'un sénateur élus dans l'un des départements de la région et désignés par les commissions des affaires sociales de leur assemblée parlementaire.

3 - Les dispositions nouvelles dédiées à la simplification et à la transparence de l'action publique locale

Au-delà des mesures tendant à accélérer le partage des données entre administrations au bénéfice de l'utilisateur, certaines de ces dispositions visent à renforcer le pouvoir de police des maires en les habilitant à disposer des informations touchant à l'exercice de leurs missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance ou de la criminalité sur le territoire communal, prévues à l'article L 132-1 du code de la sécurité intérieure.

S'agissant de ce pouvoir de police, il est également prévu que dans le cas où un maire d'une commune membre d'un EPCI à fiscalité propre s'oppose au transfert de son pouvoir de police au président de l'EPCI, ce dernier peut renoncer à ce transfert de plein droit dans chacun des domaines où ledit pouvoir de police spéciale peut s'exercer.

D'autres dispositions visent à la simplification du fonctionnement des institutions locales.

En augmentant, par exemple, le nombre de cas où il est possible qu'une région, ou une autorité organisatrice de la mobilité, confie à un tiers public ou privé la mission de paiement des dépenses ou d'encaissement des recettes correspondant à l'exercice de leurs compétences.

Au titre du renforcement de la transparence de l'action publique locale, il est prévu que, par dérogation à l'article L 822-15 du code de commerce, le commissaire aux comptes d'une société d'économie mixte signale à la chambre régionale des comptes et au préfet de département les irrégularités et inexactitudes qu'il relève dans les comptes de la société.

Il doit aussi transmettre auxdites personnes la lettre, dont copie est adressée au président du tribunal de commerce, invitant le président à faire délibérer le conseil d'administration ou de surveillance de la société sur les faits de nature à compromettre la continuité de son exploitation et les informer sur les décisions prises par l'assemblée générale de la société lorsqu'il constate que ces décisions ne permettent pas d'assurer la continuité de l'exploitation.

Enfin, de nouvelles dispositions visent à moderniser les missions des chambres régionales des comptes en leur confiant la mission d'évaluation des politiques publiques locales menées dans leur ressort. Elle peut programmer de sa propre initiative ce type de mission, mais elle peut aussi en être saisie par les présidents de conseil régional, départemental ou de métropole, ou encore par plusieurs présidents de collectivités territoriales ou d'EPCI à fiscalité propre relevant du ressort territorial d'une même chambre régionale.

Conclusion

Cet ensemble de dispositions nouvelles, somme toute assez disparates, introduites par la loi 3DS, visant à renforcer la décentralisation territoriale par une attribution et un exercice différenciés des compétences des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre, par une action déconcentrée de l'État plus proche de leurs besoins, par une simplification du fonctionnement de leurs institutions et par une plus grande transparence sur les conditions et les résultats des politiques locales, ne sont pas de nature à révolutionner cette décentralisation.

Les élus locaux les plus décentralisateurs, dont la plupart des revendications ont été portées par le Sénat à l'occasion des travaux menés sur le projet de loi du Gouvernement, n'ont pas

retrouvé dans la loi 3DS les dispositions véritablement décentralisatrices qu'ils pouvaient en attendre.

Ainsi, les dispositions nouvelles contenues dans cette loi ignorent-elles l'une de leurs revendications fondamentales qui leur permettrait de retrouver une réelle autonomie financière par la restauration de leur autonomie fiscale.

Ces dispositions ne viennent pas contrecarrer la réduction de leurs marges de manœuvre financières entamée à partir de 2010 par la suppression de la taxe professionnelle, puis, au cours des années 2014 à 2017, par la diminution de l'enveloppe globale de la dotation globale de fonctionnement, à laquelle s'ajoutent la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales de 2018 à 2023 et la réduction des impôts dits « de production » à compter de 2021, ainsi que l'imposition d'une norme nationale de progression de 1,2 % par an et en valeur des dépenses de fonctionnement des plus grandes collectivités par les contrats dits « de Cahors », qui semblent n'avoir été que suspendus de 2020 à 2022 du fait de la pandémie de Covid 19.

Dans ce contexte, la loi 3DS ne paraît pas de nature à atténuer la défiance marquant les relations entre l'État et les collectivités locales.

LOLF : une nouvelle étape dans l'évolution du cadre de gouvernance financière publique

Par Marie-Christine ESCLASSAN, Directrice de la Revue Française de Finances Publiques (RFFP)

Revue Française de Comptabilité N° 568 du 30 Octobre 2022

Issue de la proposition de loi organique portée conjointement par Éric Woerth et Laurent Saint-Martin, respectivement président et rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale et relevant donc d'une initiative parlementaire comme la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques du 28 décembre 2021 a de même souhaité s'inscrire dans une démarche transpartisane à laquelle ont été associées toutes les familles politiques des deux assemblées.

A la différence de la LOLF, le texte, selon l'expression même de Laurent Saint-Martin, n'a pas pour objectif de proposer une révolution de la gestion des finances publiques, « mais bien une belle évolution ». Il poursuit trois grands objectifs de modernisation dont on expose ci-après les dispositions les plus saillantes.

Le premier objectif est celui d'un meilleur pilotage pluriannuel des finances publiques en mettant fin à un cadre fragmenté dans le domaine et en lui donnant plus de cohérence et de lisibilité.

Le deuxième concerne les dispositions relatives aux lois de finances; il porte notamment sur la recherche d'une application plus rigoureuse des principes budgétaires, en particulier les principes d'unité et d'universalité.

Le troisième objectif concerne le renforcement de l'information du Parlement pour qu'il puisse

mieux exercer ses fonctions en matière de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

Renforcer la programmation pluriannuelle par plus de cohérence et de lisibilité du cadre de gouvernance

La loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques du 28 décembre 2021 s'inscrit dans une évolution du système financier public. Bien que des avancées indéniables soient intervenues antérieurement dans le domaine de la programmation pluriannuelle, un renforcement était nécessaire. C'est le sens de la recherche vers plus de cohérence et de lisibilité poursuivie par le texte.

Des avancées indéniables de la programmation pluriannuelle avant la loi organique du 28 décembre 2021: les principales étapes

Rappelons que la programmation pluriannuelle des finances publiques a connu en France une série de pas décisifs entre 2001 et 2012, avec tout d'abord la volonté de la LOLF du 1^{er} août 2001 de sortir du cadre trop étroit de l'annualité, un cadre qui ne permet ni un pilotage ni une gestion stratégique du budget de l'État.

Le premier pas a ainsi été fait avec la LOLF qui a ouvert la voie à une programmation budgétaire triennale, notamment au moyen de la notion d'autorisation d'engagement.

Le deuxième pas a été réalisé avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a

introduit à l'article 34 du texte constitutionnel la catégorie des lois de programmation pluriannuelles de finances publiques. Il existait bien jusqu'alors des lois de programmation, mais ces dernières qui avaient la valeur de lois ordinaires ne concernaient pas spécifiquement le domaine des finances publiques et n'avaient qu'une portée très générale en exprimant seulement une intention.

Très rapidement, les lois de programmation pluriannuelles de finances publiques (LPPFP) ont été renforcées par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance budgétaire du 17 décembre 2012 destinée à mettre en œuvre les dispositions du Traité sur la stabilité et la gouvernance budgétaire. Cette loi organique, qui est demeurée distincte de celle du 1er août 2001, a élargi et précisé le contenu des LPPFP pour en faire les instruments privilégiés destinés à garantir les engagements européens de la France, et au premier chef le respect de la règle d'équilibre. Toutefois, elles n'ont pas été dotées d'une valeur juridique supérieure à celle des lois ordinaires et des lois de finances, malgré le souhait du traité de constitutionnaliser la règle d'équilibre. Cet aspect n'a donc pas permis d'assurer un pilotage pluriannuel satisfaisant et respecté du système financier public. Le bilan de la programmation pluriannuelle en tant que dispositif de pilotage stratégique des finances publiques est ainsi resté décevant selon les termes de la Cour des comptes, qui a procédé à un examen approfondi de la mise en œuvre de la programmation pluriannuelle sur 10 ans. Elle en a tiré la conclusion d'un bilan insatisfaisant avec des dérapages répétés, les objectifs fixés en ce qui concerne la trajectoire n'ayant que rarement été atteints.

C'est bien ce qui a conforté la refonte engagée par la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques du 28 décembre 2021 pour donner plus de force à la programmation pluriannuelle. Cette refonte n'a pas résolu toutefois la question de la valeur juridique des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques.

Une programmation pluriannuelle qui concerne l'ensemble du système financier public

On notera aussi que l'architecture du système financier public français s'articule sur un double plan. Elle comporte une programmation triennale qui a été instituée à l'origine par la LOLF et qui ne concerne que le budget de l'État et une programmation pluriannuelle qui concerne l'ensemble des finances publiques. La première est limitée uniquement aux dépenses et ne porte donc pas sur les recettes. Elle est d'autre part semi-glissante, en ce sens qu'elle fixe des plafonds qui ne peuvent être revus à la hausse en ce qui concerne les missions sauf pour la troisième année. Elle est enfin purement indicative et ne donne pas lieu à un vote lors de l'examen du projet de loi de finances de l'année pour lequel seuls sont votés les éléments de la première année (recettes et dépenses), ce qui permet de concilier principe d'annualité du budget de l'État et projection triennale.

Il n'en demeure pas moins que ce budget triennal doit s'inscrire dans le cadre pluriannuel qui est défini par les lois de programmation des finances publiques, lesquelles déterminent les orientations pluriannuelles et l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques, c'est-à-dire de l'ensemble du système financier public. Le législateur qui détermine ce cadre pluriannuel est quant à lui tenu de suivre les objectifs du traité.

Les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques ont en effet été conçues par la loi organique du 17 décembre 2012 comme des instruments de pilotage de l'action budgétaire vers l'objectif d'équilibre. Elles concernent l'ensemble du système financier public et pas seulement l'État. C'est bien dans cette perspective que la loi organique du 17 décembre 2012 a précisé qu'elles définissent d'une part l'objectif à moyen terme de solde structurel (OMT) auquel fait référence le traité, et qu'elles déterminent d'autre part, conformément à l'article 3 du traité, la

trajectoire pour atteindre l'OMT sous la forme d'un solde structurel arrêté pour chaque année de la programmation et pour l'ensemble des administrations publiques. Elles déterminent également un solde structurel et un solde effectif par sous-secteurs (État, collectivités locales, Sécurité sociale) plus une trajectoire de dette publique (art. 1).

Le texte contient en outre d'autres mesures destinées à renforcer le pilotage de l'ensemble du système financier public. Ainsi, en vue d'obtenir une vision d'ensemble des différents sous-secteurs des finances publiques, la loi organique a prévu que les lois de finances, les lois de finances rectificatives, les lois de financement de la Sécurité sociale, doivent comporter un article liminaire présentant, sous la forme d'un tableau de synthèse et pour l'année qu'elles concernent, les prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques. De même, elle a institué l'obligation pour la loi de règlement de comprendre un article liminaire retraçant sous forme de tableau de synthèse le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques tels qu'ils résultent de l'exécution de l'année.

Par le biais de cet article liminaire, a donc été réalisée une globalisation de l'ensemble des sous-secteurs composant le système financier public, alors que jusque-là le cadre juridique en était resté uniquement à une vision par sous-secteur. Par là même, le Parlement dispose, quel que soit le secteur qu'il est en train d'examiner finances de l'État, finances locales, finances sociales -, d'une « vision de l'incidence des débats parlementaires » sur les finances de l'ensemble des administrations publiques

Comme on l'a dit, ce cadre n'a pas suffi pour autant à assurer un pilotage pluriannuel satisfaisant et respecté du système financier public. En revanche, force est de relever que le dispositif de surveillance prévu au niveau européen et qui a donné lieu en France à la création du Haut Conseil des finances publiques a été quant à lui indéniablement à

l'origine de progrès dans la sincérité budgétaire, bien qu'il ne se soit pas avéré être un mécanisme de surveillance efficace.

Améliorer la lisibilité du dispositif et la cohérence du cadre juridique Les facteurs de l'échec de la programmation pluriannuelle étant en premier lieu d'ordre normatif dans la mesure où les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques ne s'imposent pas aux lois de finances et aux lois de financement de la Sécurité sociale en n'ayant pas de valeur juridique supérieure, la voie de l'amélioration était assurément étroite pour le Parlement dès lors qu'il intervenait à cadre constitutionnel constant. Ce n'est donc pas sur ce terrain qu'il s'est engagé, mais sur celui de l'amélioration de la lisibilité et de la cohérence entre les textes.

Par là même et en vue d'une plus grande cohérence du cadre juridique, la loi organique du 28 décembre 2021 a intégré dans la LOLF du 1er août 2001 une partie des dispositions de celle du 17 décembre 2012 (dispositions relatives à la pluriannualité, chapitres 1 et 2). Ces dernières ont été rassemblées et placées en tête de la LOLF dans un titre préliminaire sous l'intitulé « Dispositions relatives à la programmation des finances publiques Art. 1 ». Il a ainsi été mis fin à un cadre dispersé en matière de programmation pluriannuelle, dispersion qui nuisait à la bonne compréhension et à la visibilité du domaine.

En outre, en transférant dans la LOLF du 1er août 2001 la disposition qui prévoit que chacun des textes budgétaires (loi de finances, lois de financement de la Sécurité sociale, loi de règlement), doit obligatoirement contenir un article liminaire sur la situation d'ensemble du système financier public, la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a également ouvert une brèche dans la tradition consacrant jusque-là une vision purement sectorielle des trois sous-secteurs d'administration publique (État, Sécurité sociale, collectivités territoriales), avec des textes et dispositifs

distincts entre eux en dépit de liens et de compétences qui peuvent se chevaucher.

De ce point de vue, ce n'est pas l'un des moindres mérites de cette loi que d'avoir donné plus de cohérence au cadre juridique de la programmation pluriannuelle en intégrant les chapitres concernés dans le texte fondateur, à savoir la LOLF du 1er août 2001, alors qu'ils figuraient jusque-là dans un texte distinct, et en les plaçant en tête de ce texte, ce qui permet d'afficher leur caractère stratégique. Cet effort de rationalisation et de lisibilité est à saluer. Il reste toutefois une limite majeure au cadre institutionnel actuel qui ne permet pas d'associer, au moins dans la réflexion sur les difficultés et les nécessités, tous les acteurs concernés aux choix financiers publics qui les concernent. La programmation pluriannuelle pourrait être l'une des pistes à emprunter pour résoudre cette difficulté.

Une meilleure lisibilité des objectifs

La loi organique du 28 décembre 2021 ne s'est pas contentée d'intégrer les dispositifs relatifs à la programmation pluriannuelle dans la LOLF du 1er août 2021. Elle a pour plusieurs d'entre eux procédé à leur amélioration en recherchant une meilleure lisibilité des objectifs.

Le Parlement a ainsi souhaité corriger la rédaction de la loi organique du 17 décembre 2012 qui à l'évidence a pâti du poids d'une culture technocratique excessive. Comme on l'a vu, le texte définit en termes économiques abstraits les objectifs de solde structurel et de solde effectif pour l'ensemble des administrations publiques et pour chaque secteur d'administration publique, ce qui débouche sur des objectifs économiques peu lisibles, non mobilisateurs, et qui n'emportent pas l'adhésion. D'où la proposition de la commission des finances de l'Assemblée nationale qui a été reprise dans la loi organique du 28 décembre 2021 que soit institué dans la loi de programmation des finances publiques, outre un objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques exprimé en volume,

mais aussi une prévision exprimée en milliards d'euros courants du montant des dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement.

Parallèlement, et selon le texte, les programmes annuels de performance devront intégrer une programmation budgétaire triennale par programme.

Signalons que le rapport Arthuis issu de la Commission sur l'avenir des finances publiques (mars 2021) a estimé quant à lui qu'il conviendrait de créer une norme en dépense pluriannuelle et d'en faire «une nouvelle boussole de nos finances publiques simple à comprendre, expliquer et appliquer ». Cette nouvelle boussole devrait être l'évolution des dépenses publiques sur un quinquennat. Selon le rapport, la loi de programmation des finances publiques devrait définir à chaque début de mandat un objectif pluriannuel de dépenses qui concerne l'ensemble des administrations publiques (État, Sécurité sociale, collectivités locales). Le respect de cette trajectoire serait suivi chaque année sur la base d'un compteur des écarts, décliné dans chaque secteur.

En vue de renforcer l'intérêt du Parlement pour la programmation pluriannuelle, il a été de même proposé (rapport Arthuis) qu'il procède à un programme d'évaluation pluriannuel de revue des dépenses. Ce programme d'évaluation concernerait l'ensemble des dépenses publiques y compris les niches fiscales et sociales de chacune des administrations publiques.

Renforcer les principes budgétaires et l'information financière publique

Mieux respecter les principes d'unité, d'universalité et de sincérité budgétaire

Ces principes sont particulièrement importants au regard de la protection de l'information du Parlement et des citoyens. Ils concernent en effet la transparence et la lisibilité du budget, lequel doit comporter tous les éléments en

matière de recettes et de dépenses, ce qui suppose une information exhaustive et bien entendu que toutes les recettes publiques figurent au budget.

Ces principes font toutefois l'objet de dérogations qui ont été admises par la LOLF du 1er août 2001, mais qu'elle a entendu limiter. L'une des plus importantes dérogations concerne les taxes affectées, pour lesquelles la LOLF a posé la règle que la décision d'affectation doit relever d'une loi de finances lorsqu'elle bénéficie à un organisme autre que l'État, les organismes de Sécurité sociale ou les collectivités territoriales (art. 36 de la LOLF).

La loi organique du 28 décembre 2021 a quant à elle cherché à réduire plus encore le périmètre de ces dérogations en interdisant par exemple que les taxes affectées puissent bénéficier à des fonds sans personnalité juridique. Ainsi, seuls les organismes dotés de la personnalité morale pourront bénéficier d'une taxe affectée, ce qui exclut les fonds sans personnalité juridique dont la Cour des comptes avait critiqué l'utilisation. Est également transférée dans la LOLF la disposition qui avait été introduite par la loi de programmation pluriannuelle 2018-2022 selon laquelle il doit également exister un lien entre la taxe affectée et les politiques publiques financées.

L'information du Parlement en ce qui concerne les taxes affectées est également approfondie. Le projet de loi de finances de l'année devra présenter la liste et le produit prévisionnel de l'ensemble des impositions de toute nature dont le produit est affecté à une personne morale autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics, et les organismes de sécurité sociale, et pourra décider le cas échéant d'attribuer totalement ou partiellement ce produit à l'État.

Notons que dans le domaine, la loi du 28 décembre 2021 s'inscrit toutefois plus dans une évolution que dans l'innovation. La recherche d'un plus grand encadrement des opérateurs et des fonds publics dont ils

bénéficient s'était en effet manifestée en 2012 avec un plafonnement des taxes affectées. Elle s'était intensifiée à partir de 2014, la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 ayant prévu que le plafonnement serait systématique à partir de 2016 et que certaines taxes affectées seraient rebudgétisées à partir de 2017. La loi de programmation 2018-2022 a introduit une restriction supplémentaire avec l'exigence d'un lien existant entre la taxe affectée et les politiques publiques financées. En intégrant ces exigences dans la loi organique du 1er août, la loi de modernisation de la gestion des finances publiques reprend donc des orientations déjà présentes mais elle franchit toutefois une nouvelle étape en leur donnant valeur organique.

Signalons par ailleurs qu'elle conforte également le principe de sincérité budgétaire en élargissant la compétence du Haut Conseil des finances publiques à l'appréciation du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses de toutes les lois financières.

Modernisation des lois financières et plus grande cohérence des collectifs budgétaires La loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques ne pouvait pas ne pas revenir sur l'intitulé des lois financières qui était à revoir compte tenu de l'évolution du système financier public et de sa logique.

La catégorie des lois de finances a été ainsi l'objet d'adaptations qui concernent en premier lieu la loi de règlement et en second lieu les lois de finances rectificatives.

« Il est institué par la loi relative à la modernisation de la gestion des finances publiques un débat annuel sur le thème de la dette publique »

S'agissant de la loi de règlement, elle change d'intitulé et devient « loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes » pour tenir compte de la logique d'objectif et de résultats au sein de laquelle se déploie l'activité budgétaire depuis la LOLF du 1er août 2001. La date de dépôt du projet de

loi de règlement est modifiée en étant avancée au 1er mai.

Par ailleurs, il est créé une nouvelle catégorie de loi de finances, à savoir « les lois de finances de fin de gestion ». L'objectif est de pérenniser la pratique observée depuis 2018 consistant à ne pas inscrire dans la loi de finances rectificative de fin d'année, laquelle intervient très tard, des dispositions qui auraient pu figurer dans la loi de finances de l'année.

La loi organique enrichit par ailleurs sensiblement l'information du Parlement relative au projet de loi de finances de l'année. Comme déjà dit précédemment, celui-ci devra présenter la liste et le produit prévisionnel de l'ensemble des impositions de toutes natures dont le produit est affecté à une personne morale autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics, et les organismes de sécurité sociale, et décider le cas échéant d'attribuer totalement ou partiellement ce produit à l'État.

Elle rétablit également l'article 52 de la loi organique du 1er août 2001, abrogé par la loi organique du 17 décembre 2012, qui prévoyait que le projet de loi de finances devait être accompagné d'un rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, lequel a été intégré dans le rapport économique et financier. La loi organique précise les différents rapports qui devront être présentés à cet effet: rapport sur la situation des finances publiques locales, sur l'évolution des charges résultant des transferts de compétence entre l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, sur l'évolution et l'efficacité des transferts entre l'État et les collectivités territoriales (CT); présentation de la nature et de leurs conséquences des mesures inscrites dans le PLF de l'année et relatives aux CT et à leurs groupements pour chaque allègement facultatif de fiscalité locale prévu par la loi, le nombre de délibérations en vigueur en distinguant par catégorie de CT. Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

S'agissant de l'annexe relative aux dépenses fiscales, elle précise qu'elle devra comporter un certain nombre d'informations (évaluation de leur montant, nombre de bénéficiaires, liste de celles qui feront l'objet d'une évaluation dans l'année, présentation par mission du ratio entre montant des dépenses fiscales et montant des crédits budgétaires).

Rapport et débat sur la dette préalable au PLF

Il est institué par la loi relative à la modernisation de la gestion des finances publiques un débat annuel sur la dette publique. Ce débat aura lieu avant le début de l'examen du PLF à l'Assemblée nationale, débat qui sera précédé du dépôt par le Gouvernement d'un rapport « analysant la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette de l'ensemble des administrations publiques ». Il s'agit d'un point d'information essentiel pour le Parlement dès lors que la question de la dette va être l'objet d'un débat fondamental dans les prochaines années. Il est important que le Parlement puisse s'en saisir en disposant de toutes les informations pertinentes.

Renforcement des moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement pour qu'il puisse mieux exercer ses fonctions en matière de contrôle et d'évaluation

L'évaluation des questions de finances publiques dont le Parlement est chargé depuis la LOLF, fonction élargie depuis la révision constitutionnelle de 2008 à l'évaluation des politiques publiques, est un élément qui lui permet de s'inscrire dans une logique axée sur les résultats et la performance et de dépasser la conception traditionnelle de sa fonction de contrôle entendu comme un contrôle-vérification. Mieux éclairé et mieux informé, le Parlement est davantage en mesure de décider dans le domaine qu'il examine. La capacité d'information dudit Parlement, notamment celle des commissions des finances qui est pourtant étoffée, souffrait toutefois de limites. En élargissant les moyens d'accès à

l'information existants prévus à l'art. 57 de la LOLF", la loi organique les a en partie réduites.

Les commissions des finances détenaient déjà en matière de contrôle, et donc d'accès à l'information, des pouvoirs étendus sur le fondement de l'art. 57 de la LOLF du 1er août 2001: pouvoir d'investigation sur pièces et sur place confié à leur président, rapporteur général et rapporteurs spéciaux, permettant de contrôler sur pièces et sur place l'emploi des crédits; droit de communication de tout renseignement ou document, y compris les rapports des services chargés du contrôle de l'administration; droit de procéder à toutes les auditions estimées utiles; protection ouverte par la LOLF en vue d'assurer l'effectivité des prérogatives de contrôle et d'accès à l'information énoncées ci-dessus .

Les droits de communication et d'audition

Toutefois, ces prérogatives s'accompagnaient de limites et pour certaines continuent toujours d'être marquées par ces dernières. Ainsi le droit de communication bute-t-il sur la réserve expresse faite par l'article 57 des sujets couverts par le secret (défense nationale, sécurité intérieure et extérieure de l'État, secret de l'instruction, secret médical). S'agissant du droit d'audition, les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général ont certes l'obligation de s'y soumettre et sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues ci-dessus, mais aucune mesure n'est énoncée par la loi pour assurer l'effectivité de cette obligation.

La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a incontestablement apporté des avancées significatives en ce qui concerne le droit de communication. Le périmètre de celui-ci est désormais élargi par la loi qui dote les commissions des finances de la possibilité de solliciter des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes pour l'obtention d'information relatives aux finances publiques. En second

lieu, le champ de l'information communicable est étendu expressément aux données de la statistique publique et aux informations fiscales, y compris celles couvertes par le secret. Le président et le rapporteur général des commissions des finances sont ainsi habilités à accéder à l'ensemble des données qui relèvent de la statistique publique ainsi qu'aux informations recueillies dans le cadre de la gestion fiscale, y compris lorsqu'elles sont couvertes par le secret statistique ou fiscal.

L'intervention du Conseil constitutionnel

Il est à noter que la formulation de la loi incluait parmi les bénéficiaires de ce droit d'accès « les agents publics désignés conjointement à cet effet par le président et le rapporteur général ». Le Conseil constitutionnel l'a censurée en estimant qu'elle constituait une ouverture trop large du droit d'accès débouchant sur une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, et en rappelant par là même que la recherche de l'efficacité du contrôle parlementaire ne doit pas méconnaître les droits et principes fondamentaux.

Des dispositions qui entreront en vigueur en 2023

En conclusion, la loi relative à la modernisation de la gestion des finances publiques représente assurément une nouvelle étape dans l'amélioration de la gouvernance et de la gestion du système financier public. Les dispositions qu'elle comporte entreront en vigueur pour la plupart d'entre elles à compter du dépôt du projet de loi de finances pour 2023 et s'appliqueront donc pour la première fois aux lois de finances pour 2023 à l'exception des dispositions dont l'entrée en vigueur est spécifiée (par exemple celles relatives aux taxes affectées ne seront applicables qu'à partir du 1er janvier 2025). Corrélativement à leur transfert dans la loi organique du 1er août 2001, les dispositifs concernés de la loi organique du 17 décembre 2012 sont abrogés. Il reste toutefois que la voie vers un cadre encore plus en phase avec la logique d'objectifs

et de résultats initiée par la LOLF appelle d'autres réformes. L'OCDE lors de sa Revue de 2018 du système de finances publiques français avait retenu particulièrement la très grande fragmentation de ce dernier ainsi que l'hétérogénéité des dispositifs qui caractérise encore les trois sous-secteurs (État, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale). Ces derniers seront à l'évidence à harmoniser davantage. D'autres avancées seront également indispensables comme une réelle hiérarchisation entre lois de programmation pluriannuelle et lois de finances, ou encore un assouplissement de l'article 40 de la Constitution, ce qui suppose une révision constitutionnelle.

FINANCES PUBLIQUES

Séminaire itinérant de la Société Française de Finances Publiques « JF 2025 : La réforme des juridictions financières »

Pierre MOSCOVICI / Premier président de la Cour des comptes/Paris, 16 décembre 2021

GFP N°2-2022 / Mars-Avril 2022

Ouverture du colloque

Madame la procureure générale, chère Catherine,

Monsieur le président Xavier Cabannes, président de la SFFP, Mesdames et messieurs les présidents de chambre,

Mesdames et messieurs les professeurs et maîtres de conférence, Mesdames et messieurs les magistrats,

Mesdames et messieurs, Chères et chers collègues,

Bonjour à toutes et à tous et merci beaucoup de votre présence aujourd'hui en Grand'chambre du palais Cambon ou en visio-conférence depuis vos écrans. Je suis très heureux d'être parmi vous pour l'ouverture du colloque conclusif du séminaire itinérant de la Société française de finances publiques, que nous accueillons entre nos murs, et qui porte sur un thème qui m'importe beaucoup : la réforme des juridictions financières à horizon 2025.

Ce n'est pas la première rencontre que vous organisez avec les juridictions financières puisque vous avez également tenu la première séance de votre séminaire itinérant à la chambre régionale d'Occitanie puis la deuxième, à la chambre régionale des comptes de Normandie sur le thème « la place et le rôle des juridictions financières au plan territorial », en collaboration avec le centre universitaire rouennais d'études juridiques (CUREJ), et bien sûr avec le président Michaut

qui participe aux travaux d'aujourd'hui également. Je me félicite de cette excellente collaboration avec la Société française des finances publiques, acteur important et éminent du paysage universitaire français. A ce titre, votre séminaire itinérant pose de nombreuses questions utiles et pertinentes sur notre modèle financier public, sur une gestion publique orientée vers la performance et sur notre régime de responsabilité financière. Merci de vos réflexions et de vos contributions au débat public !

Nous avons aujourd'hui la chance de bénéficier d'intervenants de grande qualité, présents en Grand'chambre. Merci beaucoup de votre participation et de votre présence. Je remercie Madame la Procureure générale d'avoir accepté de clore ce colloque, en miroir de cette introduction, pour nous exprimer à deux voix, comme nous en avons pris l'habitude sur tous les sujets structurants qui concernent les JF. Vous vous exprimerez après les professeurs Vandendriessche et Lascombe, que je salue chaleureusement, et qui offriront une synthèse

conclusive des débats qui auront eu lieu pendant la journée.

Les intervenants sont issus à la fois du monde universitaire – avec de nombreux spécialistes de science financière – et des juridictions financières. Ce mélange est extrêmement précieux. Lors de mon audience d’installation, en juin 2020, j’ai fait tout de suite du renforcement des liens des juridictions financières avec le monde du savoir et les organismes d’études et de prospective un axe stratégique et prioritaire pour les juridictions financières.

Nous avons beaucoup à apprendre de l’univers de la recherche, et réciproquement je l’espère, notamment sur les sujets qui concernent notre organisation et notre rôle dans les années à venir. Je remercie tout particulièrement le président Bertucci, le président Michaut et la présidente Gervais, ainsi que Monsieur Groper, conseiller maître et Madame Wirgin, conseillère référendaire pour leur investissement sur ces thématiques essentielles.

Je remercie également les organisateurs de ce colloque, notamment le professeur Aurélien Baudu, secrétaire général adjoint de la Société française de finances publiques et coordonnateur du séminaire en 2021, et ses doctorants. Ce colloque est organisé avec l’université de Lille, Sciences Po Lille, le centre Maurice Hauriou de l’université de Paris et la revue *Gestion et finances publiques*. Je salue également les services du secrétariat général de la Cour des comptes qui ont rendu possible cet événement en dépit d’une nouvelle dégradation de la situation sanitaire et ont rapidement mis en place ce format entièrement numérique et à distance, par webinaire.

Cette nouvelle vague épidémique nous attriste et nous inquiète évidemment et je vous invite toutes et tous à être vigilants pour endiguer la propagation du virus, qui circule activement, avant les fêtes de fin d’année. J’aurais évidemment préféré vous accueillir toutes et tous de manière conviviale ici à la Cour, dans cette belle Grand ’chambre. Il faudra retrouver une occasion de le faire, par exemple lorsque le nouveau régime de responsabilité financière sera mis en place, pour faire un point d’étape

sur les enjeux et les points d’attention de la mise en œuvre de la réforme.

Toutefois, les outils numériques nous permettent de maintenir une activité et un lien, ce dont nous pouvons tous nous réjouir. De nombreux participants sont présents aujourd’hui en ligne. Je les incite vivement à poser des questions et à participer aux débats ! Pour ma part, afin d’ouvrir ce colloque sans accaparer la parole et laisser toute la place aux débats qui vont suivre, je voudrais vous livrer les grandes lignes de ma conviction sur la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics puis je reviendrai brièvement sur notre ambition réformatrice, incarnée par le projet collectif et participatif qu’est « JF 2025 ».

1. Tout d’abord, la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics.

Ma conviction est la suivante : les fondements de la réforme décrits à l’article 41 de la loi de finances pour 2022, adoptée il y a deux jours, sont des avancées importantes pour les justiciables et les citoyens. Je me félicite donc de l’adoption de cet article.

Avant d’aller plus loin, je tiens à préciser qu’il serait impossible pour moi de détailler le contenu et la procédure du nouveau régime, alors que le travail de rédaction de l’ordonnance est en cours et que cette dernière fera l’objet d’un examen approfondi par le Conseil d’État. En revanche, je partage – et je l’assume – la philosophie générale du projet du Gouvernement.

J’en partage d’abord le constat initial, qui peut être difficile à entendre ou que l’on peut souhaiter différer, mais qui est établi et chiffré : celui de l’inadaptation et donc du déclin inéluctable du système actuel. Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics est devenu inefficace. Le maintien de la remise gracieuse ministérielle conduit à une irresponsabilité de fait de la plupart des comptables publics et à une concentration du contrôle sur des manquements sans enjeux. Le régime des ordonnateurs est lui aussi insuffisant. Justiciables devant la Cour de discipline

budgétaire et financière (CDBF), les ordonnateurs ne sont condamnés qu'à des sanctions inadaptées et peu conséquentes, même si le montant des amendes s'est accru dans la période récente.

Cette réforme est très attendue de tous, des citoyens d'abord, qui sont plus que jamais attachés à la probité, à la régularité et à la transparence, des décideurs publics ensuite pour clarifier le régime de responsabilité et des magistrats de la Cour enfin, qui veulent donner du sens à leur mission de juge et ont inscrit la réforme au programme de notre projet de transformation stratégique « JF 2025 ».

L'article 41 de la loi de finances 2022 propose ainsi une voie pour une réforme équilibrée, loin du statu quo ou de la pénalisation du système financier français, tout en préservant la qualité de juridiction de la Cour des comptes et des chambres régionales. Il a d'ores et déjà été décidé que le contentieux serait concentré au sein de la 7e chambre de la Cour, qui sera composée de magistrats de la Cour des comptes et de chambres régionales. Elle est déjà instituée car nous avons souhaité anticiper et préparer l'avenir au mieux. Je remercie d'ailleurs le président Bertucci, qui présidera la première table ronde de cette journée, pour son investissement et surtout son engagement à mener cette réforme à bien.

Par ailleurs, l'article d'habilitation prévoit effectivement un renforcement des garanties des droits des justiciables, ce que nous appelions de nos vœux, avec la création d'une Cour d'appel financière, présidée par le Premier président de la Cour des comptes. Celle-ci offrira un double degré de juridiction aux justiciables ; c'est une avancée importante à mes yeux.

Ainsi, comme j'ai eu l'occasion de le dire, cette réforme ne sera pas un affaiblissement des juridictions financières mais une manière de renforcer leurs pouvoirs, leur rôle et son sens. Pour la première fois depuis sa création en 1807, la Cour pourra ainsi prononcer de véritables sanctions administratives concernant les fautes commises par les comptables et les ordonnateurs publics. C'est une réforme historique et positive de notre mission de juge !

Un autre point de satisfaction pour moi est bien sûr le renforcement des liens entre la Cour et les chambres régionales, qui feront l'objet d'échanges approfondis au cours de la journée. Les magistrats des chambres régionales participeront effectivement à l'instruction et au jugement des fautes sanctionnées par la 7e chambre de la Cour. Cette proposition va dans le sens de l'intégration fonctionnelle entre la Cour et les chambres régionales, que je promeus avec détermination, notamment à travers le plan de transformation « JF 2025 », en harmonisant nos procédures, en partageant notre gouvernance en chambre du Conseil et en comité du rapport public et des publications, et en me positionnant en faveur de l'extension à l'ensemble des juridictions financières de la compétence d'évaluation des politiques publiques.

Pour conclure ce point, je ne dirai qu'une seule chose : ma responsabilité de Premier président est de conforter la situation des juridictions financières et cette réforme y participe. J'ai déjà indiqué que je mettrai en œuvre les moyens nécessaires pour qu'elle intervienne sans heurts et dans le calendrier que fixera le Parlement. Cette transformation implique une importante prise en main du changement, pour ne laisser personne sur le bord de la route et former l'ensemble des magistrats au nouveau régime. J'ai demandé à mes équipes de se mettre en ordre de marche pour garantir le bon déroulé de cette réorganisation. Sa mise en œuvre est de notre responsabilité, et nous saurons l'assumer. C'est ma tâche et le sens de ma mission à la tête des juridictions financières.

2. Deuxième point que je souhaiterais aborder avec vous aujourd'hui : «JF 2025» :

La phase de consultation est terminée et de nombreuses actions sont déjà mises en œuvre mais il est heureux de pouvoir continuer les débats, notamment lors de ce colloque, qui propose un regard extérieur sur ce projet ambitieux de transformation.

Comme vous le savez, la seconde phase de «JF 2025», consacrée à nos moyens, vient de

s'achever J'ai présenté les orientations du document stratégique, consultable en ligne, lors d'une assemblée générale ouverte à tous les agents des juridictions financières le mois dernier. C'est le terme d'une intense et intéressante période de consultation, qui a engagé tous les personnels des juridictions financières, dont la mobilisation m'a très positivement impressionné et encore une fois convaincu du bien-fondé de la démarche. Toutefois, il est toujours pertinent d'avoir vos retours et vos regards extérieurs, critiques et avisés pour avancer : ils sont utiles et donc bienvenus.

S'ouvre désormais une période, tout aussi enrichissante, je l'espère, de mise en œuvre et de consolidation. Nous ne serons pas jugés sur un document stratégique, aussi bien conçu et pensé soit-il, mais sur notre capacité réelle à moderniser, à conforter, à transformer les juridictions financières.

La mise en œuvre de la première phase avance vite, ainsi que je l'ai souhaitée et j'en suis très satisfait. Pour donner quelques exemples, la participation des présidents de chambres régionales est désormais systématisée en chambre du Conseil et au comité du rapport public et des programmes et les délibérés ont été ouverts aux auditeurs et auditrices et aux conseillers et conseillères référendaires à la Cour des comptes en vertu de l'action 40. Il était temps...

Beaucoup d'actions vont aboutir au premier trimestre de 2022, grâce notamment au travail dense et je dois dire de remarquable qualité des chargés de mission, souvent de jeunes magistrats, – j'en profite pour les remercier vivement. Je pense notamment à la saisine citoyenne, action n°1, particulièrement importante pour renforcer nos liens avec les citoyens, tout en veillant à maintenir notre neutralité et notre indépendance qui font de nous des « tiers de confiance ».

Je pense également aux mesures sur le suivi des recommandations, notamment pour les rendre plus opérationnelles, et au mécénat des compétences, pour ancrer notre collectif de travail dans la vie de la cité. Ce sont toutes de très bonnes dispositions et j'ai hâte de les voir à l'œuvre. Les travaux du secrétariat général en faveur de l'ouverture à international, avec le

mandat ONU, du développement de l'évaluation des politiques publiques doivent également être mis en avant et applaudis.

L'actualité du premier trimestre de 2022 sera également marquée par un travail important, avec l'adoption de la loi 3DS : celle-ci permettra – si le Parlement le décide ainsi – d'ouvrir l'évaluation des politiques publiques aux CRTC, sur saisine, mais aussi d'évaluer des projets d'investissements exceptionnels, comme « Marseille en grand » par exemple, et de garantir un meilleur suivi des recommandations des CRC sur les entreprises publiques locales. Je remercie ainsi la ministre Jacqueline Gourault qui nous a écoutés et a rendu possible cette « mini-révolution » pour les CRTC. Par ailleurs, l'ordonnance sur la responsabilité financière permettra d'aboutir à certaines mesures de simplification très utiles, pensées à l'occasion de « JF 2025 ».

Tout cela est réjouissant et je me félicite que vous puissiez en débattre aujourd'hui, à l'occasion de ce colloque.

Je cède maintenant la parole au professeur Cabannes, président de la Société française des finances publiques, à madame Danièle Lamarque, ancienne membre de la Cour des comptes européenne et au professeur Aurélien Baudu, pour les propos introductifs

En espérant que ce colloque soit aussi riche et fructueux que l'annonce son programme, excellent colloque à toutes et tous !

FINANCES PUBLIQUES

«Une fiscalité locale est-elle aujourd'hui légitime ?»

Michel Bouvier

www.lagazettedescommunes.com /21.02.2022

Michel Bouvier, professeur des universités et président de Fondafip, s'interroge en pleine campagne présidentielle sur l'avenir de la fiscalité locale. Il estime que nos gouvernants sont face à un choix important : soit "innover" et "répondre au risque d'éclatement ou d'éparpillement de la fiscalité ainsi qu'à celui d'une augmentation simultanée de la pression des divers impôts" si l'on considère que la fiscalité locale est encore légitime, soit "laisser se poursuivre le processus bien installé de transformation vers des dotations ou bien encore de créer un impôt national réparti par l'administration entre les collectivités selon certains critères de péréquation" dans le cas contraire.

Un processus de disparition de la fiscalité locale et donc de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales s'est amorcé dès 1982. Il s'est poursuivi d'années en années, de dégrèvements en exonérations et la suppression de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation ainsi que la baisse des impôts de production ne font que prendre acte et poursuivre une évolution qui s'étale sur quatre décennies et va dans le sens d'une progressive remontée du pouvoir fiscal vers l'État.

Une fiscalité locale de qualité

Cette quasi-disparition de la fiscalité locale peut paraître surprenante lorsqu'on se souvient des qualités qui lui étaient autrefois attribuées tant pour son rôle jugé essentiel pour le développement économique que pour celui qui lui était attribué comme facteur de dynamisation de la démocratie de proximité et de renforcement du consentement à l'impôt. C'était aussi il y a quatre décennies.

Autrement dit, la légitimité de la fiscalité locale semblait alors indéniable et par ailleurs n'a

jamais été ouvertement contestée depuis. En revanche, ce qui l'a été c'est l'existence d'un principe d'autonomie fiscale, lequel a été réfuté par le Conseil constitutionnel en décembre 2009 et la trajectoire de cette autonomie au cours des treize années qui ont suivi a finalement confirmé cette décision. Or, les deux légitimités ne sont-elles pas indissociables ? Lorsque la légitimité de la fiscalité locale paraît acquise, celle de l'autonomie fiscale ne devrait-elle pas aller de soi ? A contrario, l'illégitimité de l'une n'emporte-t-elle pas celle de l'autre ? C'est bien parce que les impôts locaux «phares» disparaissent que l'autonomie fiscale devient évanescence.

Cette situation sans être passée inaperçue révèle cependant le peu d'attention dont a été l'objet un phénomène qui s'est déroulé sur la longue durée et dont les facteurs sont multiples, économiques tout autant que politiques. Il est difficile par conséquent d'en appréhender toutes ses dimensions, il est difficile aussi d'en imaginer l'ampleur comme il est difficile pour des générations successives d'en suivre la progression. Peut-être est-il également délicat d'admettre que des impôts dont l'origine remonte à la Révolution de 1789 puissent en quelques années perdre leur légitimité et disparaître.

Quoi qu'il en soit, une question de fond doit être clairement posée : une fiscalité locale est-elle aujourd'hui légitime ?

Un besoin d'innovation

Si cela est le cas, et sachant qu'il serait inefficace de revenir en arrière, l'innovation doit être au rendez-vous. Il convient dès lors de se garder d'une approche purement technique qui consisterait à modifier les

règles d'assiette. Un préalable est en effet indispensable : définir en quoi l'imposition locale est légitime : par exemple en étant un moyen efficace de financer le développement, par exemple encore en constituant une réponse aux besoins des populations, par exemple aussi en étant une voie d'accès privilégiée à une responsabilisation de la gestion publique et un élément clef de la démocratie de proximité. Un certain nombre d'autres facteurs sont également déterminants au regard de cette légitimité, notamment une gestion de l'impôt cohérente et efficace, des fonctions clairement affichées, des règles fiscales à la fois simples et enracinées dans le principe d'égalité devant l'impôt, un service rendu par la collectivité en rapport avec la charge supportée par le contribuable. Il importe aussi de répondre au risque d'éclatement ou d'éparpillement de la fiscalité ainsi qu'à celui d'une augmentation simultanée de la pression des divers impôts (État, sécurité sociale, collectivités locales). Il est par conséquent indispensable que le système fiscal soit globalement cohérent et, pour cela, qu'il soit régulé. C'est là une condition essentielle pour que la diversité et la complexité du système n'évoluent pas vers le désordre, le chaos et l'implosion.

Si au contraire on estime illégitime une fiscalité, fondement d'une autonomie, il suffit alors de laisser se poursuivre le processus bien installé de transformation vers des dotations ou bien encore de créer un impôt national réparti par l'administration entre les collectivités selon certains critères de péréquation. Pour ses partisans, cette dernière solution qui s'apparente au partage d'un impôt d'État, aurait pour avantage d'une part, une certaine homogénéité dans l'espace, d'autre part, une neutralité qui ne peut exister dans le cadre d'une décentralisation fiscale. S'ajoute un argument économique qui est d'éviter les distorsions de concurrence et les délocalisations non justifiées des entreprises, voire même des ménages. Il est donc considéré que « la centralisation permet l'harmonisation puisque les règles de taxation sont les mêmes pour tous ». Cette centralisation fiscale s'identifie en réalité à une forme de subventionnement. C'est une solution de ce

type qu'avait préconisé le 15e rapport du Conseil des impôts (1997) en proposant une taxe professionnelle transformée en un impôt national redistribué aux collectivités locales sous la forme d'une dotation.

Au final, et quels que soient les points de vue en présence, la voie la plus pertinente doit demeurer celle qui est la plus susceptible d'assurer le bien-être des citoyens. C'est bien là, nous semble-t-il, la seule justification sérieuse d'un débat autour de l'autonomie fiscale locale et de la légitimité de l'existence d'impôts locaux.

Défense et contestation du PIB : peut-on sortir de l'alternative ?

Didier Blanchet Chercheur associé à la chaire mesure de l'économie de l'Ecole d'économie de Paris.

L'Économie Politique N° 93 - 2022/1

En les caricaturant à peine, les débats sur le PIB se réduisent souvent à l'affrontement entre deux clans. Pour ses partisans, cet indicateur, même s'il a quelques défauts, reste ce qu'on a de mieux pour synthétiser l'état général de l'économie : il est donc légitime de continuer à le privilégier et il n'y aurait de salut que dans sa croissance. Ses détracteurs le considèrent comme largement inadéquat et responsable d'une bonne part des malheurs contemporains : c'est parce que les gouvernants ne penseraient qu'à sa maximisation que le monde tournerait si mal, il y aurait urgence à y substituer une mesure plus appropriée de la performance économique et sociale.

Peut-on sortir d'une opposition aussi binaire ? Une première étape est de rappeler quels sont les points forts de la comptabilité nationale : sur quoi renseigne-t-elle bien et à quoi sert-elle ? Il faut ensuite se pencher sur ce dont elle est également supposée rendre compte mais qu'elle ne mesure qu'en recourant à un nombre substantiel de conventions : ces conventions doivent être explicitées et l'on doit pouvoir en débattre. On se concentrera plus particulièrement sur deux sous-sujets :
Que veut dire mesurer la production et y a-t-il une réponse unique à la question de la mesure du niveau de vie ?

Il y a enfin les questions auquel il est clair que le PIB n'entend pas répondre, celles du bien-être et de sa soutenabilité. Doivent-elles faire l'objet d'un indicateur phare alternatif qui prétendrait réussir là où le PIB échoue, résumer d'un chiffre l'ensemble de ce qui compte vraiment ? Ou bien faut-il chercher à construire autour ou à côté du PIB un ensemble plus large d'indicateurs dont le contenu reste encore à préciser ?

Une utilité réaffirmée par la crise

Commençons par ce qu'apporte le PIB ou, plus exactement, l'ensemble du système d'information auquel il est adossé, celui de la comptabilité nationale. La crise aurait pu donner de nouvelles raisons de douter de sa pertinence. Or elle a plutôt fourni des raisons de la réaffirmer. Elle a pu être vécue de prime abord comme une forme de revanche du sanitaire sur l'économique, mais on a vite compris que son pilotage allait devoir être à la fois sanitaire et économique : dès lors qu'on était conduit à mettre à l'arrêt des pans entiers de l'économie, il fallait bien en chiffrer les conséquences en termes de réduction d'activité et donc de revenus pour les différentes catégories d'agents, pour que soient mises en place les mesures de soutien appropriées. La comptabilité nationale se trouvait remise dans le rôle incontestable pour lequel elle avait été progressivement développée au milieu du siècle dernier, dans le sillage d'une autre crise majeure, celle des années 1930.

C'est plutôt sur un autre flanc que sa position a pu paraître fragilisée, celui de la rapidité, face à une profusion de données alternatives disponibles dans des délais bien plus courts que ceux de la statistique publique. Les comptes nationaux au sens annuel du terme sont effectivement longs à produire : leur première livraison pour les données d'une année t n'intervient qu'au printemps de l'année $t+1$, et encore ne s'agit-il que de comptes dits provisoires, sujets à révision au cours des deux années qui suivent. Mais, en amont, les comptes trimestriels donnent de premières évaluations des principaux agrégats dès la fin du mois suivant la fin du trimestre et, encore plus en amont, il y a tout un dispositif de suivi conjoncturel dont le rôle est d'anticiper les premiers chiffres de ces comptes

trimestriels : c'est ce dispositif qu'on a pu mobiliser et adapter à la demande d'évaluations en temps quasi réel.

L'importance d'une comptabilité structurée

Loin de remettre en cause cette organisation, la crise a donc plutôt conduit à un renforcement de son assise, en élargissant l'éventail des sources qu'elle mobilise, y compris vers de nouvelles sources de données numériques dont l'accès a été facilité - par exemple les données de transaction par cartes de crédit ou les données bancaires. L'accès à de telles données ne signe en rien la fin des comptes nationaux, car elles ne trouvent tout leur sens qu'une fois agencées au sein d'un dispositif qui garantit la cohérence des messages sur les situations des différentes catégories d'agents économiques, et c'est ce qu'offrent les comptes nationaux.

Cette remarque vaut a fortiori vis-à-vis d'autres données très peu structurées qui ont été elles aussi beaucoup mises en avant au plus fort de la crise. Des données Google trends sur tel ou tel aspect de l'activité économique ne renseignent que de façon très bruitée sur ce qu'on a vraiment besoin de connaître, à savoir les comptes des entreprises ou des ménages. Ceci ne suffit pas à en faire des substituts au travail de recoupement et de synthèse de sources « en dur » qui est le cœur de métier du comptable national.

La force et l'importance de la comptabilité nationale ressortent ainsi nettement. Son apport principal est d'être une comptabilité, une comptabilité d'un type un peu différent de celle d'une entreprise ou d'un ménage, puisqu'elle nécessite de collationner un très grand nombre d'informations hétérogènes et de les mettre en cohérence, mais qui répond au même type de besoin, à l'échelle de l'économie nationale.

Pour ce qui est plus spécifiquement du PIB nominal, en euros courants, son rôle, au sein de ce système comptable, est d'agréger l'ensemble des flux monétaires associés aux activités productives conduites sur le territoire national. Ceci vaut à la fois pour l'activité du secteur privé et pour celle du secteur public.

Pour la première, les productions sont valorisées à leurs prix de marché courants, et les revenus générés par ces productions se répartissent entre revenus des facteurs de production, travail et capital. Pour ce qui est des activités non-marchandes, elles sont valorisées à leurs coûts de production, lesquels, in fine, sont autant de revenus pour ceux qui assurent ces services. C'est sur cette comptabilité jointe des prix, des coûts et des revenus que la comptabilité nationale peut prétendre à la fois à la précision et à une quasi-exhaustivité : on conçoit facilement ce qu'on perdrait à se passer d'un tel outil.

Du PIB nominal à une mesure de la production réelle : la problématique des partages volume-prix peu contestable sur le terrain de la mesure des revenus et des prix ou des coûts nominaux, la comptabilité nationale doit se montrer plus précautionneuse sur deux autres terrains où elle est attendue mais qui sont bien moins assurés, et sur lesquels il est normal que ses messages puissent être questionnés. Ces terrains sont ceux de la mesure de la production au sens de la production en volume, et non plus en valeur nominale, et celui du passage d'une mesure du revenu à des mesures du niveau de vie.

Qualifier de problématique la mesure de la production peut surprendre. Les comptes nationaux donnent souvent l'impression d'en faire un de leurs points forts, contrairement à la mesure d'un bien-être qu'ils présentent comme totalement au-delà du PIB. L'avantage de la production serait d'être, contrairement au bien-être, une notion objective peu discutable. C'est de cette réalité que le PIB « en volume » mesurerait l'évolution d'une année sur l'autre lorsqu'on dit que la croissance a été de 0,5, de 1 ou de 2 % au cours de l'année écoulée.

En quoi l'exercice s'avère-t-il plus délicat qu'il n'en a l'air ? Mesurer et agréger des revenus de la production est une chose. Mesurer et agréger les productions elles-mêmes en est une autre. Dans le premier cas, on gère un matériau statistique qu'on peut additionner à volonté puis reventiler par catégories d'agents générateurs ou bénéficiaires de ces revenus. Mesurer la croissance de la production en volume est un exercice bien moins naturel puisqu'il suppose d'agréger des éléments a

priori non commensurables. Dit vulgairement, il s'agit d'additionner des choux et des carottes. On sait mesurer un volume de production d'acier ou un volume de production de céréales, dans les unités qui leur sont propres, on sait mesurer des nombres de kilomètres-passagers fournis par des services de transport, on sait encore mesurer un nombre d'appels téléphoniques ou un nombre de SMS échangés grâce à un opérateur de téléphonie, mais sur quelle base faire la moyenne des taux de croissance de chacune de ces productions, et que signifie a fortiori leur agrégation avec des « productions » de soins, d'enseignement, de recherche-développement ou d'activités culturelles ?

Pour qu'une telle agrégation soit possible, il faut une métrique qui nous dise en quoi x % de plus de tel bien représente ou non une croissance plus importante qu' y % de plus d'un autre bien. Les prix courants ne peuvent jouer ce rôle puisque cela reviendrait au calcul du PIB nominal, dont l'évolution est affectée par la hausse générale des prix qu'on cherche précisément à neutraliser. La démarche consiste à raisonner à structure de prix relatifs constante. On fixe les prix relatifs à une valeur de référence, en pratique celle d'une année de base ou celle de l'année précédente, et c'est à cette année que l'on pondère les évolutions des quantités de chacune des productions.

Cette démarche a des raisons d'être dans le cas du secteur marchand. L'hypothèse qui est faite est que la structure des prix de référence révèle, via les consentements relatifs à payer des utilisateurs finaux, les utilités relatives qu'ils accordent à l'accroissement des quantités de ces différents biens et services. De cette manière, il est possible de déterminer si la combinaison de x % de croissance quantitative de la production d'un premier bien et de y % de celle d'un autre bien représente davantage ou moins de progression globale que la combinaison inverse. On en dérive une mesure de l'évolution de la production réelle sous-jacente à la valeur nominale du PIB à prix courants.

Que mesure-t-on exactement de la production et avec quelle précision ?

Peut-on pour autant y voir « la » mesure de la production ? Au moins quatre éléments interdisent d'être aussi catégorique. Le premier est que cette approche ne fonctionne vraiment bien que lorsqu'on a affaire à une liste stable de produits. Les choses se compliquent lorsqu'une bonne partie de ce qu'on qualifie de croissance passe par le renouvellement des produits : comment comparer ce qu'apportent ces nouveaux biens à ce qu'apportaient les biens déjà présents sur le marché, dont certains vont se retrouver évincés, par exemple un nouveau smartphone qui ajoute de nouvelles fonctionnalités aux modèles de la génération précédente ? Comment évaluer a fortiori l'utilité d'innovations radicales portées par des biens entièrement nouveaux ? Il existe des réponses partielles et techniques à ces problèmes, mais aucune qu'on puisse considérer comme parfaite. La difficulté est ici de garantir la stabilité de la mesure pour une réalité dont les formes évoluent en permanence. On est loin du cas d'école du panier de biens immuable.

Il y a ensuite le problème de ce que les comptables qualifient de frontière de la production. On ne mesure qu'une part de l'ensemble de ce qui peut être qualifié de production, en laissant de côté tout ce qui n'est pas valorisé monétairement. L'aspect le plus connu de cette question est le cas de la production domestique.

Cette lacune n'entame pas la pertinence du PIB quand il est utilisé en appui des politiques macro-économiques conjoncturelles, celui de ses usages que la crise a remis sur le devant de la scène : pour la conduite de ces politiques, ce qui compte est la part de la production qui crée du revenu et de l'emploi. Mais cet argument ne tient plus quand le PIB est mobilisé pour comparer des niveaux d'activité productive en longue période ou entre pays aux organisations sociales très différentes.

Au cours de la décennie écoulée, ce sujet de la frontière de la production a réémergé par un autre biais que celui de l'économie domestique, celui de la valorisation des services gratuits dont l'économie numérique a permis un développement inédit. Ceux-ci créent du revenu, mais où sont les prix qui permettraient de bien valoriser les quantités

produites ? La question reste à ce stade non résolue, malgré diverses tentatives de réponse.

En troisième lieu, à mi-chemin du marchand et du totalement non-monnaire, l'évaluation des produits et services non marchands ne va pas de soi non plus. On a vu que cette production est valorisée par son coût plutôt que par son prix. Or les deux modes de valorisation sont-ils parfaitement comparables ? On peut arguer que, comme les prix, ces coûts révèlent des consentements à payer et donc les utilités relatives de ces biens et services. Les choix de l'électeur médian seraient révélateurs de ces préférences : s'il accepte les niveaux de prélèvements obligatoires associés à ces services, c'est qu'il en attend une satisfaction égale à ce coût. On sent bien néanmoins tout ce que l'argument peut avoir d'approximatif. Il l'est d'autant plus que, pour certains postes de la production publique, les quantités et donc la notion de coût unitaire ne sont même pas observées. On est donc réduit à l'hypothèse conventionnelle d'un volume simplement proportionnel aux heures travaillées, excluant par là même toute possibilité de progrès de productivité. Les comptables nationaux font de leur mieux pour répondre à la demande de chiffrage des services non marchands, mais ils ne peuvent le faire qu'avec beaucoup d'approximations. On ne peut pas prétendre à l'homogénéité parfaite des mesures de production entre les secteurs marchand et non-marchand.

Enfin, la question très transversale des externalités constitue une objection fondamentale à une valorisation limitée aux prix comme aux coûts : ils ne reflètent les utilités relatives des biens et services que du point de vue de leurs utilisateurs directs. Cette valorisation a son intérêt, mais elle ne suffit pas à quantifier les véritables utilités sociales de ces biens et services dès lors qu'existent des externalités. Or c'est aussi à l'aune de cette utilité sociale qu'on aimerait légitimement quantifier le véritable volume de la production. Dans le cas d'externalités négatives, les consentements à payer surestimeront les valeurs sociales des biens et services, car ils négligeront les conséquences négatives de la consommation de chaque individu sur les conditions de vie moyennes de l'ensemble de la population, l'exemple type étant celui des

phénomènes de pollution ou de congestion. Dans le cas d'externalités positives, la valorisation par les prix ou par les coûts sous-estimera la façon dont les biens ou services contribuent à l'utilité sociale : on s'attend à ce que cela puisse être le cas dans des domaines tels que la santé ou l'éducation.

L'approche sous l'angle du revenu

Au total, on peut dire que le PIB en volume donne certes une mesure de la production, mais qu'il n'est qu'une certaine façon de mesurer une certaine partie de celle-ci. Une vraie mesure de la production totale évaluée à sa valeur sociale finale est un exercice qui va « au-delà du PIB » et qui se rapprocherait bien davantage d'une mesure du bien-être.

Evite-t-on ces problèmes si on propose de ce PIB une lecture plus modeste : non pas la mesure de la production mais celle des revenus qu'elle permet de générer pour l'ensemble des agents, et le pouvoir d'achat moyen qui en découle ? La plupart de ces problèmes sont incontournables, mais l'intérêt est de les appréhender à partir d'un point de départ plus robuste que sous l'angle de la production.

Notons au préalable que la lecture en termes de revenus est la seule façon de caractériser ce qu'on mesure quand on procède à des comparaisons internationales : cela n'a pas de sens de comparer des volumes de production hétérogène si un pays produit surtout des voitures et un autre surtout de l'agroalimentaire. Ce qu'on compare sont bien les revenus tirés de ces activités et le pouvoir d'achat que cela confère, calculé sur la base d'un panier de biens standardisé qui comprend à la fois des voitures et de l'agroalimentaire - ce que font les PIB en parité de pouvoir d'achat.

Par ailleurs, dans cette lecture sous l'angle des revenus, il est légitime que l'indicateur se limite dans un premier temps à ce qui bénéficie d'une valorisation monétaire : on ne demande pas à un indicateur de revenu de mesurer ce qui ne crée aucun revenu. Ce point de vue du revenu permet aussi de mieux assumer que la question des externalités et celle des vraies valeurs sociales ne soient pas immédiatement abordées. Que les revenus que chacun tire de son activité ne correspondent pas

nécessairement aux valeurs sociales de ce qu'il produit n'implique en rien de cesser de mesurer ces revenus et de les agréger. Une mesure n'a pas à chasser l'autre. Revenus de la production et valeurs sociales des productions sont deux faces complémentaires d'une même réalité. La face des revenus est celle qui est directement mesurable dans les sources statistiques, c'est là que se situe le cœur de métier des comptes nationaux dont on ne saurait se passer.

De quelle manière reviennent alors les obstacles auxquels fait face la mesure de la production quand on aborde l'évaluation du niveau de vie découlant du revenu courant ? Tout d'abord, le passage des revenus nominaux à un revenu réel fait de nouveau apparaître le problème du panier de biens de référence. A la question de son évolution (comment quantifier ce que l'apparition de nouveaux biens, et la disparition d'autres, apporte au pouvoir d'achat ?) s'ajoute celle de sa composition différenciée selon les catégories de ménages. Dans le sillage de cette question revient ensuite celle du gratuit. Lorsque c'est le pouvoir d'achat qui nous intéresse, le fait que certaines choses soient gratuites ne peut plus être ignoré : la gratuité de certains biens permet d'acheter davantage des autres biens à revenu nominal donné.

La comptabilité nationale n'ignore pas ce sujet, mais elle ne le prend en compte qu'au cas par cas, sur quelques postes qu'elle ne peut se permettre d'ignorer, et donc sans véritable cohérence d'ensemble. L'inclusion des loyers imputés dans le PIB ou le revenu disponible des ménages est un de ces cas, consistant à considérer qu'être propriétaire de son logement revient à disposer d'un revenu implicite supplémentaire - contrepartie de son épargne passée en comparaison du locataire qui doit s'acquitter d'un loyer mensuel. Dans la même veine, calculer un revenu disponible brut « ajusté » des ménages (le RDBA), qui réintègre la valeur monétaire des services publics individualisables dont ils profitent, en est une autre, les taxes qu'ils payent ayant été préalablement déduites de ce revenu disponible.

Mais cet ajustement laisse ouvert le sujet de la juste valorisation de ces services publics inclus

dans le RDBA : leur coût est-il la vraie mesure de leur valeur pour l'utilisateur ? On a déjà indiqué les limites de l'argument de la révélation des préférences par le processus électoral.

Une évaluation monétaire des revenus réels « élargis » qui permettraient de nous rapprocher progressivement de mesures du bien-être (ou, plus exactement, des ressources nettes dont chacun dispose pour assurer son bien-être) nécessiterait d'intégrer encore beaucoup d'autres éléments.

C'est à ce niveau que réapparaissent les externalités : comment exprimer en revenu le fait de subir les conséquences des comportements de consommation collectifs ? Une fois encore, soulever cette question ne retire rien à l'intérêt d'avoir d'abord mesuré des niveaux de vie non corrigés de ces externalités. Il faut que la comptabilité nationale continue à le faire, car les revenus et leur pouvoir d'achat direct sont aussi quelque chose qui compte, les difficultés à faire payer pour la correction des externalités nous le rappellent en permanence. Mais le chiffrage de ces externalités doit être abordé si on vise à une mesure complète du niveau de vie.

Ceci nous amène sur un terrain « au-delà du PIB » car il n'existe pas de données monétaires directement observables sur lesquelles s'appuyer, surtout pour les externalités dont les principaux effets sont appelés à se manifester dans le futur. Pour celles-ci, on entre alors dans la problématique de la soutenabilité : les comportements de consommation et de production d'aujourd'hui permettent-ils le maintien du niveau de vie demain ? Quel(s) chiffre(s) proposer pour répondre à cette question ?

La question de la soutenabilité

Traditionnellement, la quête d'un indicateur de soutenabilité a été abordée comme devant aboutir à la construction d'un PIB vert ayant vocation à remplacer le PIB. Ceci appelle quelques clarifications.

La démarche est simple sur le papier : donner une valeur monétaire à la dépréciation du capital naturel et la soustraire du PIB. Mais informe-t-on mieux si on se limite à un PIB ainsi corrigé ? Se limiter à cela, c'est accepter de classer identiquement deux pays dont l'un est

très productif et très polluant et l'autre plus sobre et moins polluant. Si le premier produit 150 en provoquant pour 50 de dommages à l'environnement, et si le second ne provoque que 25 de dommages en ayant consenti à un niveau de vie plus sobre de 125, est-il pertinent de dire que ces deux pays se valent ? Ce message est certes plus juste que celui que délivre le PIB, mais il ne répond pas à la question posée puisqu'il classe ex aequo des pays plus ou moins vertueux. Le problème est le mélange de l'information que donne le PIB et de l'information sur la soutenabilité, conduisant à perdre l'une comme l'autre. Ce n'est pas en remplaçant le PIB par un indicateur tout aussi monodimensionnel qu'on pourra répondre à l'ensemble de ses limites.

Là où la prise en compte des externalités intertemporelles trouve sa vraie utilité, c'est plutôt dans des évaluations du capital transmis d'une génération sur l'autre, ce qui a la dimension d'une épargne - capital et épargne étant tous deux entendus dans un sens large. En effet, formellement, évaluer la soutenabilité, c'est évaluer si on lègue aux générations suivantes des quantités de ressources suffisantes pour leur donner la possibilité de vivre dans des conditions au moins équivalentes aux nôtres : du capital physique productif, du capital financier, des savoir-faire incorporés au capital humain, et différentes composantes de capital naturel. Certains de ces capitaux sont déjà pris en compte dans la comptabilité nationale, en stock comme en flux, car ils se prêtent spontanément à une évaluation en termes monétaires. C'est ce qui permet des calculs de taux d'épargne ou d'investissement au sens traditionnel du terme, qui sont une composante de la soutenabilité.

Peut-on mettre sur le même plan les atteintes à l'environnement ? Une étape incontournable est une compatibilité physique: des flux d'émissions de gaz à effet de serre, des données sur l'artificialisation des sols, sur l'état de la biodiversité... Si on considère qu'il y a des seuils physiques critiques à ne pas dépasser sur ces indicateurs, c'est sur cette comptabilité physique que le regard doit d'abord se porter.

Pour le passage à une représentation monétaire, une voie consiste à donner à ces atteintes à l'environnement une valeur

monétaire négative, à hauteur des dommages futurs qui en sont attendus, ce qui ouvre la voie, si on le souhaite, à un indicateur d'épargne nette globale faisant masse de ce qui est transmis de positif et de négatif aux générations futures. Le risque est alors de laisser croire qu'une compensation entre les deux est possible. La parade à ce risque serait de savoir donner aux actifs naturels les plus cruciaux des valeurs d'autant plus importantes qu'ils se rapprochent de leurs seuils critiques.

Une autre option consiste à proposer des évaluations de dette écologique, dette étant entendue comme somme des coûts à payer pour respecter des cibles données qui permettent de rester en deçà de seuils critiques d'atteinte à l'environnement.

Tout ceci peut se concevoir en prolongement des comptes nationaux, qui y apportent des données de base décrivant une partie de l'état courant des choses. Mais on bascule définitivement au-delà d'une comptabilité nationale réservée à l'observation des conditions courantes puisqu'il s'agit de quantifier pour l'essentiel des phénomènes à venir. Dans la fiction d'un monde de marchés parfaitement efficaces peuplé d'agents omniscients, on avancerait l'hypothèse que les prix ou valeurs courantes des actifs qui se transmettent d'une génération sur l'autre incorporent toute l'information requise sur les évolutions à venir. Ceci suffirait à une comptabilité du futur aussi pertinente que celle du présent, avec des agents dont les comportements internaliseraient parfaitement l'urgence environnementale. Mais on n'est justement pas, et on ne sera jamais, dans ce cas de figure. Si monétisation il doit y avoir, elle doit passer par le calcul de prix imputés plutôt qu'observés, évalués sur la base de projections et plus du tout de mesures directes du présent. Ces chantiers d'évaluation sont nécessaires, mais ils ne rendent pas caduque l'observation du PIB pour ce qu'il est : une mesure d'une composante partielle mais néanmoins majeure des niveaux de vie courants.

Les politiques monétaires sous l'emprise de la « dominance budgétaire » : pourquoi, comment et jusqu'où ?

Jean-Paul Pollin : Professeur émérite, Laboratoire d'économie d'Orléans, Université d'Orléans.

Revue d'Economie Financière N°146 – 2/2022

A partir des années 1980 et jusqu'au déclenchement de la crise financière de 2007, les politiques monétaires ont été considérées comme les instruments privilégiés de la régulation macroéconomique. Parce que l'utilisation des instruments budgétaires (mesures fiscales ou dépenses publiques) suppose des choix politiques qui interfèrent avec l'objectif de stabilisation. Alors que les politiques monétaires sont considérées comme plus faciles et rapides à mettre en place ; d'autant que l'indépendance dont disposent la plupart des banques centrales rend leurs processus de décision plus simple et moins contraint. Ce qui est censé leur permettre de réguler au mieux les fluctuations d'ampleur modérée, analysées comme des chocs stochastiques, se propageant de façon linéaire autour d'un équilibre de moyen/long terme. Or c'est bien le type de conjoncture qui a prévalu durant la période dite de « Grande Modération » des années 1980 et 1990.

Mais les chocs des années 2000, et en particulier ceux des crises successives des subprimes, puis de la pandémie, se sont révélés d'une tout autre nature par leur amplitude, leur diffusion et leur incidence persistante sur les équilibres des économies. À l'évidence, les politiques monétaires n'avaient pas la capacité de répondre à ce type de chocs ; notamment parce que leur marge de fixation des taux d'intérêt était trop restreinte. Lorsque la crise financière s'est brusquement aggravée à la fin de 2008, les principales banques centrales ont réduit leurs taux directeurs de 3 % à 5 % selon

les cas. Ce qui n'était évidemment pas suffisant pour offrir le soutien nécessaire à la conjoncture, ni même au secteur financier. D'autant que l'inertie des taux longs s'est traduite par des variations plus faibles encore : en France, les taux nominaux à dix ans ont évolué dans une fourchette de 3,6 % à 2,8 % entre 2009 et 2012. Ce n'est qu'à partir du moment où les banques centrales ont engagé des politiques non conventionnelles, l'assouplissement quantitatif (quantitative easing, QE) en particulier, qu'elles sont parvenues à obtenir des baisses significatives des taux longs : c'est-à-dire à partir de 2012 pour le Royaume-Uni et les États-Unis et de 2014 pour la BCE (Banque centrale européenne) à la suite de la crise européenne des dettes souveraines.

Au total, durant cette période, les banques centrales ont joué un rôle essentiel dans la préservation du bon fonctionnement du système financier. Mais s'agissant de la régulation macroéconomique, leurs résultats sont moins probants. Les politiques non conventionnelles sont parvenues à infléchir la prime de terme dans un sens favorable à l'investissement, mais en Europe elles sont surtout venues en soutien aux politiques budgétaires en limitant les très vives tensions qui se sont manifestées sur les risques souverains. Ainsi s'est amorcée une inversion de la répartition des tâches (le policy mix) telle qu'elle existait dans les années 1980, entre les deux composantes de la régulation macroéconomique. Et elle s'est naturellement

prolongée en s'amplifiant lorsque la pandémie s'est déclarée. D'autant que depuis la sortie de la crise financière, les taux d'intérêt et d'inflation se sont révélés étrangement et durablement faibles, notamment dans la zone euro. Ce qui a réduit à presque rien l'utilisation par les banques centrales de ce qui était leur principal instrument. Sans compter que la quasi-disparition de l'inflation a réduit l'enjeu de la partie essentielle de leur mandat.

Il n'est pas facile d'expliquer comment on a pu en arriver à cette situation déconcertante. Il se peut que les politiques monétaires en portent une part de responsabilité. Parce que la cible d'inflation qu'elles se sont donnée a été fixée à un niveau trop faible et qu'elles l'ont gérée de façon trop rigide ; ce peut être aussi parce que la volonté des banques centrales d'ancrer les anticipations a induit une inertie aussi bien des taux que de l'inflation. Mais, au-delà de ces hypothèses, il apparaît que dans la plupart des pays avancés, les taux d'intérêt réels ont connu, sur le long terme, une baisse assez régulière : ils sont passés de 6 % environ dans les années 1980 à des valeurs négatives à partir de 2013. Une telle évolution relève d'explications d'une autre nature qui tiennent à des transformations structurelles dans le fonctionnement des économies. On a évoqué, en ce sens, la formation d'un excès d'épargne sur l'investissement au niveau mondial, sous l'influence de facteurs démographiques. Mais on a aussi mis l'accent sur l'affaiblissement des gains de productivité, sur l'accroissement de l'aversion au risque ou encore sur la baisse de l'intensité capitaliste provenant d'un glissement de la production vers les services.

Il ne s'agit pas ici de trancher entre ces différentes thèses, ni même d'en détailler le contenu. On retiendra seulement qu'elles considèrent toutes qu'il y a derrière cette évolution des taux d'intérêt réels des déterminants de long terme (séculaires) qui devraient les maintenir durablement à de faibles niveaux. De sorte que le « nouveau

policy mix » aurait lui-même vocation à perdurer.

Ainsi, après en avoir justifié l'origine ou le principe, nous nous proposons maintenant d'en décrire les principaux mécanismes et d'en évaluer les limites, avant de réfléchir à la façon dont il peut être dépassé.

LES ROUAGES DU « NOUVEAU POLICY MIX »

La situation à laquelle sont confrontées les politiques de régulation macroéconomique depuis quelque temps présente des similitudes avec celle des années 1930 et 1940. Et c'est dans cette configuration que le keynésianisme a pris ses racines. Ce qui a conduit ses promoteurs, suivis ou précédés par de nombreux responsables économiques de l'époque, à préconiser un recours privilégié aux politiques budgétaires. La Théorie Générale évoquait assez peu cette question, si l'on excepte l'argument de la « trappe à liquidité » qui disqualifiait l'usage des politiques monétaires. Mais dans les interprétations et les vulgarisations de l'ouvrage, ainsi que dans les propositions que l'on en a tirées, il était clair que c'était bien l'emploi de l'« arme budgétaire » qui était suggéré.

La symptomatique redécouverte de la « finance fonctionnelle »

C'est dans cet esprit que l'on redécouvre aujourd'hui la « théorie de la finance fonctionnelle » conçue par Abba P. Lerner qui se proposait de résumer la pratique que l'on pouvait tirer du message keynésien par l'énoncé de deux règles simples :

- la première stipulait que le gouvernement devait gérer la dépense publique et la fiscalité de manière à assurer un niveau de la demande globale compatible avec l'équilibre de plein-emploi. Il devait donc accroître ses dépenses ou réduire les impôts en cas de sous-utilisation des capacités de production, donc de chômage. Il devait faire l'inverse en situation de

suremploi, ce que Abba P. Lerner assimilait à une situation d'inflation ;

– la seconde règle recommandait au gouvernement (qui avait implicitement la maîtrise conjointe de la politique monétaire et budgétaire), d'emprunter, d'émettre de la monnaie, d'accroître l'impôt ou de rembourser ses dettes de façon à maintenir le taux d'intérêt au niveau assurant l'investissement optimal. C'est-à-dire le montant compatible avec le plein-emploi.

L'ambition de ce code de bonne conduite des politiques économiques était, comme il a été dit, de clarifier les implications pratiques de la théorie keynésienne. Mais il visait aussi à s'affranchir des principes libéraux de « saine finance » qui prédominaient jusque-là et enseignaient qu'il fallait éviter les déficits budgétaires et limiter l'endettement public aussi bien que la croissance de la masse monétaire. Ainsi Abba P. Lerner expliquait, au contraire, que l'équilibre budgétaire n'avait aucune vertu particulière, ce qui importait étant de maintenir l'économie en plein-emploi. Le gouvernement pouvait toujours financer un déficit par emprunt ou émission de monnaie centrale (l'emprunt auprès des banques équivalent à une émission de monnaie). Cette émission n'entraînait pas d'inflation dès lors que le gouvernement régulait correctement la demande globale. Ou, encore, le niveau de la dette était sans importance puisqu'il était toujours possible d'augmenter la fiscalité pour en payer les intérêts. D'ailleurs l'accroissement de la dette constituait pour le secteur privé un supplément de richesse qui induisait des recettes fiscales et un soutien à la demande globale.

Or, si les références à la finance fonctionnelle resurgissent aujourd'hui, au point qu'une certaine littérature s'en réclame explicitement, c'est sans doute parce qu'il y a des proximités entre la situation actuelle et celle de la « Grande Crise » et que les politiques monétaires ne peuvent aider directement à la

relance. Mais c'est également parce que la conjoncture actuelle suggère que les conceptions des politiques économiques issues de la contre-révolution néolibérale des années 1970 et 1980 (respectueuses des principes de « saine finance ») sont inopérantes. C'est-à-dire qu'il y a aussi dans les essais de réhabilitation de la finance fonctionnelle la volonté de contester la pensée néolibérale que les crises de ces dernières années ont discréditée.

Les formes de la dominance budgétaire

Cela dit, même s'il reste source d'inspiration, le « modèle » de Abba P. Lerner comporte diverses imperfections qui fragilisent plusieurs de ses propositions. Sa volonté de simplifier, associée à son choix de radicalité, a eu pour contrepartie certaines incohérences. Par exemple, les deux règles sont présentées comme indépendantes l'une de l'autre, alors qu'elles visent toutes les deux à satisfaire le plein-emploi. Ce qui revient à affecter deux instruments à un même objectif. À tout le moins, il aurait fallu discuter de la coordination entre les deux règles.

D'ailleurs le policy mix qui s'est imposé, sous l'incidence des deux crises et tout spécialement de la pandémie, ne respecte guère les règles de Lerner. Ce sont bien les politiques budgétaires qui ont été chargées de soutenir l'offre (le maintien des capacités de production) et la demande globale. Tandis que les politiques monétaires, dont les capacités de régulation étaient devenues inexistantes, ont hérité du rôle inattendu de faciliter ou d'accompagner les décisions budgétaires. Pour ce faire, il leur a fallu forger et utiliser, de façon répétée et durable, des pratiques dites non conventionnelles et notamment le QE. Ces achats d'actifs de long terme ont contribué à alléger la charge des dettes souveraines et donc d'en accroître la soutenabilité. Accessoirement, cela a pu aussi soutenir l'investissement ou du moins empêcher qu'il

ne soit victime d'un effet d'éviction par l'endettement public.

À ce stade, il nous paraît utile, pour éviter certaines confusions usuelles, de décrire la forme que prennent ces opérations et la façon dont elles affectent la situation (comptable notamment) des institutions qui en sont les parties prenantes. Si l'on prend, au moins dans un premier temps et à des fins de simplicité, l'exemple d'un achat de titres de dette publique par la banque centrale à des banques commerciales, cela se traduit :

- par un transfert de monnaie centrale au profit des banques en question qui va rejoindre leurs réserves (ce que l'on nomme en zone euro les « facilités de dépôt ») en contrepartie des titres cédés. Pour les établissements concernés, cela revient à une substitution de réserves à des titres publics, sans modification de la taille de leur bilan ;
- pour la banque centrale, au contraire, il y a bien un accroissement du bilan, l'acquisition des titres publics étant financée par un surcroît d'endettement (l'augmentation des réserves bancaires) et en l'occurrence de la base monétaire. Tandis que ses résultats se trouvent améliorés de la différence entre les intérêts perçus sur les titres et les intérêts versés sur les réserves ;
- cette amélioration des résultats revient en principe au Trésor public dans la mesure où les banques centrales (même indépendantes) sont très généralement la propriété des États. De sorte que l'opération se traduit en définitive par un coût de financement de la dette monétisée égal au coût des réserves bancaires. Il y a donc là un gain pour le Trésor qui s'assimile à une sorte de seigneurage. Notons au passage que cette porosité, entre les actifs et les dettes de l'État et ceux de la banque centrale, rend souhaitable de raisonner sur leurs montants agrégés.

Dès lors il importe de bien comprendre que le montant de l'endettement public n'est pas

affecté lorsqu'une partie en est achetée par la banque centrale. Ce sont ses caractéristiques (de coût notamment) et ses détenteurs qui s'en trouvent modifiés, ce qui n'est évidemment pas neutre. En conséquence, l'affirmation selon laquelle il faudrait retrancher de la mesure du taux d'endettement la valeur des dettes détenues par la banque centrale est très contestable. On peut dire sans doute que cette partie de l'endettement est plus « soutenable » en ce sens qu'elle n'est pas soumise à d'éventuelles attaques spéculatives (des phénomènes d'anticipations autoréalisatrices, par exemple) susceptibles d'en déprécier la valeur et d'en accroître le risque de défaut. Mais le poids de cette dette est toujours bien présent et le fait qu'elle soit détenue sous forme de liquidité centrale est susceptible d'engendrer d'autres réactions qui peuvent être tout aussi dommageables. Cette liquidité constitue pour ses détenteurs une créance sur l'économie et la façon dont ils sont susceptibles d'en demander le règlement peut entraîner de sérieux déséquilibres.

Les dettes en question sont d'ailleurs bel et bien remboursées à leur échéance. Mais l'État a généralement la possibilité de se réendetter en même temps qu'il rembourse (« il fait rouler sa dette », selon l'expression consacrée). De même que les banques centrales peuvent racheter de nouvelles dettes pour remplacer celles qui leur ont été remboursées. Mais c'est en diminuant le montant de leurs rachats qu'elles en viendront à réduire la taille de leur bilan.

Récemment, l'idée a pourtant été émise de renoncer au remboursement des dettes détenues par la BCE, d'en supprimer l'existence, pour réduire le taux d'endettement hérité et redonner ainsi des marges de manœuvre à la politique budgétaire. Un peu de réflexion suffit pour se convaincre que cette proposition est, elle aussi, très contestable et qu'elle ne répond nullement à l'objectif recherché.

Au plan comptable, ce non-remboursement (cette forme de « défaut » sur la dette) correspondrait à une destruction d'actifs entraînant une diminution des fonds propres de la banque centrale qui pourrait s'en trouver fragilisée et contrainte dans son activité. Il faudrait alors que l'État envisage de la recapitaliser. Mais en supposant que cela n'affecte ni sa crédibilité ni sa capacité d'action, à quoi servirait cette annulation ? Car la dette émise en contrepartie des titres achetés n'en serait évidemment pas modifiée, comme on vient de l'expliquer ; la base monétaire créée au moment de l'achat des titres n'en serait pas affectée. Les éventuelles conséquences de la monétisation des titres (par exemple son possible effet inflationniste) ne s'en trouveraient donc pas résorbées. De même que l'altération des échanges entre le Trésor et la banque centrale ne changerait rien à leurs situations respectives : l'État ne verserait plus à la banque les intérêts sur la dette qu'elle détient et ces intérêts ne feraient plus l'objet de rétrocession.

En dehors d'une baisse purement artificielle du taux d'endettement public, on ne voit pas en quoi ce jeu d'écriture pourrait apporter quoi que ce soit à sa soutenabilité. On ne voit pas, non plus, en quoi cela pourrait accroître la capacité d'endettement de l'État à l'avenir et lui redonner des marges d'action budgétaires. Dans la mesure où, d'une part, la dette détenue par la banque centrale est « plus soutenable » (comme on l'a précédemment expliqué) et que, d'autre part, la dette émise en contrepartie de son acquisition (les réserves bancaires) ne serait pas détruite par la décision de non-remboursement, à quoi servirait une telle opération ? Il se peut au contraire que ce « défaut partiel » suscite des doutes sur la solvabilité de l'État concerné, entraîne des mouvements de défiance de la part des autres détenteurs de sa dette, et conduise à une hausse des taux. En définitive, cette proposition de non-remboursement partiel semble dépourvue de toute logique. Pour être

respectable, le choix de l'hétérodoxie suppose que l'on s'astreigne à un minimum de rigueur.

Qui plus est, envisagée au niveau de la zone euro cette idée ne peut être qu'une utopie provocatrice. Car on imagine bien qu'elle serait écartée sans discussion possible par une partie, non négligeable, des membres de l'Union monétaire au nom de divers principes (discipline budgétaire, indépendance de la BCE déjà mise à mal, etc.). Si discussion et compromis il peut y avoir, mieux vaut en consacrer l'objet à la révision des règles budgétaires ou à la mise en place de financements communs.

Retenons donc qu'il n'existe pas d'action ou de formule magique capable de faire disparaître, ne serait-ce qu'en partie, l'endettement public. L'intermédiation de la banque centrale peut en changer les caractéristiques, mais seuls les remboursements de l'État peuvent en diminuer le montant nominal. En revanche, il est vrai que la dette publique peut se trouver dévalorisée, en termes réels, par le fait de l'inflation. Dans bien des cas, c'est d'ailleurs ainsi que des excès d'endettement des États ont été corrigés. Cette question va nous servir de transition pour en évoquer les limites.

LES LIMITES DE LA DOMINANCE BUDGETAIRE

Pour la théorie de la finance fonctionnelle, la bonne régulation de la demande globale devait permettre d'obtenir conjointement la stabilité des prix et le plein-emploi. Parce que l'une et l'autre étaient assurées au même niveau d'équilibre entre l'offre potentielle et la demande globale. Abba P. Lerner avait perçu cependant que cette hypothèse pouvait être discutable et il avait cherché à la nuancer en évoquant des niveaux ou des zones à partir desquels le plein-emploi devenait inflationniste. Mais lorsqu'à la fin des années 1960 est apparue la « stagflation », il lui a fallu compléter son système explicatif et son analyse de l'inflation pour tenter de rendre

compte de cette situation inédite. Il y a d'ailleurs consacré une grande partie de sa fin de carrière, considérant pour l'essentiel que l'inflation (associée à du sous-emploi) résultait de pouvoirs de marchés excessifs (excess claims inflation). Son traitement relevait en conséquence d'une politique des revenus et/ou de dispositifs sophistiqués de contrôle des prix. Il continuera ainsi à refuser de voir dans l'inflation un phénomène monétaire ou le produit d'une « finance malsaine », c'est-à-dire de déficits budgétaires et de l'endettement public.

Ces idées méritent d'être réexaminées au vu de la situation économique plus de deux ans après le début de la pandémie. Car celle-ci se révèle décevante étant donné la vigueur et la rapidité avec laquelle les politiques macroéconomiques ont répondu à la crise. Des politiques qui étaient somme toute assez proches des préceptes de la finance fonctionnelle. Mais la stagflation a refait surface et des déséquilibres de divers ordres se sont manifestés, qui risquent de laisser des traces durables. Il importe de revenir sur l'enchaînement des événements et des décisions pour comprendre les erreurs d'analyse qui ont été commises, avant de s'interroger sur les solutions susceptibles d'en corriger les effets.

Le retour du risque d'inflation

Ainsi, dès le début de la pandémie, quand on a commencé à percevoir l'ampleur de ses conséquences, la plupart des décideurs et des observateurs (économistes compris) ont plaidé en faveur d'un vigoureux soutien à la demande globale. On craignait un effondrement de l'activité économique doublé d'une déflation ; d'autant que les taux d'inflation étaient déjà un peu partout à de faibles niveaux. Et puisque les politiques monétaires semblaient bien incapables d'éloigner le danger, on a logiquement privilégié une action budgétaire massive. Rares étaient alors ceux qui faisaient valoir que la combinaison d'un choc d'offre négatif (induit par l'éventuelle désorganisation

de la production et des filières d'approvisionnement, par le report des investissements, par des pertes de compétences, etc.) et d'un choc de demande positif (dû à la stimulation budgétaire, à la mobilisation de l'épargne constituée durant le confinement, etc.) pouvait déboucher sur une stagflation. Or, c'est bien le scénario qui s'est concrétisé.

La crainte de la déflation relevait d'une mauvaise anticipation du déroulement de la crise. Et cette crainte a contribué à lever les éventuelles réticences des banques centrales à soutenir les politiques budgétaires, à oublier pour un temps leur indépendance et à réutiliser les instruments non conventionnels forgés lors de la crise financière. Pourquoi ne pas accompagner le laxisme budgétaire puisqu'il était convenu que la stabilité des prix ne devrait pas être menacée ? Cela justifiait un policy mix consensuel qui a certainement été utile au rebond des économies. De sorte que lorsque les premiers signes d'inflation se sont manifestés, les autorités monétaires ont été au premier rang pour déclarer qu'il s'agissait de mouvements transitoires qui n'avaient pas vocation à s'autoalimenter. On a fait valoir que la hausse des prix observée se limitait à certains produits (les matières premières, les composants et autres produits semi-finis), que les anticipations d'inflation étaient stables et bien ancrées, ou encore qu'il n'y aurait pas « d'effet de second tour », car la relation inflation-chômage (la courbe de Phillips) s'était aplatie du fait des transformations du marché du travail.

Ces arguments ont permis de temporiser, mais ils ont été clairement démentis par les faits : quelques trimestres plus tard, on a pu observer une transmission intersectorielle de l'inflation, les anticipations d'inflation à long terme ont augmenté, la répercussion des prix sur les salaires se redressait déjà depuis trois à quatre ans et la déglobalisation devrait permettre aux entreprises comme aux salariés de retrouver le pouvoir de marché que la libéralisation des

échanges leur avait fait perdre. Il faut ajouter qu'à l'avenir, les transformations des modes de production et de consommation, résultant des leçons tirées de la crise, pourraient se traduire par des augmentations des coûts de production. On pense en particulier aux relocalisations ou aux reconstructions des chaînes de valeur, mais aussi aux volontés de produire et de consommer autrement dans le contexte de la transition écologique.

Les autorités monétaires n'ont donc pas pu rester longtemps dans le déni. Après avoir cédé sur leur indépendance, il leur était difficile de sacrifier leur crédibilité en continuant à soutenir des arguments contre toute évidence. Les principales banques centrales, après avoir convenu que l'inflation n'était sans doute pas temporaire, ont alors adopté des attitudes bien moins conciliantes en réduisant leurs achats d'actifs pour réduire la taille de leur bilan et en remontant prudemment leurs taux directeurs. De ce point de vue, la BCE a semblé la plus hésitante. Après avoir fait état à la fin de 2021 de prévisions d'inflation, pour le moins fantaisistes, destinées à rassurer et justifier son attentisme, elle s'est reprise lentement en renvoyant à un peu plus tard le durcissement de sa politique. Cette procrastination s'expliquait par la forte hétérogénéité des conjonctures et de leurs gestions dans les pays composant l'Union monétaire ; le problème n'était pas nouveau, mais les circonstances l'avaient aggravé. S'ajoute à cela le fait que la BCE a aussi à faire face à des différences importantes entre les niveaux de dettes publiques et des taux qu'elle supporte. Or, les écarts de taux entre pays varient avec le niveau moyen des taux de la zone : les écarts en question s'accroissent quand les taux montent. De telle sorte qu'en devenant plus restrictive, la BCE creuse les inégalités entre les coûts de financement des pays membres, aggravant les disparités et mettant ainsi en danger la pérennité de l'Union.

En tout état de cause, pour les banques centrales, la sortie de leurs politiques

accommodantes est et restera une affaire compliquée. Parce qu'il faut prendre en compte, la rationalité et l'horizon très limités des marchés financiers susceptibles de provoquer des mouvements déstabilisants sur les prix d'actifs. Mais aussi et surtout parce que le retrait, même progressif, du soutien aux finances publiques peut remettre en cause le rebond inachevé de certaines économies. Il n'empêche que le retour de l'inflation étant avéré, on sait que le phénomène s'enracine et s'aggrave avec le temps. On sait aussi qu'il peut être à l'origine de sérieux dysfonctionnements. Dans ces conditions, les autorités monétaires pouvaient difficilement temporiser dans la poursuite de leur principal objectif.

Le retour aussi du risque d'instabilité financière

Mais le risque d'inflation n'était pas le seul motif susceptible d'inciter à une augmentation des taux d'intérêt. Car leur maintien à un niveau trop faible peut générer des distorsions qui deviennent vite dangereuses. La liste des déséquilibres ou des inefficiences auxquels cela donne lieu est longue et on se limitera ici à en décrire l'essentiel :

– rappelons en premier lieu que le niveau des taux d'intérêt est théoriquement la variable clé dans l'allocation du capital, et donc dans le choix des investissements. Ce qui implique que des taux trop faibles conduisent à sélectionner des projets insuffisamment rentables, nuisant à la croissance de l'économie. Plus encore, cela peut amener à maintenir en survie des entreprises non viables (dites « zombies ») qui affaiblissent le tissu productif et accumulent des potentiels de pertes qui sont ensuite supportés par la collectivité ;

– parallèlement, un niveau trop faible du coût du crédit incite les entreprises et les ménages à s'endetter. Ce qui fragilise leur situation financière et les expose à des risques de défaillances lorsque les politiques financières changeront d'orientation ;

– dans le même ordre d'idées, la faiblesse des taux oriente l'épargne vers des placements, tels que l'immobilier ou autres valeurs refuge, par crainte de l'inflation ou de la volatilité des actifs financiers. Ce qui soustrait cette épargne au financement de l'investissement productif. Or les temps qui viennent risquent de nous faire passer dans une situation de rareté de l'épargne au regard des besoins d'investissement ;

– d'autre part, le niveau et la gamme des taux peut remettre en question l'équilibre des intermédiaires financiers (banques et assurances). Le faible écart entre le rendement des actifs (crédits ou titres) et le coût des ressources bancaires comprime les marges des établissements. Ce qui fragilise le secteur, peut conduire à des phénomènes de rationnement ou au contraire à des prises de risque excessives pour compenser le déficit de rentabilité. Le secteur des assurances se trouve aussi affecté par la baisse de rendement de ses portefeuilles. En particulier les fonds d'assurance vie en euros ne peuvent servir des rémunérations positives (quoiqu'en réduction constante et pratiquement nulles en termes réels) que grâce aux titres acquis dans le passé et dont le montant s'amenuise ; de telles pratiques ne sont évidemment pas tenables au-delà de quelques années ;

– enfin, en éloignant les taux de marchés de leurs niveaux d'équilibre, on favorise le développement de bulles sur les prix d'actifs qui ont vocation à éclater, entraînant un choc sur le système financier dont les conséquences sont potentiellement graves. Elles le seront d'ailleurs d'autant plus que l'on aura laissé la bulle se développer plus longtemps.

L'accumulation de ces différents effets pourrait être finalement une des meilleures explications de la « stagnation séculaire » retrouvée. La faiblesse des taux d'intérêt entretient une instabilité financière et une inefficience des investissements qui entraîne une faible croissance ; celle-ci oblige en retour à

maintenir les taux à un faible niveau. De sorte qu'avec le temps, la prévention de tous ces risques financiers est devenue, tout autant que celle du risque inflationniste, un motif essentiel de réorientation des politiques monétaires.

UN IMPÉRATIF DE CROISSANCE

Concrètement, la maîtrise des risques d'inflation et d'instabilité financière devrait amener la BCE, libérée de la dominance budgétaire, à porter dans un futur proche les taux souverains de long terme au-dessus du taux d'équilibre (appelé aussi taux naturel ou taux neutre) que l'on peut situer aux alentours de 1 % en termes réels, donc très au-dessus des taux longs souverains qui prévalent trois ans après le début de la pandémie. Or, à de telles conditions, la stabilisation du taux d'endettement nécessiterait que le budget primaire du pays dégage un modeste excédent de l'ordre de 1 %. La contrainte peut sembler légères, mais durant les quinze dernières années, les soldes budgétaires primaires de la France ont toujours été déficitaires et ont atteint en moyenne -2% du PIB. Le redressement à effectuer est donc un exercice plus difficile qu'il n'y paraît. Dans ces mêmes conditions de taux, la charge d'intérêt de la dette rapportée au PIB se trouverait aussi sérieusement alourdie, réduisant ainsi la capacité d'endettement.

Il faut cependant prendre en considération le fait que ce resserrement de la contrainte de financement pour l'État interviendra de façon progressive. D'abord parce que la BCE relèvera ses taux de façon progressive, mais aussi et surtout parce que la maturité moyenne des dettes est longue : elle est actuellement de 8,2 ans pour la France. Ce qui lisse l'évolution des taux sur les paiements d'intérêt et retarde l'incidence de cette contrainte sur la politique budgétaire.

On doit, toutefois, convenir que cette réduction de l'« espace budgétaire » tombe bien mal à un moment où les conséquences des

conflits et autres désordres géopolitiques risquent bien de prolonger le choc d'offre lié à la pandémie. Sans oublier que certaines des fragilités reflétées et aggravées par cette crise et qui sont du ressort de l'État (la dégradation des services publics notamment) n'ont toujours pas trouvé de réponses. De même que les nécessités de la transition écologique, qui se font plus pressantes, requièrent des investissements de grande ampleur dans lesquels l'État devra prendre sa part en contribuant à la rénovation du capital public et en incitant financièrement le secteur privé à opérer les transformations attendues.

Deux orientations qui s'opposent sans s'exclure

Dans ces conditions, après avoir écarté certaines propositions de peu d'intérêt, il nous semble qu'il existe deux types de solutions pour sortir de l'impasse, c'est-à-dire pour assurer la soutenabilité de nos dettes publiques. On peut certes imaginer, dans une certaine mesure, de les combiner, mais elles relèvent de leur principe d'orientations qui s'opposent.

La première consiste à tenter de rétablir l'équilibre budgétaire en augmentant la fiscalité et/ou en réduisant la dépense publique. Comme il vient d'être dit, l'effort nécessaire serait très significatif et il irait du reste à l'inverse de l'évolution observée dans le passé récent puisque entre 2017 et 2022, le déficit budgétaire structurel (c'est-à-dire hors mesures de soutien et de relance) est passé de 2,4 % à 4,7 % du PIB. Le risque est que ce retour vers la rigueur, même décalé et lissé dans le temps, n'aggrave les difficultés de l'économie en sortie de crise. Bien sûr le temps viendra de mettre fin aux déficits budgétaires qui ont permis d'éviter l'effondrement de l'activité. Mais à court/moyen terme, l'accroissement des prélèvements obligatoires aurait des effets désincitatifs sur l'offre et dépressifs sur la demande. Quant à la baisse de la dépense publique, elle pèserait aussi sur la demande et

se traduirait par l'abandon ou le report d'investissements publics, conformément à ce qui a souvent été observé dans le passé, et à l'inverse des nécessités déjà évoquées.

L'autre solution, qui nous semble devoir être privilégiée, consiste à se donner les moyens d'une croissance plus forte et plus durable. Nous pensons que c'est par ce moyen, en soustrayant nos économies à la « malédiction de la stagnation séculaire », que l'on réduira le poids relatif des dettes publiques et que l'on rééquilibrera plus facilement les finances publiques. Parce que cela permettra d'augmenter les recettes publiques et de réduire les transferts que la faible progression des revenus, associée à la montée des inégalités, rend inévitables.

On ne peut se résoudre à prendre comme une fatalité la surprenante faiblesse de la croissance des économies développées qui prévaut depuis quinze à vingt ans et qui est pour nous la cause principale de l'impasse dans laquelle on se trouve. D'autant que les explications que l'on avance pour rendre compte de cette stagnation ne sont guère convaincantes. L'idée d'un excès d'épargne est aujourd'hui peu crédible, alors qu'existent de colossales opportunités d'investissements. On ne voit pas non plus comment concilier la baisse des gains de productivité observée depuis près de trois décennies (à l'exception de la période entre la fin des années 1990 et le début des années 2000 aux États-Unis) avec les discours sur la nouvelle révolution industrielle et ses innovations de rupture. N'est-ce pas la preuve que les capitaux investis dans les nouvelles technologies ont eu une faible productivité et qu'ils auraient été mieux employés dans une résistance à la désindustrialisation et dans la consolidation de filières de production cohérentes ?

En d'autres termes, le choix de la croissance repose sur l'idée selon laquelle le problème à résoudre est de nature structurelle ; ce n'est pas une question de réglage conjoncturel et de

recherche d'un policy mix optimal. Vue sous cet angle, la politique budgétaire ne doit plus être considérée comme l'outil de régulation de la demande globale. Il faut au contraire qu'elle soit avant tout l'un des instruments d'une politique structurelle visant à redresser et à réorienter la croissance de l'économie dans une perspective de long terme.

Quelques aspects d'une politique de croissance durable

Sans entrer dans la description d'une telle politique, deux ou trois de ses composantes nous semblent mériter quelques remarques. D'abord il faut souligner à nouveau le rôle essentiel que jouent les investissements publics dans la croissance, comme l'ont montré de nombreux travaux empiriques. Mais il importe d'en avoir une définition assez large pour y inclure, au-delà des investissements physiques, les dépenses d'éducation, de recherche et développement ou de santé. Redresser la croissance suppose en effet de mieux mobiliser la population potentiellement active, mais aussi d'en améliorer les compétences. Il est heureux que l'on en soit enfin venu à reconnaître que cela impliquait un effort particulier en faveur des divers types et niveaux de formation.

Quelles qu'en soient les formes, le développement de ces investissements suppose des financements qui risquent bien de s'ajouter aux déficits et à l'endettement publics existants. Pourtant deux arguments justifient qu'ils soient mis en œuvre sans retard. D'une part, ils n'ont théoriquement aucune raison d'être repoussés dès lors que l'on s'est assuré de leur rentabilité ; d'autant que ce type d'investissement est généralement porteur d'externalités positives qui assurent une rentabilité sociale au-dessus de celle qui reviendra directement à l'État. D'autre part, il faut profiter du temps durant lequel les charges d'intérêts seront encore faibles pour se projeter dans un avenir dont les contraintes

budgétaires auront été allégées par une plus forte croissance.

La seconde composante qui requiert une attention particulière concerne la répartition de l'épargne entre ses emplois potentiels. Car il nous semble que c'est l'inefficience de son allocation plutôt que son abondance qui explique la faiblesse de la croissance. Ce qui conduit à s'interroger sur la façon dont le secteur financier devrait mieux agir en ce domaine. Plus précisément, on peut, en se référant à la situation française, formuler les questions suivantes :

- une partie importante de l'épargne des ménages s'investit dans l'immobilier, ce qui a pour principale conséquence d'en faire monter les prix et de renchérir le coût du logement. On sait que le marché des prêts à l'habitat est très concurrentiel (avec des marges souvent négatives) parce que les banques y trouvent le moyen de fidéliser leur clientèle. Cette affectation ne doit-elle pas être reconsidérée et régulée ? L'utilisation des nouveaux outils de politique macroprudentielle pourrait y contribuer ;
- les primes de risque requises sur les placements en fonds propres ont régulièrement augmenté durant les dix à quinze dernières années. De sorte qu'elles ont compensé la baisse des taux sans risque, laissant ainsi inchangé le coût du capital-actions. L'aversion au risque que cela dénote, et qui aboutit à rejeter certains types d'investissements, ne peut-elle pas être neutralisée par des dispositions fiscales et par la conception de produits de placements (avec garantie en capital) ? Ne peut-on mieux faire pour mettre en cohérence la structure des placements avec les intérêts bien compris des investisseurs ?
- dans le même esprit, le court-termisme souvent critiqué de la finance peut conduire à écarter des investissements à maturité longue, ce qui est en particulier le cas des projets « verts et durables ». Peut-on imaginer et mettre

en place des produits de financement permettant (voire incitant à) leur réalisation ? Peut-on espérer allonger l'horizon des fonds d'investissement et de retraite souvent plus court que celui de leur clientèle ?

– de façon plus ambitieuse et plus interventionniste, dans un contexte de restructuration des systèmes productifs, ne devrait-on pas envisager la réhabilitation de circuits de canaux de financements privilégiés orientant une partie de l'épargne vers des emplois ciblés ? En se gardant toutefois du réflexe actuel qui consiste à arroser, de façon peu ou pas discriminante, les « start-up » de la douteuse « nouvelle révolution industrielle ».

Enfin, dans le prolongement de ce dernier point, il n'est pas inutile de rappeler que le développement économique suppose l'existence d'une cohérence d'ensemble. La crise a bien illustré les dangers que représente la dispersion des processus de production, sans autre logique que celle d'une rentabilité de court terme. Qu'on la nomme planification ou politique industrielle, la recherche de cohérence doit viser à organiser et exploiter des complémentarités au sein des filières de production et entre les activités. L'oubli de ce principe de base n'est pas seulement un facteur de risque, c'est aussi une source d'inefficience.

En s'en tenant à ces quelques remarques, disons qu'une politique structurelle pourrait et devrait prendre le relais de politiques conjoncturelles très accommodantes et parvenues au bout de leurs possibilités, afin de prolonger et amplifier le rebond des économies.

CONCLUSION

Les politiques conjoncturelles menées depuis près de trois ans ont sans aucun doute contribué à réduire les coûts économiques et sociaux de la crise sanitaire, mais elles ont atteint et même dépassé leurs limites. En partie parce qu'elles ont été mal calibrées : le

soutien à la demande globale s'est révélé excessif au vu de l'affaissement et de l'engorgement inattendus des capacités de production. Mais aussi parce que l'horizon et les modalités de ces politiques ne sont plus en mesure de répondre aux déséquilibres présents et encore moins aux défis qui s'annoncent.

À court terme, le retour de l'inflation conduit les politiques monétaires à se soustraire à la dominance budgétaire pour prendre une orientation plus rigoureuse qui sera coûteuse en termes d'activité et d'emploi. Quant aux politiques budgétaires, elles ont le choix entre un retour à l'équilibre qui pèsera sur la conjoncture ou la prise en charge d'une partie de l'inflation (en réduisant les taxes ou en opérant des transferts plus ou moins ciblés) pour éviter le développement d'une spirale prix-salaires ; ce qui alourdira un peu plus la dette et réduira l'« espace budgétaire ». Le policy mix de ces dernières années est désormais rompu : ses composantes s'opposent au lieu de se compléter. Seule l'obtention d'une croissance plus soutenue pourrait rendre compatibles, au moins quelque temps, un relèvement des taux et une marge de manœuvre budgétaire suffisante.

C'est également cette solution qui devrait permettre sur le moyen/long terme de satisfaire aux besoins de divers ordres que la crise a révélés et qui engagent pour une part les dépenses publiques. On ne voit pas comment il serait possible que l'État investisse dans cette multitude de domaines allant de l'éducation à la transition écologique, en passant par la recherche, la santé, la réindustrialisation, etc., alors que la croissance potentielle de l'Europe est estimée aux alentours de 1 %. Comment d'ailleurs ne pas voir dans un chiffre aussi faible l'échec de politiques publiques focalisées sur un horizon de trop court terme ?

Il apparaît donc urgent de concevoir et mettre en œuvre une stratégie de croissance durable

avant que l'accumulation des dettes et la montée des taux d'intérêt réduisent à peu de chose, si rien n'est fait, la capacité d'action des politiques publiques. Les taux d'intérêt réels sont toujours très bas et la charge de la dette restera supportable pendant quelques années encore, du fait de la durée des dettes et de la montée progressive des taux. Il faut en quelque sorte s'empresser de profiter des anomalies du présent pour assurer un avenir moins contraint.

L'orientation à suivre nous semble claire, mais le plus difficile est de la mettre en forme et avant cela de la faire comprendre et partager. En particulier, il faudra convaincre nos partenaires de l'Union monétaire de la pertinence de cette stratégie et de ce qu'elle implique. Car la suspension des règles trop rigides du cadre budgétaire européen n'aura qu'un temps. Dans la mesure où les pays membres de cette Union gardent la souveraineté d'une grande partie de leurs politiques économiques et sociales, il est nécessaire que ce cadre existe. Mais la façon dont les États envisagent sa reconstruction est l'objet de profondes divergences de vues et la stratégie de croissance que l'on imagine peut s'avérer incompatible avec la conception que certains se font de cette reconstruction. Par exemple, la stratégie en question suppose que l'on évite de contraindre l'endettement public lié aux efforts d'investissement nécessaires. Elle suppose aussi que l'on analyse la trajectoire des dettes publiques pour évaluer leur soutenabilité plutôt que de s'en tenir à l'observation de ratios sans grande signification. Cela conduit à utiliser des critères plus complexes et plus qualitatifs, et à fixer des normes de conduite plutôt que des règles strictes et statiques. Or, ce type de propositions est susceptible de heurter les convictions des membres les plus rigoureux de l'Union qui y percevront un risque de laxisme. Alors qu'il faut aller vite, parvenir à un compromis sur ce point exigera sans doute pas mal d'effort et de temps.

L'Etat régulateur : le pouvoir de ne pas toujours pouvoir

David Martimort

Revue « Pouvoirs » N° 177 /2021

Les économistes ont toujours entretenu avec l'État une relation complexe, à la fois empreinte de fascination et d'une sorte d'ambiguïté. Pour certains, l'État est indispensable au bon équilibre de l'économie.

Il doit non seulement corriger les imperfections des marchés, produire les indispensables biens publics, résoudre les problèmes d'externalités, mais aussi redistribuer les richesses afin d'atténuer les inégalités dues au jeu débridé des marchés ou aux chocs d'infortune. Pour d'autres, plus confiants quant à un fonctionnement autonome de l'économie, l'État n'est qu'un frein à l'initiative privée, parfois même un obstacle à l'expression de certaines libertés individuelles. Alors que les premiers ne voient guère de limites à ses compétences, les seconds ne lui accordent au mieux que le rôle d'ultime garant du droit, assurant ainsi que les transactions et les droits de propriété soient respectés.

Nonobstant leurs penchants idéologiques, les économistes maintiennent le plus souvent une certaine distance vis-à-vis de l'État en tant qu'objet d'étude. Que l'État soit honni ou loué, il reste un élément abstrait de leurs modèles. Quand la théorie économique décortique à loisir les micro-comportements sur les marchés, quand elle décompose à l'envi les relations contractuelles entre entreprises distinctes ou au sein d'une même organisation, elle reste muette lorsqu'il s'agit de traiter l'État lui-même. Qu'il soit jugé utile ou superfétatoire, l'État reste une « boîte noire ».

Pensant être mal outillé pour une investigation plus microscopique, l'économiste abandonne alors l'étude approfondie de l'État aux politistes, aux spécialistes de droit public et aux sociologues. Si les sciences sociales offrent, par leur pluralité, autant d'indispensables

perspectives sur une réalité complexe, la science économique, plus spécifiquement la théorie des incitations, dispose pourtant d'outils méthodologiques adéquats pour comprendre où et comment s'exerce l'action publique.

La perspective originale prise par cette théorie est de considérer l'État, non plus comme un tout, mais comme un nœud de contrats plus ou moins explicites liant le citoyen, le politique, le bureaucrate et la sphère économique. Ces contrats sont incomplets, en ce sens qu'ils ne représentent pas un plan exhaustif des actions à suivre dans toutes les circonstances possibles. Cette incomplétude structure plus encore les relations bilatérales entre les différentes parties. Elle définit quelles sont les limites de l'État à la fois dans ses prérogatives et dans la façon de les exercer.

Surtout, l'incomplétude fait surgir nombre d'écueils dans la mise en œuvre de l'action publique et ces obstacles sauront nourrir la défiance qui s'exprime envers elle.

L'ÉTAT COMME UN NŒUD DE CONTRATS

...

La théorie des incitations a recours à une brique élémentaire, la relation principal-agent, pour décrire la relation d'autorité entre un mandant et son mandataire. Cette brique apparaît sous différentes formes le long de la chaîne de commande qui lie le citoyen au bureaucrate. Si ce dernier est sous le contrôle du politique, dont il met en œuvre les décisions, il exerce lui-même un contrôle sur les agents économiques, applique les régulations, collecte les taxes, fait respecter la loi. Plus haut dans la hiérarchie, le politique est quant à lui soumis au contrôle démocratique que le citoyen exerce par son bulletin de vote.

A chaque étage de cette hiérarchie, la délégation est bien évidemment nécessaire. Elle traduit en fait l'existence d'avantages comparatifs, un phénomène dont La Richesse des nations (1776) d'Adam Smith avait tôt fait la démonstration dans d'autres circonstances. Ce faisant, la délégation conduit nécessairement à la spécialisation. Personne n'imagine un ministre de l'Intérieur faisant respecter la loi au coin de la rue. Ainsi, le politique apprécie les conditions de mise en œuvre des mesures qu'il préconise alors que le citoyen les ignore. Et le régulateur connaît mieux que le politique les spécificités de l'industrie qu'il contrôle. De facto, de véritables fractures informationnelles se créent entre des principaux, donneur d'ordres, et des subordonnés, qui s'acquittent des tâches qui leur sont conférées. Le principal, s'il garde l'autorité formelle, n'en abandonne pas moins l'autorité réelle à son agent, plus informé. Ce dernier est alors à même d'utiliser la discrétion dont il bénéficie pour accomplir au mieux les tâches qui lui incombent. En un mot : le pouvoir réel, c'est l'information.

Dès lors qu'il existe des divergences d'intérêts entre le principal et son agent, aligner leurs objectifs ne peut se faire qu'en concédant certains surcoûts, dits coûts d'agence. La délégation est nécessairement coûteuse et c'est là la face cachée de la spécialisation. Ces coûts d'agence structurent la nature des relations tout au long de la chaîne de commande.

La délégation entre le bureaucrate et la sphère économique. A la base de cette hiérarchie de contrats, les politiques de régulation, qu'elles soient économiques, environnementales ou sociales, sont édictées dans un contexte d'information asymétrique. Aligner les objectifs du régulateur sur ceux des secteurs régulés (énergie, télécommunications, transports...) amène alors à rédiger des contrats complexes répondant aux contraintes informationnelles qui pèsent sur les instruments disponibles. L'efficacité économique exigerait ici une tarification au coût marginal, tarification qui s'avère être le meilleur moyen d'accorder les propensions à payer des consommateurs avec les coûts de production. Cette tarification est aussi

accompagnée de subventions permettant d'aider l'entreprise à couvrir ses coûts fixes. Le risque est alors de voir cette entreprise, informée sur ses coûts de production, les exagérer et ainsi faire gonfler les subventions reçues. Ces subventions excessives constituent une véritable rente informationnelle, qui pèse sur la contrainte budgétaire de l'État et représente donc autant de ressources en moins pour d'autres secteurs de l'économie.

La délégation entre le politique et le bureaucrate. Plus haut dans la hiérarchie, les incitations du bureaucrate structurent elles aussi la bureaucratie. Qu'il obéisse à des préoccupations de carrière future dans l'industrie, la haute fonction publique ou même en politique, le bureaucrate poursuit des objectifs qui lui sont propres et qui interfèrent parfois avec sa mission. Prétendre à un possible « sens de l'État » chez certains ne change rien à l'affaire. Sans pour autant tomber dans le piège populiste consistant à voir partout le spectre de la corruption, force est de constater que les règles bureaucratiques ne sont pas édictées pour le meilleur mais pour le pire. Reprenons le cas de la régulation économique. L'acte réglementaire consiste à définir précisément les mandats des agences de régulation et à les doter des meilleurs instruments possibles pour accomplir leurs missions. Dès lors qu'on associe l'information au pouvoir, plus de pouvoir confère aussi au régulateur un accès facilité à plus d'information. A ce titre, le pouvoir d'un régulateur fait aussi le lit des comportements de favoritisme à l'égard de l'industrie qu'il contrôle.

On a là une justification possible, d'une part, de la séparation des responsabilités entre agences de régulation et, d'autre part, des contraintes qui pèsent sur leurs prérogatives. Limiter le pouvoir de chaque agence, c'est aussi limiter l'accès à l'information et réduire ainsi le risque de capture du processus décisionnaire par des intérêts privés. On peut ainsi justifier aisément la séparation nécessaire entre politique de la concurrence et politique industrielle. La première suggère de punir les entreprises dominantes lorsqu'elles adoptent des comportements non concurrentiels. Quant à la seconde, elle recommande d'accroître les subventions ou la protection d'industries

jugées peu concurrentielles. Coordonner ces deux politiques conduirait à déguiser les comportements non concurrentiels et à favoriser certains gros acteurs. Les séparer rend la réalité des coûts plus transparente et limite le risque de capture.

La délégation entre le citoyen et le politique. Tout au sommet de la hiérarchie, il faudra donc contrôler le politique lui-même. Le politique n'est pas un robot obéissant à un mandat divin de manière mécanique. La notion même d'intérêt général est d'ailleurs fort complexe et la théorie du choix social souligne les difficultés fondamentales que l'on peut avoir à le définir dans une société agrégeant des agents aux préférences hétérogènes. C'est le fameux théorème d'impossibilité d'Arrow qui, généralisant les conclusions de Condorcet dans son Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix (1785), montre l'absence d'une rationalité collective, du moins au sens où une société serait capable de structurer ses choix avec le même degré de rationalité que les individus qui la composent. Aucune procédure de vote, si ce n'est le choix dictatorial, ne permet d'agréger les choix individuels avec une telle cohérence. Les institutions démocratiques sont porteuses de leurs propres difficultés à définir l'intérêt général. Il faudra donc se contenter de notions plus relatives de ce qu'est cet intérêt général, des notions plus dépendantes du contexte institutionnel dans lequel elles émergent. Le processus démocratique confirme alors la présence de divergences sur ce qui est le mieux pour une société.

Le fonctionnement interne des partis, les élections, qu'elles soient locales ou nationales, sont autant de scènes où s'expriment ces divergences. Le politique choisira sa plateforme électorale en mesurant son attractivité auprès des différents électors, en ajustant ses propositions aux programmes de ses concurrents et, parfois, en ayant un œil sur sa capacité à amasser les fonds nécessaires à sa campagne. Plus tard, ses décisions seront pondérées par ses chances de réélection, sa capacité à adapter les mesures politiques proposées aux chocs de conjoncture et la façon qu'il aura de répondre aux stimuli exercés par les différents groupes de pression actifs dans l'arène politique. La politique est une carrière

et ceux qui l'embrassent y cherchent des gratifications qui vont bien au-delà de la défense d'un intérêt général. C'est donc au citoyen de discipliner la puissance publique. Le vote rétrospectif, contingent aux performances passées du politique, est un formidable outil pour ajuster les incitations de ce dernier. Ne seront réélus que les politiques ayant eu les meilleurs résultats, même si les mauvaises performances sont parfois plus dues à une conjoncture défavorable qu'à leur incompétence ou à des efforts insuffisants.

... MAIS UN NŒUD DE CONTRATS INCOMPLETS

En soi, le fait que l'État soit organisé comme un nœud de contrats⁸ n'est fondamentalement pas un obstacle à son bon agencement. L'existence de coûts d'agence et d'une perte de contrôle tout au long de la hiérarchie qui mène du citoyen à la mise en œuvre des politiques publiques est bien sûr dommageable mais son impact, s'il est circonscrit à chaque étage par l'exercice d'une bonne gouvernance, resterait somme toute limité. Croire que l'État peut corriger parfaitement tous les travers de l'économie, et ici l'adverbe prend toute son importance, c'est cependant croire aussi que la décision publique répond aux règles du théâtre classique, unité de temps, unité d'action, unité de lieu. En pratique, ces recommandations sont battues en brèche. Les contrats restent très largement incomplets, incapables de respecter les unités de temps, d'action et de lieu, et cette incomplétude structure plus encore l'action publique. Elle détermine la temporalité des contrats et le degré de coordination et d'expertise requis pour une action publique efficace.

L'absence d'unité de temps

Une source incontournable d'incomplétude contractuelle est l'impossibilité d'anticiper aujourd'hui tous les aléas qui affecteront le bon déroulement de l'action publique demain. S'il en était besoin, la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 démontre ce point avec vigueur. Une puissance publique « forte », dotée d'une importante crédibilité, ne pourra renier ses promesses ex post. Un État plus «

faible » aura une capacité d'engagement plus limitée.

Produire ou faire produire ? Dans ce cadre, le sempiternel débat sur les parts respectives dévolues au public et au privé dans la sphère productive trouve un nouvel éclairage et illustre, plus généralement, le questionnement sur le périmètre optimal de l'action publique. David Sappington et Joseph Stiglitz suggèrent ainsi que, toutes choses égales par ailleurs (et notamment la technologie), la puissance publique ne perdrait rien à déléguer la production des biens et des services au secteur privé si le cadre contractuel de cette délégation est crédible et suffisamment exhaustif quant aux avenants à introduire en cas d'imprévu. En l'absence de toute autre forme de coûts de transaction, la privatisation est sans coût additionnel.

La seule question pertinente est alors de savoir qui, de la régie publique ou de l'acteur privé, est à même de rendre à la collectivité les services les moins coûteux. L'expertise requise pour la production est-elle nécessairement circonscrite à une bureaucratie publique, ou peut-elle être recherchée dans des partenariats public-privé aux frontières parfois complexes ?

Dès lors que la puissance publique n'a plus la même capacité d'engagement, elle interviendra et interférera avec la gestion quotidienne d'une firme lorsque celle-ci est publique et sous son contrôle - peut-être pour y instiller ses propres préoccupations et répondre ainsi à des pressions politiques court-termistes. La privatisation doit donc être vue avant tout comme un engagement crédible, révocable seulement par acte de loi - un acte qui permet d'isoler cette gestion de telles interférences. Même si des services privatisés un jour resteront sous la menace d'une « dé-privatisation » future, ce risque d'intervention sélective est moindre, bien qu'il continue de se traduire par un manque de visibilité pour le délégataire.

En France, la déjà longue histoire de la délégation de service public dans les transports, la gestion des déchets ou le secteur de l'eau suggère que le bilan de ces formes de partenariats public-privé est plutôt positif. Il est

indéniable que le secteur privé a contribué de manière significative au développement et au renouvellement du stock d'infrastructures dans les grands services environnementaux. A contrario, les plus fervents avocats de la gestion publique argueront sans doute que ces délégations ont parfois été bradées au détriment du contribuable et du consommateur - comme le cas des concessions autoroutières le montre.

C'est dans les contours imprécis des conditions ayant mené à la privatisation que se trouve donc la défiance exprimée par le citoyen. Certains soupçonneront ici le risque de corruption, ailleurs ce seront les excès de l'idéologie « pro-marché » qui seront stigmatisés. Il n'en reste pas moins que cette défiance fait le lit des insuffisances de l'expertise publique, l'État s'avérant incapable de négocier des contrats équitables et dans des termes suffisamment transparents pour susciter la confiance du peuple. Il serait quelque peu paradoxal qu'en réponse à cette défiance l'État choisisse in fine de produire par lui-même car il se sait être un piètre négociateur.

Réguler ou faire réguler ? Peu de commentateurs sont aujourd'hui prêts à critiquer le sacro-saint principe du régulateur indépendant. La défiance vis-à-vis du politique atteint ici des proportions inattendues, même si elle émane alors des cercles d'« experts » plutôt que des populistes de tout poil. Le mal que l'on chercherait ainsi à guérir, c'est là encore l'incapacité du gouvernement à s'engager, le souhait exprimé étant que les coûts que cette faiblesse institutionnelle fait peser sur le reste de l'économie diminuent. Ces idées furent tout d'abord énoncées dans le domaine macroéconomique. Bien que souhaitable, le maintien d'une faible inflation est en effet coûteux pour un gouvernement - notamment en période électorale lorsqu'une reprise de l'activité économique pourrait passer par des politiques inflationnistes de relance. Un banquier central muni d'un mandat « inflation zéro » serait donc plus à même de résister à ces pressions politiques de court terme. Selon cette doxa, l'État devrait aussi abandonner la politique de la concurrence, la régulation des marchés, et bientôt la politique climatique à des bureaucrates, qui seront bien

sûr triés sur le volet et imperméables aux pressions politiques.

Restaurer ainsi la capacité d'engagement est pourtant une arme à double tranchant. Tout d'abord, la démonstration que les bureaucrates choisis par le politique seraient à l'abri des pressions est loin d'être acquise. Si les pressions électoralistes semblent être évitées, le régulateur indépendant occupe une position d'interlocuteur privilégié vis-à-vis de l'industrie qu'il est supposé réguler, exacerbant le risque de convergence d'intérêts. Ensuite, le choix d'un régulateur, indépendant ou non, reste un acte politique en soi et une façon, pour le politique initiant cette indépendance, d'instiller ses propres préférences dans un choix institutionnel de long terme.

L'absence d'unité d'action

L'action du gouvernement n'est pas une et indivisible. Elle est le plus souvent fragmentée entre les différents ministères, agences, bureaux et autres groupes consultatifs qui peuvent être impliqués dans le processus décisionnaire. L'exemple de la politique de santé s'impose ici. L'évaluation y est partagée entre Haut Conseil de la santé publique, Haute Autorité de santé, Agence européenne du médicament ; l'action y est menée par des services ministériels, Santé publique France et agences régionales de santé, le tout savamment chapeauté par un conseil de défense et de sécurité, un ministre de la Santé, un Premier ministre, ainsi que quelques comités ad hoc répliquant parfois les rôles des organismes sus-cités.

Ici, l'incomplétude contractuelle ne réside pas tant dans l'impossibilité à anticiper des contingences futures et à planifier l'action publique que dans l'incapacité collective à décrire les prérogatives respectives de ces différents bras armés et à les faire se coordonner efficacement. Les raisons de cette balkanisation de l'action sont multiples. Chaque acte réglementaire s'accompagne en effet de la création de sa propre bureaucratie et le contour des lois ainsi édictées est souvent si flou qu'il autorise des interprétations ambiguës quant aux responsabilités respectives de telle ou telle agence. Au cours du temps et dans ce qui ressemble à un

véritable « cycle de vie », le zèle des agences dans l'application de leurs mandats s'étiolle quelque peu et se mue en une bureaucratisation croissante de l'action.

Cette bureaucratisation appelle de facto à la création de nouveaux organismes plus efficaces. Les incitations intrinsèques de chaque bureaucrate, soucieux de défendre son pré carré, son budget, ou de signaler ses compétences que ce soit à l'intention de l'industrie, de ses supérieurs hiérarchiques ou des citoyens, finissent de rigidifier le système. La décision publique résulte alors d'équilibres complexes entre de multiples principaux dont les champs de compétence se superposent ou se complètent. La première conséquence de cette non-coordination est qu'il faut abandonner tout espoir de trouver dans l'action de l'État une certaine cohérence. Les décisions prises, leurs implications pour l'économie réelle, dans le champ de la régulation ou dans celui de la taxation, ne satisfont jamais un critère très simple de « préférences révélées ». L'État ne se comporte pas comme s'il maximisait un quelconque objectif. En d'autres termes, l'action publique est dorénavant illisible. Ce résultat met à mal toute approche normative du rôle de l'État. Un corollaire est qu'il serait tout à fait présomptueux de croire que l'intervention publique suffit à corriger ici le pouvoir de marché excessif de certaines firmes, là les externalités environnementales. Cette intervention améliorera très certainement la situation de référence mais elle reste porteuse de ses propres inefficacités organisationnelles et, en cela, il serait vain de penser qu'elle puisse rétablir un éventuel optimum social. Les arbitrages entre efficacité et extraction des rentes informationnelles sont modifiés par le caractère multiforme de l'action de l'État. Une entreprise soumise à la double tutelle d'une régulation économique et d'une régulation environnementale aura du mal à concilier des préconisations contradictoires, cherchant à contenir ses coûts d'un côté tout en investissant dans des technologies plus propres de l'autre. La distribution des rentes informationnelles qui résulte de ce jeu de dupes reflète désormais la distribution des pouvoirs entre ces régulateurs.

Le processus de décision peut alors s'avérer excessivement biaisé et privilégier le statu quo. En un sens, cette propriété est intéressante pour compenser la capacité d'engagement limitée de la puissance publique que nous avons évoquée plus haut. Diviser les pouvoirs, c'est aussi rendre toute renégociation des contrats plus difficiles par la suite, ce qui peut avoir des vertus en amont pour sécuriser les acteurs.

L'absence d'unité de lieu

Un monde décentralisé. Le fait que les gouvernements centraux de la plupart des pays développés aient abandonné un nombre croissant de leurs prérogatives au profit des régions, États, et autres Länder, est souvent justifié en invoquant les travaux fondateurs de Charles Tiebout.

La décentralisation permettrait de s'adapter aux conditions locales et l'offre diversifiée de réglementations correspondante refléterait une saine concurrence entre gouvernements locaux. Cet argument pose un problème fascinant du point de vue de la théorie des incitations : dans quelle mesure un gouvernement central ne pourrait-il pas répliquer la richesse des environnements réglementaires permise par une telle concurrence tout en gardant le contrôle étroit des politiques publiques ? Pour répondre à cette question, prenons l'exemple des politiques environnementales. Ces dernières nécessitent bien évidemment une forte coopération entre pays pour lutter contre des externalités globales. Des réglementations décidées au niveau européen rendraient possible une réelle coordination, mais elles devraient reposer sur des informations (coûts de dépollution, quantité des émissions, etc.) qui ne sont connues qu'au niveau local. Le risque de collusion entre gouvernements locaux et industriels implantés sur le territoire national rend quasi impossible une remontée crédible de ces informations vers le niveau central. Les premiers sont en effet les meilleurs avocats des seconds lorsqu'il s'agit de surévaluer les coûts de dépollution si la contrepartie est le maintien de l'activité économique sur leurs territoires.

La décentralisation est aussi une réponse optimale à ces collusions, et cela même si elle

induit des problèmes de coordination entre États. Le principe de subsidiarité se trouve ainsi justifié comme une solution institutionnelle imparfaite ; les décisions sont abandonnées au niveau local car toute autre forme de contrôle plus centralisé serait sujette à capture et s'avérerait in fine non pertinente.

Un monde globalisé. Le processus de globalisation des échanges, l'émergence de risques globaux (réchauffement climatique, épizooties, terrorisme...) ou d'acteurs économiques dont la puissance dépasse parfois celle des États (géants du numérique) sont autant de facteurs qui entraînent eux aussi une érosion du rôle de l'État-nation. L'action publique prise au niveau national s'avère incapable d'appréhender des menaces (naturelles ou non) et de contrôler des intérêts qui sont dorénavant transnationaux. Les nouvelles frontières de la théorie de la régulation dépassent celles des pays. Prenons l'exemple de la lutte contre le réchauffement climatique. Les économistes adeptes de solutions idéales, qu'ils ont d'ailleurs coutume de qualifier de « premier rang » dans leur jargon, connaissent la voie à suivre et l'assèment dès que possible. L'externalité étant ici globale, un prix mondial du carbone uniforme suffisamment élevé suffirait à en réduire les émissions et à ajuster les incitations à l'innovation dans des technologies plus propres.

Après tout, les marchés de droits ont déjà montré une certaine efficacité aux États-Unis, notamment en Californie dans le cas des émissions d'oxyde de nitrogène. Il y a pourtant loin de la coupe aux lèvres et cette ambitieuse utopie ne résiste pas à l'analyse. Lorsque les acteurs concernés, ici des firmes polluantes, se voient imposer de participer à ces marchés dans un strict cadre national, les échanges de droits à polluer permettent en effet à chaque partie d'assumer l'impact de ses émissions sur le bien-être du reste de la société. Rien de tel au niveau mondial : des États souverains peuvent refuser toute négociation si le prix du carbone requis s'avère contrarier de trop leurs intérêts. La coordination mondiale sur une régulation optimale se heurte au problème du free-rider, chaque nation attendant des autres qu'elles contribuent par des efforts coûteux à la lutte contre le réchauffement. Des solutions

existent pourtant, mais elles requièrent d'abandonner le précepte du prix unique et de mettre en œuvre un système de compensation pour les pays qui perdent le plus dans la réduction de leurs émissions de carbone, seule façon de réconcilier participation et incitations. Le corollaire est ici encore que l'action collective des États, ainsi empêchée, ne permet pas d'atteindre la meilleure solution possible.

AUX SOURCES DE LA DÉFIANCE

Nous venons de démontrer comment l'incomplétude contractuelle conduit à une véritable dislocation de l'action publique. Là où l'intervention de l'État est requise, son action se retrouve diluée entre acteurs aux objectifs dissonants, déléguée à une bureaucratie boursouflée, soumise aux influences des groupes d'intérêts qui en questionnent la crédibilité, contrainte ici par des accords transnationaux et là par la décentralisation. L'esquisse pourrait s'arrêter là, laissant au lecteur une impression somme toute assez pessimiste. Cette impression serait sans nul doute exagérée.

L'existence de l'action publique, même si celle-ci est loin d'être efficace, reste toujours préférable à son absence. Le pouvoir de marché excessif de certains acteurs, les problèmes environnementaux si cruciaux pour notre avenir, la politique macroéconomique ou la politique industrielle doivent être contrôlés et ne peuvent l'être que par l'État.

Non, le véritable questionnement est ailleurs. La conséquence fondamentale d'une dislocation de l'action publique est en fait la rupture du lien contractuel entre le citoyen et le politique. Comme dans un édifice dont les soubassements fragiles menaceraient la solidité de l'ensemble, c'est le dernier étage de notre nœud de contrats qui se trouve touché par les imperfections contractuelles en aval. Le contrôle du citoyen sur le politique ne vaut que si le premier peut évaluer les performances du second et en tirer toutes les conséquences. Pour ce faire, le citoyen doit avoir une idée exacte des politiques publiques qui ont été menées et de la manière dont elles l'ont été. Qui a fait quoi et pour quels résultats ? Avoir choisi, par exemple, d'abandonner la régulation à des agences indépendantes ou de

la soumettre aux contraintes posées par des accords internationaux permet aussi au politique de se désresponsabiliser quant aux conséquences des décisions prises. On peut ainsi se demander ce qui reste des prérogatives de ce dernier, mais aussi de ses responsabilités, dès lors que les instruments de politique économique sont laissés aux mains de personnels non élus dont les mandats de facto s'étendent au-delà de l'horizon des dirigeants.

L'incomplétude contractuelle délite le lien entre l'élu et les performances des politiques publiques. Elle brouille l'information sur ses responsabilités réelles dans le fonctionnement du monde. On pourrait imaginer que le citoyen, aidé en cela par des médias scrupuleux et restant donc imperméables aux fake news, soit capable de combler ce déficit informationnel. Malheureusement, l'acquisition d'informations nécessaires à un exercice efficace du contrôle démocratique se heurte à un problème majeur d'action collective. L'électorat ne forme pas un groupe homogène, ses objectifs sont diffus et parfois contradictoires. Chacun pourrait ainsi bénéficier de l'effort des autres dans l'acquisition d'informations crédibles, sans toutefois vouloir payer sa part du coût qui y est associé. Le résultat est que l'information sur les performances de l'action menée est globalement insuffisante, parfois biaisée. Dans ces circonstances, le citoyen ne peut être qu'un piètre principal, incapable de contrôler le politique.

Retisser un lien étroit entre citoyens et politiques est une tâche ardue. En amont, il conviendrait d'essayer, autant que faire se peut, de « compléter » les contrats pour éviter que l'action publique ne vienne s'abîmer sur les différents écueils que cet essai a mis en avant. A titre d'exemple, rédiger de meilleurs contrats avec le secteur privé exige de renforcer l'expertise de la bureaucratie, ce qui soulève aussi la question de ses canaux de recrutement et de formation. En aval, c'est aux politiques eux-mêmes de veiller à dûment informer et éduquer les citoyens sur leur action et les résultats obtenus. Si un tel lien ne pouvait être retissé, le risque serait grand que le citoyen ne conclue alors à l'inutilité de son implication dans la vie démocratique, se contentant d'une posture de défiance vis-à-vis de la chose publique.

RÉSUMÉ

À la lumière de la théorie des incitations, l'État est ici envisagé comme un nœud de contrats entre le citoyen, le politique, le bureaucrate et la sphère économique. Or le caractère incomplet de ces contrats structure les formes prises par l'action publique. Cet essai montre comment le lien entre le citoyen et le politique s'en trouve délité et, par là même, l'implication démocratique du premier menacée.

La politique fiscale de Valéry Giscard d'Estaing : Vingt ans de novations fiscales

Pierre BELTRAME : Professeur émérite d'Aix-Marseille Université, CEFF

Fabrice BIN : Maître de conférences de droit public, Université Toulouse Capitole, IRDEIC

GFP N°3-2022 / Mai-Juin 2022

Le système fiscal français de ce début de XXI^e siècle doit beaucoup - pour ne pas dire presque tout- à trois inspecteurs des finances qui, dans la deuxième moitié du XX^e, l'ont modernisé en le rendant à la fois plus productif et plus équitable.

La TVA de Maurice Lauré en 1954, la contribution sociale généralisée de Michel Rocard en 1990 ont ainsi apporté des ressources fiscales nouvelles, mais c'est Valéry Giscard d'Estaing, fils d'un inspecteur des finances et petit-fils, en ligne maternelle, d'un parlementaire libéral et pro-européen qui durant ses vingt années d'activité gouvernementale a rénové l'ensemble du système fiscal français et ouvert l'administration fiscale au dialogue avec les contribuables.

Engagé volontaire à 18 ans dans l'armée de De Lattre, Valéry Giscard d'Estaing participe à la campagne d'Allemagne où son char est le premier à entrer dans Constance. Libéré en 1945 il reprend ses études et réussit, dans un bon rang, à l'École polytechnique, puis il intègre directement la toute nouvelle École nationale d'administration. Sorti parmi les premiers, il choisit l'inspection des finances car, dira-t-il, « c'était le corps le plus proche de l'économie qui me passionnait ». C'est aussi ce qui lui permettra, plus tard, d'exercer ce « pouvoir d'influence » qui a été la marque de son ambition politique.

Jusqu'en 1954, le jeune inspecteur des finances fait des tournées d'inspection qui, selon ses dires lui ont été très utiles par la suite dans la mesure où elles lui ont permis de voir concrètement comment fonctionnaient les administrations. Il ajoutait qu'il avait toujours

été frappé par la compétence des gens qu'il contrôlait.

C'est en janvier 1955 que débute véritablement sa carrière politique avec son entrée au cabinet du ministre des Affaires Etrangères Edgar Faure dont il admire l'intelligence, la culture et le brio. Devenu dès juillet 1955, directeur adjoint du cabinet d'Edgar Faure, alors président du Conseil, Valéry Giscard d'Estaing est confronté au mouvement poujadiste. Il prend conscience que l'impôt, ce n'est pas des mathématiques, mais de la politique. En effet, face au zèle des nouveaux « polyvalents », compétents pour vérifier l'ensemble des impôts, directs et indirects, d'un contribuable, des petits commerçants et artisans de Saint-Céré dans le Lot, jusque-là très peu vérifiés, s'opposèrent au contrôle fiscal. C'était, selon Giscard d'Estaing, « le soulèvement des lauréats du certificat d'études qui ont passé vingt ans derrière un comptoir ou à un établi, contre les abaques d'actuaire et les tableaux à double entrée des polytechniciens où l'on prétend inscrire leur avenir ».

Pierre Poujade, papetier de son état, prend la tête de cette fronde fiscale qui s'étend rapidement et suscite un mouvement national anti-impôt dénommé « Union de défense des commerçants et artisans (UDCA), qui obtiendra 52 sièges aux élections législatives du 6 janvier 1956. Le directeur général adjoint de la DGI, Maurice Lauré, promoteur de ce type de contrôle, sera acculé à la démission.

Le jeune haut fonctionnaire dont l'intelligence toujours en éveil faisait contraste pour Edgar Faure avec « le référentiel incoerciblement borné des caciques et des classiques de la rue

de Rivoli », retiendra la leçon : l'impôt est une arme politiquement trop sensible pour la laisser aux mains des seuls spécialistes du ministère des Finances. Pourtant ce sont ces serviteurs de l'État, intègres et compétents, qui constitueront, plus tard, sa garde rapprochée, aux dépens des politiques, donnant un tour technocratique à l'exercice de la fonction gouvernementale.

Devenu, en 1959, secrétaire d'État aux finances, la nécessité d'accroître le rendement du système fiscal français s'imposera à lui. Toutefois, cela devra se faire sans réveiller la fronde à peine assoupie. « Plumer l'oie, sans la faire crier », comme aurait dit crûment Colbert ou concilier rendement fiscal et paix sociale, telle est l'équation qu'il aura à résoudre, comme tous les gouvernants, quels que soient l'époque ou le pays.

Cette double exigence qui s'est imposée à Giscard d'Estaing dès ses premiers pas dans la vie publique, va guider ses choix tout au long de ces vingt années d'exercice du pouvoir pendant lesquelles, il va mener ou inspirer une politique fiscale novatrice qui accompagnera la mutation de la société française.

La réalisation de cette œuvre fiscale est le fruit de la rencontre d'un homme d'exception et d'une époque favorable.

L'homme nous l'avons vu est doué, courageux, impatient de servir une grande cause à sa mesure. Guy Delorme qui a été, entre 1959 et 1962, conseiller technique auprès du ministre, le décrit ainsi : « Valéry Giscard d'Estaing portait un intérêt intellectuel très vif à la fiscalité qu'il considérait comme un instrument important de la politique économique et sociale... il comprenait tout à une vitesse supersonique, et se décidait aussitôt avec une exceptionnelle sûreté de jugement ». En outre, féru de littérature, il excellait dans la rédaction des textes juridiques. « Je n'ai jamais rencontré d'homme qui était aussi bon que lui dans la rédaction des textes législatifs », dira de lui J.-M. Weydert, conseiller technique pour la fiscalité au cabinet ministériel de 1969 à 1975. À ces qualités s'ajoutaient psychologie et sens politique aigu qui font les grands politiques.

L'esprit de réforme qui anime Valéry Giscard d'Estaing trouve un écho favorable pendant les

vingt premières années de la Ve République. Comme le soulignait le regretté Gérard Tournié, cette période de la Ve République, est exemplaire pour l'étude de la politique fiscale, en raison « d'une richesse inégalée par les régimes précédents ». C'est une époque marquée par de profondes transformations sociales et économiques qu'accompagnent et parfois suscitent de nouvelles institutions qui poursuivent l'effort de modernisation amorcé par la reconstruction économique de la IVe République. Si cette dernière a mis en place la TVA, « sans doute la plus grande innovation fiscale du XXe siècle », la stabilité gouvernementale de la Ve République a permis « une modernisation tous azimuts ». Frédéric Tristram souligne également que cette volonté réformatrice « délibérée » et « cohérente » des « autorités gouvernementales », et, ajouterions-nous des hauts fonctionnaires des finances, « s'inscrit dans une dynamique d'ensemble visant à adapter l'économie aux impératifs du marché commun ». Si les années 1960 sont « une période tout à fait exceptionnelle », c'est parce que « la forte croissance économique a autorisé des transformations qui, en d'autres temps, auraient difficilement été acceptées par le corps social ; la bonne santé des finances publiques a rendu possible les pertes de recettes nécessaires ». Ainsi, comme le souligne Max Laxan, directeur général des impôts (1961-1967) : « Il s'agissait de faire, c'est peut-être un grand mot, sinon une réforme fiscale, du moins une réorganisation de la fiscalité, je dirais, avec le temps et non pas pour faire face à des contraintes budgétaires précises, ce qui avait plutôt été le cas des années précédentes. Là, il s'agissait de rebâtir une fiscalité plus rationnelle, plus raisonnable et plus ouverte sur l'avenir. » Oui plus est, ces ministres, et au premier rang desquels Giscard d'Estaing, ont pu s'appuyer sur de brillants fonctionnaires des finances, formés à l'ÉNA et convaincus de servir l'intérêt général en s'investissant personnellement dans ces réformes. Sans s'identifier au dirigisme, Guy Delorme reconnaît s'inscrire dans un contexte allant dans ce sens : « il est sûr [...] que les enseignements reçus à l'ÉNA poussaient à des actions volontaristes pour une évolution plus juste et plus dynamique de notre société. Et la culture ambiante allait dans le même sens. De nombreux responsables, et pas seulement

dans l'administration, étaient dirigistes, un peu par tradition et un peu par nécessité, car pour beaucoup de dirigeants, seules des actions publiques pourraient supprimer les blocages qui faisaient obstacle à la modernisation de notre pays. » Les technocrates, et ces hauts fonctionnaires n'ont aucun mal à se reconnaître comme tels, sont au service de ces réformes. Valéry Giscard d'Estaing en est l'archétype, doublé d'un homme politique de grande valeur. Ce contexte général explique qu'il n'ait pas conçu personnellement la totalité des réformes de la période. Il s'appuie sur des hommes expérimentés, mais il s'est personnellement investi dans cette politique qu'il a eu maintes fois l'occasion de façonner selon ses propres conceptions. Par ailleurs, cela explique aussi que son remplacement par Michel Debré au ministère des Finances, entre 1966 et 1968, n'a en rien freiné l'ardeur réformatrice de la période.

Cette ardeur réformatrice propre aux vingt ans de gouvernement giscardien s'exprima sur deux plans étroitement complémentaires : d'une part, elle a visé à moderniser et à rationaliser le système fiscal dans son ensemble (I), d'autre part, elle a simplifié les procédures et favorisé la communication fiscale afin d'améliorer les relations entre l'administration et les contribuables (II).

1- LA MODERNISATION DU SYSTEME FISCAL FRANÇAIS

Valéry Giscard d'Estaing a eu très tôt une conception d'ensemble pour moderniser le système fiscal : « J'ai toujours partagé la préférence de Joseph Caillaux pour le bon impôt, défini comme étant « d'assiette large et de taux modéré ». J'ai constaté que l'augmentation excessive des taux déclenchait chaque fois des effets secondaires freinant le rendement et faisant fuir la matière imposable. C'est vrai dans tous les pays et à tous les niveaux. Quant à la superposition des impôts, elle multiplie les formalités et, au lieu d'aller vers la justice, engendre des distorsions innombrables. » La modernisation du système fiscal implique donc de poursuivre l'élargissement de l'assiette de l'impôt pour pouvoir en diminuer le taux et améliorer l'égalité entre les contribuables (A) et d'entamer sa rénovation pour mieux l'adapter

à l'évolution des structures économiques modernes (B).

A. L'ELARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DE L'IMPOT

La modernisation du système fiscal débute avec la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements fiscaux. Le projet de loi initial était plus ambitieux et s'intitulait « Projet de loi portant réforme fiscale », mais il a été limité et débaptisé par la commission des finances de l'Assemblée nationale ».

Ce projet de « réforme fiscale » est l'occasion pour le secrétaire d'État aux finances, Giscard d'Estaing, de présenter une véritable « doctrine » reposant « sur des principes simples : chaque acte économique ne doit être frappé que par un seul impôt ; la base de l'imposition doit être large et son taux modéré ». Écartant la « solution révolutionnaire » d'un impôt unique (vieille lune) sur l'énergie (le projet Schueller), le gouvernement propose « un système organisé sur quatre impôts : un impôt unique sur le revenu [qui est le principal objet de cette loi] ; un impôt sur les sociétés ; un impôt unique sur la production et la distribution ; un système d'impôt sur les mutations et sur les successions ».

Ainsi, le projet de loi comportait, outre cette unification de l'impôt sur le revenu, une nette amélioration des conditions d'imposition des entreprises : d'abord, en introduisant dans notre législation la méthode de l'amortissement dégressif, en usage dans tous les pays du Marché commun; ensuite en atténuant la double imposition des participations par la généralisation du régime des sociétés mères et des sociétés filiales ; enfin, conséquence de la stabilisation de la monnaie, en faisant obligation aux grandes entreprises de réévaluer leurs bilans. Pour les droits de successions et d'enregistrement, le projet de loi visait essentiellement la diminution des droits de mutation par décès et la simplification des droits d'enregistrement. Mais la réforme fiscale concerne au premier chef l'impôt sur le revenu. Et le secrétaire d'État précise : « la réforme doit aussi être continue. On l'a dit il ne peut être question de régler tout à la fois et de manière définitive ; mieux vaut en ce domaine, avancer par étapes

régulières et réaliser une œuvre de législature». Il lui faudra en réalité douze années au ministère des Finances et un septennat présidentiel. Suivant en cela son plan d'ensemble, Giscard d'Estaing vise à élargir et compléter les bases d'imposition pour mieux et plus justement asseoir les impôts, afin d'établir une égalité aussi bien personnelle que réelle.

1) L'égalité personnelle : au regard des capacités contributives

L'égalité au regard des capacités contributives s'opéra d'abord par l'unification de l'impôt sur le revenu qui visait à supprimer les inégalités d'imposition existant entre les différentes catégories de revenu, puis par l'inclusion dans le revenu imposable des personnes physiques des gains en capital qui, jusque-là, échappaient à toute imposition.

a) L'unification de l'impôt sur le revenu

Le décret n°48-1986 du 9 décembre 1948 avait abandonné le système d'impôts cédulaires institué en 1914 pour créer l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Mais derrière cette unité de façade, subsistaient deux éléments : la taxe proportionnelle qui s'appliquait aux anciennes cédules et la surtaxe progressive qui frappait le revenu global, si bien qu'on se retrouvait avec un système complexe « pas très éloigné des anciens impôts cédulaires « coiffés » par une surtaxe progressive ».

Cette unification de façade n'avait donc pas supprimé la diversité des conditions d'imposition et les inégalités inhérentes à cette situation. Ainsi, « Il y avait à l'époque un décalage formidable entre les conditions d'imposition des salariés et des non-salariés en raison des nombreuses impositions complémentaires sur ces derniers », comme le rappelle J.-M. Weydert, conseiller technique pour la fiscalité au cabinet ministériel de 1969 à 1972. « L'institution de l'impôt unique, mis en place progressivement au fur et à mesure du redressement de la sincérité des déclarations, permettra à des contribuables ayant la même situation de famille et disposant des mêmes ressources d'acquiescer une imposition égale ». C'est pourquoi le Gouvernement propose « l'institution d'un impôt unique sur le revenu, empruntant ses caractères essentiels à la

surtaxe progressive. Ce sera un impôt personnel, progressif et familial. »

Toutefois à titre transitoire, il est institué une taxe complémentaire qui se substitue, à un taux plus faible et décroissant avec le temps, à l'ancienne taxe proportionnelle. Cet impôt qui doit disparaître au terme de la réforme a pour objet de rompre le cercle vicieux de la fraude fiscale. « Le Gouvernement s'engage, en effet, à faire disparaître cette taxe complémentaire dès lors qu'il aura constaté que l'évolution de l'assiette fiscale aura compensé la diminution de taux à laquelle il aura primitivement consenti. »

L'institution de l'impôt unique entraîne deux conséquences. D'une part, l'unification supprime les distinctions tenant à la nature des revenus, ce qui rend possible l'imputation du déficit d'une catégorie de revenus sur une autre ou sur le revenu global à l'intérieur duquel seront fondus les excédents de revenus ou les déficits des différents postes de revenus. Mais, d'autre part, dès lors que l'impôt unique atteint le revenu dans son intégralité, il est normal de n'admettre comme déduction que celle des intérêts ou des charges qui sont associés à la constitution de ce revenu.

Ainsi, l'unification de l'impôt sur le revenu avec le vote de la loi du 28 décembre 1959 a été une première occasion pour Valéry Giscard d'Estaing d'appliquer sa politique d'élargissement de l'assiette et de diminution du taux : « Le gouvernement se propose d'alléger le poids réel de l'impôt par un premier effort d'élargissement des bases d'imposition, par une réduction de la charge fiscale incombant aux salariés sous forme de réfaction, et aux non-salariés sous forme de diminution de l'ancienne taxe proportionnelle».

Cependant, la suppression de la taxe complémentaire n'interviendra qu'en 1970, tandis qu'à partir de cette date, afin de pallier certains abus, les entorses au principe d'unité du revenu vont se multiplier avec de strictes limitations des facultés de report des déficits catégoriels sur le revenu global, ce qui aura pour conséquence de réduire les investissements, notamment en matière immobilière. Ainsi, on reviendra à un cloisonnement des différentes catégories de revenus, rappelant l'imposition cédulaire.

Selon J.-M. Weydert : « Valéry Giscard d'Estaing avait une vision [de la politique fiscale] qui se ramenait à quelques traits, et qu'il a d'ailleurs réalisée : simplifier et égaliser. » Sur la question de la fraude, il considérait qu'il « faut rompre le cercle désenchanté... des majorations de taux qui compensent l'existence de la fraude » et qu'on « ne pourra lutter contre la fraude fiscale des non-salariés que lorsqu'on aura rétabli une présomption d'innocence. Établissons [disait-il] ce qui existe dans tous les grands pays : un impôt général sur le revenu qui supprime toute autre forme d'imposition, qui s'applique de la même manière à tout le monde et renforçons le contrôle fiscal pour lutter contre la fraude. »

b) L'imposition des gains en capital des particuliers

Jusqu'en 1963, les gains en capital réalisés par des particuliers sur la cession d'éléments de leur patrimoine n'entraient en France dans le champ d'application d'aucun impôt, alors que l'imposition des plus-values d'actifs professionnelles était admise depuis longtemps. Cette situation était source d'inégalités entre les contribuables, notamment en période de spéculation foncière.

Devenu ministre des Finances, Valéry Giscard d'Estaing élargit l'assiette de l'impôt sur le revenu en taxant les gains en capital réalisés par des particuliers dans le cadre de l'imposition des plus-values immobilières réalisée par la loi du 19 décembre 1963.

Lors du vote de la loi, le ministre des Finances prit soin de préciser la portée de cette mesure nouvelle, écartant notamment l'idée qu'il s'agissait d'une taxation du capital : « Ce qui sera frappé, ce sera la vente du terrain à bâtir et la plus-value réalisée à cette occasion. Il ne s'agit donc pas d'un impôt sur le capital, celui-ci étant caractérisé par une perception annuelle, telle, par exemple, que celle qui vient d'être adoptée. Il s'agit d'un impôt beaucoup plus proche de l'imposition sur le revenu; c'est l'assimilation à un revenu de la plus-value réalisée à l'occasion de la vente d'un terrain ».

Afin de faciliter l'adoption de cette imposition, le Gouvernement a tenu compte de l'inflation en prévoyant la réévaluation du prix d'acquisition des terrains, il a limité, en outre,

la progressivité de l'impôt en n'intégrant dans le revenu imposable soumis au barème progressif qu'une fraction de la plus-value et en exonérant les plus-values modestes. Le ministre des Finances soulignera cette volonté en montrant de plus que cette taxation est parfaitement légitime dans la mesure où elle correspond à la reprise par la collectivité d'une fraction de la plus-value qu'elle a elle-même créée. « La proposition que nous présentons paraît raisonnable et modérée. Elle consiste simplement à assurer le reversement d'une partie des plus-values réalisées à l'occasion de la cession de terrains à bâtir à la collectivité nationale qui accomplit en effet un effort considérable d'équipement et de valorisation de la propriété foncière, et qui est donc fondée à en réclamer sa juste part. »

Cette imposition fut généralisée en 1976, au cours du septennat de Valéry Giscard d'Estaing qui, en contrepartie, s'était engagé à ne pas instituer d'impôt général sur la fortune. Promise avec constance pendant la campagne présidentielle, la réforme est demandée au Premier ministre Jacques Chirac par un lettre adressée en juillet 1974 : « Dans la société contemporaine, les plus-values réalisées contribuent, d'une manière semblable aux revenus, à alimenter les ressources et le train de vie des contribuables. L'évolution de notre système fiscal vers la justice suppose que la notion de revenu englobe désormais l'ensemble des plus-values réalisées. Je vous demande de faire procéder à l'étude de la mise au point d'un texte généralisant l'imposition des plus-values au sein de l'impôt sur le revenu. »

Guy Delorme, alors directeur du cabinet du ministre des Finances Jean-Pierre Fourcade, dit de cette réforme qu'elle lui laisse, ainsi que celle des patentes, « un goût amer ». D'après lui, et son avis était largement partagé par la direction générale des impôts, il aurait suffi de combler les lacunes de la loi de 1963, désormais « entrée dans les mœurs », en imposant notamment les plus-values sur cession de valeurs mobilières qui échappaient jusque-là à toute imposition.

Le choix du Président Giscard d'Estaing fut inverse et la longue préparation du projet débuta par une commission Monguilan suivie d'un avis du Conseil économique et social (CES) qui tous deux préconisèrent la généralisation de

l'imposition des plus-values réalisées par des particuliers. Malgré les angoisses bruyamment exprimées, selon M. Cozian, « le projet gouvernemental n'avait rien d'oppressif. Le Parlement s'est chargé de l'émasculer. Aussi le texte définitif et défiguré est-il aux antipodes de ce « texte généralisant... » Qu'appelait le Président de la République. »

Certes, sans aller jusqu'à retenir comme définition du revenu imposable l'enrichissement net du contribuable au cours d'une période donnée, la loi constitue, sur le principe, rien de moins qu'une « nouvelle définition du revenu ». Mais la loi fut adoptée péniblement, après la discussion de « plus de 600 amendements qui contribuent à vider le texte de sa substance ». La réforme est prise au milieu des disputes internes à la majorité. Ainsi, Guy Delorme pourra écrire : « Je n'ai pas le souvenir d'une discussion plus violente, plus désordonnée, où tous les coups étaient permis et où le ministre trouva ses adversaires les plus acharnés dans les rangs de la majorité qui aurait dû le soutenir. » Jacques Chirac démissionne d'ailleurs de Matignon pendant ce même été, ce qui ne fut rendu public qu'à la rentrée... De nombreuses exonérations qui n'existaient pas dans la loi de 1963 sur les plus-values immobilières sont adoptées, ainsi qu'un système d'abattement pour durer de détention, ce qui suscite les critiques de l'économiste Pierre Uri qui avait préparé l'avis du CES. Cependant, malgré les faiblesses de cette loi de 1976, Valéry Giscard d'Estaing, maintint ses convictions en 1981. À une question lui demandant « compte-tenu du faible rendement fiscal de l'imposition des plus-values mobilières et immobilières et de leur complexité pour le contribuable, envisagez-vous leur maintien, leur modification ou leur suppression? », il répondit : « Le fait d'imposer des plus-values, lorsqu'il s'agit de gains qui sont parfois considérables, répond à une exigence d'équité. Il faut donc maintenir une législation sur ce point, mais une législation simplifiée, notamment en pratiquant des taux forfaitaires. »

Par ailleurs, toujours à propos de l'impôt sur le revenu, si la retenue à la source pour les salariés fut étudiée (J. Chirac, alors secrétaire d'État, préside une commission d'étude en 1967 sur ce sujet), la discussion préparatoire dans une DGI divisée sur ce sujet, n'aboutit pas. Il fallut encore pas moins de cinquante ans de

discussions et de controverses pour finalement faire tomber toutes les oppositions, administratives, syndicales et politiques, à ce projet.

2- L'égalité réelle : au regard des matières imposables

a) La réforme de la fiscalité immobilière (loi n° 63-254 du 15 mars 1963)

Au début des années 60 et depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, le secteur de l'immobilier jouissait d'un régime fiscal très favorable. En effet, la crise du logement de l'après-guerre due aux dommages de guerre, au vieillissement du parc immobilier mais surtout à l'urbanisation rapide, nécessitait un effort d'investissement que l'État assura par un financement direct (aide à la pierre) et indirect en soutenant notamment fiscalement l'investissement privé.

Mais ces mesures fiscales prises au coup par coup, sans politique d'ensemble, s'avèrent génératrices de graves défauts. Ainsi, Marc Jacquet, rapporteur général de la commission des finances, s'exprimait en ces termes : « Le régime fiscal de la construction immobilière, tel qu'il est actuellement conçu et appliqué, encourt deux graves reproches. Tout d'abord, il n'est pas neutre. De ce fait, il entraîne un certain nombre d'inégalités qui sont contraires non seulement à l'équité, mais à une saine politique du logement. D'autre part, à la suite de tolérances administratives, il laisse hors du champ d'application de l'impôt certains des profits, souvent considérables, retirés des opérations de construction. »

Le défaut de neutralité résidait dans le fait que les opérations de construction étaient soumises, du point de vue des impôts indirects, à une fiscalité hybride : droit d'enregistrement sur l'achat des terrains, taxe sur la valeur ajoutée sur les travaux immobiliers, taxes sur les prestations de services pour les frais généraux, droits d'enregistrement, à nouveau, sur la vente de l'immeuble achevé ou les cessions de parts lorsque, cas le plus fréquent, la construction était réalisée par l'intermédiaire d'une société. Ce cumul d'impôt pénalisait plus particulièrement les ventes d'immeubles achevés dont la valeur était la plus importante, si bien que les promoteurs étaient incités, pour diminuer le poids de

l'impôt, à céder les parts au tout premier stade de la construction se déchargeant ainsi au plus tôt, « sur leurs clients, des risques que comporte la construction des immeubles, ce qui n'est pas sain du point de vue de la construction ».

Pour pallier cet inconvénient «la réforme assujettit à la seule taxe sur la valeur ajoutée toutes les opérations de construction d'un immeuble depuis l'achat du terrain jusqu'à la livraison de l'immeuble achevé », ce qui avait non seulement le mérite de rationaliser et d'égaliser l'imposition, mais aussi d'en diminuer le poids en permettant le jeu des déductions en matière de TVA. De plus, la soumission de la production d'immeubles à la TVA signifiait, selon les termes du ministre des Finances lui-même que désormais : «la construction peut et doit être conçue dans une perspective de rationalisation, dans une perspective presque industrielle. »

Quant à l'imposition des profits de construction, le rapporteur général a pu, sans être contredit, déclarer : « Nul n'ignore que la construction immobilière, en France, est financée- en partie du moins - par une masse importante de capitaux privés dont les détenteurs tirent ainsi des profits substantiels en franchise d'impôt. Cette situation est connue, je dirai même qu'elle a été tolérée jusqu'à présent puisque l'administration elle-même a admis, par voie de circulaire, que l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et la surtaxe progressive n'étaient pas applicables aux opérations effectuées par des personnes n'ayant pas la qualité de professionnel.» En outre, en étendant aux profits de construction l'exonération d'IS prévue par l'article 206-1 du CGI en faveur des revenus tirés de la location d'immeubles, l'administration exonérait de fait les professionnels de la construction.

Afin de normaliser la situation fiscale sans perturber le financement des opérations immobilières, le Gouvernement opta pour une réintégration progressive des profits de construction dans le régime fiscal de droit commun. Ainsi, après la suppression de l'article 206-1 du CGI, un prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu de 15 % pour les bénéfices réalisés par les particuliers et une exonération sous condition de emploi pour les profits professionnels, furent établis. De plus, afin

d'ouvrir le financement de la construction aux petits épargnants, des sociétés immobilières d'investissement (SCPI, SIIC) furent instituées, les actionnaires de ces sociétés étant placés dans la même situation que s'ils étaient directement propriétaires des immeubles sociaux : c'est le régime dit de la « pierre-papier ».

Cette réforme sera complétée et poursuivie par la loi du 29 juin 1971 qui établit le nouveau régime fiscal des profits de construction. En effet, l'objectif du Gouvernement étant « d'aboutir à une imposition normale des profits de construction », le prélèvement (libératoire ou non selon le cas) de 15 %, passa à 25 % en 1966, à 30 % en 1972, 33,33 % en 1974, puis à 50 %. Au 1er Janvier 1982, les profits de construction des sociétés imposables à l'IS étaient soumis au taux de droit commun, à l'exception des entreprises de construction de logements (E.C.L.) qui ont bénéficié jusqu'en 1986 d'un régime aménagé. Enfin, au 1er janvier 1987, le prélèvement disparaissait et les profits réalisés par les personnes physiques et les sociétés assimilées entraient dans le droit commun des BIC.

b) L'extension du champ d'application de la TVA (loi n° 66-10 du 6 janvier 1966)

Comme Valéry Giscard d'Estaing l'a écrit dans la longue lettre, en forme de bilan de son action ministérielle entre 1962 et 1966, qu'il adressa au général de Gaulle après la nomination au ministère des Finances de Michel Debré, c'est l'aménagement de la fiscalité indirecte qui lui paraît primordial : « Alors que la fiscalité directe fait l'objet de toutes les critiques, c'est l'état actuel de la fiscalité indirecte qui, à mes yeux, est le plus incompatible avec notre niveau de développement économique et social. » C'est dire l'importance qu'il accorda au vote de la loi de généralisation de la TVA.

La loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 qui entrera en vigueur en 1968, étend le champ d'application de la TVA au commerce de détail et supprime, notamment, la taxe locale sur les ventes conformément à la VIe directive européenne. Philippe Rouvillois souligne que si la loi est promulguée au moment de l'entrée de Michel Debré à Rivoli, « les bases de la réforme, initiée à la DG/ par Dominique de la Martinière et Max Laxan, avaient été posées par une loi examinée, présentée et défendue par Valéry

Giscard d'Estaing au Parlement en 1965». Le ministre était convaincu de l'importance de généraliser la réforme promue par Maurice Lauré. Selon G. Delorme, sa « neutralité économique et l'habile construction technique qui l'assurait séduisirent Valéry Giscard d'Estaing. D'une manière générale, il portait beaucoup d'intérêt à la fiscalité, surtout lorsqu'elle satisfaisait son esprit logique, sa volonté de moderniser notre économie et sa conception libérale du marché : la TVA répondait parfaitement à ces préoccupations. En outre, ce projet s'inscrivait dans une perspective européenne. Il avait donc tout pour plaire au ministre : lors de la sérieuse préparation du texte, puis pendant les longues séances au Parlement, Valéry Giscard d'Estaing mit au service de cette grande et difficile réforme son génie politique et sa parfaite maîtrise des débats parlementaires. Telle fut la seconde cause du succès. » La généralisation se fera en réalité en deux temps malgré les critiques du directeur des impôts Dominique de La Martinière. La TVA ne sera étendue aux agriculteurs qu'en 1967 « à l'initiative de Michel Debré » et les débats parlementaires « furent très longs ». Mais les nombreuses difficultés techniques pour les commerçants avaient été aplanies, par un patient travail de persuasion préalable (v. infra). L'élargissement du champ d'application de la TVA se poursuivra au niveau européen comme au niveau français dans les années 1970, tout cela au service d'une rénovation économique du système fiscal.

B. UN SYSTEME FISCAL RENOVE

En quittant, en 1966, le ministère des Finances, Giscard d'Estaing peut écrire : « La fiscalité a été presque entièrement révisée. ». Cette rénovation du système fiscal français passait par sa modernisation, au service de la croissance que ce soit au niveau de la fiscalité des entreprises comme à celui de la fiscalité locale.

1- L'adaptation de la fiscalité des entreprises au développement économique (loi n°65-566 du 12 juillet 1965)

Afin de favoriser le développement de l'investissement et d'adapter la fiscalité à la concurrence internationale qui s'amorce, la grande loi du 12 juillet 1965 modifiant

l'imposition des entreprises et des revenus des capitaux mobiliers, modernise le régime fiscal des entreprises (fiscalité des groupes de sociétés) et atténue l'imposition des bénéfices distribués (création de l'avoir fiscal).

a) La modernisation de l'imposition des entreprises

Comme le soulignait le rapporteur général de la commission des finances en présentant ce projet de loi : « On ne peut attendre de ce projet de loi une simple action conjoncturelle [...] Il s'inscrit plutôt dans la perspective d'une adaptation de longue durée du statut de nos entreprises aux nécessités nouvelles de notre évolution économique et sociale. » De son côté le ministre des Finances précisait : « Ce sont des dispositions nouvelles visant à doter l'économie française d'un impôt sur les entreprises moderne et de type international. » Ainsi, le projet de loi proposa l'adoption d'un nouveau régime d'imposition des plus-values d'actif ainsi que l'adaptation de la fiscalité à la constitution et la gestion des groupes de sociétés.

Depuis 1934, en application de la théorie du bilan, toutes les plus-values constatées entre le début et la fin d'un exercice devaient être imposées, au titre de cet exercice. Toutefois, cette règle trop contraignante souffrait de nombreuses exceptions grâce au régime dit « du remploi » dont bénéficiaient seulement certaines entreprises, à l'exclusion en fait des petites et moyennes entreprises. La surimposition des plus-values réalisées lors de la cession d'actifs avait pour conséquence de paralyser la gestion des entreprises en ce qui concerne, notamment, leurs terrains. Cette rétention foncière qui décourageait les délocalisations d'entreprises du centre des villes vers la périphérie participait ainsi indirectement à la spéculation foncière.

Selon le ministre des Finances : « Le régime actuel d'imposition des plus-values, en France, est l'image de ce qu'était, traditionnellement, notre système fiscal, c'est-à-dire quelque chose de très lourd en apparence et de très creusé, à l'intérieur, par une multitude d'exceptions. Or nous sommes partisans d'une règle fiscale différente comportant un impôt plus modéré, mais s'appliquant à une assiette plus large. » En conséquence, s'inspirant du régime en vigueur aux États-Unis, le Gouvernement proposa une

imposition fondée sur la durée de détention de l'élément d'actif cédé en distinguant entre les plus-values à court terme et les plus-values à long terme. La plus-value à court terme, réalisée sur la cession de biens détenus depuis moins de deux ans ou sur des biens amortissables quelle que soit la durée de détention, est soumise à l'impôt de droit commun avec, toutefois, la faculté d'en étaler le paiement sur cinq ans. La plus-value à long terme, est quant à elle imposée au taux réduit de 10 %.

Le deuxième problème posé est celui des fusions. Dans les bilans des entreprises, les valeurs étaient, en règle générale, inférieures à leur valeur réelle actuelle. Lors d'une fusion, on est conduit à déterminer les valeurs réelles et, par conséquent, à dégager des plus-values, au moins apparentes, qui sont imposables. On pouvait ne pas procéder à la réévaluation et donc ne pas payer l'impôt, mais l'entreprise perdait alors la possibilité d'amortir les éléments d'actif sur leur valeur réelle, ce qui limitait les facultés d'auto-financement des entités fusionnées. Pour éviter cet inconvénient, la loi de 1965 prévoyait que les biens amortissables devraient être repris à leur valeur d'apport, les plus-values ainsi constatées étant imposables suivant le régime du court et du long terme. Les plus-values à court terme portant sur des biens amortissables paieraient l'impôt au taux normal de l'IS (50 % à l'époque), l'imposition étant étalée sur un délai de dix ans, tandis que pour les plus-values à long terme, les entreprises ne paieraient pas l'impôt au moment de la fusion, mais seulement au moment de la cession éventuelle du bien.

« On peut donc dire qu'en matière de fusion, nous aboutissons à un système fiscal qui doit être pratiquement neutre au regard des opérations de restructuration de l'économie française. » Pour compléter ce régime des fusions, la loi de 1965 aménage, en abaissant notamment le seuil de participation de la mère dans la filiale, le régime des sociétés mères et filiales qui permet la remontée en franchise d'impôt des bénéfices réalisés par la filiale. Ce soutien fiscal à la constitution des groupes de sociétés jouera un rôle important dans l'expansion des sociétés françaises à l'étranger.

En effet, dans une économie ouverte, il s'agissait d'élaborer un régime fiscal favorisant le commerce extérieur et « l'émergence des grands groupes français à vocation multinationale ». C'est ainsi que pour les entreprises d'une certaine importance, déjà implantées à l'étranger, il a été introduit en 1965, dans la législation française, la notion du « bénéfice mondial », qui permet à une entreprise française, en dérogation avec le principe de territorialité de l'impôt sur les sociétés, de faire masse de l'ensemble de ses gains et de ses pertes en France et à l'étranger au regard du fisc français. Toutefois, ce régime n'eut en pratique que peu d'application car il fut supplanté par le régime dit du « bénéfice consolidé » défini ainsi dans l'article 22 de la loi de 1965 :

« Les sociétés françaises agréées à cet effet par le ministre des Finances peuvent retenir l'ensemble des résultats de leurs exploitations directes ou indirectes, qu'elles soient situées en France ou à l'étranger, pour l'assiette des impôts établis sur la réalisation et la distribution de leurs bénéfices. Ainsi, le « bénéfice consolidé » « déroge quant à lui, non seulement au principe de territorialité, mais également au principe d'autonomie et de spécificité des entreprises au regard de l'impôt, principes qui s'effacent devant la notion de groupe d'entreprises constituant une entité économique. » Ce régime, précisé par un décret du 11 septembre 1967, et accordé uniquement sur agrément ministériel à une dizaine de grandes multinationales françaises, a permis l'expansion de ces grands groupes français à l'étranger. C'est grâce à ce régime fiscal, par exemple, que Renault a pu prendre une participation majoritaire dans Nissan, alors lourdement déficitaire. Toutefois, le régime de l'intégration fiscale (CGI, art. 223 A à 223 U) introduit par l'article de la loi de finances pour 1988 et aménagé à de nombreuses reprises, notamment par les lois de finances rectificatives pour 2006 et 2009, a fait l'objet d'une utilisation croissante par les groupes d'entreprises et s'est progressivement substitué au régime du bénéfice consolidé supprimé en 2011.

Au terme de l'exposé de ces nouvelles mesures fiscales concernant les entreprises, le ministre des Finances a pu conclure, s'adressant aux députés : « Je souhaite que ces longues explications vous aient convaincus que,

désormais, la fiscalité des entreprises pourra jouer dans notre pays un double rôle : son rôle normal, certes, qui consiste à collecter des ressources pour le Trésor public de façon à faire face aux dépenses budgétaires, mais le rôle, aussi, d'un instrument d'adaptation et d'équipement des entreprises qui vont affronter, en portant nos couleurs, la compétition internationale.»

b) L'atténuation de l'imposition des bénéfiques distribués : la création de l'avoir fiscal

Revenant sur les réformes introduites par la loi du 17 juillet 1965, Guy Delorme écrit dans ses mémoires : « Les nouvelles règles proposées pour l'imposition des plus-values et pour les fusions soulevèrent bien des questions et des réserves ; elles furent finalement approuvées et trente ans après, elles sont encore utilisées. En matière fiscale, la longévité est toujours une preuve de succès. Il n'en fut pas de même de l'avoir fiscal: celui-ci suscita et continue de susciter beaucoup de critiques.

Il est vrai que cette réforme, même si elle était nécessaire, a suscité beaucoup de critiques et a été mal comprise et mal acceptée par l'opinion, en dépit des efforts d'explication déployés par le ministre lui-même.

Jusqu'en 1965, les bénéfiques distribués étaient soumis à une double imposition : ils étaient taxés à l'impôt sur les sociétés lors de leur réalisation, puis imposés à l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés chez l'actionnaire, lors de leur distribution. Le ministre des Finances montra même qu'en 1958, avant la suppression de la taxe proportionnelle, la taxation avait atteint son « Everest fiscal » avec un triple prélèvement : l'impôt sur les sociétés au taux de 50 %, puis la taxe proportionnelle au taux de 24 % et enfin l'impôt sur le revenu au taux progressif. Ce qui faisait dire au rapporteur général : « Il convient de reconnaître que ce régime est plus lourd en France - et même beaucoup plus lourd, disons-le franchement - que dans les autres pays du Marché commun. Au moment où nous allons entrer pleinement dans le Marché commun, cette disparité risquerait d'égarer notre épargne à l'étranger...» En effet, la plupart des pays européens avaient atténué cette double imposition. Ainsi, l'Allemagne pratiquait la méthode dite du double taux. Le taux normal de l'IS (55 % à l'époque en RFA) était appliqué

sur les bénéfiques conservés en réserve tandis que le taux réduit de 15 % bénéficiait aux distributions de bénéfiques. Cette méthode ne fut pas adoptée par le Gouvernement car elle aurait profité de la même manière aux résidents en France et aux non-résidents. Or, les auteurs du projet voulaient pénaliser les Français qui avaient choisis de s'expatrier pour payer moins d'impôts, c'est pourquoi la solution du crédit d'impôt, dénommée « avoir fiscal », fut retenue plutôt que la méthode du double taux.

Ainsi fut créé l'avoir fiscal, crédit d'impôt égal à 50 % des bénéfiques distribués. Cette créance d'impôt constitue un revenu qui s'ajoute au dividende avant d'être déduit de l'impôt dû par le contribuable sur la totalité de ses revenus. Si le montant de l'avoir fiscal excède l'impôt dû, l'avoir fiscal non imputable est remboursé au contribuable personne physique. Le remboursement n'est pas autorisé pour les personnes morales. Ce régime mis en évidence par la regrettable affaire de la feuille d'impôt de Jacques Chaban-Delmas a contribué à faire apparaître dans l'opinion publique l'avoir fiscal comme un cadeau fait aux plus riches contribuables, en dépit des trésors de pédagogie déployés par le ministre des Finances venu lui-même, à une heure de grande écoute, expliquer au tableau noir le principe de l'avoir fiscal.

Cependant, insensibles à ces critiques, d'autres pays imitèrent l'avoir fiscal français. Ainsi, l'Allemagne renonça au double taux pour instituer un crédit d'impôt à 100 %. En France, l'arrivée au pouvoir d'une majorité socialiste, en 1981, n'entraîna pas l'abrogation de l'avoir fiscal. Bien au contraire, l'avoir fiscal au taux de 50 % fut conservé, même lorsque le taux de l'IS passa à 33,33 %, ce qui aboutit à supprimer totalement la double imposition, comme en Allemagne. Toutefois, ce régime d'imposition des dividendes qui pouvait inciter à certaines pratiques d'optimisation fiscale à la limite de la fraude (voir l'affaire des fonds turbo), se révéla difficile à gérer notamment au niveau international et se heurtait, au niveau communautaire, aux principes de l'égalité de traitement et de la libre circulation des capitaux. Il fut donc progressivement abandonné. La France elle-même y renonça en 2005 (loi n° 2003-1311 du 30 déc. 2003 de finances pour 2004, art 93).

Finalement, si la modernisation de l'imposition des entreprises reste une réussite, il n'en fut pas de même de la réforme de la fiscalité locale qui laissa, comme celle des plus-values des particuliers, un « goût amer » à Guy Delorme et lui inspira peut-être cette réflexion désabusée mais réaliste : « Dans notre pays, il faut parler de réformes sans en faire ou en faire sans en parler.

Mais si on parle de réformes et si on les réalise, le risque est grand de voir tous les conservateurs, même ceux qui ne sont pas concernés, s'unir contre ces projets en utilisant toutes les formes de défenses, y compris les moins raisonnables. »

2- L'adaptation de la fiscalité locale aux nouvelles réalités économiques (loi n° 75 678 du 29 juillet 1975)

Enfin, c'est la totalité du système fiscal français qui est rénovée durant cette période avec la réforme de la fiscalité locale engagée dès les débuts de la Ve République. Tout avait commencé avec l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 qui posa le principe d'une modernisation du système fiscal local. Il faut attendre plus de dix ans pour que ces transformations soient adoptées. La loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973 sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale substitue à partir du 1er janvier 1974 trois nouvelles taxes aux anciennes contributions foncières et mobilières : la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe d'habitation. Instaurée par la loi du 29 juillet 1975, la taxe professionnelle complète le dispositif en remplaçant à partir du 1er janvier 1976 la contribution des patentes. Là encore c'est un impôt plus moderne et surtout plus juste qui a été recherché ; c'est ce que rappelle le président à Colmar : « une profonde réforme des impôts directs locaux a été décidée en 1974. [...] La loi du 19 juillet 1975 [...] a remplacé, sans regret, l'antique patente par une taxe professionnelle incontestablement plus juste ». Il est vrai que ladite taxe professionnelle ne sera pas exempte de dures critiques, notamment de la part de Jacques Chirac, pourtant le Premier ministre qui avait signé le projet de loi. La base d'imposition, qui comprenait dans le premier projet de loi déposé début 1974 non seulement les salaires,

la valeur locative des locaux et des outillages mais aussi le bénéfice net, fut amputée des bénéficiaires quand le nouveau projet fut déposé en mai 1975. Cela réduisit profondément l'imposition pour les commerçants mais déséquilibra fortement cet impôt au détriment des industriels (ce jeu de vases communicants étant facilité par un système qui était encore à l'époque basé sur la répartition). Plus d'un million de petits contribuables furent dégrevés pendant que d'autres voyaient leur impôt doubler, voire tripler. En outre, dans une période de chômage grandissant, l'imposition de la masse salariale apparut rapidement comme antiéconomique. Au fil des ans, les plafonnements de cotisations, les écrêtements de base d'imposition, les réductions d'impôt se sont succédés faisant de la taxe un monstre informe, pratiquement inviable et pesant de plus en plus lourd sur le budget de l'État, obligé de prendre en charge tous ces aménagements qui représentaient le quart du produit de la taxe. Cet impôt mal conçu ne dépassa pas, mais atteignit quand même, l'année 2010.

Quelles que soient les limites de certaines de ces réformes, elles transformèrent profondément le système fiscal français et sont encore à l'origine de notre système actuel. Valéry Giscard d'Estaing compléta cet intérêt pour le droit fiscal matériel par une attention soutenue aux procédures fiscales, dont les évolutions avaient suscité tant de réactions lors de la crise poujadiste. Il s'agissait donc désormais de rapprocher l'administration fiscale des contribuables.

2- L'AMELIORATION DES RAPPORTS ADMINISTRATION-CONTRIBUABLES

L'amélioration des rapports entre l'administration et les contribuables passe d'abord par un effort de simplification des procédures et de pédagogie fiscale afin d'expliquer le sens de l'impôt et de démontrer son équitable application. Cela fait, il semble possible d'instaurer un dialogue direct, permanent et confiant entre l'administration et les contribuables afin de prévenir les risques de conflit.

A- SIMPLIFICATION DES PROCEDURES ET PEDAGOGIE FISCALE

La crise poujadiste des années 1950 avait fortement ébranlé une DGI en pleine transformation modernisatrice. Au même moment les études de psychologie fiscale montrent que si le principe de l'impôt est de plus en plus admis, les contribuables sont particulièrement affectés par les divers désagréments liés aux techniques de déclaration des revenus et de collecte des impôts. Pendant ses douze années au ministère des Finances, V. Giscard d'Estaing mène une politique constante de clarification des procédures et de pédagogie fiscale pour convaincre les contribuables de l'utilité et de la justice des importantes réformes fiscales de la période, dont il s'agit ainsi de faciliter la mise en œuvre.

1- La simplification et l'harmonisation des procédures en matière fiscale

L'amélioration des rapports passe d'abord par la simplification et l'harmonisation des procédures contentieuses en matière fiscale. Une initiative parlementaire l'avait demandée lors de la discussion de la réforme de 1959, mais Giscard d'Estaing relie la loi adoptée le 27 décembre 1963 à la réforme de l'administration fiscale amorcée en 1948 : Il s'agit « de rapprocher et d'unifier les structures des administrations et la législation fiscale ». Sans toucher à la répartition des compétences juridictionnelles contentieuses, la loi « poursuit quatre objectifs : unifier les règles de la procédure contentieuse, unifier le droit de répétition de l'administration, unifier la procédure de vérification des déclarations, enfin [...] unifier les pénalités applicables aux infractions ». La loi rapproche ainsi le régime des différents impôts en établissant pour tous un titre exécutoire qui n'existait que pour les impôts perçus par voie de rôle. L'avis de mise en recouvrement permet de généraliser, dans un délai uniforme, la procédure de réclamation préalable au directeur des impôts, obligatoire avant de saisir le juge. La procédure de la commission départementale est étendue à tous les contribuables. Le délai de reprise de l'administration n'est pas unifié pour tous les impôts mais devient identique pour les principaux d'entre eux : l'imposition des revenus et bénéfiques et de la TVA. L'unification des pénalités fiscales est aussi marquée par la généralisation à l'ensemble des impôts de la modulation en fonction de la bonne foi du

contribuable ainsi que de la procédure de taxation d'office. C'est l'occasion pour le ministre d'affirmer ses convictions à propos de la lutte contre la fraude fiscale : « Trop souvent, la fraude fiscale caractérisée [...] Est auréolée dans notre pays d'un certain prestige ou d'une certaine complaisance parce qu'elle serait le trait distinctif et flatteur de ceux qu'on appelle les « malins », qui savent tourner à leur profit la loi fiscale. Une telle attitude est indigne d'un pays civilisé. Il faut appeler les choses par leur nom et admettre que la fraude fiscale délibérée est une faute vis-à-vis non seulement du Trésor, mais aussi des contribuables honnêtes. Elle apporte un trouble grave dans les règles de la concurrence, elle frustre la collectivité ou les collectivités des recettes nécessaires pour couvrir les dépenses d'intérêt général dont vous connaissez le caractère et la nécessité ». Les procédures permettent ainsi de garantir la justice fiscale que l'on recherche par la réforme des règles de fonds. Giscard d'Estaing ministre avait de très grandes ambitions en matière de lutte contre la fraude. L'inspecteur des finances J.-M. Delettrez rapporte ainsi qu'il « s'était fait fort de faire disparaître la fraude comme phénomène sociologique d'ici 1975 ». Il précise, pour sa part : « Je m'y suis attelé [...] sans grand espoir [...] Mais avec conviction ». Pour autant, cette transformation des procédures n'est pas uniquement réalisée aux dépens du contribuable. Il faut à ce sujet citer la loi n°70-601 du 9 juillet 1970, qui généralise la garantie contre les changements de doctrine de l'actuel article L. 80 A du LPF, ainsi que la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédures aux contribuables en matière fiscale et douanière.

2- La pédagogie fiscale

Il faut aussi expliquer le sens de l'impôt et démontrer son équitable application. La pédagogie fiscale pendant la période giscardienne a d'abord pris la forme de commission de concertation préalable aux réformes. Comme ce fut le cas pour celle de l'impôt sur le revenu en 1959 ou pour celle élargissant l'application de la TVA. Cette « mise en œuvre concertée » permet de convaincre les représentants des entreprises de l'intérêt qu'ils ont à la neutralité de la TVA par opposition aux charges liées à l'ancienne taxe à la production. Mais Valéry Giscard

d'Estaing a aussi institué une commission d'étude de la patente en avril 1970, qui prépare la réforme qui sera finalement celle de la taxe professionnelle en 1975. Si la méthode a très bien fonctionné pour la TVA, il n'en est pas allé de même en matière d'impôt sur le revenu. Les propositions formulées en 1959 étant trop timorées, le secrétaire d'État (!) avait alors complètement réécrit le projet en assumant une réforme d'ampleur.

Cette pédagogie fiscale sera surtout la mission du Conseil des impôts chargé, tout d'abord, d'examiner l'équitable répartition du poids de l'impôt sur le revenu entre les différentes catégories de contribuables, avant d'élargir sa mission de réflexion et de proposition à l'ensemble du système fiscal. En effet, aux termes du décret du 22 février 1971, il a pour mission « de constater la part de l'impôt sur le revenu supportée par chaque catégorie socio-professionnelle et de mesurer l'évolution de cette part, compte tenu de la situation économique et démographique de la catégorie concernée ». On voit que son objet était circonscrit à la protection des contribuables par leur information (cela explique que cette mission soit confiée à une juridiction indépendante et spécialisée en matière financière, à laquelle l'organisme est « associé »), mais dès son installation, Valéry Giscard d'Estaing précise dans son discours que sa mission est beaucoup plus vaste. Il s'agit ni plus ni moins que de « ré- concilier les Français avec leurs impôts, simplifier et réduire les formalités, rendre intelligible la conception des impôts... qui offre une nouvelle illustration du rôle que peut jouer la magistrature financière⁸⁹ ». Il précise aussi que « Le Conseil des impôts [doit] contribuer à une meilleure information de l'opinion publique et conférer ainsi au débat fiscal, qui est inhérent à toute société démocratique, l'objectivité et la sérénité nécessaires ».

B- Instauration du dialogue administration-contribuables

L'amélioration des relations entre le fisc et les contribuables passe par l'instauration d'un dialogue direct et confiant entre eux : ce sera la mission des centres de gestion agréés (loi n° 74-1114 du 27 décembre 1974) s'adressant aux commerçants, artisans et petites entreprises, bientôt étendue aux professions libérales avec

la création des associations de gestion agréées (loi n 76-1232 du 29 décembre 1976). Ensuite l'administration des impôts s'ouvrit au dialogue avec tous les contribuables en acceptant même sa remise en question (médiation) et en facilitant à tous l'accès à la documentation fiscale.

1- Le dialogue avec les professionnels : les centres et associations de gestion agréés

L'institution de ces organismes trouve son origine dans la proposition de création de centres comptables conventionnés faites par Valéry Giscard d'Estaing lors des débats parlementaires de 1972: « J'attends de la création de ces centres comptables conventionnés un allègement des formalités incombant aux commerçants et artisans choisissant le régime d'imposition simplifié ... Le centre se chargera de tenir la comptabilité commerciale et fiscale de d'entreprise : il sera responsable devant le Trésor de la régularité des comptabilités ainsi établies à partir des documents bruts fournis par les contribuables. Aussi, les vérifications fiscales se dérouleront-elles au niveau du centre ; les seuls contrôles exercés sur les entreprises concerneront la sincérité des documents remis au centre. La création des centres comptables conventionnés procédera de l'esprit de concertation ».

La création des centres de gestion agréés répondait à certains objectifs d'une politique fiscale ambitieuse qui visait notamment à « créer les conditions, non seulement d'un apaisement fiscal, mais d'un acquiescement fiscal ; à éliminer la fraude comme phénomène social et à supprimer les antagonismes entre les catégories socio-professionnelles en établissant entre toutes une véritable équité fiscale qu'elles reconnaissent comme telle ».

« Le constat qui avait présidé à cette réforme était simple : à l'origine des erreurs commises par les contribuables, il y a souvent une ignorance, parfois volontaire, de textes fiscaux compliqués et changeants. Ceci est spécialement vrai dans le monde des petites entreprises, où l'on ne dispose pas des moyens nécessaires pour bien connaître et donc bien respecter la loi fiscale. D'où l'idée de bon sens suivante : offrons à ces chefs d'entreprises modestes une structure auprès de laquelle ils trouveront une assistance juridique et comptable et, surtout, la sécurité fiscale. Pour

atteindre ce résultat, un inspecteur des impôts est habilité dans chaque centre de gestion à répondre à toutes les questions de principe et ses réponses engagent l'administration ; aussi, un contribuable de bonne foi, qui s'est conformé à ces règles, est sûr d'éviter un redressement fiscal qui serait fondé sur une interprétation différente des textes ».

Outre l'amélioration de la sécurité fiscale, la création des centres et des associations de gestion agréés avait pour objectif le rapprochement des conditions d'imposition des commerçants, artisans et membres de professions libérales de celles des salariés et plus particulièrement pour les centres de gestion agréés, l'amélioration de la gestion des adhérents ainsi que l'assistance pour les questions de droit, de comptabilité et de fiscalité. « Cette réforme était une révolution, et pas seulement pour les contribuables : pour l'administration fiscale aussi, elle exigeait une conversion, puisque les fonctionnaires des impôts allaient passer d'un contrôle répressif a posteriori à une assistance technique a priori. La prévention se frayait une place à côté de la répression. Cette réforme, qui a joué un rôle décisif pour améliorer la justice fiscale dans notre pays dans un climat serein, a rencontré un très grand succès. »

En effet, ces organismes regroupent actuellement environ un million d'adhérents et le décret n° 2021-1303 du 7 octobre 2021 vient d'élargir dans une logique de renforcement de leur attractivité, les prestations que peuvent rendre les centres de gestion et associations agréés aux entreprises et professionnels (adhérents et non-adhérents).

2- Le dialogue avec tous les contribuables :

Déjà, Maurice Lauré, dans son Traité de politique fiscale, souhaitait que les administrations fiscales s'inspirent des méthodes de « public relations » du secteur privé et traitent les contribuables comme des clients. Cette idée allait se concrétiser en 1977 par la création de la direction générale des relations avec le public. En outre, il fallait aussi éviter, lors des contrôles, que le dialogue entre l'administration et le contribuable ne devienne trop rapidement conflictuel, d'où la mise en place d'une médiation fiscale.

a) La création de la direction générale pour les relations avec le public

L'initiative de cette création revient à Raymond Barre, alors Premier ministre et ministre des Finances, mais la réussite de cette innovation est due en grande partie à Guy Delorme auquel fut confiée la mise en place de cette direction. Ce dernier avait déjà, en tant que directeur de cabinet du ministre des Finances, œuvré avec un organisme qui préfigurait cette direction : le comité des usagers installé par le ministre Jean Pierre Fourcade afin d'être consulté sur les projets visant à améliorer le service du public. L'idée qui présida à la création, par le décret n° 77-473 du 6 mai 1977, de cette direction générale était simple : « pour améliorer les services rendus, il faut rapprocher l'administration des finances de ses divers publics ; ainsi, les agents des finances, mieux informés des véritables problèmes de nos concitoyens, pourront les traiter avec plus d'efficacité ; et comme ces efforts seront déconcentrés, les chances de trouver des solutions adaptées seront accrues ».

Ainsi, le directeur général avait pour mission d'animer et de coordonner l'action des services centraux et déconcentrés du ministère dans les domaines de l'information des contribuables, l'accès aux procédures économiques et financières ainsi que la formation des personnels en matière de relations avec le public, accueil et consultation des usagers. L'action de cette administration de mission dotée d'un personnel très réduit a permis de faire prendre conscience à tous les responsables de l'administration fiscale de l'importance des relations publiques. On doit notamment à son action les campagnes d'information et d'aide aux contribuables lors de la déclaration de revenus, la création et la diffusion des dépliant d'information fiscale, l'institution de la fiche de visite et l'organisation des relations avec les médias (centres régionaux pour l'information et la communication). Au total, un meilleur accueil et une information fiable et rapide ont nettement diminué le nombre des réclamations et amélioré l'image de l'administration dans le public.

Toutefois, lorsque la réclamation est formulée sans trouver de solution, la médiation peut encore éviter le contentieux.

b) La médiation fiscale

Lorsque s'engage une vérification fiscale, il est indispensable que le contribuable vérifié

connaisse l'étendue des pouvoirs de l'administration et les limites de ses obligations afin qu'il ne se sente pas désarmé face au vérificateur ; tel est le but poursuivi par la charte du contribuable vérifié dont le ministre de l'économie et des finances, à l'occasion du vote de la loi de finances pour 1975, annonça l'institution en ces termes : « La rigueur pour les fraudeurs ne veut pas dire la tracasserie systématique des contribuables honnêtes. [...] J'ai donc approuvé les termes d'une charte du contribuable vérifié qui sera rendue publique et remise à tous les chefs d'entreprise au moment des vérifications afin que leurs droits et les devoirs de l'administration soient clairement précisés, et pour que la rigueur du contrôle ne se traduise pas par l'inquisition ». Cette charte d'origine administrative a reçu la consécration législative par la loi du 8 juillet 1987 modifiant les procédures fiscales et douanières qui l'a rendue opposable à l'administration et qui oblige cette dernière à la remettre au contribuable vérifié préalablement à toute vérification. Désormais dématérialisée, la charte est consultable sur le site de l'administration.

Même informé de ces droits et assisté par un conseil, le contribuable vérifié peut se sentir « en situation d'infériorité technique, voire intellectuelle, vis-à-vis de l'inspecteur » si bien qu'il ne pourra engager avec lui un véritable dialogue, lui permettant éventuellement de discuter le point de vue de son interlocuteur. Certes, le recours hiérarchique reste ouvert au contribuable qui estime n'avoir pas été entendu par l'inspecteur, mais ces « voies de recours, depuis le directeur départemental des impôts jusqu'au ministre lui-même... les contribuables modestes hésitent souvent à les utiliser, parce qu'elles sont pour eux anonymes et lointaines. Pour améliorer cette situation, le ministre décida que, dans chaque département, un fonctionnaire de rang élevé serait chargé de répondre au contribuable qui souhaiterait porter à sa connaissance les conditions du déroulement ou les résultats du contrôle dont il fait l'objet. »

Afin de ne pas être confondu avec le médiateur de la République nouvellement institué par la loi n° 73- 6 du 3 janvier 1973 et de ne pas se heurter à l'opposition des services fiscaux qui regardaient avec méfiance ce nouvel échelon hiérarchique susceptible d'alourdir la procédure et de la rendre plus contraignante

pour le vérificateur, ce fonctionnaire chargé de répondre aux contribuables fut dénommé « interlocuteur départemental ». En dépit des réserves suscitées par son institution, l'interlocuteur départemental est resté un élément incontournable de la procédure de vérification. Il a même inspiré un approfondissement et une généralisation du dialogue entre le contribuable et l'administration fiscale avec la création du médiateur du ministère des Finances (décret du 26 avril 2002) ainsi que celle du conciliateur fiscal départemental qui a pour mission de trouver des solutions amiables aux litiges, autres que ceux liés aux vérifications, qui opposent les contribuables à l'administration fiscale.

Ainsi, au cours de ces vingt années d'activité gouvernementale, Valéry Giscard d'Estaing aura directement ou indirectement mis en œuvre ou inspiré les réformes permettant à la fois d'accroître le rendement fiscal et de permettre une meilleure acceptation de l'impôt. Par son action il a largement contribué à pérenniser les institutions de la Ve République. D'une certaine manière on peut dire que « l'autre grand président » comme le qualifie l'un de ses biographes, aura parachevé l'œuvre entreprise en 1958 par le général de Gaulle.

Écarté de la présidence française en 1981, Valéry Giscard d'Estaing, fort de son expérience et de ses convictions européennes s'engagea dans la relance du processus d'intégration politique de l'Europe. Mais là encore, dans son projet « Europa » l'impôt tient une place centrale : « Le problème de la fiscalité est plus complexe, mais il est central. Il est probable que l'unification fiscale sera la réalisation la plus ressentie, la mieux vécue, par la population d'Europa : la même monnaie, les mêmes impôts ! Une fois cette pratique mise en place, l'opinion n'acceptera plus qu'on revienne en arrière ». La création d'un véritable impôt européen envisagée en juillet 2020 dans le cadre du plan de relance européen « Next Generation EU » est un premier pas dans cette voie.

Les décisions financières et fiscales de crise : le cas des crises sociales

Michel Le Clainche Lavoisier/ Président de l'Association de soutien à la revue Gestion & Finances Publiques

Gestion & Finances Publiques 2022/1

L'analyse de cinq cas montre que, si les crises sociales perturbent les décisions fiscales et financières, dans le moyen et long terme, elles retrouvent leur utilité et leur efficacité.

En grec, krisis désigne la décision qui met fin à un problème ; en latin, crisis est un terme médical qui signifie une rupture d'équilibre.

Pour Jacques Attali (Attali, 1998), la crise est « un moment de transition entre deux transitions ». Les idées de déséquilibre, de rupture, de transition brusque caractérisent bien les situations de crise.

On pourrait retenir une conception étroite des crises sociales correspondant au champ des politiques et des finances sociales (déficit de la sécurité sociale, réforme des retraites...) On retiendra de préférence une conception large de la crise sociale, qui est d'ailleurs la plus usuelle. Les crises étudiées ici seront des situations de déséquilibre affectant le bon fonctionnement de la société quelle qu'en soit l'origine. La crise sociale, c'est le délitement (ou la menace de délitement) de l'ordre social: menaces sur le fonctionnement régulier des institutions, sur la paix civile, sur la marche de l'économie, sur les relations sociales... On retiendra cinq exemples contemporains : les événements de mai 1968 qui demeurent plus de cinquante après l'archétype des crises sociales contemporaines ; les grandes grèves de la fin 1995 à la suite du plan Juppé sur les réformes des retraites et de la sécurité sociale; les révoltes fiscales en 2013, notamment celle des bonnets rouges en réaction à l'écotaxe poids lourds ; la crise des Gilets jaunes en 2018-2019 ; la menace d'une possible crise sociale post crise sanitaire en 2021.

Chaque crise est différente dans ses causes, dans son déroulement comme dans ses dénouements. Mais toutes présentent des

points communs : mouvement global et populaire ; pertes des repères ; perte de contrôle de la part des pouvoirs publics ; conséquences économiques, sociales, culturelles importantes...

Les cas choisis sont ceux de crises « éruptives» qui ont pris de court les responsables politiques et financiers. Il est possible que des crises sociales résultent d'une lente évolution, par exemple, le déclin progressif d'une catégorie socio-professionnelle, mais elles se traduisent un jour ou l'autre par une « explosion », ce qui nous ramène au sens usuel. Une autre distinction est plus utile pour notre sujet, entre les crises dont l'origine est une décision financière, visant à faire des économies ou à augmenter les recettes (1995, 2013, 2017) et celles dont l'origine est exogène aux finances publiques (mai 68, crise sanitaire) tout en ayant des répercussions financières.

Dans un tel contexte de crise sociale, les décisions financières et fiscales de crise sont les décisions budgétaires, fiscales, mais aussi monétaires, prises par les pouvoirs publics (aux niveaux national, local et européen) en relation avec la crise. Les décisions ne sont pas des objets auto-nomes et purement juridiques (Desmoulin C. et G., 2013); elles ont une dimension sociologique (Leroy, 2007 ; Bézes et Siné, 2011); elles traduisent des politiques publiques qui sont conçues par les décideurs politiques et administratifs et influencées par des coalitions entre groupes sociaux (Hassenteufel et Saurugger, 2021).

Peut-on repérer des modèles de décisions financières dans le cas des crises sociales ? Il y a bien évidemment une opposition forte entre des crises qui contestent l'ordre social et des

décisions financières qui en sont justement un élément constitutif. Mais le sujet ne se réduit pas à la confrontation entre une situation « révolutionnaire » et des décisions « conservatrices ». Des nuances apparaissent dans une vision moins manichéenne et plus dynamique si on prend en compte le facteur temps. Ce qui caractérise la gestion financière des crises, c'est en effet la gestion des différentes temporalités : prévoir, prévenir, gérer, dépasser, préparer l'après-crise, reconstruire, tirer les leçons... À partir des cinq cas sélectionnés de crise sociale, on étudiera donc successivement les décisions financières pendant les crises sociales et les décisions financières post crise.

Pendant les crises, les décisions financières sont perturbées. À moyen et long terme, les décisions financières contribuent à la recherche de nouveaux équilibres.

1- Pendant la crise sociale : La défaite des décisions financières ?

Les crises sociales se caractérisent le plus souvent par leur imprévisibilité, leur soudaineté et leur effet de débordement des règles habituelles. Les décisions financières, lourdement encadrées par des normes et des habitudes, apparaissent secouées par ces épreuves : avant la crise, elles permettent rarement d'anticiper ; pendant le déroulement de la crise, elles s'adaptent sous la contrainte ; à la fin de la crise, elles apparaissent souvent, mais pas toujours, vaincues.

A. Les origines de la crise sociale : Les décisions financières permettent rarement d'anticiper

Les décisions financières n'anticipent pas les crises et lorsque la crise arrive, elles résistent. Les décisions financières n'ont pas vocation à prévoir l'avenir surtout lorsqu'il est complexe et à forte composante sociologique. La décision budgétaire est enfermée dans un calendrier fondé sur l'annualité. Les lois de programmation et la gestion triennale de l'élaboration budgétaire, qui sont de création récente, restent des outils frustrés qui prolongent les courbes sans examiner tous les possibles. Les décisions financières font l'objet de prévisions à court et moyen terme (2 à 5 ans) à partir de modèles pilotés par la direction du Trésor (Opale), mais il s'agit toujours d'un

suivi conjoncturel et pas du tout de prospective.

Les crises sociales sont d'ailleurs rarement prévisibles. On ne reprochera pas aux décideurs financiers de ne pas avoir prévu les crises ayant des causes exogènes: ni mai 68, ni la crise sanitaire en 2020 n'ont été anticipés par les sociologues ou par les experts de la santé publique. En revanche, même les crises dont l'origine est principalement financière n'ont pas été anticipées (grèves du secteur public du 24 novembre au 15 décembre 1995 ; bonnets rouges en 2013 à la suite de la mise en place de l'écotaxe poids lourds ; Gilets jaunes en 2018). Pire encore, il arrive que les politiques financières créent un terreau favorable à la crise et à son extension. En 2013, au moment de la crise des bonnets rouges, la simultanéité d'évènements manifestant un malaise fiscal est impressionnante : « choc fiscal » de 2012 sur les hauts revenus et les entreprises, révolte des pigeons en septembre 2012 contre la taxation des plus-values sur les actions, contestation du projet de taxation à 75 % des plus hautes rémunérations, mouvements des poussins, des bonnets oranges ou verts, des asphyxiés, des sacrifiés..., exil fiscal de Gérard Depardieu, affaire Cahuzac et, pour finir, reconnaissance du « ras-le-bol fiscal » par le ministre des finances Pierre Moscovici en août (Le Clainche, 2019 ; Salin, 2019). En 2018, avant la crise des Gilets jaunes, s'enchaînent aussi la suppression de l'ISF, la réforme de la fiscalité des revenus financiers, la baisse de l'impôt sur les sociétés, la hausse de la CSG, la réforme des allocations logement...

Dans les trois cas de crise sociale dont l'origine est une décision financière, en 1995, en 2013 et en 2018, les mesures étaient considérées comme techniquement justifiées et opportunes du point de vue de la logique financière. Elles généraient des économies mais aussi des effets positifs du point de vue social : suppression d'inégalités dans les régimes de retraites, application du principe pollueur-payeur, fin des avantages aux carburants les plus polluants. Les promoteurs de la réforme ont sous-estimé les oppositions et n'ont même pas imaginé les effets négatifs de leur projet : la menace sur la gestion autonome des retraites et de la sécurité sociale ressentie par les partenaires sociaux, les effets territoriaux de la taxe transport notamment en

Bretagne, le coût des transports des usagers captifs de l'automobile en milieu rural et suburbain. Dans les trois cas, des concertations ont bien eu lieu mais elles ont été limitées au temps de la préparation des réformes et circonscrites à un cercle de représentants intermédiaires qui se sont trouvés rapidement débordés.

À chaque fois, les gouvernants ont commencé par refuser de faire machine arrière devant la contestation et ont tenté de maintenir les décisions financières contestées : le plan Juppé, l'écotaxe poids lourds, l'augmentation du prix de l'essence ont fait l'objet de déclarations des Premiers ministres assurant que les décisions contestées ne seraient pas remises en cause.

Il arrive cependant que des décisions financières impopulaires ne dégèrent pas en crise sociale : en 2003, en 2010 et 2014, les réformes des retraites Fillon (alignement du régime de la fonction publique sur celui du secteur privé), Woerth (report de l'âge légal de départ) et Touraine (allongement de la durée de cotisations pour bénéficier de la retraite à taux plein) ont été imposées par le gouvernement malgré d'importantes manifestations et grèves qui n'ont pas dégénéré en crise sociale en raison d'un rapport des forces politiques et sociales plus favorables aux réformes.

B. Le déroulement de la crise sociale : les décisions financières aident à faire face à l'urgence

Pendant la crise sociale, les finances publiques vont être ébranlées par la crise sociale, puis mobilisées pour corriger les effets immédiats de la crise.

La situation créée par la crise est souvent insaisissable pour les pouvoirs publics. Aux revendications d'origine se sont souvent agrégées d'autres sources de mécontentement très diverses qui rendent difficile la recherche d'une issue. Les grèves de 1995, les révoltes fiscales de 2013 et le mouvement des Gilets jaunes avaient précisé- ment pour origine des décisions financières mais les revendications ont rapidement été élargies à des questions de société assez éloignées des points de vue strictement financiers et fiscaux (Balibar et autres, 2018 ; Le Clainche, 2019). Inversement, des crises exogènes peuvent avoir un volet

financier essentiel. C'est le cas des conséquences financières des accords de Grenelle en juin 1968. C'est aussi le cas de la crise sanitaire, puisqu'au moment de l'amélioration de la situation pandémique au début de l'été 2021 des alertes ont été exprimées sur les risques de crise sociale résultant du creusement des inégalités (Brunner et Maurin, 2021), de la vulnérabilité des entreprises aidées pendant la crise, de la nécessaire reconversion d'une partie de l'économie (v. par exemple, le dossier « Après le Covid, la crise sociale » (Médiapart, 2021) ou la longue conversation du Président de la République dans la revue *Zadig* en mai 2021 (Macron, 2021).

À la rigidité de la décision financière s'opposent la mobilité et la créativité des contestataires : les décideurs en finances publiques (politiques ou administratifs) ne vivent pas sur la même planète que les acteurs des mouvements sociaux et ne parlent pas le même langage. La créativité des contestataires déborde la rationalité financière. Les slogans et caricatures de mai 68 ignorent les questions financières (Besançon, 1968). Les agents du secteur public qui organisent en 1995 la « grève par procuration » parviennent à rallier l'ensemble des travailleurs malgré les difficultés des transports quotidiens (Bérout et Mouriaux, 1997 ; Touraine, 1996). Les entreprises agro-alimentaires et les autonomistes bretons qui font appel au souvenir de la révolte des bonnets rouges de 1675 et s'attaquent aux portiques, symboles du nouvel impôt, donnent l'impression de soulever une région entière. Les Gilets jaunes, qui bloquent les ronds-points, agglomèrent toutes sortes de mécontentements et de sentiments de déclassement jusqu'alors insoupçonnés des élites (Guilly, 2014). En 2020, la créativité se manifeste par un programme imposé par le Président de la République et véritablement inimaginable pour les financiers : le « quoiqu'il en coûte » du 12 mars 2020 (Université Le Mans, 2021 ; Université Aix-Marseille, 2021).

Les financiers vont cependant s'attacher à poursuivre leurs missions. Les décisions financières vont être mobilisées pour ce qu'elles savent le mieux faire : assurer la continuité des services publics. Ainsi, en mai 68, alors que, dans les ministères, la vacance du pouvoir, aggravée par les difficultés de

transport, laissait un grand vide (Le Clainche, 2018, Patry-Delangle, 2018), divers services ont su s'organiser dans l'urgence : la Banque de France pour assurer l'approvisionnement en billets (De Coustin, 2018), les Douanes pour surveiller les frontières et organiser le ravitaillement en essence des services d'urgence (Fradet, 2018). Autre exemple, pendant la crise sanitaire, la mobilisation des agents de la direction générale des finances publiques, notamment ceux du contrôle fiscal, pour instruire et distribuer les aides aux entreprises a été remarquable.

À chaque crise, la panoplie classique des interventions financières est mobilisée pour aider les ménages et les entreprises victimes des conséquences économiques et sociales de la crise (différé de charges fiscales et sociales, majoration de telles ou telle aides). Les techniques budgétaires permettent de les mettre en œuvre (décrets d'avance, lois de finances rectificative). Les techniques d'intervention sont parfois innovantes. La crise sanitaire a été l'occasion de créer une batterie de dispositifs d'aides immédiates décidées dans le cadre de quatre lois de finances rectificative en 2020, d'un décret d'avance et d'une loi de finances rectificative en 2021 avec de nombreuses dispositions originales ou renouvelées au bénéfice des entreprises, des ménages modestes et des collectivités locales. Les décisions financières publiques sont donc mobilisées efficacement pour faire face à l'urgence. Mais il ne s'agit que de simples palliatifs aux conséquences des crises sociales.

C. Sortie de la crise sociale : les décisions financières « contribuent » à la sortie de crise

À la sortie de la crise, le recul des décisions financières est un facteur décisif du retour au calme et il marque la défaite des politiques financières contestées.

Les financiers sont tentés dans un premier temps de maintenir les décisions contestées mais ils doivent y renoncer rapidement. En définitive, les gouvernants acceptent de céder pour solder la fin de la crise et les décisions financières s'alignent sous la contrainte. L'essentiel des réformes en cause finit par être gelé. La principale conséquence des grèves de 1995 est la remise à plus tard de la réforme des retraites. À partir de 2014, les révoltes fiscales ont fait prendre conscience de l'échec de la

politique du « choc fiscal » et des menaces sur le consentement à l'impôt (Bouvier, 2013 ; Malécot, 2013). La question de l'acceptabilité de la fiscalité environnementale, posée avec force en 2013 et en 2018 par les bonnets rouges, les Gilets jaunes et leurs imitateurs, est toujours d'actualité.

Les gouvernants acceptent de payer le prix immédiat du renoncement aux réformes contestées. Les accords de Grenelle (à la table duquel le ministre des finances n'a pas été convié), le retrait du plan Juppé pour sa partie retraites, la suspension, provisoire puis définitive, de l'écotaxe poids lourds, la prolongation du « quoi qu'il en coûte » jusqu'en août 2022 contribuent fortement à mettre fin à la crise (ou à l'empêcher) mais sonnent aussi comme autant de défaites des finances publiques.

Ce retrait sous la pression a évidemment des conséquences importantes sur le plan politique et un coût immédiat. À chaque crise, les conséquences économiques et financières des événements sont, dans un premier temps, systématiquement majorées. Les coûts directs et indirects sont plus faciles à chiffrer que les éventuels bénéfices induits et, chez les décideurs financiers, un sentiment plus ou moins conscient de revanche ou de punition de ceux qui ont soutenu les fauteurs de troubles n'est pas à exclure. Pendant des mois, les gouvernements d'après mai 1968 évoqueront « la note à payer pour les folies de mai » (Viansson-Ponté). Dès l'été 2020, Bercy rappellera la nécessité de sortir au plus vite du « quoi qu'il en coûte » qui a effectivement provoqué un effondrement sans précédent des finances publiques.

Toutefois, l'appréciation de l'incidence d'une crise sociale sur l'économie et les finances ne peut être réalisée qu'à moyen et long terme.

2 - Après la crise sociale : La revanche des décisions financières ?

Les crises sociales perturbent l'ordre établi et laissent des traces profondes en matière économique et financière. Les pouvoirs publics mettent en œuvre diverses politiques publiques pour dépasser la période critique. Les décisions financières sont alors des outils utiles pour contribuer au redémarrage de l'économie, à la reconstruction de l'équilibre

économique et social et à la recherche de nouvelles perspectives.

A. À court terme : des décisions financières aident à effacer les conséquences immédiates de la crise

À court terme, des décisions financières complètent les concessions initiales et certaines décisions financières impopulaires sont maintenues.

La fin du mouvement des Gilets jaunes a été marquée par des premières mesures en novembre 2018 (revalorisation de la prime à la casse, extension du chèque énergie et des indemnités kilométriques) puis par les annonces d'Emmanuel Macron le 10 décembre 2018 qui comportaient des mesures financières évaluées à 10 Md€ et concrétisées dans la loi sur les mesures d'urgence économiques et sociales du 24 décembre : augmentation du SMIC, défiscalisation des heures supplémentaires... À l'issue du grand débat national le Président de la République annoncera le 25 avril 2019 une baisse de l'impôt sur le revenu et la réindexation des retraites.

La fin du confinement en juin 2021 s'est accompagné d'une gestion prudente de la sortie du « quoi qu'il en coûte » avec la dégressivité des aides pour pertes de chiffre d'affaires et des compensations d'activité partielle et la mise en place de nouveaux instruments annoncés au conseil des ministres du 2 juin 2021 et inclus dans la loi de finances rectificative pour 2021 : aides en fonds propres, nouveau fonds de transition, avances remboursables.

Les décisions financières contribuent à cette phase d'apaisement avec le retrait des « mesures qui fâchent », mais parfois aussi en manifestant une véritable résistance à la pression de la crise. Quelques décisions financières impopulaires sont maintenues. La gestion de la crise est d'abord une affaire de rapports de force, d'habileté politique, de négociations sociales, de communication... Il arrive ainsi que les financiers maintiennent certaines décisions impopulaires qui ne sont pas au centre de la contestation ou qui font l'objet de compromis. En 1968, la généralisation de la TVA au commerce de détail, qui a généré beaucoup d'angoisses chez

les commerçants, a été maintenue. En 1995, le retrait de la réforme des retraites s'est accompagné de la détermination du gouvernement sur la réforme de la sécurité sociale. Un compromis, avec notamment la CFDT, a abouti à la loi du 30 décembre 2015 autorisant le gouvernement à réformer par ordonnances. En 2003, 2010 et 2014, d'importantes réformes des régimes de retraites ont été réalisées sans crise sociale, malgré des grèves et des manifestations, en raison d'un nouveau rapport de force. En 2018, Emmanuel Macron a fait d'importantes concessions mais a refusé de remettre en cause les réformes fiscales de 2017. De même à l'occasion de la crise sanitaire, toute idée d'impôt-covid sur les revenus ou les patrimoines élevés pour financer des mesures sociales a été écartée et la baisse des prélèvements obligatoires a été poursuivie. Au-delà du redémarrage, les décisions financières vont contribuer à la reconstruction de l'équilibre économique et social.

B. À moyen terme : des décisions financières viennent pallier les conséquences de la crise

Sur le moyen terme, des décisions financières corrigent les effets de la crise et adaptent certaines réformes contestées.

À l'issue des événements de 68, les accords de Grenelle ne comportaient pas de décisions financières au sens strict. L'essentiel des mesures concernait l'économie : hausse généralisée des salaires de 10 %, augmentation du SMIG de 30 %, réduction du temps de travail, création de la section syndicale d'entreprise. Mais ils allaient avoir de graves répercussions qui nécessiteront des décisions importantes en matière financière.

Les tensions inflationnistes, le déficit budgétaire (13MdF en 1968, 11,6MdF en LFI 1969) et la fuite des capitaux allaient inciter le Gouvernement à prendre en juin puis en août, une série de mesures d'inspiration classique : contrôle des changes, augmentation du taux d'escompte, mobilisation des avances de la Banque de France et du circuit du Trésor, augmentation de l'impôt sur le revenu, des droits de succession, de la vignette auto et de diverses taxes, compression des dépenses publiques, refus de la dévaluation en

novembre. Puis la chute persistante du franc et le différentiel avec l'Allemagne allaient rendre inéluctables les réajustements monétaires de 1969.

Après la suspension définitive de l'écotaxe poids lourds en 2014, il a fallu indemniser le concessionnaire (1Md€) et compenser les pertes résultant de l'abandon des recettes (10Md€ par an) qui devaient bénéficier aux collectivités territoriales et à l'agence pour le financement des infrastructures des transports. L'essentiel a été acquis discrètement par l'augmentation du prix de l'essence et par une réduction des programmes d'investissements ferroviaires ce qui a abouti à pénaliser les collectivités locales, l'ensemble des automobilistes et les usagers des transports collectifs.

Les réformes paralysées par les crises sociales restent à l'agenda même si elles sont rendues encore plus difficiles à réaliser. La réforme des retraites a été poursuivie par la recherche de « réformes par petits pas ». L'écotaxe poids lourds a été remise mais le projet est toujours d'actualité. On l'évoque régulièrement pour l'Ile-de-France et surtout pour l'Alsace. La fiscalité écologique doit être rendue acceptable : si on veut conserver l'essentiel (le signal prix qui doit faire évoluer les comportements), il faut faire jouer effectivement le double dividende en réduisant les autres prélèvements obligatoires, en indemnisant les personnes pénalisées par les augmentations de prix et en consacrant les éventuels excédents de recettes au financement des dépenses écologiques ; vastes ambitions qui font douter de l'efficacité de cette fiscalité incitative (Baudu, 2012, 2021).

C. À long terme : les décisions financières participent à la recherche de nouveaux modèles

Sur le long terme, de nouvelles façons de concevoir et de réformer les décisions financières suivent la crise et certaines décisions financières post-crise préfigurent de nouveaux modèles. Les sciences de gestion montrent que les crises sont une opportunité de renouveau au sein de l'organisation publique (Rochet, Kéramidas, 2007) comme l'illustrent certains des cas de crises sociales.

On peut relever deux conséquences à long terme de mai 68 sur la conception des décisions financières. La réaction du dernier gouvernement du Général de Gaulle qui a employé des moyens classiques de redressement des finances publiques a montré l'efficacité limitée d'une approche purement technicienne et néo-classique de la recherche de l'équilibre budgétaire (Bauchard, 1969).

Après mai 68, la crise monétaire qui a affecté la France a fait prendre conscience à l'ensemble des membres de la Communauté européenne de la nécessité de mécanismes de stabilité et de solidarité financière et monétaire. En ce sens, l'Union économique et monétaire est une conséquence lointaine de mai 68 (Dubois, 2018).

La plupart des crises sociales font apparaître, à tort ou à raison, un défaut de concertation qui va susciter de nouvelles initiatives. À moyen terme, les réponses aux Gilets Jaunes ont été incluses dans la réflexion globale du grand débat national. Cette consultation sans précédent (on estime le nombre de contributeurs à 1 500 000 personnes) a notamment porté sur les questions de finances publiques. Les participants à la plateforme en ligne ont insisté sur la transparence relative à l'usage des impôts et un meilleur contrôle de l'argent public, l'allègement des prélèvements obligatoires, notamment la TVA, le rétablissement de l'ISF, les limites de la fiscalité écologique, la priorité aux dépenses santé et d'éducation. Le mouvement a fait prendre conscience, une nouvelle fois, de la fragilité du consentement à l'impôt (Courtois, 2018).

En 2021, la convention citoyenne sur le climat et la loi sur la résilience climatique, malgré des malentendus sur le suivi des mesures et sur leur intensité, a permis de relancer, sans raviver les oppositions, une série d'actions, notamment financières, assorties de calendriers et d'objectifs pour engager la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le mouvement des Gilets jaunes, parti de la question du prix des carburants, aura permis la réalisation d'un certain nombre de réformes importantes dans des domaines financiers (ajustement des réformes de la CSG et des aides sociales...) et non financiers (projet de révision constitutionnelle, réforme du Conseil

économique et social et même suppression de l'ENA !). Un certain nombre de décisions à incidence financière prises à partir de 2018 peuvent trouver partiellement leur origine dans le souci d'éloigner le spectre d'un retour des Gilets jaunes, notamment une attention nouvelle aux territoires et aux populations rurales et péri-urbaines...

La politique de hausse des prélèvements obligatoires a été contenue à partir de 2014. Les gouvernements du Président Hollande ont baissé les impôts pour tenir compte de la conjoncture économique et sociale (CICE ; baisse des charges sociales) et tirer les conséquences des révoltes fiscales. Emmanuel Macron a renforcé l'allègement des prélèvements sur les ménages (ISF, prélèvement forfaitaire unique, taxe d'habitation, défiscalisation des heures supplémentaires) et sur les entreprises (baisse des cotisations, baisse de l'impôt sur les sociétés, baisse des impôts de production).

Par ailleurs, la conception d'une réforme globale modifiant le modèle social des retraites pour mieux les préserver a abouti à la grande concertation conduite en 2018-2019 sur une réforme systémique centrée sur le système par points. Elle aurait pu jeter les bases d'une nouvelle façon de concevoir cette réforme, mais, le bon angle ou le bon moment de la réforme n'ont pas encore été trouvés.

La crise sociale évitée à l'issue de la crise sanitaire ne sera pas sans répercussion importante sur les décisions financières postérieures. La crise a montré le rôle protecteur de l'État. Elle invite à revoir certaines aides sociales (pour les jeunes notamment), le mode de financement des hôpitaux publics, le suivi et le traitement des entreprises en difficultés temporaires, la meilleure allocation des ressources publiques vers des dépenses d'avenir : recherche, éducation, santé, investissements numériques et écologiques. Mais, les conséquences du « quoi qu'il en coûte » se feront sentir pendant des dizaines d'années sur la recherche d'un nouvel équilibre des budgets des administrations publiques et sur la gestion de la dette publique. Et il constitue un fâcheux précédent qui laisse penser que « quand on veut, on peut » et que les pouvoirs publics disposent d'une source d'argent magique pour faire face aux crises. Ce précédent aura une

influence certaine sur le déroulement des prochaines crises sociales.

La conversion la plus spectaculaire se situe toutefois au niveau européen : suspension du cadre contraignant du pacte de stabilité et de croissance et recherche de nouveaux critères d'encadrement des budgets nationaux plus réalistes et plus efficaces ; renforcement de la solidarité européenne : emprunt communautaire, distribution des aides en fonction des besoins, plan de relance vert et numérique, augmentation des ressources propres... (Delon-Desmoulin dans Université d'Aix-Marseille, 2021).

Conclusion

L'analyse a montré que les crises sociales ébranlent sérieusement les décisions financières et fiscales à court terme car elles sont un des éléments de l'ordre social contesté. La décision financière publique n'est ni anticipatrice, ni réactive, ni créative là où il faut de la prévision, de la rapidité, de l'adaptabilité.... À long terme, les décisions financières retrouvent leur efficacité et ne se limitent pas à la restauration de l'ordre ancien : elles sont mobilisables, participent à la reconstruction de nouveaux équilibres et à la recherche de nouveaux modèles.

Peut-on tirer de cette analyse des éléments pour constituer une doctrine de la gestion financière de crise, comme il en existe, par exemple, en matière de négociation et de communication (Le Clainche, 2021).

Les décisions financières gagneraient à être plus réactives. On a vu qu'elles s'adaptent mais, la plupart du temps sous la contrainte. Les processus de décisions financières gagneraient à être plus prospectifs en intégrant des éléments de long terme, non pas sous la forme de prévisions mais sous celle de scénarios ; on rêve d'une prospective des finances publiques associée à un plan faisant l'objet d'une vaste concertation. Sur le moyen terme, les décisions financières font trop souvent office de bouc émissaire. On peut imaginer un processus plus systémique, mieux intégré au sein du processus de décisions politiques ; une coopération plus qu'une opposition qui permettrait des décisions plus harmonieuses et plus réfléchies. Sur le long terme, la société doit savoir faire évoluer ses modèles sociaux,

culturel, financier... et les décisions financières
doivent évidemment y contribuer.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Politique monétaire : «Produire plus et prendre des mesures structurelles face à la dette»

Sylvie Guyony / Directrice des activités éditoriales

Revue Banque N°873 - 24.10.2022

Souveraine, publique, privée, la dette est-elle soutenable ? Y a-t-il un piège ? Faut-il en sortir et comment ? Les conditions sont-elles réunies ? Christian de Boissieu, économiste, professeur émérite à Paris I (Panthéon-Sorbonne), vice-président du Cercle des économistes, administrateur et président du Conseil scientifique de la Fondation Concorde et Jean-François Serval, ancien président du groupe Constantin, président-fondateur de Groupe Audit Serval. Regards croisés sur le constat et la méthode.

Par temps de crise, **le terme de «dette» fait émerger ceux de «spectre de l'endettement», voire de «surendettement».** Christian de Boissieu, dans l'un de vos ouvrages, vous aviez souligné cette connotation négative pour les États et tous les agents économiques. Comment s'en dégager ?

Christian de Boissieu (C. de B.) : La dette est la contrepartie d'une créance. Elle existe depuis toujours, mais il y a aussi des dettes cachées. Dans beaucoup de pays, par exemple, il existe des arriérés de paiement entre les entreprises, autant de dettes non contractuelles qui placent les créanciers devant le fait accompli. Lorsque l'on travaille sur l'endettement, il convient de prendre en compte la dette totale. On ne peut pas se focaliser uniquement sur la dette publique, au sens du traité de Maastricht (dettes de l'État, des collectivités locales et de la Sécurité sociale). Il faut raisonner sur la dette totale. En France, la dette publique correspond à environ 115 % du Produit intérieur brut (PIB) et la dette privée, qui rassemble les particuliers et les entreprises, représente 165 % à 170 % du PIB. Raisonner sur l'ensemble permet de tenir compte des phénomènes d'interdépendance

entre les deux. Par exemple, durant la crise de la zone euro, l'Irlande, en 2010, et l'Espagne ensuite ont connu un surendettement au départ privé, en raison d'une bulle immobilière, c'est-à-dire un surendettement des ménages qui a fragilisé les banques et a obligé les États à intervenir. Dans ce cas, le surendettement privé a engendré du surendettement public. Les déficits publics ont explosé parce que l'État est intervenu pour sauver les banques.

Un pays peut donc être « surendetté »... Est-ce le cas de la France ?

C. de B. : La situation de la France n'est pas la plus dégradée d'Europe. La dette publique représente 160 % du PIB en Italie, 200 % en Grèce... Même l'Allemagne, en raison du Covid et du « quoi qu'il en coûte » ainsi que des conséquences de la guerre en Ukraine, a augmenté de 10 points de PIB son ratio de dette publique. Fin 2019, sa dette publique avoisinait les 60 %, elle est aujourd'hui à 70 %. La particularité de la France est qu'elle a abordé la crise sanitaire avec un ratio avoisinant déjà les 100 %. En effet, les années précédentes, nous n'avions pas agi dans la bonne direction. Au lieu de réduire les déficits publics parce qu'il y avait plus de recettes fiscales, nous avons cru qu'il existait une « cagnotte » (terme qui revient en pratique trop souvent dans le débat politique français), et nous avons engagé plus de dépenses. Or, lorsqu'il y a plus de recettes, il faut en profiter pour diminuer les déficits publics et la dette publique.

Jean-François Serval (J.-F. S.) : Permettez-moi de poser le problème sous un angle différent.

Christian de Boissieu a raison de rappeler que les organismes de normalisation ont défini ce qu'est une dette, mais ce n'est qu'une norme de repère, un leurre, pas la réalité. La distinction entre dette publique et dette privée a d'autant moins de sens qu'elle n'en a aucun dans certains pays comme la Chine. L'organisation sociale y est trop différente pour permettre une comparaison normative. Dans les démocraties occidentales, le souverain est responsable du fonctionnement de l'économie, c'est-à-dire des échanges. Lorsque ces derniers s'arrêtent, il est forcé d'intervenir. C'est ce que nous avons connu durant la crise du Covid : il était impératif d'agir pour que les économies, et surtout les ménages, ne s'arrêtent pas. Aujourd'hui, grâce à la transition numérique, nous sommes capables de consigner toutes les transactions, quelles qu'elles soient, dans un espace que nous appelons « M5/M6 ». Son suivi est fondamental.

Que sont « M5/M6 » ?

J.-F. S. : Au cours de l'Histoire, les transactions sont devenues monétaires, car la monnaie est universelle. Pouvoir tout compter a représenté un immense progrès pour l'humanité. Nous trouvons déjà chez Platon la différence entre le nombre, qui n'a pas de caractère fini, et la chose réelle, qui est physiquement limitée. Le monde réel est fini ; le monde monétaire n'a pas de limites. Cette grande différence a besoin d'être consignée, et nous possédons aujourd'hui les moyens pour le faire, grâce aux outils digitaux, qui suivent toutes les transactions. Cette transformation majeure construit la fortune de grandes entreprises détentrices des données. Elle permet également tous les travaux mathématiques, notamment la mécanique quantique. Nous sommes aujourd'hui capables de savoir, selon le principe quantique d'intrication, analysé par notre récent prix Nobel de physique, quand quelqu'un fait quelque chose, quel autre élément bougera de la même manière, et ainsi de prévoir ce qu'il était impossible de prévoir du temps des agrégats classiques des banques centrales.

Ces nouveaux outils d'analyse des flux monétaires que sont M5 et M6 englobent la

totalité de l'espace où opèrent les agents économiques et permettent ainsi d'appréhender, de la manière la plus complète possible, la réalité des actifs financiers qui servent aux échanges et les valeurs qui les sous-tendent. Ce constat ouvre la voie à la mise en place d'une régulation mieux adaptée aux besoins de stabilité du monde financier. Une réalité mieux perçue est une réalité mieux maîtrisée.

C. de B. : Qu'il n'y ait pas d'ambiguïté entre nous sur la distinction entre dette publique et dette privée. Le clivage entre l'une et l'autre a un sens. Je les distingue mais, en pratique, c'est la dette totale qui compte, en raison du phénomène de vases communicants que j'illustrais plus haut. Il faut raisonner sur l'ensemble du tableau.

J'approuve Jean-François Serval sur l'intérêt de connaître toutes les transactions. Quand j'ai écrit ma thèse de doctorat sur la vitesse de circulation de la monnaie, je ne connaissais pas le total des transactions dans l'économie. La Banque de France calculait des indices de vitesse de circulation de la monnaie à partir de la rotation des dépôts bancaires, mais l'approche était forcément partielle. Je salue les progrès du numérique qui nous permettront d'aller plus loin sur ces problèmes de chiffrage de l'ensemble des transactions. Je ne suis pas dogmatique à propos de l'élargissement de la masse monétaire. Nous sommes d'accord sur le fait que la fonction spécifique de la monnaie est de servir d'intermédiaire dans les échanges. Tout actif peut servir d'unité de compte ou de réserve de valeur, mais seule la monnaie peut remplir cette fonction d'intermédiaire pour les échanges. Je ne suis pas opposé à l'élargissement de la masse monétaire si cela nous permet d'avoir une vision holistique du problème, mais cela conduit aussi à intégrer des actifs qui sont de moins en moins des intermédiaires entre les échanges. Les actions, par exemple, ne permettent pas d'acheter directement une baguette de pain. Quoi qu'il en soit, les débats sur la définition de la masse monétaire ne sont pas indépendants de la mesure de la vitesse de circulation de la monnaie.

Y a-t-il un excès de monnaie ?

J.-F. S. : Oui, il existe justement l'excès que Christian de Boissieu a évoqué et son effet sur les équilibres : le boomerang du taux d'intérêt. À partir du moment où des normes définissent le montant de la dette, vous vous trouvez, en cas d'excès d'endettement, face à la contrainte pour les banques centrales de rivaliser entre elles sur les taux. Dans ce contexte, leur politique consistant à remonter brutalement les taux est probablement la bonne, en dépit du prix à payer. Il faut casser l'excès de monnaie. Toutefois, en agissant ainsi, nous faisons apparaître cette fausse monnaie – fausse car excédentaire, sans contrepartie dans le monde réel –, cette monnaie de banque centrale dont on a abandonné le repère en 1971 avec la fin de l'étalon-or, qui lui donnait une valeur intrinsèque. Nous étions forcés de le faire, puisque nous ne pouvions plus satisfaire aux exigences de cette monnaie finie. Ce jour-là, nous avons bousculé le mur de la dette, puisque nous pouvions en émettre en permanence sans problème. Jusqu'à ce que, tout d'un coup, les États n'ont plus les moyens de payer cette dette alors qu'ils en sont les gardiens en dernier ressort. Il n'y a pas de rentabilité de la dette. Il faut donc créer plus de valeur pour servir de couverture à la monnaie déjà émise, faute de quoi le système ne peut que s'écrouler.

Christian de Boissieu, que pensez-vous de la création de valeur pour « sortir du piège de la dette » ?

C. de B. : J'entends l'argument de la fausse monnaie qui fait écho par exemple aux thèses de Jacques Rueff. Le rebond de l'inflation est d'ailleurs la conséquence de l'écart entre le monétaire et le physique. En octobre 1987, le système financier mondial a été sauvé par l'injection de liquidités de la Fed et d'autres banques centrales. La même chose s'est produite en 2007-2008 face à la crise des *subprimes* et à la chute de Lehman Brothers. Les banques centrales ont tout fait pour éviter la déflation des années 1930. Cependant, cette création monétaire débridée a un prix. Jusqu'à présent, c'était l'inflation sur certaines classes d'actifs, une bulle chassant l'autre : bulle internet, puis immobilière, puis énergétique, etc. Actuellement, l'inflation se déporte en

partie des marchés d'actifs vers les marchés de biens et services. Les banques centrales doivent donc surveiller ces deux indicateurs : l'inflation au sens habituel et l'inflation (ou la déflation) des prix d'actifs.

Est-ce compatible avec le dogme des 2 % d'inflation de la BCE ?

C. de B. : C'est à examiner de plus près. Les banques centrales doivent rester pragmatiques. Certes, leur premier objectif est la stabilité monétaire, mais elles doivent se préoccuper aussi – une fois la stabilité monétaire obtenue – de ce qui se passe dans l'économie réelle : l'investissement, la croissance, l'emploi...

L'inflation pourrait « tuer » la dette...

C. de B. : Par le passé, l'inflation non anticipée a souvent permis de transformer des configurations de surendettement en situations tenables, en allégeant la valeur réelle des dettes lorsque ni le capital ni le taux d'intérêt n'étaient indexés. Sommes-nous à nouveau dans ce scénario ? Je ne le crois pas et ne l'espère pas. En effet, je ne fais pas l'hypothèse d'un débordement d'inflation, donc d'une hyper-inflation, dans les années qui viennent. Les banques centrales continueront à resserrer leurs taux d'intérêt directeurs et les politiques budgétaires du « quoi qu'il en coûte » devront cesser assez rapidement. Je pense qu'il faut trouver d'autres scénarios. Le scénario de Jacques de Larosière de sortie par l'extension de l'activité, donc de sortie « par le haut », me paraît préférable. Il incite à produire plus pour régler les problèmes de dette, à prendre des mesures structurelles – comme la réforme des retraites ou celle du marché du travail – pour relever la croissance potentielle et, derrière celle-ci, la croissance effective afin de retrouver des conditions de soutenabilité. C'est également le scénario souvent évoqué par Bruno Le Maire. Il s'agirait maintenant de le mettre en œuvre, ce qui interroge sur la capacité de la France d'effectuer un certain nombre de réformes structurelles déjà engagées chez beaucoup de nos voisins...

J.-F.S. : La création de valeur est indispensable. L'expansion internationale, créée par les Chinois avec les routes de la soie, entraîne des

conflits géopolitiques car elle implique de contrôler physiquement les espaces pour pouvoir prendre son écot sur les infrastructures de paiement. Les infrastructures numériques nécessaires aux paiements représentent 25 % du compte de résultat d'une banque. Des conflits latents sont inévitablement en train de s'installer. Les Américains ont répliqué par d'autres mécanismes de financement globaux.

Il faudra partager les pouvoirs d'émissions monétaires dans ce monde global. Il est inévitable d'avoir un système intégré de paiement, ne serait-ce que pour répondre aux besoins de productivité. Les gains de productivité expliquent d'ailleurs pourquoi les gens n'ont pas perçu l'absence d'inflation. Durant les dernières décennies, la baisse de l'inflation a été liée à la production en série, qui a constitué une avancée majeure, ainsi qu'à la création de l'OMC et aux économies d'échelle résultant de la production.

Votre ouvrage prône une réforme monétaire. Peut-elle passer par une composante liée au système de change international ?

J.-F. S. : De nombreux auteurs sont favorables à un taux de change fixe, y compris Jacques de Larosière. En effet, le comportement concurrentiel est un élément de prospérité essentiel de nos sociétés modernes. Or, pour qu'il y ait concurrence, il faut une prévisibilité, c'est-à-dire une absence d'inflation et des taux fixes. On ne connaît jamais les impacts sociaux de l'inflation. La hausse brutale des actifs réels en matière immobilière rend inaccessibles la plupart des biens immobiliers à beaucoup de citoyens, ce qui ne permet pas de conserver la paix sociale. On ne peut pas exclure de la société une partie de la population qui n'aurait pas les moyens de s'y insérer. Voilà pourquoi la fixité du taux et le régime d'émission monétaire sont essentiels.

C. de B. : Comme Jean-François Serval, je préfère la stabilité des changes à l'instabilité. Je n'étais d'ailleurs pas favorable à la généralisation des changes flottants en mars 1973. Lorsque nous avons mis en place le système de zones cibles avec les accords du Louvre en février 1987, j'ai trouvé qu'il était bon d'essayer de limiter la volatilité des taux de

change pour les entreprises et le commerce, mais cela s'est soldé par un échec car la volatilité s'est déplacée du marché des changes vers les marchés financiers, ce qui a abouti au krach d'octobre 1987. Comme si la volatilité incontournable, « chassée » d'un marché, avait tendance à se reporter vers d'autres marchés. Depuis, cette expérience, louable dans l'intention, de zones cibles, n'a jamais été renouvelée, preuve que les conditions macroéconomiques d'une telle configuration sont loin d'être respectées.

Nous ne pourrions revenir à des changes stables qu'à condition de remettre en cause la libéralisation financière ou d'aller vers beaucoup plus de coordination globale des politiques monétaires nationales. C'est ce que nous enseigne le triangle d'incompatibilité de Mundell et Padoa-Schioppa. Pour avoir des taux stables, soit nous allons vers plus de coordination internationale – malheureusement, la gouvernance mondiale a rarement été aussi faible qu'aujourd'hui – soit nous remettons en cause la parfaite mobilité des capitaux, ce qui aurait d'autres inconvénients. Je crains donc que nous continuions à vivre longtemps avec des changes flottants.

Pour finir, je suis interpellé par ce que j'appelle la nouvelle guerre des monnaies. Face à l'essor des **cryptomonnaies**, des monnaies privées numériques et décentralisées pour lesquelles il n'y a pas de prêteur en dernier ressort, les banques centrales tentent de reprendre la main en lançant leur monnaie numérique publique. Pour l'instant, elles ont marqué un point en interdisant à Facebook-Meta de lancer la sienne, ce qui aurait complètement chamboulé la donne monétaire. Ce sont de véritables enjeux de pouvoir, de régulation et de souveraineté. Les questions de concurrence et de complémentarité entre monnaies privées et publiques deviendront un sujet majeur, avec l'avenir du *cash*.

Aurions-nous besoin de réformer la politique monétaire si chaque acteur jouait son rôle dans l'économie ?

C. de B. : Nous avons besoin de politiques monétaires. Il n'y a pas d'autre solution à court terme que la remontée des taux d'intérêt. À

mes yeux, le seul domaine dans lequel la coordination internationale a eu quelque efficacité depuis la fin des années 1980 est la réglementation bancaire avec Bâle 1, puis 2 et 3. En revanche, tout ce que nous avons fait sur les taux de change ou la coordination des politiques monétaires ou budgétaires a été sans réelle efficacité.

Nous n'empêcherons pas les crises financières, dont certaines seront liées à des phénomènes de surendettement. Il convient toutefois de les encadrer préventivement afin d'éviter trop de crises systémiques. Dans ce cadre, la réglementation prudentielle doit jouer son rôle à côté de la politique monétaire. Avec Bâle 3, nous avons renforcé les fonds propres des banques et la résilience du système financier. Mais, dans les années à venir, qui financera les PME ? qui pour le long terme ? Je ne vois pas comment les banques pourront financer la transition énergétique avec les ratios de liquidités de Bâle 3. Il y a ici un problème de calibrage. Il convient de trouver, grâce à une politique prudentielle concertée au niveau international, le bon équilibre entre la recherche de la stabilité financière et le financement adéquat de l'économie réelle. La finance doit être un moyen plutôt qu'un objectif, un moyen – certainement pas le seul – d'assurer une prospérité partagée. Un objectif qui suppose de la stabilité monétaire et pas trop d'instabilité financière.

J.-F. S. : Grâce à l'analyse des causes de la crise de 2008, un immense progrès a été fait par les techniciens de la Banque des Règlements Internationaux (BRI) sur les politiques prudentielles. La situation du dollar est liée à une prééminence géopolitique et militaire. L'euro ne représente qu'une partie minoritaire des échanges. En revanche, il faut aussi considérer la réalité des échanges physiques. En dehors du monde monétaire, le volume des échanges asiatiques (Chine et Vietnam) est prédominant et affecte le monde réel. Nous ne sommes pas proches d'une grande réforme. Nous nous rapprochons plutôt d'une divergence, liée à l'expansion géographique des systèmes (infrastructures de paiement, transports, matières limitées). Nous sommes à la veille d'une très grande crise, comme nous venons de le voir avec l'Angleterre. Nous le

verrons inévitablement avec le dollar, qui ne peut pas tenir face aux cumuls de capitaux des fonds de pension américains dont le montant est trop déconnecté de l'économie réelle.

Quelle est la parade ?

J.-F. S. : La création de valeur. Le PIB a peu varié ces dernières années, tandis que la population a connu une forte croissance. Or il est clair que notre aspiration à la prospérité n'a pas diminué, mais nous ne pouvons pas partager un volume restreint avec toujours plus de monde. La solution est donc la croissance du « gâteau », grâce à la réforme monétaire, en finançant les infrastructures qui permettent les échanges. Nous proposons dans notre ouvrage un processus de transformation de la dette en investissements productifs *via* un processus de défaisance piloté par les banques centrales, par le biais de nouvelles émissions d'un montant équivalent au montant de la dette publique qui doit être effacé. Le retour sur les investissements réalisés par les nouvelles émissions doit rémunérer les créanciers des dettes effacées. Ce plan de traitement de la dette suppose donc un gigantesque effort d'investissements productifs qui doit être coordonné au niveau mondial et passe par une conférence internationale. Notre démarche repose sur un second postulat : la monnaie de banque centrale n'existe pas. Elle ne tient que grâce à la confiance dans le banquier. Le risque qu'elle s'écroule est donc considérable. Il faut trouver un consensus international permettant la stabilité afin d'accroître les échanges, l'innovation et la formation.

Le processus de transformation de la dette est lié à une gestion monétaire. C'est mathématique : le taux de rentabilité interne (TRI) doit être supérieur au taux d'intérêt neutre.

C. de B. : Nous sommes d'accord sur le fait que c'est l'économie réelle (investissement, innovation, croissance, emploi) qui compte. Ce doit être l'objectif de toute politique publique, y compris monétaire. Je considère également que la monnaie n'est pas neutre, qu'elle peut avoir un impact sur le sentier de croissance. Dans mon esprit et soit dit en passant, la croissance est d'ailleurs compatible avec la sobriété énergétique. Reconnaître la non-

neutralité de la monnaie et de la politique monétaire ne conduit en aucune manière à sous-estimer le rôle des politiques structurelles (réforme de la retraite ou du marché du travail, politique d'innovation, éducation et formation). D'ailleurs, toutes ces politiques structurelles ne deviennent effectives que si elles s'appuient sur des financements adéquats.

Les incertitudes actuelles risquent de bloquer l'investissement. Faudrait-il repositionner les politiques monétaires ?

C. de B. : Le défi fondamental de toute réglementation bancaire prudentielle est de trouver le bon équilibre entre la recherche de la stabilité financière et le financement de l'économie réelle, qui ne sont pas toujours compatibles. Nous avons raison d'ouvrir périodiquement le débat sur Solvabilité 2, parce que pénaliser les compagnies d'assurance en termes de fonds propres lorsqu'elles achètent des actions paraît étrange. Concernant Bâle 3, la réforme de décembre 2017 qui entrera bientôt en vigueur est une façon de concilier les Américains et les Européens plutôt que de répondre à cette question de l'équilibre entre les deux objectifs précités.

Les politiques monétaires se repositionnent à travers la hausse des taux, en essayant de réduire la taille des bilans des banques centrales. En pratique, la réduction de ces bilans, amorcée par la Fed et pas encore par la BCE, ne peut être que graduelle. Il existe ici une asymétrie structurelle : en pratique, il est plus aisé pour une banque centrale de fournir des liquidités que de les reprendre le moment venu.

J.-F.S. : J'ai apprécié ce que Christian de Boissieu a dit sur l'interdépendance de l'ensemble que nous pouvons représenter par les concepts de « M5 » et « M6 ». Il n'existe pas de politique monétaire indépendante. La monnaie de banque centrale n'a d'existence qu'en fonction de l'image qu'elle donne au marché.

Dès lors, comment peut-elle favoriser les investissements ?

J.-F. S. : Elle peut aider si on la crée comme telle. Puisqu'elle n'a pas d'existence réelle, nous pouvons en créer autant que souhaité. Tout est une question de normes. Si nous ne savons pas construire le système qui convient, nous n'y arriverons pas. Actuellement, nous n'en prenons pas le chemin car les forces centripètes sont trop importantes.

C. de B. : C'est pourquoi je suis sceptique face aux grandes réformes monétaires. L'état du monde actuel les requiert, et en même temps les empêche. Pussions-nous sortir de cette contradiction ! En attendant le « grand soir » monétaire comparable à ce que fut à l'époque Bretton Woods, je demande aux banques centrales d'être pragmatiques.

J.-F. S. : Nous n'échapperons pas à une réforme fondamentale complète, parce que la monnaie est universelle, ainsi que la concurrence. Les marchés doivent rester libres dans les économies démocratiques. Les tentatives politiques d'économie centralisée ont montré leur faillite, avec des conséquences sociologiques extrêmement graves. Il faut abandonner la dette que l'on va créer et réémettre de l'argent sous forme de projets productifs, en se fixant des objectifs. Différents plans ont été tentés, et nous devons continuer en ce sens. Le plan européen des 750 milliards constitue une dette supplémentaire, mais cela n'a pas d'importance, puisque la monnaie n'existe pas. Tout ce qui relève du monde monétaire ne relève pas du monde réel.

Jusqu'où les banques centrales doivent-elles monter les taux ?

Par **Christophe Blot** Economiste à l'OFCE, directeur adjoint du département analyse et prévision

Alternatives Economiques / janvier 2023

La Banque centrale européenne aura du mal à atteindre son objectif de stabilité des prix, car elle a peu de prise sur une inflation liée aux tensions sur l'offre

La Banque centrale européenne (BCE) a pensé, dans un premier temps, que l'inflation en Europe serait temporaire. Mais la persistance et l'amplification de la hausse des prix suite au déclenchement de la guerre en Ukraine l'ont conduite à réviser son jugement et, dans la foulée, l'orientation de la politique monétaire de la zone euro, suivant ainsi le pas de la Banque d'Angleterre et de la Réserve fédérale (la banque centrale américaine). Après plusieurs années d'une politique de taux très bas, les banques centrales, à l'exception de la Banque du Japon, ont amorcé il y a quelques mois un cycle de resserrement.

Pour tenter d'enrayer l'inflation, l'institution monétaire européenne a mis un terme à ses opérations d'achat d'actifs, qui lui permettait depuis 2015 de diminuer les taux d'intérêt publics et privés de long terme en rachetant des titres de dette publique et, dans une moindre mesure, des titres privés.

La BCE a également décidé d'une première hausse d'un demi-point de son principal taux directeur en juillet 2022, qui avait été descendu au plancher depuis plusieurs années (0 %).

Le mouvement s'est amplifié lors des réunions de septembre et d'octobre avec deux hausses de 0,75 point, si bien que le taux des principales opérations de politique monétaire s'élève désormais à 2 % dans la zone euro, tandis que le taux des facilités de dépôts est à 1,5 %¹. La capacité de la BCE à atteindre son objectif de stabilité des prix est toutefois incertaine. Dans ces conditions, se pose la question de savoir si les hausses de taux doivent se poursuivre.

Une cible de 2 % d'inflation

Le changement de politique de la BCE se justifie aisément au regard de l'objectif principal de l'institution qui est de promouvoir la stabilité des prix. Concrètement, en vertu des traités européens, la BCE doit maintenir une inflation égale à 2 % en zone euro. Or, depuis l'été 2021, l'inflation a dépassé cette cible, et n'a cessé d'augmenter, atteignant le chiffre record de 10,7 % en octobre.

La BCE pourra difficilement ramener l'inflation vers 2 %, sauf à provoquer une forte récession et une hausse du chômage

Parallèlement, la reprise post-Covid s'est accompagnée d'une baisse du taux de chômage, qui était de 6,6 % dans la zone euro en septembre, soit le plus bas niveau jamais observé depuis le lancement de la monnaie unique. Même si la BCE n'a pas d'objectif à atteindre en termes de taux de chômage, il peut être considéré comme un objectif secondaire. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne précise en effet que « sans préjudice de cet objectif de stabilité des prix, le système européen de banques centrales apporte son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union ». Le fait que le chômage soit bas par rapport à la moyenne de longue période renforce donc probablement la conviction, au sein de la BCE, d'une nécessité du resserrement monétaire. Dans ces conditions, l'augmentation des taux d'intérêt semble donc légitime. Est-elle pour autant totalement pertinente ? Cela dépend des causes de l'inflation et de la capacité de la banque centrale à agir dessus.

Un problème d'offre plutôt qu'un excès de demande

La poussée inflationniste actuelle résulte en grande partie de la hausse des prix de l'énergie (pétrole et gaz) et des prix alimentaires. Ainsi, au mois d'octobre 2022 en zone euro, la contribution des prix de l'énergie à l'inflation s'élevait à 4,5 points et celle des prix alimentaires à 2,6 points. Ces deux composantes représentant donc plus des deux tiers de l'inflation. La hausse des prix de l'énergie est liée à l'évolution de l'offre et de la demande mondiale de pétrole et de gaz et, encore plus ces derniers temps, au contexte géopolitique marqué par la guerre en Ukraine. Les prix alimentaires ont, eux, grimpé du fait d'aléas climatiques qui ont réduit les récoltes, mais aussi en raison de la guerre entre la Russie et l'Ukraine, tous deux producteurs de céréales.

4,5 points : c'est la contribution des prix de l'énergie à l'inflation au mois d'octobre 2022, en zone euro

Or, la hausse des taux de la BCE n'aura pas d'effet sur ces deux composantes de l'inflation. En effet, en remontant ses taux, l'institution a vocation à diminuer la consommation et l'investissement en jouant sur le coût du crédit. Concrètement, une remontée des taux de la BCE augmente le coût de la liquidité que les banques commerciales obtiennent auprès d'elle, ce qui se répercute ensuite sur les taux de marché et les taux bancaires, et renchérit in fine le coût d'emprunt des ménages et des entreprises. L'action des banques centrales est donc d'autant plus efficace que l'inflation résulte d'un excès de demande, ce qui n'est pas la cause majeure de l'inflation aujourd'hui dans la zone euro.

De ce point de vue, la situation de la zone euro diffère de celle des Etats-Unis, où l'on observe

une forte augmentation des prix, y compris hors énergie et alimentaire. Cette inflation, qualifiée de « sous-jacente », s'élevait à 6,3 % outre-Atlantique en octobre, contre 5,0 % dans la zone euro. Le soutien budgétaire pendant la crise sanitaire a été bien plus important aux Etats-Unis, se traduisant par une forte hausse du revenu disponible et un boom de la consommation des ménages, dont le niveau au deuxième trimestre 2022 dépassait celui de fin 2019 de 6,6 %, alors qu'il lui était encore inférieur de 0,8 % dans la zone euro.

Enfin, une partie de l'inflation résulte des conséquences des restrictions sanitaires qui subsistent, notamment en Chine, et perturbent les chaînes d'approvisionnement, créant des tensions sur l'offre au niveau mondial. En clair, même si la décomposition précise des sources de l'inflation est incertaine, les facteurs d'offre globale, sur lesquels la politique monétaire n'a pas d'effet, sont prépondérants dans la zone euro.

L'action de la BCE pourra donc difficilement ramener l'inflation vers 2 %, sauf à provoquer une forte récession et une hausse du chômage. Néanmoins, la hausse des taux pourrait se justifier par la volonté de « normaliser » la politique monétaire après des années de taux très bas qui ont pu favoriser un endettement privé excessif et alimenter ainsi le risque d'instabilité financière. Par ailleurs, le resserrement monétaire envoie le signal que la BCE réagit face à l'inflation et espère ainsi limiter l'enclenchement d'une spirale inflationniste qui pourrait notamment émerger en cas de hausse des anticipations d'inflation par les acteurs économiques. Dans ces conditions, la remontée des taux est probablement nécessaire pour montrer la vigilance de la BCE, mais elle doit être modérée pour éviter de précipiter l'économie dans une récession.

La réglementation bancaire marocaine à l'heure du Covid-19

Pr. MAJDA ALAOUI : Professeur Habilitée à l'ENCGO

Revue du Contrôle de la Comptabilité et de l'Audit

Le système bancaire marocain est bien plus solide aujourd'hui que lors de la crise financière de 2008, et ceci grâce à la mise en œuvre des réformes de la réglementation financière initiées par le comité de Bâle. Les banques marocaines sont largement couvertes et disposent, aujourd'hui, de matelas de sécurité en termes de fonds propres et de liquidité constitués grâce au durcissement des normes prudentielles et comptables durant ces dix dernières années.

Toutefois, dans le contexte actuel de la crise sanitaire de Covid 19 et la récession économique qu'a connu le royaume, Bank al Maghreb, à l'instar des autres banques centrales, a adopté un ensemble de mesure de politique monétaire et a décidé d'assouplir certaines exigences réglementaires concernant les exigences en matière de liquidité, de fonds propres et de provisionnement des créances, afin de soutenir l'accès au crédit bancaire au profit à la fois des ménages et des entreprises.

L'objectif de cet article est de démontrer l'impact de cette crise sanitaire de Covid 19 sur le système bancaire marocain. Il s'agit de présenter tout d'abord le cadre réglementaire bancaire post crise et de citer par la suite les principales mesures incitatives et préventives prises par les régulateurs nationaux et internationaux pour faire face à cette crise.

Introduction

Suite à la dernière crise financière des Subprimes de 2008, le comité de Bâle a mis en place plusieurs mesures qui visent à consolider

la solidité et la stabilité du système bancaire international, à travers l'instauration de coussins de capital et de liquidité prévus à être utilisés en période de stress.

Les coussins de capitaux propres constituent une innovation majeure de Bâle III. Placés au dessus des exigences minimales en capitaux propres, ils visent à réduire la procyclicité des exigences de solvabilité en jouant le rôle d'amortisseurs de chocs puisqu'ils sont constitués en période faste, puis « consommés » en temps de crise (QUIGNON, 2021). A cet effet, les banques sont devenues plus solide en provisionnant de plus en plus de fonds propres. Toutefois, dans le contexte actuel de la crise sanitaire et la récession économique que connaît le royaume, le régulateur avait décidé d'alléger temporairement ce dispositif réglementaire afin que les banques puissent financer l'économie réelle. Le grave choc économique causé par la pandémie du Covid 19 et les mesures exceptionnelles de confinement prises ont eu un impact de portée majeure sur l'économie. En effet, cette épidémie a conduit au freinage, et parfois à l'arrêt complet de l'activité des entreprises, notamment à travers la baisse de la consommation des ménages, des investissements privés et publics. Les consommateurs et les entreprises subissent aujourd'hui de lourdes pertes de revenus.

Dans le cadre des mesures préventives prises par les autorités publiques afin de préserver la sécurité des populations et du territoire national, il a été publié un décret n° 2.20.293 portants sur les dispositions relatives à l'état d'urgence sanitaire sur tout le territoire

national pour contrer l'épidémie de la pandémie Corona-Covid 19.

Dans le même contexte, d'atténuation de l'impact de la crise sanitaire et le soutien de la reprise économique, il a été créé sur instruction royale, le 15 mars 2020, le « Fonds de solidarité ». En parallèle à ces mesures, le Comité de Veille Economique³ a mis en place des mesures pour accompagnés les salariés, les entreprises et le secteur de l'informel. Les mesures stratégiques immédiates prises comprennent un soutien budgétaire, représentant en moyenne 2,7% du PIB.

Afin d'accompagner les acteurs privés, BAM a examiné sur base d'un report sur demande et a reporté les échéances de crédits et de leasing amortissables au bénéfice des ménages et des entreprises directement impactés par la Covid-19. En outre, les entreprises avaient bénéficié de lignes de crédit additionnelles de fonctionnement couvrant jusqu'à 3 mois de dépenses courantes, dont notamment, le produit «Damane Oxygène» garanti par la Caisse centrale de garantie(CCG). Ce produit couvre 95% des financements octroyés aux entreprises en difficulté afin de leur permettre la continuité de leur activité durant cette période de crise.

Ainsi, Bank Al Maghreb a également mis en place plusieurs mesures monétaires et prudentielles, ayant pour objectif, d'amortir les conséquences économiques de cette pandémie et les problèmes de trésorerie associés. A ce propos, le Groupement Professionnel des Banques du Maroc (GPBM) affirme, dans un communiqué, que le secteur bancaire marocain s'est très rapidement engagé dans l'effort national de prévention et de gestion des conséquences de la pandémie de la Covid 19 sur les plans, tant sanitaire, social, économique que financier.

L'application des exigences réglementaires, dictées par les autorités prudentielles marocaines, permettent-elles d'atténuer les répercussions sévères de la pandémie Covid 19 ? Ainsi, Quelles sont les principales mesures prises par la banque centrale pour faire face à cette crise, sur le moyen et court terme ?

Ce travail consiste à présenter tout d'abord le cadre réglementaire bancaire post crise, par la suite nous allons présenter les principales mesures prises par la banque centrale pour faire face à la crise sanitaire de covid 19, enfin nous allons montrer l'impact de cette crise sur le système bancaire marocain.

1. Le cadre réglementaire : les mesures spécifiques en cas de crise

1.1. Bref aperçu sur la réglementation bancaire à la lumière du Bâle III

La dernière crise financière de 2008 avait montré la fragilité de la réglementation bancaire, d'une part les banques étaient moins capitalisées pour faire face à la matérialisation d'un risque extrême et d'autre part leur comportement pro-cyclique avait amplifié la crise. A cet effet, le comité de Bâle « est un organisme chargé de définir les standards minimaux en matière de contrôle prudentiel », a mis en place, les normes de Bâle III pour renforcer la réglementation et le contrôle bancaire robuste contre les chocs financiers et/ou économiques d'un côté, puis d'améliorer la gestion des divers risques possibles.

Les accords de Bâle III, mis en place en 2010 pour une entrée en vigueur en 2019, ont considérablement relevé les normes minimales relatives à la détermination des fonds propres, ce qui à forger un système bancaire plus résistant pour maintenir les réserves à un niveau nécessaire en cas de crise.

Par ailleurs, ces accords comprennent des coussins de fonds propres, nous trouvant notamment, les « coussins de conservation du capital », les « coussins contra cyclique » qui permettent aux régulateurs nationaux d'ajuster le niveau de capital en fonction du risque, les ainsi que les « coussins de liquidité », qui sont sensées être utilisés en période de stress.

1.1.1. Les coussins de conservation de capital :

Un matelas de sécurité supplémentaire, il s'agit de faire la prévention des tensions spécifiques à la banque dans un contexte microéconomique. Donc en période d'euphorie économique, les banques doivent constituer des marges de fonds propres qu'elles peuvent mobiliser en cas de pertes (Sidibe, Tidiani, 2016). L'idée générale est de pouvoir recourir à ce volant en période de crise sans que le ratio de solvabilité classique ne soit atteint.

1.1.2. Les coussins contra cyclique :

Dans le but de prémunir le secteur bancaire contre des phases de croissance excessive de crédit (cas de la pro cyclicité de Bale II lors de la crise financière internationale de 2007- 2008), le comité de Bâle a développé des mesures qui rendent les banques plus solides en période de crise, permettant ainsi aux banques d'être capable d'absorber les effets de la crise et en conséquence de maintenir la stabilité de l'ensemble du système financier. A cet effet, le dispositif Bâle III a introduit un outil prudentiel nommé volant de fonds propres contra cyclique, pour contrer les effets du cycle économique sur l'activité de prêt bancaire.

Ce volant a pour objectif, dans un premier temps, de forcer les banques à constituer des réserves supplémentaires dans les périodes de croissance économique caractérisées par une

distribution excessive des crédits qui pourront déclencher une crise dans l'avenir, et de ce fait assurer un ralentissement de la croissance. Dans un second temps, ce volant permet aux banques d'absorber le recul de l'économie.

1.1.3. Les coussins de liquidité

Ce coussin a été établi dans le but d'assurer que la banque dispose d'un niveau adéquat d'actifs liquides de haute qualité et non grevés qui peuvent être directement convertis en liquidité de telle sorte à couvrir ses besoins en liquidité sur une période de 30 jours de crise (GarbaSalime, Abdel Titilokpè, 2018).

L'instauration de ces coussins ont permis aux banques d'être plus solides et possèdent aujourd'hui plus de fonds propres que lors de la crise 2008, ce qui leur a permis de résister et conserver une position relativement solide face à la crise.

1.2. Les banques marocaines se sont dotées des mesures spécifiques en cas de crise

Dans la lignée avec les directives du comité de Bâle, BAM suit les nouvelles réformes proposées par le comité et ainsi, s'inspire des normes internationales en vigueur pour procurer aux établissements financiers de la place marocaine un cadre réglementaire plus robuste. En 2019, le secteur bancaire a ainsi dégagé un ratio moyen de solvabilité, sur base sociale, de 15.6% et un ratio moyen de fonds propres de « catégorie I » de 11.5%, largement supérieur aux minimas réglementaires de 12% et 9% appliqués respectivement (BAM, AMMC, 2019). Ainsi, selon le rapport de la supervision bancaire de BAM publié en 2019, les banques affichaient un ratio de liquidité de court terme de 159%, largement supérieur au minimum réglementaire de 100%. D'autre part, l'année de 2019 a connu une accélération du besoin de liquidité en dirhams des banques, et ce pour la

deuxième année consécutive, tandis que les crédits ont augmenté de 4.5% et les dépôts de 2.9%. Le coefficient d'emplois⁴ a ainsi augmenté de 2 points pour atteindre 98%.

A cet effet, les banques marocaines sont largement couvertes et disposent, aujourd'hui, de matelas de sécurité en termes de fonds propres et de liquidité constitués grâce au durcissement des normes prudentielles et comptables ces 10 dernières années. Ces matelas de sécurité ont été construits sur trois piliers inspirés de l'échelle SWOT : le premier, est d'avoir conscience des degrés d'incertitude de la situation et de bien distinguer entre ce que l'on sait, ce que l'on suppose, ce que l'on ne sait pas et ce qui ne peut être connu ; le deuxième, est d'être capable d'identifier des situations analogues dont on peut s'inspirer, à condition de bien distinguer ce qui est similaire de ce qui est différent ; le troisième, est de peser autant que possible les risques entre agir de façon drastique, l'option la plus recommandée, et agir trop tard (NASS Alaoui, 2020).

Toutefois, dans une telle situation, appliquer les règles prudentielles à la lettre reviendrait à pénaliser davantage encore les banques et les contraindre dans leur capacité à financer l'économie. C'est pourquoi le comité de Bâle a proposé différents aménagements visant à fournir une capacité opérationnelle aux banques et aux autorités de contrôle pour atténuer l'impact de Covid 19 sur le système bancaire mondial.

Ainsi, le Conseil de stabilité financière (FSB) confirme que grâce aux réformes post crise, le système financier est aujourd'hui mieux placé pour résister aux chocs et encourage les autorités et les institutions financières à faire usage de la flexibilité des normes internationales existantes afin de maintenir le fonctionnement des marchés et soutenir le financement de l'économie réelle.

2. Les principales mesures prises face à la pandémie

Compte tenu des circonstances exceptionnelles causées par cette pandémie dans le monde, il est donc nécessaire d'adopter des mesures appropriées pour assurer la solidité et la stabilité du système bancaire internationale. Dans ce sens, le comité de Bâle, a publié un communiqué informant de son avis favorable à l'utilisation des coussins de fonds propres par les banques pour favoriser le crédit et absorber les pertes pendant la crise ainsi que l'utilisation des coussins de liquidité (Bini Smaghi, 2020). Il informe également de la suspension des consultations et du report de toutes les évaluations juridictionnelles en cours prévues en 2020 dans le cadre du programme d'évaluation de la cohérence de la réglementation.

2.1. Au niveau international :

2.1.1. Le report d'un an de la mise en place de Bâle III

Les autorités de Bâle ont décidé le 27 mars 2020 de reporter d'un an la réforme prudentielle de Bâle III au niveau mondiale pour permettre aux banques d'être en mesure d'engager toutes leurs ressources pour répondre à l'impact de la Covid 19. Cet accord devrait progressivement entrer en vigueur entre 2023 et 2028 (CBCB, 2020). Cette révision offrira aux banques et aux autorités de contrôle une capacité supplémentaire pour réagir immédiatement et efficacement à l'impact de Covid 19.

2.1.2. Utilisation de coussin de capital et de liquidité

Le cadre de Bâle III a renforcé la résilience du système bancaire au cours de la dernière décennie. Il comprend des « coussins de fonds

propres », des « coussins de conservation du capital », des « coussins contra cyclique » et des « coussins des banques systémique », ainsi que des « coussins de liquidité ».

Pour faire face à la situation actuelle, le comité a permis aux banques, à partir du 20 mars 2020, l'utilisation des ressources en capital afin de soutenir l'économie réelle, absorber les pertes, et d'autre part, l'utilisation de coussin de liquidité constitué d'actifs de haute qualité HQLA pour couvrir leurs besoins éventuels en liquidité.

2.1.3. Exigences de marge pour les dérivés non compensés centralement

Dans le but de fournir aux entreprises une capacité opérationnelle supplémentaire pour répondre à l'impact immédiat de la Covid 19, le comité de Bâle et l'organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) ont décidé de prolonger d'un an, soit à partir du 1er septembre 2022, les deux dernières phases de mises en œuvre des exigences de marge pour les dérivés non compensés de manière centralisée (CBCB, 2020). Cette extension, permettra également de faciliter les exigences couvertes à agir avec diligence pour se conformer aux exigences dans le délai révisé (CBCS, IOSCO, 2020).

Le comité de Bâle a également introduit des directives sur les modalités applicables aux prêts qui font l'objet de garanties gouvernementales ou de reports de paiement accordés à la suite de la pandémie de la COVID-19 (CBCB, 2020). En sus à cela, les banques ont instauré des moratoires sur les paiements. Ces mesures visent à garantir que les banques peuvent continuer à prêter aux ménages et aux entreprises et à atténuer l'impact de la pandémie sur l'économie.

2.1.4. La comptabilisation des pertes de crédit attendues (ECL)

Le comité indique que les cadres comptables des pertes de crédit attendues ne sont pas conçus pour être appliqués mécaniquement. Les orientations visent à garantir que les banques reflètent l'effet de réduction des risques des mesures exceptionnels lors du calcul de leurs exigences de Fonds Propres.

En outre, le comité a accepté de modifier ses dispositions transitoires pour le traitement des fonds propres réglementaires de la comptabilité qui offriront aux juridictions une plus grande flexibilité quant à la manière d'intégrer progressivement l'impact des ECL sur le capital réglementaire (CBCB, 2020).

Face à la conjoncture actuelle, le comité a également décidé de reporter d'un an, soit 2022, la mise en œuvre du cadre des banques d'importance systémique mondiale G-SIB, afin de soutenir les banques et les autorités de surveillance.

2.2. Assouplissement des règles prudentielles pour les banques marocaines

Au niveau national, et dans le cadre du renforcement de capacité de prêts des banques, BAM a décidé, à l'instar des autres banques centrales, d'alléger temporairement les règles prudentielles, concernant les exigences en matière de liquidité, de fonds propres et de provisionnement des créances. Sur ce point, M. Jouahri a indiqué que « nous les avons assouplis temporairement jusqu'à 30 juin, et à partir de cette date, nous procéderons à une évaluation de la situation pour voir comment les créances en souffrance des banques vont se comporter pour voir s'il faut prolonger, revenir ou maintenir la situation avec les banques ».

2.2.1. Usage des coussins de liquidité :

L'une des principales réformes de Bâle III était la mise en place d'un ratio de liquidité dans le

but d'assurer que les banques disposent d'un niveau adéquat d'actifs liquides de haute qualité non grevés pouvant être convertis en liquidité pour couvrir ses besoins pour une période de 30 jours calendaires en cas de grave difficultés de financement (BAM, AMMC, 2013).

Face à cette crise sanitaire et afin d'assurer la liquidité du système et d'éviter les effets de contagion, BAM avait annoncé que les banques pouvaient utiliser, en cas de nécessité, au cours du deuxième trimestre 2020, les coussins de liquidité, constitués sous forme d'actifs liquides de haute qualité en deçà du ratio minimum du LCR (Liquidity Coverage Ratio), fixé à 100%.

2.2.2. Mesures d'accompagnement en matière de provisionnement des créances

Les règles de déclassement et de provisionnement des créances sont encadrées par la circulaire 19/G/2002 de BAM qui précise clairement les critères de provisionnement pour chaque catégorie de clientèle. En effet, pour mieux soutenir les personnes physiques et morales dans ces circonstances exceptionnelles, BAM a décidé de surseoir au titre de l'arrêté de juin 2020 au provisionnement des crédits par les banques. « Sur le plan prudentiel, les dispositions actuellement en vigueur laissent la latitude aux banques d'opérer un moratoire sans pour autant exiger le déclassement en souffrance des créances concernées. Au vu du caractère temporaire attendu des difficultés des entreprises, les banques pouvaient surseoir à la constitution de la provision à caractère général y afférente au titre de juin dernier » a annoncé le Wali de BAM.

2.2.3. Assouplissement des exigences en matière en fonds propre

Lors de la refonte de la réglementation financière pour les banques suite à la crise de 2008, plusieurs coussins ont été introduits en sus des exigences minimales réglementaire dites pilier 1, il s'agit notamment, selon la circulaire de BAM n°14 /G/13, de coussin de conservation du capital, qui est composé de fonds propres de base et qui est équivalent à 2.5% des risques pondérés, après application des déductions et retraitement prudentiels (BAM, 2013). En effet, ces coussins de fonds propres ont été conçus en vue de permettre aux banques de résister à des situations de tensions telles que la crise actuelle.

A cet effet, afin d'assurer que les banques puissent continuer à financer l'économie réelle, la banque centrale avait décidé le 12 mars 2020, de ramener les seuils réglementaires à 8,5% pour le ratio de fonds propres de catégorie 1 à 11,5% pour le ratio de fonds propres de solvabilité, ce relâchement est allongé sur une période de 12 mois du coussin de fonds propres de conservation à hauteur de 50 points de base.

2.2.4. Suspension de la distribution des dividendes par les banques

Dans le contexte de la pandémie de la COVID-19, les établissements de crédit doivent continuer à remplir leur rôle dans le financement de l'économie. Il est donc essentiel que ces établissements de crédit conservent des fonds suffisants pour assurer l'octroi de financement dans un contexte d'incertitude accrue causée par cette pandémie. Ainsi, le gain pour les banques est important, ce qui a conforté d'autant la situation des créanciers et la capacité à prêter des banques.

A cet effet, Bank Al Maghreb, à l'instar des autres banques centrales tel que la banque de France, veillera à la transmission de ses décisions à l'économie réelle et avait demandé

aux établissements de crédit de suspendre, jusqu'à nouvel ordre, toute distribution de dividendes (BINI SMAGHI, 2020) au titre de l'exercice de 2019.

Toutefois, le groupe bancaire du Crédit du Maroc avait précisé que l'assemblée générale des actionnaires, votant la distribution du dividende, s'est tenue le 27 mars, soit un mois et demi avant l'appel de BAM pour suspendre, jusqu'à nouvel ordre, toute distribution de dividendes au titre de l'exercice 2019. Ainsi l'avis de détachement du dividende du Crédit du Maroc a été publié par la Bourse de Casablanca le mardi 2 juin 2020. La banque va distribuer 18,70 DH par action, son dividende le plus élevé depuis 2014 (Crédit du Maroc, 2020).

Les actionnaires de CIH Bank (CIH Bank, 2020) avaient également tenu leur assemblée générale avant la communication de l'orientation de la banque centrale, à savoir le 2 avril 2020. L'assemblée générale avait décidé de fixer le montant des dividendes au titre de l'exercice écoulé à 14 DH par action soit un montant total de 396 MDH. Ainsi, la banque indique que le dividende doit être mis en paiement à partir du 1er juillet 2020.

Toutefois, et afin de s'inscrire pleinement dans l'orientation de la Banque Centrale, le Conseil d'Administration de CIH Bank proposera des schémas de renforcement des fonds propres de cette dernière.

Quant aux actionnaires d'Attijari WafaBank, l'assemblée générale a été tenue le 29 juin 2020, et a été décidé de suspendre la distribution de dividende de 13,50 DH par action fixé préalablement (2.8 milliards de DH au total), et de procéder à des émissions obligataires de 10 milliards de DH.

La Banque Populaire, qui a tenu son assemblée générale le 29 juin, a décidé de sursoir à la distribution d'un dividende de 8 DH par action

(1,6 milliard de DH au total) (AMMC, 2019). En outre, dans le cadre de sa stratégie de renforcement de ses capitaux propres elle compte augmenter son capital via deux opérations : une réservée aux banques populaires régionales et une autre au personnel.

En ce qui concerne Bank Of Africa (Bank of Africa, 2020), l'assemblée générale tenue le 23 juin, a maintenu la distribution d'un dividende de 5 DH par action, soit près d'un milliard de DH au total. Néanmoins, elle a décidé de convertir le dividende de 2019 en actions, ce qui va dans le sens des recommandations de BAM.

Les actionnaires de BMCI, ont tenu leur assemblée générale le 30 juin, et a été décidé, conformément aux instructions de BAM, de suspendre au titre de l'exercice 2019 toutes distributions de dividendes. Toutefois, le directoire se réserve la faculté de convoquer une assemblée extraordinaire au cours du deuxième semestre 2020 pour examiner la décision d'une distribution de dividende « eu égard à la solidité financière de la banque et au bon niveau de ses ratios prudentiels ». La banque a réalisé un bénéfice de 520 MDH en 2019, et son bilan fait ressortir un report à nouveau à fin 2018 de 160 MDH ainsi que des réserves facultatives (distribuables) de 1,9 milliard de DH.

Toutefois, nous ne pouvons pas manquer de souligner deux choses (LEGRAS, 2020) : d'une part, l'interdiction indiscriminée pénalise les banques les plus solides et augmente le coût du capital des banques, ce qui peut accroître in fine le risque systémique ; d'autre part, les banques auront toute latitude d'augmenter les dividendes ou rachat d'actions à l'avenir, pour compenser le dividende non perçu par les actionnaires.

2.3 Les mesures en matière de politique monétaire

Depuis le déclenchement de la crise, Bank Al Maghreb a initié plusieurs actions afin que les banques bénéficient des instruments de régulation, notamment à travers la baisse du taux directeur, la libéralisation des comptes de réserves, l'usage des coussins de liquidité, le renforcement de la capacité de refinancement des banques auprès de Bank Al-Maghrib, la suspension de distribution de dividende par les banques, la mise en place des mesures d'accompagnement des établissements de crédit au plan prudentiel portant sur les exigences en matière de liquidité, fonds propres et de provisionnement des créances.

2.3.1. Baisse du taux directeur

En vue de soutenir l'économie nationale face aux répercussions de la pandémie COVID-19, BAM avait décidé lors de son premier conseil daté du 17 mars 2020, de baisser de 25 points de base le taux directeur qui se situait depuis des années autour de [2,25% ; 2%]. Après l'analyse et l'évaluation de la conjoncture économique le conseil a procédé, lors de sa deuxième réunion trimestrielle tenue le mardi 16 juin, à une deuxième réduction du taux de 50 points de base, le ramenant à 1,5%. Cette baisse du taux directeur a pour objectif d'augmenter le niveau de liquidité des banques et d'en répercuter la baisse sur les taux débiteurs appliqués aux secteurs non financiers et aux ménages (Abdelaaziz Ait Ali, et al., 2020).« Cette baisse vise logiquement à pousser les banques commerciales à faire de même et réduire le coût de l'argent en vue d'encourager les investissements notamment chez les PME », a mentionné M. Karim, ancien inspecteur divisionnaire au ministère de finance (BENNOUR, 2020).

2.3.2. Triplement de la capacité de refinancement des banques auprès de la banque centrale

Dans le communiqué de presse daté du 29 mars 2020, le président de la banque centrale a indiqué que les banques ont la possibilité de recourir au refinancement auprès de la banque centrale à travers les mesures ci-après :

- La possibilité de recours par les banques à l'ensemble des instruments de refinancement disponibles en dirham et en devise. Dans une circulaire LC/BKAM/2020/8, la banque centrale précise que les banques peuvent désormais recourir quotidiennement aux facilités permanentes de BAM.

- L'extension à un très large éventail de titres et effets acceptés par Bank Al-Maghrib en contrepartie des refinancements accordés aux banques. BAM indique que le taux de ce refinancement, accordé pour une durée d'un an sous forme de prêts garantis, est égal à la moyenne pondérée du taux directeur sur la période de refinancement. D'autre part les banques mobilisent en garantie des refinancements accordés, les actifs éligibles fixés dans la circulaire n°LC/BKAM/2020/8 relative aux instruments de politique monétaire ».

- Le renforcement de son programme de refinancement spécifique au profit de la TPME, en y intégrant, en plus des crédits d'investissement, les crédits de fonctionnement et en augmentant la fréquence de leur refinancement.

Dans le cadre de soutenir l'accès au crédit bancaire au profit des ménages et des entreprises, en vue d'atténuer l'impact de la crise du Covid-19, Bank Al-Maghrib avait publié la circulaire LC/BKAM/2020/8 relative au programme de soutien au financement des très petites, petites et moyennes entreprises

(TPME). Ainsi, BAM veut en plus des crédits d'investissement, leur permettre d'avoir accès aux crédits de fonctionnement tout en augmentant la fréquence de leur refinancement.

En outre, cette dernière indique que les établissements participants à ce programme de soutien peuvent bénéficier mensuellement d'un refinancement auprès de BAM pour un montant maximum égal aux crédits décaissés au cours du mois précédent. Ne sont pas concernées, les TPME ayant bénéficié du programme intégré d'appui et de financement des entreprises (Intelaka).

2.3.3. Libéralisation du compte des réserves obligatoires

Dans l'objectif de faciliter le financement de l'économie et de renforcer la capacité du système bancaire à répondre aux besoins des ménages et des entreprises, BAM a décidé dans un communiqué de presse du 16 juin 2020, en plus de la baisse du taux directeur, pour la première fois, de libérer totalement les réserves obligatoires⁶. Il passe ainsi de 2% à 0% (Figure 1) soit une injection de liquidité de 12 (BAM, 2020) milliards de dirhams au profit des banques de la place, ce qui va permettre de soulager les trésoreries bancaires qui ont été fortement impactées par les mesures (reports d'échéances de crédits, Damane oxygène...) et par conséquent, ceci va stimuler la distribution de crédit.

La baisse du taux directeur et la libération intégrale du compte de réserves monétaires permettront d'abaisser les taux d'intérêt auxquels sont accordés les crédits bancaires aux entreprises et aux particuliers. Ceci conduira d'une part à faciliter le renflouement des trésoreries des entreprises, ce qui permettra d'atténuer les effets négatifs de la crise sanitaire sur leur situation financière, particulièrement les entreprises relevant des

secteurs les plus touchés, comme le tourisme, l'industrie automobile, le textile, les services, etc..., et d'autre part ces décisions permettront de freiner la propagation des effets dépressifs de la sécheresse et de cette crise sanitaire sur l'activité économique générale, ce qui permettra d'améliorer la capacité globale de résilience de l'économie marocaine pour faire face à ce choc.

2.3.4. Tirage sur la Ligne de Précaution et de Liquidité

Depuis 2012, le Maroc a conclu avec le FMI quatre accords successifs au titre de la ligne de précaution et de liquidité (LPL). Dans cette situation inédite et pour faire face au choc sans précédent de la pandémie de COVID-19, les autorités marocaines ont procédé le 8 avril 2020 au tirage de toutes les ressources disponibles (environ 3 milliards de dollars) dans le cadre de l'accord au titre de la LPL. C'était la première fois que les autorités recouraient aux ressources disponibles au titre de la LPL, ce qui a renforcé les réserves en devise du Royaume sans affecter l'endettement public.

2.3.5. Approvisionnement en monnaie fiduciaire

Face au risque de propagation du COVID-19, BAM a assuré, dans un communiqué de presse publié le 16 mars 2020, l'approvisionnement en monnaie fiduciaire à travers tout le royaume. La banque centrale a en effet coordonné avec les banques pour l'alimentation de manière continue l'ensemble des GAB. Ainsi GPBM rassure que les guichets bancaires demeurent ouverts aux clients pendant les horaires habituels et traitent toutes les opérations bancaires.

les établissements bancaires font face à une montée en flèche des impayés et des créances en souffrance (CES).

Selon les dernières statistiques monétaires publiées par Bank Al-Maghrib (BAM), le portefeuille des créances en souffrances détenu par les banques est passé de 70 milliards de dirhams (MMDH) à 79 milliards de dirhams (MMDH) à fin septembre 2020, soit un additionnel de 9 milliards de dirhams (MMDH). La montée des impayés concernerait essentiellement les crédits aux PME/TPE, les expositions sur les secteurs d'activité les plus touchés par la pandémie et également certains ménages qui ont subi une rupture d'activité (BAM, 2020).

Ajoutant que la qualité des portefeuilles s'est nettement dégradée aussi bien du côté des entreprises privées que des ménages. Pendant ce temps le taux de sinistralité ont atteint à fin Octobre 10,8% pour les entreprises non financière et 9,2 % pour les ménages contre respectivement 10,1% et 8% à fin 2019 (CCSRS, 2020).

Il est à rappeler que le wali de BAM a assuré que le niveau des créances en souffrances ne nécessite pas une préoccupation majeure, puisque les provisions constituées par les banques restent confortables.

3.3. Le stress test des banques marocaines:

Afin d'évaluer la résilience des banques marocaines, BAM a mené deux exercices de macro stress test¹⁰, le premier a été procédé en juin 2020 tandis que le deuxième a été réalisé en décembre 2020. Les résultats de ce stress test révèlent ainsi une progression importante des créances en souffrance des principales banques en 2020 et 2021. Le taux de défaut moyen devrait passer de 7,6% en 2019 à 9,9% en 2020 puis à 10,8% en 2021, estime la banque centrale.

Parallèlement, les marges d'intérêts baisseraient en lien avec la réduction des produits d'intérêt, elle-même principalement induite par la décélération de la demande du crédit. En outre, la crise sanitaire entrainerait une baisse de 110 points de base de fonds propres de base moyen passant de 10,3% à 9,2% entre 2019 et 2021. Le ratio de fonds propres de catégorie 1, perdrait 120 points de base, revenant de 11% à 9,8% tandis que le ratio moyen de fonds propres global devrait cumuler une diminution de près de 150 points de base, revenant en moyenne pour les principales banques, (Figure 3) de 15,1% en 2019, à 13,9% en 2020 puis à 13,6% en 2021 (BAM, 2020).

En somme, en dépit des répercussions négatives de la crise sanitaire sur les banques, les résultats du macro stress ont montré la résilience des banques au choc induit par la pandémie, BAM avait déclaré que même avec l'émergence de nouveaux risques, les banques continuent d'afficher des fondamentaux solides au regard des indicateurs de ratio de liquidité, de rentabilité et d'adéquation de fonds propres. Elles ont dégagé, sur base sociale, à fin juin 2020 un ratio moyen de solvabilité de 15,5% et un ratio moyen de fonds propres de catégorie 1 de 11,4%, largement supérieurs aux minimas réglementaires de 12% et 9% respectivement (CCSRS, 2020). Le coussin de liquidité ressort, quant à lui, à 176% à fin octobre bien au-delà du minimum réglementaire de 100%. Au plan de la rentabilité, le secteur bancaire a accusé à fin juin 2020 une baisse de 47% de son résultat net, sous l'effet principalement de la montée significative du coût du risque de crédit et de la contribution au fonds Covid-19.

Dans ce contexte, une équipe des services du Fonds monétaire international (FMI) dirigée par Roberto Cardarelli a mené une mission à distance du 19 octobre au 2 novembre 2020 dans le cadre des consultations de 2020 au

titre de l'article IV des statuts du FMI. Cette institution a remarqué que les banques marocaines ont été relativement résilientes face à la pandémie, grâce à leurs niveaux initiaux relativement élevés de fonds propres et de liquidité et à la riposte vigoureuse de la BAM.

Conclusion

La crise sanitaire de covid 19 vient nous rappeler l'importance des banques pour soutenir l'économie réelle et ainsi elle constitue une occasion pour tester la raison d'être de la réglementation prudentielle.

Grace à l'adoption progressive des normes prudentielles (Bâle I, II, III), au cours de ces 10 dernières années, les banques marocaines sont, aujourd'hui, plus solide et disposent des matelas de sécurité en termes de fonds propres et de liquidité.

Pour faire face à cette épidémie, différentes mesures incitatives et préventives en été mises en place par les régulateurs nationaux et internationaux qui n'ont pas cessé d'apporter des réponses réglementaires et prudentielles afin de garder un niveau d'équilibre entre la préservation de la stabilité financière, le maintien de la solidité financière des établissements de crédit et le soutien de l'activité économique.

Dans les circonstances économiques actuelles, ralentissement de la distribution des crédits, baisse du Taux d'intérêt, accélération des créances en souffrance ou encore une hausse du déficit de liquidité des banques, le système bancaire a fait preuve d'une grande résilience et semble bien armé pour relever ces différents défis, le stress test mené par le gouverneur de BAM en décembre 2020 a montré que les banques ont toujours la capacité de respecter les exigences

réglementaires en dépit des répercussions négatives de cette crise.

On peut conclure que cette crise sanitaire a prouvé jusqu'aujourd'hui que les exigences réglementaires dictées par les autorités prudentielles ont permis d'atténuer les répercussions sévères de la pandémie de Covid 19. Néanmoins, la crise persiste encore, d'où la nécessité de poser la question suivante :

Les exigences réglementaires post covid permettront elles, à long terme, aux banques marocaines de continuer d'afficher des fondements solides au regard des indicateurs de ratio de liquidité, de rentabilité et d'adéquation de fonds propres ?

Performance financière bancaire : un essai d'analyse dans le contexte bancaire marocain

ALAMI YOUSSEF Enseignant chercheur/Laboratoire de Recherche et d'Études en Finance, Audit et Gestion

BOUGHABA SALWA Doctorante/Laboratoire de Recherche et d'Études en Finance, Audit et Gestion

EL IDRISSE ISSAM Doctorant/Laboratoire de Recherche et d'Études en Finance, Audit et Gestion

Revue d'études en management et finance d'organisation/N°13 Juillet 2021

Résumé

Dans la littérature financière plusieurs contributions ont étudié la performance bancaire et les principaux indicateurs de son évaluation. En général, le but de chaque banque est de pouvoir assurer une rentabilité pérenne dans un contexte de plus en plus caractérisé par des turbulences économiques et financières. L'objectif du présent article est d'analyser l'évolution de la performance financière de trois grandes banques marocaines, pour la période 2005-2018, en se basant sur trois indicateurs fondamentaux à savoir : le ROE, le ROA et le coefficient d'exploitation. Notre analyse fait ressortir l'existence d'un lien empirique de cause à effets entre la performance financière des banques et la conjoncture économique nationale et internationale.

Introduction

Le concept « performance » en général et « performance bancaire » en particulier, ont fait l'objet de différentes études et ont retenu l'intérêt de plusieurs chercheurs qui ont tenté de répondre à de multiples questions relatives à la manière d'appréhender la performance bancaire et surtout les indicateurs les plus fiables à utiliser pour la mesure de cette performance. Dans une perspective d'analyse de la rentabilité bancaire dans le contexte marocain nous allons présenter dans un premier temps, les caractéristiques et les spécificités de système bancaire marocain. Ce dernier a fait preuve d'une résilience malgré son exposition aux

différents facteurs de risque, notamment durant la crise financière de 2008 et la crise sanitaire du Covid-19, ce qui confirme sa solidité et sa capacité d'adaptation dans un environnement national et international difficiles.

Le système bancaire marocain est également très régulé. À titre d'exemple, de nouvelles normes prudentielles qui s'inscrivent dans le cadre du dispositif Bâle II, ont été mises en place en 2008, renforçant ainsi l'environnement réglementaire qui régit cette activité. Dans ce sens, les banques sont tenues de se doter d'un processus d'évaluation de l'adéquation des fonds propres internes, ce qui nécessite une définition claire de la stratégie de la banque à l'égard des risques. D'ailleurs, la banque centrale veille de plus près à assurer la convergence du cadre réglementaire bancaire marocain avec les standards internationaux.

L'objectif principal de cet article est d'analyser la performance financière des banques marocaines à travers l'étude des principaux ratios les plus utilisés dans la littérature en la matière. Pour ce faire, nous allons, dans un premier temps, présenter un cadrage conceptuel de la notion de performance en sciences de gestion, tout en se focalisant sur le concept de la performance financière et ses indicateurs de mesure les plus utilisés dans le milieu bancaire. Dans un second plan, nous allons présenter et discuter les résultats de notre étude effectuée

sur les données des trois premières banques marocaines durant la période 2005-2018.

1. PRÉSENTATION DES INDICATEURS DE LA PERFORMANCE FINANCIÈRE DANS LE SECTEUR BANCAIRE

Avant de passer en revue les principaux indicateurs de mesure de la performance financière dans le contexte bancaire, nous allons présenter les contours de la notion de performance en sciences de gestion.

1.1. Conceptualisation de la notion performance

Au niveau de la littérature, la notion de la performance n'est pas expliquée de la même manière selon le positionnement des acteurs et leurs horizons temporels de référence. D'après Naulleau et Rouach (2013), la performance peut être définie comme étant le rapport entre un résultat et un périmètre de ressources affectées à l'obtention de ce résultat. Elle peut se mesurer aussi bien à travers le résultat comptable net apporté à un périmètre de fonds propres correspondants, ou en se basant sur la productivité d'un service de traitement des moyens de paiement.

En sciences de gestion, la performance représente une notion peu claire ; En effet, plusieurs travaux ont traité ce concept, sans pour autant pouvoir proposer une définition complète et universelle. Cependant, et malgré la diversité et la divergence des aspects traités, ces définitions s'accordent sur quelques points communs. D'abord, un premier aspect présente la performance comme étant la réalisation des objectifs organisationnels (Doriath et Goujet, 2011) et explique le degré de leur atteinte en termes de part de marché, taux de croissance, rentabilité et innovations par rapport aux principaux concurrents. Ensuite, un deuxième aspect décrit la performance comme l'amélioration du couple valeur/coût de l'entreprise. Elle dépend aussi des mesures utilisées pour son évaluation et représente un ensemble de faits et implique la recherche d'instruments ou d'indicateurs de mesure qui rendent ces faits mesurables. Enfin, la performance a un aspect global d'où le concept de performance

méta-organisationnelle (Hedfi- Khayati et Zaouaoui, 2013).

Généralement, la notion de performance fait référence à un résultat, qui est mesuré sur une échelle de proportion, d'intervalle, ordinal ou nominal, ou à l'évaluation subjective ou objective d'un résultat qui est censé être la conséquence ou l'effet de quelque chose. Toutefois, comme ce résultat est en principe un évènement passé, il peut également s'agir d'un évènement futur attendu, de ce fait, la performance peut faire référence à un résultat réalisé ou attendu (Blanchot, 2006).

Dans le monde de l'entreprise, la performance peut être définie comme : « le résultat d'une action, le succès de l'action, ou bien à partir des modes d'obtention du résultat ». De façon générale, une entreprise est performante si elle génère de la valeur (Melchior, 2013). Pendant longtemps, la performance a été assimilée à la minimisation ou la compression des coûts toutefois, actuellement cette conception est insuffisante pour appréhender la performance de l'organisation (Giraud et al., 2005).

Selon Bourguignon (1995, 1997), la notion de la performance peut être présentée selon trois aspects :

- **Performance « résultat » de l'action qui doit se rapprocher d'un objectif ou un référentiel.**

Dans ce cas, la performance représente le niveau de réalisation des objectifs. Elle est le résultat d'actions coordonnées et cohérentes entre elles qui ont mobilisé des moyens ;

- **Performance « action » qui permet de distinguer la compétence de la performance réelle.**

Dans ce cadre, la performance relève du processus et non du résultat ;

- **Performance « succès » en prenant en considération le caractère plus ou moins ambitieux de l'objectif fixé et des conditions d'appréciation de ce succès à travers un référentiel de jugement d'évaluation.**

À la suite de cette réflexion, Bourguignon (2000) propose de définir la performance comme étant : « la réalisation des objectifs organisationnels, quelles que soient la nature et la variété de ces objectifs. Cette réalisation peut se comprendre au sens strict (résultat,

aboutissement) ou au sens large du processus qui mène au résultat (actions). La performance est multidimensionnelle, à l'image des buts organisationnels, elle est subjective et dépend des référents choisis (buts et cibles) ».

1.2. Revue de littérature sur la performance financière

La notion de la performance a longtemps été réduite à sa dimension financière qui consistait à réaliser la rentabilité exigée par les actionnaires en rapport avec le chiffre d'affaires et la part de marché (Dohou et Berland, 2007). La pérennité de l'entreprise dépendait exclusivement de l'aspect financier. Les premières mesures de la performance globale d'une organisation ont été construites à base d'éléments financiers. Dans la plupart des secteurs économiques, la performance financière des organisations est un indicateur de leur bien-être et de leur raison d'être, de la qualité de leur gestion, et de manière sous-jacente, de celle de la gouvernance. Elle représente aussi un moyen de mesure de la profitabilité et de la bonne santé de chaque organisation, et donc de ses chances de survie à moyen et long terme. C'est le cas principalement du secteur bancaire dont la performance financière est le meilleur témoin de sa santé et sa solidité.

Dans ce sens, nous avons choisi de travailler sur la performance financière des banques, en se basant sur la littérature pour sélectionner les indicateurs financiers de la performance convenables à la présente étude. Ainsi, nous nous sommes concentrés principalement sur la performance des banques mesurée par les indicateurs de la rentabilité.

Selon Aburime (2009), l'importance de la rentabilité des banques peut être appréciée aux niveaux micro et macro de l'économie. Au niveau micro, le profit constitue la source de financement la moins chère pour une banque. Il ne s'agit pas seulement d'un résultat, mais aussi d'une nécessité pour les banques durant une période de concurrence croissante sur les marchés financiers, car il est un signe et un signal de performance pour les actionnaires. Par conséquent, l'objectif fondamental de toute direction de banque

est de maximiser le profit, comme une condition essentielle à la conduite des affaires. En somme l'activité bancaire repose sur la recherche de la performance financière à travers la prise de risque. Selon Nouy (1993), la rentabilité des établissements de crédit représente leurs aptitudes à produire de leurs exploitations un excédent suffisant et indispensable pour la continuité de leurs activités après la déduction des coûts nécessaires à cette exploitation. Selon Arora (2012), la performance financière des banques est mesurée par des indicateurs financiers car les banques sont des organisations à but lucratif. Généralement les banquiers utilisent les mesures comme les indicateurs de profitabilité, d'efficience et de liquidité comme des mesures de performance.

D'après notre revue de littérature sur la **performance financière des banques**, nous avons pu constater une forte présence des trois indicateurs financiers **le Q de Tobin** avec une présence de 15.56%, **le Return on Equity** avec une fraction élevée égale à 23.56% et une dominance **du Return on Assets** avec 45.78% de fréquence d'utilisation.

La rentabilité des banques, c'est-à-dire leur capacité à dégager des profits, représente l'objectif visé par chaque banque. Cependant elle n'intéresse pas que les établissements et leurs actionnaires ; elle revêt aussi un enjeu important pour la stabilité financière à moyen-long terme.

(Sienkiewicz, 2017). Le rôle intrinsèque des fonds propres est d'amortir les chocs financiers en permettant l'absorption de pertes comptables de manière ponctuelle et l'enjeu actuel, dans un contexte de durcissement réglementaire, est de dégager un niveau de rentabilité qui permet aux banques d'accumuler les fonds propres nécessaires au maintien de leur activité.

Selon D. Sidibe (2018) **le ROE** traduit la santé financière de la banque et correspond à la part des bénéfices reçus par les actionnaires. Une amélioration du ratio de la rentabilité des capitaux propres peut provenir d'une faible capitalisation structurelle de la banque se traduisant par un faible niveau des fonds propres. Donc une augmentation des capitaux

peut affaiblir et diminuer le ROE, c'est pour cela les dirigeants sont en mesure de garantir un rendement important pour les actionnaires afin d'éviter une augmentation des capitaux propres. Malgré son utilité notable au niveau du calcul de la performance financière des capitaux propres apportés à la banque, la Banque Centrale Européenne adresse des critiques à l'utilisation de cet indicateur dans son rapport « Beyond ROE - How To Measure Bank Performance » en 2010.

Ce rapport montre comment l'utilisation de ROE peut conduire à des résultats biaisés durant le temps de la crise. Cette conclusion a été le résultat d'une étude faite sur 12 banques internationales durant la période 2002 - 2010. En effet, cette étude montre que pendant la crise des subprimes la médiane et la moyenne des ROE de l'échantillon sont éloignées de 98 l'une de l'autre, sachant qu'avant la crise leurs évolutions étaient les mêmes, des évolutions typiques et similaires, cette anomalie observée durant la crise indique la non pertinence de l'utilisation de ce ratio sous ces circonstances précitées.

À ce titre, la rentabilité bancaire peut être appréciée par plusieurs approches dont, les plus utilisées, sont le coefficient de rentabilité financière (ROE) et le coefficient de rentabilité des actifs (ROA). Ces indicateurs permettent une première appréciation de la performance des banques, en distinguant entre la performance économique et la performance financière. Même si ces indicateurs montrent une insuffisance de mesure et offrent une vision simple et restrictive (Saulquin et Maupetit, 2002), vu qu'ils se basent sur les bénéfices, s'attachent à la gestion des résultats et ne prennent pas en compte l'évolution des cash-flows, ainsi que le coût du financement.

L'approche de la rentabilité en milieu bancaire et financier est caractérisée par sa complexité et son aspect multiforme (Rouach et Naulleau, 2016). La mesure de la rentabilité des activités bancaires est particulièrement complexe suite à deux raisons. D'abord la multiplicité des axes d'analyse de la rentabilité (entités, produits, activités, clients ou réseaux de distribution), ensuite l'importance des charges de structure et de support à répartir sur les différents objets

de coût. Les trois principaux axes d'analyse de la rentabilité bancaire sont : les centres de profit, les produits ou services, les clients ou les segments de la clientèle. Les systèmes de mesure de la rentabilité sont très lourds. Il convient de contenir la complexité car les degrés de finesse autorisés par les systèmes d'informations ne sont pas systématiquement pertinents, de concevoir un système efficace de mesure des rentabilités.

Avec le calcul des ratios, la notion de rentabilité prend toute sa signification puisqu'il va s'agir de comparer les résultats à des moyens. On peut faire la distinction entre les ratios de rentabilité d'exploitation et les ratios de rentabilité globale.

Le coefficient d'exploitation est un indicateur de rentabilité d'exploitation qui indique la part de Produit Net Bancaire absorbée par les frais généraux (coûts fixes), qui reflète la marge dégagée par la banque sur l'ensemble de ses activités avec ses trois composantes (les intérêts, les commissions et les plus ou moins-values), consommée par les frais généraux. Il est déterminé à travers l'indicateur suivant :

Coefficient d'exploitation = Frais généraux / Produit Net Bancaire

C'est un ratio très significatif de la rigueur de la gestion de la banque et il est souvent calculé, notamment dans une optique comparative. Un coefficient d'exploitation supérieur à 70% est jugé élevé et inférieur à 65% convenable. Un ratio élevé signifie soit des frais généraux excessifs compte tenu du volume des opérations réalisées, soit comme étant la conséquence d'une contraction du produit net bancaire, à moyens inchangés. Les banques ont comme objectif de réduire ce coefficient au maximum en adoptant une logique d'économie qui réduit toutes les dépenses et notamment les dépenses liées au capital humains.

En ce qui concerne les mesures de la rentabilité globale on a deux ratios, qui d'ailleurs entretiennent des interrelations, sont systématiquement calculés par les analystes et font l'objet des comparaisons à savoir le ratio de (ROA) et celui de la rentabilité financière (ROE).

Premièrement le **ROA** est un ratio qui a pour objectif de mesurer l'efficacité avec laquelle les actifs sont employés. Il donne une mesure de la performance de l'ensemble de la banque car il prend en considération la totalité des moyens mis en œuvre et représente la capacité de la banque à créer du profit à partir de sa base d'actifs. Plus ce ratio est élevé, plus la banque est performante. **ROA= Résultat Net / Total Bilan**

C'est le ratio le plus utilisé pour évaluer les performances d'un établissement de crédit. Mais son interprétation doit être faite avec prudence car il est très influencé par la politique de provisions de l'établissement de crédit puisque le Résultat Net incorpore le coût du risque et que les actifs figurent nets de provisions dans le bilan bancaire.

Ensuite, le **ROE** est le plus utilisé par les analystes financiers et a inspiré les premiers ratios de mesure de performance mis en place par les grandes entreprises. Il est défini comme la possibilité d'une entreprise à rémunérer, à partir de son exploitation et d'une manière adéquate et permanente les fonds propres, tout en assurant sa stabilité financière.

Il permet de calculer le rendement des Fonds Propres, de comparer les performances de l'entreprise à la rentabilité attendue par les actionnaires, et d'apprécier son attractivité financière. Ce ratio, appelé également coefficient de rentabilité et qui permet de mesurer la rentabilité du capital investi on le calcule moyennant le ratio suivant :

ROE= Résultat Net/ Fonds Propres

Comme le ROA, cet indicateur est parmi les indicateurs comptables les plus appropriés pour mesurer la performance financière des banques. L'inconvénient du ROE, c'est qu'il peut être gonflé en augmentant le niveau du levier financier, car le ROE peut être une sortie de la relation (ROA x multiplicateur de levier). Généralement il s'agit de la relation entre le ROE et le ROA (Corinna et al., 2013 cités par Habis Almustafa, 2017).

2. LA STRUCTURE BILANCIELLE DES BANQUES ET LES CRISES FINANCIERES

Contrairement aux entreprises, le bilan d'une banque se caractérise par un recours massif à l'endettement, à cause de la nature des activités bancaires, comme la création monétaire. Selon Goddart et al., (2007) le canal du crédit joue un rôle essentiel dans la transmission de la politique monétaire dans un monde où cette dernière est devenue l'instrument de stabilisation le plus important. La santé financière de plusieurs pays dans le monde a été touchée par la crise des subprimes, ce qui a amplifié les disparités économiques entre les pays, ceci peut être expliqué par l'existence d'une forte asymétrie d'information et l'inefficacité de la réglementation prudentielle à l'époque.

Plus encore, selon Badarau et Turcu (2014) la gestion active des bilans bancaires dans un contexte de crise, semble constituer un facteur de propagation des difficultés, car une situation financière des banques jugée fragile engendre une hausse des taux de financement des entreprises, à cause d'un coût de financement externe plus élevé pour les banques.

Par conséquent, ceci conduit à une baisse du niveau d'investissement sur le plan macro-économique, car un affaiblissement de la santé financière des banques déclenche une crise économique de financement, puisque les banques jouent un rôle déterminant dans le financement des économies grâce aux dépôts des épargnants. Cependant, la crise du Covid-19 n'a pas pesé lourdement sur le secteur bancaire marocain, grâce aux provisions confortables qui permettent aux banques de faire face aux conséquences de cette pandémie, en contribuant significativement à l'alimentation du Fonds de gestion de la pandémie «Covid-19», par une enveloppe globale de 3.32 MMDH (Alami et El Idrissi, 2021).

Selon Sidibe (2018) la comptabilité bancaire se diffère de la comptabilité des entreprises en raison de la sensibilité de l'activité bancaire. La structuration bilancielle des banques dévoile une présence intensive de l'endettement au niveau de leurs capitaux propres. Dans le même sens Boussaada (2012) confirme que les banques se distinguent des autres firmes par un niveau important d'endettement. La problématique qui se pose entre les rouages du

passif et d'actif du bilan, c'est que le passif est constitué principalement des dépôts des clients et qui doivent être disponibles suite à la demande des dépositaires tandis que les actifs sont en général sous forme de crédits à moyen et long terme.

La raison derrière le retrait des dépôts par les créanciers de la banque peut voir le jour à cause d'une information sur la qualité des actifs de la banque ou par une perte de confiance dans le système bancaire d'un pays. La détention des actifs non liquides avec l'émission des passifs liquides constitue le défi majeur de la santé financière des banques, car ceci peut conduire par la suite à une crise de liquidité.

Selon Alami et Semmaa (2011) évoquent que pour renforcer la stabilité du secteur bancaire, **Bâle III** a introduit en 2010 des mesures prudentielles telles que :

- L'augmentation du niveau et de la qualité des fonds propres ;
- Un renforcement des exigences pour la couverture de certains risques ;
- Une surveillance de la liquidité harmonisée avec l'instauration de deux ratios de liquidité, l'un à court terme, l'autre à moyen terme...

L'assurance-dépôts constitue un moyen efficace pour prévenir les pertes bancaires et empêcher les banques individuelles d'affecter la grande économie grâce à la prévention des paniques bancaires, car l'absence de cette assurance peut transmettre aux déposants un signal d'apparition du risque d'aléa moral ex-post (Sidibe, 2018).

3. MESURE DE LA RENTABILITE BANCAIRE EN CONTEXTE MAROCAIN : PRESENTATION ET DISCUSSION

Pour la présentation et l'analyse de la performance financière des trois groupes bancaires marocains ; nous allons d'abord, énoncer la méthodologie adoptée pour ensuite, présenter et discuter les résultats empiriques de notre étude.

3.1. Aspects méthodologiques

La présente étude a portée sur les trois principales banques marocaines et les données

utilisées sont relatives à la période 2005 à 2018, soit au total 42 observations pour chacune des trois variables retenues dans la présente analyse. Les banques en question sont : Attijariwafa Bank, la Banque Centrale Populaire et la Banque Marocaine du Commerce Extérieur (actuelle Bank of Africa). L'importance de ces banques dans le paysage bancaire marocain réside dans leurs parts respectives dans le volume total des actifs, des dépôts et des crédits qui avoisine les 65% de l'ensemble du secteur bancaire national. Il est important de noter que notre panel de données est constitué à partir des documents des rapports d'activité publiés par les banques objets de notre analyse et des données de la banque centrale.

3.2. Aperçu sur le paysage bancaire marocain

L'objectif de cette section est de justifier les perspectives de notre analyse en décrivant le poids important des trois groupes bancaires constituant l'échantillon objet de l'étude.

Le secteur bancaire marocain comprend, à fin 2018, un nombre de 86 établissements, répartis entre 24 banques (avec cinq banques participatives), 28 sociétés de financement, 6 Banques offshore, 13 associations de micro-crédit et 10 établissements de paiements spécialisés dans l'intermédiation en matière de transfert de fonds, en plus de la Caisse de Dépôt et de Gestion et de la Caisse Centrale de Garantie.

Il est à noter que les 19 banques comptent seulement huit banques dites universelles, à savoir : Attijariwafa Bank, BCP, BMCE, BMCI, CAM, CDM, CIH, et SGMB, dont 6 cotées à la Bourse des Valeurs de Casablanca. Notons que les banques étrangères sont largement présentes dans le tour de table des banques privées, en tête, PNB Paribas, Société Générale France, Crédit Agricole SA détiennent au 31 décembre 2019, respectivement la majorité du capital de la BMCI, de la SGMB et de CDM avec des parts respectives de 66.73%, 57.57% et de 78.7%.

Dans la zone offshore de Tanger, les banques disposent en début de 2019 de 5 filiales et une succursale, sans changement par rapport aux années précédentes.

À l'étranger les banques marocaines détiennent 45 filiales, 15 succursales présentes dans 35 pays dont 27 en Afrique, 7 en Europe et une en Asie. Au total les banques marocaines disposent de plus de 1427 agences bancaires. Le réseau bancaire a connu un développement notable ces dernières années, le nombre total des agences a dépassé le seuil de 6503 agences au début de 2019 avec plus de 7289 guichets automatiques bancaires.

À fin 2018, le nombre des comptes bancaires a ralenti avec une chute de 1,7% par rapport à 2017, en ce qui concerne la concentration du total actifs pour les 6 banques cotées à la BVC. Trois banques à savoir la BCP, AWB et la BMCE occupent les premières places en termes de volume d'actif total consolidé sur la période entre 2013 et 2019.

D'après la figure ci-dessous, nous pouvons dire qu'il y a trois banques dominantes en matière de taille et où le total actif consolidé selon les normes IAS/IFRS pendant la période allant de 2013 à 2019, avec plus de 87% du total des actifs consolidés appartiennent aux trois banques leaders du secteur bancaire, sachant que AWB reste la première en matière du total de l'actif consolidé durant la période entre 2013 et 2019.

Les géants du secteur bancaire marocain ont pu réaliser une performance importante durant les années entre 2017 et 2019, ont octroyant près de 62,2% de l'ensemble des crédits en 2019 après avoir réalisé une part significative en 2017 de l'ordre de 64,1%. En effet, la figure ci-après présente une synthèse des récentes réalisations du trio BCP, AWB et BMCE.

3.3. Résultats de l'analyse descriptive

Avant la présentation des principales évolutions en termes des indicateurs comptables de rentabilités, il est nécessaire de présenter les statistiques descriptives des trois mesures de performance financière.

Le calcul des indicateurs de performance pour les trois banques, nous a permis d'élaborer les graphiques suivants que nous allons exploiter pour étudier l'évolution de leur performance financière en se basant sur les principaux ratios à savoir : **le ROE, le ROA et le coefficient d'exploitation bancaire.**

On constate que l'évolution du **ROE** des trois banques étudiées suit les événements de la conjoncture économique internationale. Ainsi, on remarque une diminution de ce ratio à partir de l'année 2007, suite à l'amplification de la crise financière née de l'effondrement du marché américain des prêts hypothécaires à risque, et dont les effets se sont propagés à l'échelle internationale, d'une façon rapide et conséquente.

Le retour graduel de la confiance dans les marchés financiers après ces turbulences n'a commencé qu'à partir de 2010 grâce aux mesures exceptionnelles prises par les gouvernements et les banques centrales, et qui ont facilité l'amélioration et la reprise de l'activité économique mondiale. Dans ce cadre, la Banque Centrale du Maroc a également mis en place une série de mesures afin d'améliorer le niveau de surveillance prudentielle exercée sur le secteur bancaire.

Ces résultats sont confirmés par les indicateurs d'activité et de rentabilité des banques marocaines, calculés sur base social par Bank Al Maghrib. Dans ce sens, le ROE a passé de 20,6% en 2007 à seulement 15,5% en 2008, puis à 14,5% en 2009. Malgré ceci, Attijariwafa Bank a confirmé sa résilience comme en atteste ses propres indicateurs.

À partir de 2014, on remarque que le ROE des trois banques a commencé à baisser. Cette diminution du rythme de l'activité bancaire traduit le ralentissement de la croissance économique du pays dont le PIB est passé à 2,4% contre 4,7% en 2013. Toutefois, une légère progression a été remarquée pendant les exercices suivants, grâce à la progression modérée du résultat net du groupe et des fonds propres des banques.

Les mêmes constats sont aussi valables pour le deuxième ratio de rentabilité (**ROA**). En général, on constate que ces trois banques affichent une rentabilité satisfaisante, et ceci grâce à leur modèle d'activité diversifié au niveau sectoriel et géographique.

À ce niveau, pour le contexte marocain il y a lieu de souligner que Bank Al-Maghrib joue un rôle important dans la préservation de la résilience du secteur bancaire et ce, en se montrant attentif aux effets de la conjoncture économique sur les bilans des banques et en maintenant une surveillance rapprochée des

risques de crédit et de concentration, notamment après l'impact de la crise financière mondiale de 2008 sur l'activité bancaire.

En ce qui concerne l'analyse du coefficient d'exploitation de ces trois banques, on constate que ce ratio, qui permet de mesurer la part des gains réalisés par une banque au regard de ses coûts fixes, a eu généralement tendance à baisser de quelques points ces dernières années. Ces résultats sont principalement dus à l'évolution du Produit Net Bancaire et à la maîtrise des charges d'exploitation notamment le coût de la masse salariale.

Les ratios financiers, que nous avons pris en compte, sont généralement significatifs, selon la norme en vigueur au niveau international : le ROA est dans la majorité des cas supérieur à 1, le **ROE** est supérieur à 15% sauf pour le cas de la BCP où il a connu une chute à partir de 2009. Tandis que pour le coefficient d'exploitation ou encore le ratio de rentabilité d'exploitation, il est généralement inférieur à 65%, ce qui est conforme à la norme internationale. Il en ressort que la solidité financière de ces trois groupes bancaires marocains est assez acceptable et répond, en grande partie, aux exigences prévalues au niveau international.

Conclusion

L'objectif de ce travail est de présenter les indicateurs de la performance financière des banques en se basant sur la littérature, ainsi que l'analyse cette performance auprès des trois premières grandes banques marocaines en l'occurrence : Attijariwafa Bank, Bank of Africa et la Banque Centrale Populaire.

L'analyse a été menée sur les données couvrant la période de 2005 à 2018, et en prenant en considération trois indicateurs : le ROE, le ROA et le coefficient d'exploitation. Ces ratios ont été choisis à la lumière de la revue de littérature. Notre étude a démontré que la performance financière des banques est liée à la conjonction entre les choix stratégiques de diversifications et l'évolution de la conjoncture économique nationale et internationale.

Cependant, et à l'instar de toutes les études, ce travail a plusieurs limites. Plusieurs points non explorés, ou non pris en considération, peuvent représenter des pistes de

recherches intéressantes pour les travaux ultérieurs, dont on peut citer :

- La prise en compte de toutes les banques marocaines dans notre étude afin d'étendre le champ de notre étude, vu que nous nous sommes contentés d'analyser les résultats des trois grands groupes bancaires du pays ;
- L'intégration des déterminants de la performance financière dans notre étude empirique afin de pouvoir réaliser une analyse plus complète tels que la taille de la banque, la liquidité ou la capitalisation ;
- La comparaison avec la performance financière des banques d'autres pays dans le but d'avoir une idée sur les spécificités de chaque contexte.

BANQUE

Pourquoi les banques centrales augmentent-elles leur taux d'intérêt pour lutter contre l'inflation ?

Jorge Liboreiro & Huseyin Koyuncu

<https://fr.euronews.com/my-europe> - 25.06.2022

Tous les prix augmentent : les carburants, l'électricité, le gaz, les fruits et légumes, les hôtels, et maintenant, les taux d'intérêt.

La guerre en Ukraine, les confinements successifs en Chine, la pénurie d'énergie qui persiste et les chaînes de production perturbées ont suscité un fort engouement pour les biens et les services, perturbant ainsi l'équilibre délicat entre l'offre et la demande. Ce qui a pour conséquence de faire grimper les prix à des niveaux record. L'inflation, soit la hausse globale des prix, commence à inquiéter de nombreux gouvernements.

De façon quasi synchronisée, les banques centrales du monde entier s'empressent de relever leurs taux d'intérêt directeurs dans l'espoir de maîtriser l'inflation galopante.

De son côté, la Banque centrale européenne (BCE) est devenue l'une des dernières institutions à modifier sa politique monétaire, mettant ainsi fin à un long chapitre de taux négatifs remontant aux pires années de la crise de la dette publique des Etats de l'Union européenne.

Zone euro : face à l'inflation, la BCE confirme la prochaine hausse de ses taux

En réaction à des chiffres d'inflation alarmants, les banques centrales du Royaume-Uni, de la Suède, de la Norvège, du Canada, de la Corée du Sud et de l'Australie ont toutes pris des mesures similaires au cours des derniers mois.

La Banque centrale américaine (Fed), a également relevé, le 15 juin, ses taux

directeurs de trois quarts de points de pourcentage, soit la plus forte hausse depuis 1994, pour tenter de contrôler une inflation plus forte qu'escomptée.

Quel est le mécanisme économique qui justifie une telle décision ?

La banque centrale d'un pays est avant tout une institution indépendante, chargée par l'État de décider d'appliquer la politique monétaire. Dans le cas dans la Banque centrale européenne (BCE), c'est une institution communautaire qui représente les dix-neuf pays de l'Union européenne qui ont adopté l'euro.

Ces banques ont le pouvoir d'émettre des billets de banque et des pièces de monnaie, de contrôler les réserves de change, d'agir en tant que prêteurs d'urgence et de garantir la bonne santé du système financier.

La mission première d'une banque centrale est d'assurer la stabilité des prix. Cela signifie qu'elle doit contrôler à la fois l'inflation - lorsque les prix augmentent - et la déflation - lorsque les prix baissent.

Pourquoi les banques centrales décident-elles de relever les taux, alors cela risque de provoquer un ralentissement de l'économie ?

Des taux faibles permettent généralement d'avoir une croissance économique plus élevée et de baisser ainsi le chômage. Si au contraire, les taux directeurs augmentent, la croissance

et l'emploi baissent, car moins de liquidités sont octroyées à l'économie.

C'est pourquoi toutes les banques centrales se fixent un objectif d'inflation modérée et positive, généralement autour de 2 %, afin d'encourager une croissance progressive et régulière.

Mais lorsque l'inflation commence à monter en flèche, la banque centrale est en grande difficulté.

En effet, une inflation trop forte peut rapidement mettre à mal les bénéfices récoltés au cours des années de prospérité, réduire la valeur de l'épargne et englober les bénéfices des entreprises.

Les factures deviennent plus chères pour tout le monde : les consommateurs, les entreprises et les gouvernements sont tous mis en difficulté.

C'est à ce moment que la politique monétaire entre en jeu "*Une inflation élevée est un défi majeur pour nous tous*", avait déclaré Christine Lagarde, présidente de la BCE lors de sa conférence de presse du 9 juin.

La banque centrale est la "banque des banques"

Les banques commerciales, celles vers lesquelles nous nous tournons lorsque nous devons ouvrir un compte bancaire ou souscrire un prêt, empruntent directement de l'argent auprès de la banque centrale pour couvrir leurs besoins financiers les plus immédiats.

Les banques commerciales doivent présenter un actif de valeur, appelé "garantie", qui garantit justement qu'elles pourront rembourser cet argent. Les obligations publiques, la dette émise par les gouvernements, font partie des formes les plus fréquentes de garantie.

Autrement dit, une banque centrale prête de l'argent aux banques commerciales, et ces dernières prêtent de l'argent aux ménages et aux entreprises pour soutenir la croissance.

Lorsqu'une banque commerciale rembourse sa dette à la banque centrale, elle doit payer un

taux d'intérêt. La banque centrale a donc le pouvoir de fixer ses propres taux d'intérêt, ce qui détermine ainsi le prix de l'argent.

Si la banque centrale impose des taux plus élevés aux banques commerciales, ces dernières augmentent à leur tour les taux qu'elles proposent aux ménages et aux entreprises qui ont besoin d'emprunter pour investir.

Par conséquent, les prêts immobiliers, les prêts à la consommation, les cartes de crédit sont plus chers et les ménages deviennent plus réticents à solliciter les organismes de financement. Les entreprises, qui ont besoin des banques pour leurs futurs investissements, commencent à y réfléchir à deux fois avant d'agir. D'où le ralentissement de l'économie.

Les prix élevés étouffent l'économie européenne et accentuent la crainte d'une stagflation

Les résultats des politiques économiques n'arrivent pas immédiatement

Le durcissement des conditions financières entraîne inévitablement une baisse de la consommation dans la majorité des secteurs économiques. Lorsque la demande des biens et des services diminue, leurs prix ont tendance à baisser.

C'est exactement ce que les banques centrales ont l'intention de faire : réduire les dépenses pour freiner l'inflation.

Mais les effets de la politique monétaire peuvent prendre jusqu'à deux ans pour se concrétiser et ne sont donc pas susceptibles d'offrir une solution instantanée aux problèmes les plus urgents.

D'ailleurs ce qui complique encore plus la situation, c'est que l'énergie est aujourd'hui le principal facteur de l'inflation, fortement alimentée par un élément sans rapport direct avec l'économie : l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

L'essence et l'électricité sont des produits de base que tout le monde utilise, quel que soit leur coût, si bien qu'une baisse rapide de la

demande pour baisser les prix ne sera pas aussi simple.

Des banques centrales, comme la Fed, ont fait le pari de prendre des mesures radicales, même si cela risque d'impacter l'économie. Une politique monétaire agressive ressemble à une marche sur une corde raide : rendre l'argent plus cher peut ralentir la croissance, affaiblir les salaires et favoriser le chômage.

Appropriation et construction du sens au travail Les leçons de management de Gaston Lagaffe

AMAURY GRIMAND - LEMNA (laboratoire d'économie et de management de l'Université de Nantes) - **IAE** (Institut d'Économie et de Management de Nantes)

Revue Française de Gestion – N° 303/2022

L'importance du savoir narratif - y compris des récits fictionnels - dans la production scientifique n'est plus à démontrer. Le « tournant linguistique », émergeant en sciences humaines et sociales dans les années 1970, aura représenté à cet égard un tournant décisif. Les rapports entre fiction et gestion sont eux-mêmes l'objet d'une attention accrue dans la production académique comme en témoigne la parution récente d'un numéro d'Entreprises et Histoire proposant une exploration croisée autour de gestion et science-fiction. Notre contribution s'inscrit dans cette perspective. Elle entend traiter la fiction comme un matériau empirique potentiel, à même d'appuyer le travail de théorisation.

Cette capacité de la fiction à éclairer/renouveler la pratique managériale, constitue le prisme à travers lequel nous revisitons cette bande dessinée populaire qu'est Gaston Lagaffe. La culture populaire est un miroir critique des conceptions dominantes de la société qu'elle met à l'épreuve ou dont elle propose des lectures alternatives. Dans le cas de Gaston Lagaffe, c'est le regard porté sur la vie de bureau et la question du travail qui inspire cet article.

Certes, comme le relève Ughetto (2021), la question du travail est revenue sur le devant de la scène au début des années 2000 à travers les débats sur les risques psychosociaux et la qualité de vie au travail. Les développements plus récents autour de nouvelles formes d'organisation, à l'instar de l'entreprise libérée, ont contribué également à lui donner un nouveau souffle, en posant dans de nouveaux

termes la question du sens au travail. Pour autant, selon Ughetto (ibid., p. 335), la recherche en gestion des ressources humaines, « peine à penser une intégration du travail réel dans un modèle alternatif de GRH ». Gaston, de ce point de vue, est une figure très puissante pour poser, presque à son corps défendant, la question du travail et de son appropriation.

Dans un premier temps, nous revenons sur le statut de la fiction et ses modes d'usage en gestion, mettant en relief les potentialités qui sont les siennes : sa capacité à proposer une redescription créative du réel, à multiplier les niveaux d'analyse, à rendre compte du tacite et de l'invisible, ou bien encore à saisir la dimension paradoxale des phénomènes organisationnels.

Nous revenons alors sur la série des Gaston Lagaffe pour en souligner l'acuité au regard de la question du travail. Dans une deuxième partie, nous développons la figure de Gaston Lagaffe en penseur du travail. Nous montrons comment ce dernier réhabilite la dimension du sens au travail en en faisant une expérience subjective, en le faisant sien et en détournant les objets qui peuplent son quotidien à travers une intense activité de « bricolage cognitif », mais aussi en développant des pratiques de résistance fondées sur une reterritorialisation de l'espace.

La discussion est alors l'occasion d'analyser Gaston Lagaffe comme un révélateur des paradoxes qui traversent la vie organisationnelle.

I - PUISSANCE DE LA FICTION

1. Les potentialités de la fiction et ses modes d'usage en gestion

La doxa tend à consacrer une dichotomie entre fiction et science, les faits et la création imaginaire. L'argument est bien connu : il revient à dénier à la fiction toute légitimité à porter un regard sur le réel. Pourtant, comme le montre la théorie littéraire, la « qualité » de la fiction ne saurait s'apprécier dans les registres du vrai et du faux : « La fonction de la feintise ludique est de créer un univers imaginaire et d'amener le récepteur à s'immerger dans cet univers, elle n'est pas de l'induire à croire que cet univers imaginaire est l'univers réel » (Schaeffer, 1999). Pour reprendre la jolie expression d'Esquenazi (2017), la fiction peut être considérée comme une paraphrase du réel : elle le redit, mais différemment. Dès lors, la puissance de la fiction réside non pas dans sa capacité à mimer le réel mais à en proposer une redescription créative qui fasse sens. La fiction est ainsi un moyen d'explorer l'existence et de négocier le rapport au réel d'une manière qui fasse une place au doute, à la pluralité des regards, au sens critique (Kundera, 1986). De ce point de vue, elle s'avère d'une grande richesse pour la recherche en gestion, souvent appelée à faire l'expérience de la multiplicité des niveaux d'analyse et d'interprétation, de la pluralité des rationalités à l'œuvre, de l'ambiguïté et de l'équivocité des situations (Philips, 1995).

En deuxième lieu, par la mise en intrigue qu'elle opère, sa capacité à agencer des acteurs, des lieux, des temporalités dans une trame signifiante, la fiction se révèle être un formidable levier de construction du sens comme le rappelle justement Weick (1995, p. 59-60, notre traduction) : « Si l'exactitude est belle mais non nécessaire dans le processus de construction du sens, alors qu'est ce qui est nécessaire ? La réponse est : quelque chose de plausible et cohérent, quelque chose de raisonnable et de mémorable, quelque chose qui embrasse les expériences passées et les espoirs futurs, quelque chose qui entre en résonance avec autrui, quelque chose qui capture simultanément les émotions et la pensée,

quelque chose dont il soit amusant de prendre le contrepoint. En l'occurrence, ce qui est nécessaire dans le processus de construction du sens, c'est une bonne histoire. » En troisième lieu, la puissance de la fiction réside dans la place faite à l'imagination comme « répertoire de potentialités, d'hypothèses, de choses qui n'ont été ni peut-être ne seront, mais qui auraient pu être » (Calvino, 1989, p. 147).

Ces potentialités de la fiction sont fécondes pour renouveler la pratique managériale et ont fait l'objet de modes d'usage variés en gestion. L'usage pédagogique est sans doute le plus connu, comme en témoigne le célèbre cours de James March sur le leadership, empruntant à de grands textes littéraires. Une autre perspective consiste à envisager les organisations comme des constructions narratives, traversées par de multiples récits, y compris fictionnels, et à considérer que ces mythes les constituent, ont quelque chose à dire de leur culture, de leur identité profonde. Ces « mythes rationnels » (Hatchuel et Weil, 1992) sont nécessaires car ils donnent un horizon à l'action collective et permettent de mobiliser les parties prenantes autour de projets fédérateurs.

Dans le cadre de cet article, nous développons une autre perspective consistant à envisager la fiction comme matériau empirique potentiel susceptible d'alimenter le travail de théorisation. Si la fiction est parfois dotée d'une réelle sensibilité ethnographique, elle est aussi porteuse d'une connaissance propre, non réductible à des théories déjà formulées. La fiction peut dès lors aider à produire de nouvelles catégories analytiques qui enrichissent notre connaissance des organisations et aident à renouveler nos schémas conceptuels. Elle peut nourrir des théories susceptibles d'informer la pratique managériale, conformément aux caractéristiques identifiées par Mintzberg (2005) : capacité à envisager la réalité sous un jour non conventionnel, capacité à offrir des explications rivales du même phénomène, capacité moins à prescrire qu'à construire le sens.

2. Culture populaire, bande dessinée et recherche en gestion : une exploration croisée

Le travail et les organisations ont toujours été des objets d'étude privilégiés de la culture populaire depuis les Temps modernes de Chaplin jusqu'à la centrale nucléaire de Springfield où exerce Homer Simpson. La culture populaire, qu'elle se déploie à travers le cinéma, la chanson, la littérature, la bande dessinée, les séries animées... est reconnue désormais non seulement pour son potentiel théorique mais aussi pour sa capacité à informer et renouveler la pratique managériale. On peut songer ainsi à l'usage que fait Corbett (1995) de la science-fiction pour interroger les rapports entre technologie et organisation ou aux travaux de Rhodes (2001) et Grimand (2009) sur les Simpsons pour revisiter le rapport au travail et à la règle. Plus récemment, les travaux d'Aubert et Meyronin (2020) sur les séries télé explorent la façon dont les personnages qu'elles mettent en scène font l'expérience de situations de crise, d'innovation, de changement ou inventent de nouvelles formes d'exercice du pouvoir.

La culture populaire soulignent Hassard et Holiday (1998) propose un contrepoint utile à la tradition rationaliste dominante en théorie des organisations ; elle rend justice à la dimension émotionnelle de la vie organisationnelle, en montrant comment celle-ci s'enracine dans les pratiques quotidiennes des acteurs. Sa capacité à proposer des réalités alternatives en fait un support pertinent pour une lecture critique des conceptions dominantes du management. Elle permet d'aborder des sujets non-conventionnels à travers des voies non-conventionnelles (Rhodes et Lilley, 2012). Czarniawska et Rhodes (2006), dans le même prolongement, soulignent que la culture populaire, par contraste avec les conventions d'écriture et modèles abstraits dominant la production académique, entre en résonance avec l'expérience vécue des acteurs et leurs univers de sens ; elle est dès lors investie d'un véritable pouvoir transformationnel. La BD, en particulier, dans ses figures les plus populaires (Tintin, Astérix, Gaston Lagaffe,

etc.) est un détour formidable pour comprendre ce qui fait société mais aussi décrypter les institutions qui nous gouvernent, les mythes et conceptions de l'action collective qu'elles véhiculent. La BD apparaît elle-même comme le produit de plusieurs histoires (du comic strip au manga, en passant par la « ligne claire » européenne). Dacheux (2009b) souligne la pluralité des registres de significations dans lesquelles elle s'inscrit, qu'il s'agisse d'envisager la BD comme un art (à la fois art graphique, art du cadre, de la mise en scène, rencontre entre le texte et l'image), un média (propageant des valeurs, une idéologie, exprimant un point de vue sur le monde), une industrie culturelle avec ses normes, ses codes, ses institutions, ou bien encore une source d'information (avec ses genres comme la BD de reportage).

Comme le dit joliment Dacheux (2009a, p. 11), « la BD est une représentation du monde qui donne des clefs pour comprendre notre monde de représentations », La force de cette représentation est aussi celle de l'ellipse, une capacité à restituer par cette combinaison à chaque fois unique de bulles, dessins, scripts, les ressorts émotionnels de l'action, ce qui est de l'ordre du non-dit ou du tabou. En d'autres termes, pour se référer à McCloud (2004), la puissance de la BD réside dans les liens qu'elle tisse entre le visible et l'invisible. La puissance de la BD réside également dans sa capacité à rendre compte de la dimension spatiale et temporelle des phénomènes organisationnels. En effet, comme l'observe Peeters (2010), la spécificité de ce média est d'instaurer une tension constante entre le récit, qui inscrit l'image dans une continuité, et le tableau, qui suspend et fige l'image. Cet apport nous semble particulièrement fécond pour la recherche en gestion qui tend parfois à occulter le fait que les objets dont elle se saisit sont contextualisés dans le temps et l'espace. La BD est ainsi un art du mouvement, à même de saisir la dynamique de l'action ; sa puissance réside ainsi dans la tension entre les cases, le fil invisible qui les lie (Peeters, 2010, p. 24) : « Loin de se poser comme un espace suffisant et clos, la case de bande dessinée se donne d'emblée comme un

objet partiel, pris dans le cadre plus vaste d'une séquence. Toute vignette, en ce sens, est "à suivre" ». La BD paraît ainsi particulièrement adaptée pour rendre compte de dynamiques de changement, d'innovation ou d'apprentissage. On ajoutera que la force de la BD tient à sa capacité à multiplier les niveaux d'analyse : « L'attention apportée au grain du dessin ne leur interdit jamais des perspectives plus aériennes. » (ibid., p. 44).

À l'instar de la fiction, la puissance de la BD ne consiste pas dans sa capacité à être un simple miroir du réel, mais à en proposer une redescription créative : « La BD ne renvoie pas une réalité bien délimitée dont elle serait le reflet, elle ne se renferme pas sur elle-même mais bien au contraire, elle traverse la réalité, l'épure, lui apporte une tout autre dimension, elle la manipule et la caricature. » (Bénéjean, 2009, p. 162). On ajoutera que la BD, par le jeu qui s'instaure avec le lecteur, institue un mouvement de Co construction du sens par lequel le lecteur s'approprie le récit. Insistant à juste titre sur la réception, Dacheux (2009a) souligne que la BD a cette capacité à nourrir l'imaginaire social en s'appuyant sur la participation consciente du lecteur.

Ces potentialités de la BD en font un média particulièrement approprié à l'étude du travail comme objet de recherche, permettant d'en révéler la dimension subjective, la part d'imaginaire qu'il véhicule, la force des liens sociaux qu'il emporte.

3. Gaston Lagaffe et la vie de bureau

L'univers mis en scène dans Gaston Lagaffe est celui de la vie de bureau, détour puissant pour poser la question du travail dans ses multiples facettes : le travail comme plaisir, esthétique, don, bricolage et appropriation, relation à soi et aux autres. Anti-héros de BD, antimilitariste, écologiste, altermondialiste avant l'heure, ardent défenseur de la réduction du temps de travail, Gaston Lagaffe est né dans le Journal de Spirou le 28 février 1957. De « héros sans emploi » à l'origine, il devient rapidement « garçon de bureau », sans que l'on sache précisément quelle est sa fonction : coursier, chargé de trier et d'archiver le courrier, assistant... Pour

le philosophe P. Ansay (2012), Gaston Lagaffe est un personnage conceptuel qui nous aide à penser le rapport au travail et le rapport au monde. Si Gaston suscite infiniment l'empathie, c'est sans doute parce qu'il est un puissant révélateur des tensions et points aveugles qui traversent les organisations contemporaines : inflation procédurale, déficit de dialogue sur le travail, tensions de rôles dans lesquelles se débat le management de proximité, déni des savoir-faire et de l'intelligence pratique, perméabilité de l'organisation aux questions sociétales. Sur ce dernier point, la série des Gaston Lagaffe apparaît comme le miroir de transformations sociétales profondes. Ainsi, quatre jours avant les événements de mai 1968, Franquin, le père de Gaston, reçoit par l'intermédiaire des éditions Dupuis un message de la commission de censure, l'enjoignant à faire preuve de moins d'insolence à l'égard de la police. De la même manière, par son refus de s'aligner au rythme effréné de la vie de bureau pour imposer son propre rythme, lequel se veut respectueux de toutes les espèces - animales comme végétales - Gaston préfigure les débats contemporains sur la décroissance et la soutenabilité écologique.

Ainsi, la puissance de cette fiction réside dans sa capacité à multiplier les regards sur le travail : le travail comme affrontement à l'imprévu, activité de « bricolage », esthétique et éthique, don, encadré dans une culture et un système de relations, mais aussi des enjeux de société plus larges.

Si la série des Gaston Lagaffe est empreinte d'un certain réalisme (on y retrouve certains traits caractéristiques de la vie de bureau), ce réalisme est mis en scène, de façon outrancière. Cette imagerie décalée, où chaque invention de Gaston préfigure une catastrophe à venir, est un détour pour exemplifier le monde du travail afin de mieux en révéler les logiques profondes, les conventions et normes sociales qui le dominent. À l'image de Rhodes (2001), et de son analyse des Simpsons, Gaston Lagaffe relève d'une forme de culture populaire qui emprunte à la tradition moyenâgeuse du carnaval. Ce dernier fonctionne sur le principe

de l'inversion des normes, qui voit le patron devenir subordonné, la règle être transgressée et les échecs devenir des succès. Usant de l'infinie liberté de représentation de la BD, la série des Gaston Lagaffe crée de fait une symbolique ou toute hiérarchie des valeurs est susceptible d'être mise en débat.

II - M'ENFIN ! ... APPROPRIATION ET SENS AU TRAVAIL DANS L'UNIVERS DE GASTON LAGAFFE

Le travail souligne Jeantet (2019, p. 68) est indissociable de la dynamique de son appropriation, processus par lequel un individu peut légitimement dire d'un travail qu'il est « à soi » : « On ne peut pas travailler sans tenter de s'approprier son travail, le faire sien, le redéfinir, s'y sentir bien, en écho et en accord avec soi. » La figure de Gaston Lagaffe, de ce point de vue, s'avère un détour puissant pour penser la dynamique d'appropriation et de construction du sens au travail.

1. Une réhabilitation de la dimension subjective du travail

Dans cette scène, Gaston transforme la photocopieuse du bureau de sorte que les feuilles qui y sont introduites deviennent des avions en papier ! Les fameux contrats dont Prunelle se réjouissait de faire une copie s'envolent une fois de plus...

Pour le gestionnaire rigoureux, il n'y a aucune rationalité à procéder de la sorte, mais pour Gaston, ce geste participe de la dynamique d'appropriation du travail. En effet, le rapport subjectif au travail est indissociable d'un jugement esthétique, faisant écho à la distinction formulée par Dejours (1993) entre jugement d'utilité et jugement de beauté. Pour Dejours, il est difficile pour un acteur de s'approprier son travail sans recevoir l'expression d'une reconnaissance. Celle-ci prend deux formes principales : le jugement d'utilité et le jugement de beauté. Le jugement d'utilité, usuellement porté par la hiérarchie ou le client/l'utilisateur, se centre sur les résultats du travail, ses manifestations visibles. Le jugement de beauté, pour sa part, trouve une expression dans le regard des pairs. Il lie le plaisir éprouvé dans le travail à une esthétique,

une virtuosité, par lesquelles on reconnaît la marque d'un travail bien fait. C'est ce jugement de beauté qui permet à l'individu de se sentir appartenir à une communauté qui reconnaît sa singularité, cette part de lui-même qu'il investit dans son travail.

La destinée chaotique des inventions de Gaston Lagaffe tient à ce que le jugement de beauté occupe le devant la scène, conduisant à minorer le jugement d'utilité. Le sociologue Lallement (2019) y voit une analogie avec la figure contemporaine du Hacker, celle qui rompt avec l'aliénation du travail pour y réinvestir du sens, du plaisir, ce dernier reposant sur le faire, l'expérimentation et le partage des savoirs. Le drame de Gaston tient à ce que pas grand monde - si ce n'est son camarade Jules ou Mademoiselle Jeanne - ne reconnaît l'utilité sociale de ces trouvailles. Ce déficit de reconnaissance est paradoxal quand on songe au caractère visionnaire de certaines créations de Gaston. Ainsi, il imagine introduire un moteur électrique dans le pédalier de son vélo, lequel est alimenté par des piles miniatures cachées dans le cadre, imaginant avec des années d'avance le dopage technologique dans le cyclisme.

Gaston Lagaffe, nous rappelle que le plaisir au travail n'est pas réductible à sa dimension instrumentale, celle du jugement d'utilité ; il engage un jugement esthétique dans lequel se déploie l'intelligence pratique des acteurs. Or, réduire le travail à sa dimension objective, son efficacité immédiate, contribue à faire du travail et du travailleur des figures abstraites, invisibles, niant cette mobilisation qui rend possible la continuité de l'activité productive. Legros (2019), pour sa part, invite à revisiter la figure de Gaston à travers le triptyque travail, faire-œuvre et action mis en évidence par la philosophe Annah Arendt (2002, p. 34). Gaston fait ainsi la part belle à la notion de « faire œuvre » :

« produire des objets finis mais durables qui confèrent une certaine permanence au monde qui nous entoure », Dejours (2017, p. 89) observe avec justesse que les formes d'organisation contemporaines n'autorisent pas toutes le travail d'œuvre, loin s'en faut. La culture du chiffre, la procéduralisation de l'activité, l'hyper-instrumentation « menacent

l'être humain de se voir dépossédé de la promesse, que contenait naguère encore le travail, d'être un médiateur de l'accomplissement de soi ». Cette menace semble frapper les supérieurs de Gaston : Prunelle en particulier semble condamné à une agitation permanente, absorbé par une logique gestionnaire qui le soumet et le dépasse. Gaston ne néglige pas pour autant la dimension de l'action, celle qui consiste, par sa présence, à bousculer l'ordre des choses, à altérer le jeu réglé des relations entre acteurs, comme quand il s'agit, à son corps défendant, d'empêcher la signature des contrats avec De Maesmaker. De fait, Gaston Lagaffe incarne en creux le jeu dialectique entre une « grammaire » du travail véhiculée par la prescription, et un « style » par lequel le travailleur y projette quelque chose de lui-même. « Toute cette gamme d'écarts par rapport à la norme confère la texture d'une expérience irréductiblement singulière et individuelle, à nulle autre pareille » (Dejours, 2017, p. 73).

Enfin, ce rapport subjectif au travail se construit dans un rapport singulier au temps. Quelle que soit la hauteur de la pile de courriers en retard, Gaston s'efforce en toute occasion d'imposer son propre rythme de travail. En découlent des tentatives plus ou moins réussies de combiner travail et sieste dans une volonté de décélération : le lecteur attentif aura ainsi observé que la voiture de Gaston n'est équipée que d'une vitesse... On y verra moins un signe de paresse que l'indice d'un rapport singulier au temps, vécu subjectivement comme le rappelle Tenaillon (2019, p. 21) : « Lagaffe est un fervent défenseur du temps bergsonien : celui de la durée intensive qu'on ne peut pas segmenter, quantifier et donc rentabiliser. » Gaston oppose ainsi ce temps subjectif à celui, objectif, décomposable et, in fine, gérable de la vie de bureau.

2. L'appropriation comme ruse, bricolage cognitif

Démarrons par cette scène qui, en quelques vignettes, révèle tout l'art du détournement de Gaston. On y voit Prunelle - le supérieur hiérarchique de Lagaffe - et le chat de ce dernier s'affronter autour d'une porte de

bureau. En effet, la quête éperdue de liberté répond à la psychologie profonde du chat et suppose que les portes, quand bien même elles seraient de bureau, restent ouvertes. Inversement, la psychologie de Prunelle le pousse à fermer les portes afin de préserver la santé des salariés des courants d'air. « Je suis devenu portier pour chat » s'insurge Prunelle, tenu d'ouvrir et de fermer constamment la porte pour que le chat puisse librement vaquer à ses occupations. Afin de résoudre ce dilemme, Gaston se saisit d'une scie et ouvre un petit espace dans le bas de la porte, réinventant ainsi la « châtière ». Ce bricolage ingénieux résout temporairement la controverse : la porte reste fermée tout en permettant au chat de circuler librement. L'arrivée impromptue de la mouette de Gaston met toutefois à mal le compromis provisoire qui avait été trouvé, contraignant Gaston à découper un nouvel espace dans le haut de la porte, inventant ce faisant la « mouettière ».

De cette scène, on retiendra plusieurs enseignements :

- Les organisations sont des réseaux socio-techniques, autrement dit des assemblages complexes d'acteurs et d'outils. Les situations de gestion qui en découlent voient s'affronter plusieurs rationalités, donnant lieu à des conflits ou des controverses ;
- Le travail mobilise constamment l'intelligence pratique des acteurs, ces derniers composant avec les ressources à disposition (une scie et un peu d'ingéniosité en l'occurrence) pour dénouer la controverse et faire face à un réel qui résiste ;
- La trajectoire de l'innovation redessine la psychologie des acteurs : le chat passe du registre de la plainte à celui de la satisfaction ; Prunelle doit admettre que la porte est bien fermée et le travail peut reprendre son cours. Quant à Gaston, que d'énergie consacrée à résoudre le dilemme de la porte, loin de l'image de paresseux qui lui est attachée !

La marque de fabrique de Gaston, c'est ainsi cette connaissance « oblique » (Stroobants, 1993), art du bricolage et du détournement, ce que les grecs dénommaient la Métis et dont De Certeau (1990, p. 47) nous restitue les expressions multiples : « réussites du faible

contre le plus "fort", bons tours, arts de faire des coups, astuces de "chasseurs", mobilités manœuvrières, simulations polymorphes, trouvailles jubilatoires autant poétiques que guerrières ». Ce « bricolage cognitif », cette façon de faire avec les ressources à disposition théorisée par l'anthropologue Lévi-Strauss (1962), doivent être envisagés autant comme un mode d'expression de soi que comme une façon de se connecter avec le monde. Dans une autre scène, un cactus géant se transforme en « cactus classeur », chaque épine de cactus accueillant une feuille, permettant à Gaston d'avoir une vue d'ensemble du courrier et de répondre avec une célérité inhabituelle aux demandes de Prunelle. En proposant des assemblages inédits, Gaston ne fait pas qu'inventer de nouveaux usages, il crée de nouvelles relations entre acteurs. Cette capacité de bricolage se manifeste également par une aptitude surprenante à modifier ses cadres de pensée.

Par exemple, constatant que la salle de réception est équipée d'une moquette verte très fine et que les nouvelles plinthes en plastique sont dotées d'une bonne élasticité, Gaston y voit immédiatement l'opportunité de transformer la salle de réception en billard géant pour une partie improvisée avec son ami Jules.

En se réappropriant les objets du monde du travail, Gaston transforme, souvent de façon involontaire, les situations de la vie quotidienne, y instillant du plaisir, de la poésie, de nouvelles relations, à l'image de cette poubelle de bureau se transformant en panier de basket.

Certes, nombre des trouvailles de Gaston sont d'une efficacité douteuse, échappent à leur inventeur, produisent des conséquences improbables (notamment pour ceux ayant le malheur de passer à proximité). On retrouve là cette idée selon laquelle le sens au travail se construit dans l'affrontement au réel, à ce qui résiste, ce qui échappe à la codification. Faire l'expérience du réel pour le salarié, c'est l'appréhender « comme obstacle, comme imprévu, comme imprévisible, comme expérience de perte de maîtrise, comme source de souffrance, comme

obligation à tricher, comme convocation de l'intelligence » (Dejours, 2016, p. 82).

Cette mobilisation subjective souligne Ansay (2012, p. 63) peut être un palliatif au déficit de reconnaissance : « Si les autres ne me reconnaissent pas, je vais me donner une petite dose d'auto-reconnaissance, je vais m'auto-agir, j'acquerrai une certitude de moi-même par la médiation de ma création. »

À travers ses tentatives infructueuses pour circonscrire Gaston, Prunelle fait l'expérience de l'inévitable distorsion entre travail prescrit et travail réel. Si la prescription est un guide pour l'action, elle reste néanmoins faillible, lacunaire, ne pouvant prévoir tout l'éventail des situations possibles. Chez Gaston, l'appropriation du travail se déploie dans les silences et non-dits de l'organisation du travail, comme activité « interstitielle », mobilisation subjective qui engage le corps tout autant que l'esprit et signale l'irréductibilité du travail à la stricte exécution de consignes (Daniellou, 1996). Même l'agent de police Longtarin, expression du contrôle tatillon, de la foi dans la toute-puissance de la règle, doit prendre acte de son caractère faillible : il n'avait sans doute pas imaginé que la mouette de Gaston puisse être dressée de façon à mettre une pièce dans le parcmètre au dernier moment, pour échapper à la contravention ! Si Gaston porte une critique du travail, celle-ci ne s'adresse donc pas à la prescription en tant que telle mais au fait de la substituer à l'intelligence pratique des acteurs.

Cette irréductibilité du travail à la prescription complète suppose de s'affranchir d'une culture de la punition pour faire place à une culture de tolérance à l'erreur. Cela questionne fortement la position des managers intermédiaires, peu disposés à encourager chez leurs subordonnés l'expression de ces régulations autonomes. C'est typiquement le point de vue de Prunelle, disqualifiant les trouvailles de Gaston et lui rappelant qu'il a été engagé pour faire un travail de bureau et pas autre chose... Gaston, bien entendu, considère à l'inverse que l'essence même du travail réside dans cette activité de bricolage et qu'inventer, c'est travailler (et réciproquement). Finalement, Gomez (2019, p. 85) voit dans la figure de Gaston une

réhabilitation du « travail vivant » selon lequel un être humain s'épanouit en tant que travailleur qui produit du sens. Or, le travail réel dans les organisations contemporaines est mis à mal par la profusion des outils de gestion et autres systèmes de reporting, véritables « machines de gestion » qui digèrent, incorporent le travail vivant au point de le rendre invisible. De fait, Gaston incarne une forme de résistance, celle du travail vivant qui échappe aux dispositifs, règles, normes sociales qui voudraient le mettre à distance (Dujarier, 2015).

3. L'appropriation comme territorialisation ou Gaston en penseur de la socio-matérialité

Un trait saillant de Gaston réside dans sa capacité à inventer de nouveaux usages aux objets qui peuplent son quotidien. L'ingéniosité de Gaston prend ainsi sa pleine mesure dans cette scène où il se livre à des expérimentations sur la chaudière du chauffage central. Ayant déposé 25 kg de café en poudre dans la chaudière, Gaston est désormais en mesure de proposer un café aux occupants des bureaux en ouvrant l'extrémité du radiateur. Certes, le café semble teinté d'un indéfinissable goût de mazout... La capacité de Gaston à subvertir les usages prescrits des objets qui l'entourent emprunte ici des voies multiples :

- celle du détournement d'usage, sans modifier les caractéristiques intrinsèques de l'objet ;
- celle qui consiste à ajouter une nouvelle caractéristique à l'objet pour rendre les usages prescrits inopérants ;
- celle qui consiste à jouer des fonctionnalités de plusieurs objets, pour les agencer dans un système singulier et inventer de nouveaux usages ;
- celle qui consiste à dupliquer le même objet pour en proposer une version « augmentée » et créer de nouvelles fonctionnalités.

Gaston Lagaffe aurait toute sa place dans les débats et controverses qui agitent la production académique autour des outils de gestion et de la socio-matérialité. La vie d'une entreprise comme celle des éditions Dupuis ressemble à s'y méprendre à la notion

latourienne de réseau sociotechnique : les organisations y figurent un agencement singulier de relations, d'objets, d'outils de gestion, d'actants humains et non humains ; le social et la technique s'entremêlent dans un mouvement continu avec parfois des conséquences inattendues. Dans la perspective de Lagaffe, les outils supportent ainsi d'être détournés, à rebours des intentions des concepteurs. Gaston nous rappelle que les outils et règles de gestion qui saturent les organisations ne se déploient jamais sur un terrain vierge et qu'ils s'adressent à des acteurs mus par une histoire, une culture, une identité, des stratégies individuelles et collectives. De fait, « Gaston montre que les exécutants n'en sont pas. Ils font toujours autre chose, non par mauvais esprit ou par volonté d'opposition, mais parce que ce sont des êtres vivants, des sujets, des acteurs. » (Jeantet, 2019, p. 68).

La figure de Gaston nous incite ainsi à repenser le statut des outils de gestion et leur rôle dans l'action collective. Là où la tradition rationaliste voit dans les outils des vecteurs de normalisation des comportements, soulignant leur dimension « disciplinante », Gaston nous rappelle que tout outil est doté d'une « flexibilité interprétative » (Orlikowski, 1992), et ouvre à différents registres de significations. De la même manière que les outils de gestion prennent parfois des trajectoires inattendues dans les mains de ceux qui s'en saisissent, les bricolages et détournements d'usages de Gaston produisent des effets surprenants : un moteur d'avion transformé en super ventilateur crée un courant d'air tellement puissant qu'il devient une machine à expulser les employés de bureau...

Bernoux (2011) souligne que la dynamique d'appropriation du travail suppose que le travailleur cherche à maîtriser les objets et les relations qui l'entourent. Chez Gaston Lagaffe, l'appropriation du travail est indissociable d'une appropriation de l'espace : on voit par exemple Gaston imaginer un rail géant traversant les couloirs du journal Spirou afin de permettre un acheminement plus rapide du courrier.

Gaston territorialise l'espace Dupuis où il est affecté : il transforme son bureau, ses

portes, ses armoires (...) il y impose ses marques, ses odeurs et ses goûts, il y transporte sa messagerie, il y construit un banc d'essai pour ses inventions. » (Ansay, 2012, p. 20).

Cette territorialisation de l'espace est aussi une forme de résistance qui s'efforce de transformer la contrainte - le jeu de l'organisation et des relations qui s'y déploient - en espace des possibles et vecteur d'habilitation. Militant avant l'heure de la cause animale, Gaston ne voit ainsi aucun problème à installer un aquarium géant pour son poisson rouge, traversant les cloisons des bureaux du journal Spirou.

Cette territorialisation de l'espace suppose un engagement du corps autant que de l'esprit ; Dejours (2017) utilise le terme de corpspropriation pour désigner ce processus de conquête de la matière par l'humain par lequel il éprouve, comme Gaston, la résistance de l'objet ou de la machine, en explore les potentialités, apprivoise ses défaillances... Gernet et Dejours (2009, p. 28) ajoutent : « On peut montrer que le travail requiert une mobilisation du corps pour sentir la résistance de la matière ou de l'outil, mais également pour éprouver la perplexité, la peur, le doute, l'angoisse, le plaisir. »

III - DISCUSSION : GASTON ET LA PENSÉE PARADOXALE

Dans le cadre d'une tradition rationaliste qui a longtemps dominé la théorie des organisations et favorisé l'expression d'une pensée dichotomique - l'ordre contre le désordre, le contrôle plutôt que l'autonomie, le cognitif contre les émotions... - l'univers de Gaston représente un contrepoint salutaire.

Il donne à voir une vie organisationnelle se déployant dans un champ de paradoxes, ces derniers se manifestant sous la forme de « contradictions durables voire permanentes, entre des éléments qui apparemment s'excluent l'un l'autre mais coexistent malgré tout » (Cameron et Quinn, 1988, traduction de l'auteur). L'un des paradoxes les plus saillants dans la série des Gaston Lagaffe tient au jeu dialectique qui s'instaure entre visibilité et invisibilité :

« Gaston aimerait parfois être reconnu, mais en même temps, pas connu, il aime-rait plus de visibilité pour son originalité expressive, mais il emprunte souvent des voies tangentes, des opérations de dissimulation. » (Ansay, 2012, p. 61). Gaston déploie ainsi beaucoup d'ingéniosité pour inventer des dispositifs qui font croire qu'il travaille. Il va jusqu'à fabriquer un double en latex pour simuler sa présence tandis que le vrai Gaston est libre de s'adonner à son occupation favorite - la sieste. Cet art de la dissimulation, du camouflage, est une façon pour Gaston d'organiser la persistance de ces activités clandestines, de les soustraire au regard hiérarchique, d'échapper à l'appareillage gestionnaire et aux micro-dispositifs de pouvoir qui disciplinent l'action du salarié. Les pratiques de surveillance et de contrôle, appuyées par les nouvelles technologies, visent précisément à mettre en visibilité ces pratiques clandestines, pour mieux in fine les tolérer, les ordonner ou bien encore les disqualifier et les sanctionner.

De fait, l'univers de Gaston Lagaffe est un univers paradoxal. L'ordre y est fécondé par le désordre en permanence : le rationnel, le dogmatique, les règles de la vie de bureau, les contrats, la hiérarchie... y côtoient la fantaisie la plus débridée, une vision écologique et poétique du monde, un univers de bricolages et d'inventions. Les figures de Mr Boulier, de De Mesmaeker en quête éternelle de signature d'un contrat, de Prunelle, le hiérarchique de Gaston ou bien de Longtarin, agent des forces de l'ordre, cohabitent avec une joyeuse ménagerie, le chat et la mouette de Gaston, mais aussi des souris, des escargots, etc. Ainsi la vie de Gaston Lagaffe « est impensable sans cet affrontement continu entre la règle-Dupuis et la création de soi » (Ansay, 2012, p. 90). La créativité de Gaston ne se déploie jamais dans un espace vide ; les harcèlements et la surveillance de Boulier et Prunelle ne sont pas une entrave à la créativité de Gaston mais bien le ressort profond de celle-ci. Franquin, lui-même, expliquait qu'une gaffe ne saurait avoir d'existence légitime si elle n'était pas placée sous la menace d'une sanction, d'une autorité. Par sa dimension de subversion de l'ordre établi, Gaston révèle en

creux les lignes de force qui structurent l'organisation. Par son action en contrepoint, qui se déploie à travers un pas de côté, il souligne les dérives pathologiques de ce que de Gaulejac et Hanique (2015) appellent le « capitalisme paradoxant ».

Gaston Lagaffe tente d'atténuer les excès d'une organisation et d'une pensée managériale procédant par dichotomies : le contrôle plutôt que l'autonomie, la conformation à la règle plutôt que son dépassement, la dimension objective du travail davantage que son expérience subjective. En conséquence, les gaffes de Gaston ne doivent pas nécessairement être interprétées comme le signe d'une erreur, d'une incompétence ou bien encore de comportements déviants comme pourraient le penser Fantasio ou Prunelle ; elles doivent plutôt être prises comme une invitation à agir autrement et à réinventer les cadres de pensée dominants de l'organisation. Le problème réside dans l'incapacité des supérieurs de Gaston à exploiter le potentiel créatif du paradoxe et la tentation récurrente de lui substituer la domination de la règle bureaucratique et le primat de la dimension objective du travail (la performance, le respect des délais et des consignes données). Une telle conception ne permet pas de créer les conditions d'une régulation conjointe, d'une fertilisation croisée entre travail prescrit et travail réel, entre la règle et son interprétation. Or, nier le paradoxe ne suffit pas à le faire disparaître. En témoignent les nombreuses scènes où Prunelle, ayant enfermé Gaston pour être au calme afin de signer les contrats, voit ceux-ci irrémédiablement détruits par le déclenchement inopiné d'une trouvaille de ce dernier.

Gaston Lagaffe nous rappelle ainsi que les dynamiques organisationnelles sont intrinsèquement paradoxales : la contrainte s'avère un puissant ressort de la créativité ; l'autonomie ne signifie pas l'absence de cadre ; le développement des organisations suppose d'articuler standardisation et innovation, apprentissage par exploitation et apprentissage par exploration (March, 1991). De façon amusante, on observera

que cette capacité à penser le paradoxe à laquelle nous invite Gaston s'avère remarquablement pertinente dans le contexte de la maison d'édition Dupuis. Cette dernière doit en effet composer avec ce que Smith et Lewis (2011) qualifieraient de *performing paradoxes*, autrement dit la nécessité dans laquelle Dupuis se trouve de gérer la tension entre l'exigence de rationalité et de profitabilité d'une part, et le fait que sa vocation même relève d'une entreprise créative d'autre part.

CONCLUSION

Les sciences de gestion et la théorie des organisations ont longtemps été dominées par une tradition rationaliste, concevant l'action collective comme l'expression d'un plan, cherchant à maîtriser le risque et voyant dans le facteur humain le maillon faible des systèmes complexes. L'inflation procédurale, la prolifération des outils de gestion et autres systèmes de reporting sont quelques-unes des expressions contemporaines de cette volonté de rationalisation du travail. Gaston, à cet égard, exprime une forme de résistance à travers ses trouvailles farfelues qui perturbent le cours ordinaire de la vie de bureau. Il révèle l'irréductibilité du travail à la prescription complète. Plus encore, il montre ce que l'activité humaine implique de ruse, de « bricolage », de Jeu avec la règle, de détournements d'usages, en faisant avec les ressources à disposition, qu'elles soient cognitives, sociales ou matérielles.

Gaston Lagaffe nous invite ainsi à ne pas réduire le travail à sa fonction instrumentale et à envisager bien d'autres facettes : le travail comme prolongement et expression de soi, manifestation d'un pouvoir d'agir, acte créatif et manifestation esthétique, bricolage et Jeu avec la règle, territorialisation de l'espace... Selon Bernoux (2011), la reconnaissance et le sens au travail impliquent l'acceptation de ces « comportements d'appropriation des outils, de l'espace et du temps » (p. 162). Or, pour le management, ouvrir la boîte noire de ces comportements, s'accompagne souvent de la crainte que cela ne sape les fondements de leur légitimité.

Intelligence économique : regards croisés sur l'innovation en Afrique

M. Boukhari

FINANCES NEWS - 18.12.2022

Placée sous le thème «L'Afrique des innovations, politiques, nationales et coopération africaine», la 3ème rencontre africaine du Forum des associations africaines d'intelligence économique (FAAIE), tenue du **5 au 7 décembre à Dakhla**, visait à mettre en exergue les expériences des pays africains en matière d'intelligence économique, renforcer les partenariats, développer des innovations continentales, soutenir l'esprit entrepreneurial et le capital d'investissement, comme étant des leviers fondamentaux du développement économique en Afrique.

S'exprimant à cette occasion, le président du Forum des associations africaines d'intelligence économique, Driss Guerraoui, a révélé que cet événement survient dans un contexte continental et international tumultueux marqué par de multiples défis à relever. «Le contexte est marqué par des changements qui portent véritablement préjudice à la sécurité et au développement de notre pays. Par conséquent, les gouvernements, les collectivités territoriales, les entreprises ainsi que les associations africaines sont appelés à opérer un changement de paradigme».

Par ailleurs, Driss Guerraoui, qui est aussi président de l'Université ouverte de Dakhla, n'a pas manqué de rappeler que «les sciences et les technologies jouent un rôle extrêmement crucial dans le développement économique, social et environnemental des pays africains et permettent également de faire face aux crises. Ainsi, le développement du continent africain est tributaire du degré d'engagement des pays dans les domaines de la recherche et de la science».

Dans une vidéo diffusée à l'ouverture de l'événement, Ryad Mezzour, ministre de l'Industrie et du Commerce, a adressé un discours dans lequel il a affirmé que la différenciation de l'offre se confirme actuellement comme «la solution idoine pour la garantie d'un positionnement meilleur par rapport aux économies mondiales». Et de préciser que dans le cas du Maroc, «la lecture de cette différenciation ne s'est pas limitée à la création de la richesse au niveau du tissu productif, mais s'est également apparentée à une véritable transformation.

L'Afrique dispose d'un vrai potentiel de développement de ses ressources naturelles, ce qui nécessite de se focaliser sur la valorisation de ses ressources à l'échelle industrielle afin d'en faire un levier important de création d'emploi et de valeurs».

A cet effet, le ministre a insisté sur «la mise en place de stratégies structurantes pour aller vers une industrialisation inclusive et durable, une vision sectorielle claire, l'engagement à l'investissement productif, la formation des ressources humaines, l'intégration des chaînes de valeur dans le cadre de ce système ainsi que l'encouragement de la complémentarité panafricaine».

Un contexte international marqué par des incertitudes

En marge de cette rencontre, des conventions de partenariat ont été signées entre l'Université ouverte de Dakhla et différentes entités, et ce dans le dessein de renforcer davantage les relations de coopération internationale du forum. Il s'agit notamment

d'une convention signée avec le Réseau des professionnels de l'intelligence économique du Burkina Faso, «Women Association for Technological Innovation», du Cameroun, et l'Association malienne pour la promotion de l'intelligence économique. Pareillement, deux autres conventions ont été signées avec «Strategic Competitive Intelligence for Professionals» (SCIP), des Etats-Unis d'Amérique, et l'Académie de l'intelligence économique, basée à Paris.

Cet événement de grande envergure représente, d'après Moulay Ismail Haykal, secrétaire général de la Wilaya de Dakhla-Oued Eddahab, l'occasion de dresser «un état des lieux des expériences africaines en matière d'intelligence économique à partir d'une approche académique, politique et scientifique liant un ensemble de concepts clés en matière d'innovation, d'entrepreneuriat et de compétitivité.

C'est aussi une reconnaissance des efforts déployés par notre pays et de son engagement en faveur des pays africains, surtout au cours de ces dernières années». Il reste néanmoins convaincu que le contexte dans lequel évolue le continent africain est marqué, entre autres, par des incertitudes difficiles à anticiper, d'où la nécessité de l'adoption d'une nouvelle approche dans le traitement et l'exploitation de l'information utile aux acteurs économiques.

A cette occasion, les Prix de la recherche en intelligence économique en Afrique pour meilleur livre et thèse de doctorat, réalisés par des auteurs et doctorants africains, ont été remis respectivement à deux chercheurs du Mali et du Burkina Faso.

Le premier prix a été attribué à Mamadou Lamine Sylla du Mali pour son ouvrage : «Vision prospective du financement des économies de la zone UEMOA à travers l'intelligence économique». Le deuxième prix a été décerné au Burkinabé Honoré Ouedraogo pour sa thèse qui a pour thématique : «Contribution du système d'information au pilotage d'une démarche d'intelligence économique : cas des opérateurs de téléphonie mobile au Burkina Faso».

L'innovation, clé de voûte du développement économique de l'Afrique

Afin de mieux affronter les épreuves futures, l'Afrique devrait à coup sûr miser sur l'innovation. Intervenant lors du panel sur «L'impact de l'innovation sur le développement économique», Philippe Clerc, président de l'Académie de l'intelligence économique en France, souligne que «les pays et les citoyens ont dû s'adapter à un lot de changements dictés par la crise de la Covid-19 en misant essentiellement sur l'innovation et la transformation digitale».

Selon cet expert, les organisations sont appelées à suivre le rythme rapide avec lequel le cycle de l'innovation s'accélère, et ce en menant des investissements dans ce sens en vue d'anticiper les risques. Il déclare ainsi que l'innovation doit concerner les outils, les méthodes et les modes d'action en matière d'intelligence économique. Dans le même sillage, Siham Harroussi, vice-présidente du FAAIE, considère que les pays africains devraient privilégier deux concepts clés, à savoir la frugalité et l'agilité. En ce qui concerne le premier concept, la spécialiste fait savoir que celui-ci a l'avantage de permettre une innovation avec peu de moyens.

«Cette méthode, que nous avons déjà mise en pratique en temps de Covid-19, est essentielle puisqu'elle va permettre aux pays africains de relever les défis qui s'imposent à eux dans un environnement incertain», relève-t-elle. Le deuxième concept consiste, quant à lui, à changer de mindset aussi bien sur le plan individuel que collectif. «Le chemin est loin d'être facile, puisqu'il nécessite de casser des schémas et des processus quand cela s'impose, mais cette solution demeure indispensable si l'Afrique souhaite surmonter les difficultés», poursuit-elle. Au Maroc comme dans d'autres pays africains, les jeunes s'inscrivent de plus en plus dans une dynamique entrepreneuriale, quoique souvent ils se heurtent à beaucoup de difficultés, que ce soit par manque d'expérience, de moyens ou autres.

Selon Omar Ezziyati, directeur veille stratégique, innovation et influence à Bank of Africa, «le projet d'innovation et d'entrepreneuriat doit être suffisamment influent pour pouvoir attirer, gagner la confiance et surtout fidéliser les différentes parties prenantes. Il existe trois dimensions d'entrepreneuriat, à savoir l'intention entrepreneuriale, le profil entrepreneurial et l'écosystème entrepreneurial». Et de soutenir : «En Afrique, beaucoup de jeunes ont l'intention d'entreprendre, mais peu sont ceux qui osent passer à l'action. Les efforts doivent donc être multipliés afin de motiver les jeunes à innover et à se lancer dans l'entrepreneuriat en vue d'assurer la résilience et le développement de l'Afrique». De nouvelles priorités en vue Si l'Afrique n'arrive pas à faire des sauts qualitatifs dans le domaine de l'innovation, c'est en raison de plusieurs facteurs énumérés par Driss Guerraoui à l'occasion de cette rencontre. Il s'agit, entre autres de :

- La crise de l'école : Ceci empêche l'Afrique de former des compétences et de produire des élites scientifiques d'un niveau d'excellence à la mesure des ambitions, mais surtout des défis qu'affronte notre continent ;
- L'absence de l'intérêt réel des Etats pour l'innovation ;
- L'absence de financement réellement conséquent ;
- Une gouvernance inappropriée des dispositifs existants en matière d'innovation ;
- La fuite des cerveaux, avec l'absence de politiques publiques pour attirer et retenir les scientifiques africains ;
- Le déficit de coopération panafricaine dans ce domaine.

Ces facteurs expliquent, en effet, les faibles classements des pays africains dans tous les indicateurs internationaux en matière de recherche scientifique et de l'innovation. «On dénote la part de la contribution de scientifiques et d'inventeurs comparativement au total de la production scientifique et d'innovation dans le monde. Il s'agit aussi de la part faible des publications scientifiques et de brevets d'invention comparativement à celle du reste du monde. Chiffres à l'appui :

l'Afrique, qui représente 17% de la population mondiale, ne dispose que de 2,4% de scientifiques, soit 79 scientifiques pour un million d'habitants.

Aux Etats-Unis, le nombre des scientifiques s'élève à 4.500 par million d'habitants. Ces réalités expliquent l'état de l'innovation dans notre continent», détaillait-il.

Pour ce qui est des priorités de l'Afrique en matière d'innovation, le président du FAAIE souligne que l'évolution des réalités du monde a fait émerger de nouvelles priorités : «Une innovation qui permet à l'Afrique de réussir la transition climatique, économique, énergétique, sanitaire, numérique ainsi que la souveraineté alimentaire. L'idée est de se doter de dispositifs pour être mieux armés face aux risques de la cyber sécurité.

L'innovation doit aussi permettre d'accompagner l'Afrique à relever le déficit de l'infrastructure et celui de la gestion durable des ressources. Mais le grand défi aujourd'hui réside dans la promotion de la dynamique entrepreneuriale auprès des jeunes et des femmes, que ce soit au niveau urbain ou rural. C'est aussi une manière de retenir les jeunes du milieu rural».

Le nouveau décret sur les marchés publics : les grandes lignes de la réforme

LesEco.ma - 29/04/2022

MAP-29.12.2022

Le ministre délégué auprès du ministre de l'Économie et des finances, chargé du Budget, a présenté la conception du gouvernement concernant la réforme du système des marchés publics. Un chantier qui représente 20% du PIB et 245 MMDH de chiffre d'affaires prévu pour l'année 2022.

Lors d'une journée d'étude et de concertation initiée par la Commission des finances et du développement économique à la Chambre des représentants et la Commission des finances, de la planification et du développement économique à la Chambre des conseillers, le ministre délégué auprès du ministre de l'Économie et des finances, chargé du Budget, Fouzi Lekjaa, a défendu la nouvelle réforme du décret sur les marchés publics. Surtout que la dernière version qui est en vigueur n'a pas subi de changement depuis 2013, alors que plusieurs évolutions internes et externes ont eu lieu.

Mettant l'accent sur l'importance de ce chantier, qui représente 20% du produit intérieur brut (PIB) et 245 milliards de dirhams (MMDH) de chiffre d'affaires prévu pour l'année 2022, après seulement 200 MMDH auparavant, Lekjaa a précisé que le projet de réforme du décret sur les marchés publics se veut un des piliers fondamentaux dans l'établissement de l'État de droit et dans l'édification d'une finance publique et une économie saine.

Les marchés publics sont la locomotive du développement économique et social, avec 70% de chiffre d'affaires dans le secteur du BTP et 80% dans l'architecture.

Pour lui, «le projet de décret ne peut pas être réduit à un arrangement des relations entre le vendeur et l'acheteur et entre l'administration et l'entreprise, mais revêt une importance primordiale dans la mesure où il constitue un pilier également dans la lutte contre les différentes formes de corruption».

En effet, si la lutte contre la corruption est devenue un objectif récurrent dans les débats, au niveau international et de toutes les institutions, la concrétisation de cette ambition requiert, outre l'audace politique, l'adoption d'un ensemble de mesures et législations claires en vue de faire de la transparence une règle et une culture auprès des citoyens.

Il faut rappeler que le ministère a élaboré le projet de décret dans le cadre d'une démarche participative basée sur l'ouverture sur l'ensemble des départements ministériels, des établissements publics et des secteurs professionnels.

«L'objectif est de mettre en place l'arsenal juridique régissant un grand nombre de transactions dans les marchés publics afin que chaque partie accomplisse son travail loin des soupçons», souligne Lekjaa lors de cette journée dédiée à la présentation de la conception du gouvernement concernant la réforme du système des marchés publics.

Ce décret crée une rupture en ce sens qu'il permettra une meilleure gestion des transactions, des commandes et des marchés publics.

Approuvé récemment par le Conseil de gouvernement, il permettra au Royaume de

faire un bond en avant afin de soutenir l'investissement intérieur et le secteur privé, et de créer ainsi de la richesse et de l'emploi, tout en répondant aux normes internationales et en limitant au maximum les irrégularités entachant la gestion des marchés publics, a indiqué M. Lekjaa qui répondait aux questions des journalistes lors d'un point de presse conjoint avec le ministre délégué chargé des Relations avec le Parlement, porte-parole du gouvernement, Mustapha Baitas, au terme du Conseil de gouvernement.

“Il était nécessaire que ce décret aille de pair avec les aspirations et les évolutions qu'a connues le Royaume au cours de la dernière décennie, depuis le décret de 2013”, a-t-il souligné, ajoutant que ce texte législatif est en droite ligne des orientations du gouvernement qui a fait de l'investissement une priorité en tant que levier essentiel de création de la richesse et d'amélioration du taux de croissance.

Le même texte, a-t-il enchaîné, se conforme “aux conclusions du nouveau Modèle de développement qui fait de la commande publique un levier essentiel du développement économique du Royaume”.

M. Lekjaa a souligné, par ailleurs, que le décret donne la préférence au produit local et à l'artisanat et fixe des quotas en matière d'emploi de la main-d'œuvre dans le cadre de l'implantation régionale des projets et ce, dans l'objectif d'instaurer un équilibre spatial dans la gestion des marchés publics.

Ledit décret donne leur chance aux petites et moyennes entreprises qui auront ainsi leur place dans le tissu entrepreneurial, a expliqué le ministre délégué, précisant qu'un barème de notation a été établi pour assurer la sélection des offres les plus avantageuses au niveau du prix, parmi d'autres facteurs qui amèneront le gestionnaire public à confier l'exécution des projets à l'entreprise présentant la meilleure offre.

M. Lekjaa a également souligné que l'instauration de la transparence et la lutte

contre toutes les formes de corruption en matière de gestion publique est une volonté “ferme” du gouvernement, ajoutant que ces mesures étaient d'une impérieuse nécessité afin d'honorer les engagements du Royaume vis-à-vis des institutions et des organisations économiques internationales.

Le gouvernement a travaillé tout au long de 2022 sur ce décret, dans le cadre d'une approche participative impliquant l'ensemble des départements ministériels, des institutions financières et des représentations professionnelles, a fait valoir le responsable gouvernemental.

Et de noter que ce texte de loi est resté disponible pendant deux mois sur le portail électronique du Secrétariat général du gouvernement, faisant état de la réception de 2.000 observations et avis, dont le tiers a été pris en compte.

De son côté, le Trésorier Général du Royaume, Noureddine Bensouda, a présenté un exposé détaillant les différentes réformes réalisées entre 2013 et 2021, ainsi que les mesures proposées à même de réformer le décret sur les marchés publics, outre les réformes complémentaires programmées entre 2022 et 2026, faisant notamment état de 61 mesures proposées dans 13 axes.

«Les marchés publics, locomotive de développement économique et social, se veulent un outil stratégique à plusieurs enjeux, politiques, à travers la redistribution de ressources entre les territoires, économiques, à travers la création de la richesse, du progrès et de la dynamique économique, écologiques, via la protection de l'environnement et la réalisation de l'efficacité énergétique et du développement durable et, enfin, sociales, en appuyant l'emploi et la lutte contre le chômage», explique Bensouda en mettant en avant l'importance de ce chantier.

CHRONIQUE

Rencontre avec Amartya Sen, l'économiste qui veut en finir avec le PIB

Le Prix Nobel d'économie, qui a renouvelé la notion de niveau de vie

Guy Sorman

Le Point - 11/03/2018

Au PIB qui donne l'illusion que la société se confond avec l'économie, Amartya Sen oppose l'indice de développement humain (IDH) qui tient compte notamment du niveau d'éducation, de l'espérance de vie, de la qualité des soins et de l'égalité entre les sexes.

Dans une rue tranquille, dans une maison très classique de Nouvelle-Angleterre, à deux pas de Harvard, où il enseigne, réside avec sa famille « le moins influent de tous les économistes ».

Ainsi se décrit, avec une modestie authentique et un sourire jovial derrière ses grosses lunettes en écaille, Amartya Sen. Autour de lui règne le plus grand désordre, mélange de tasses à thé abandonnées et de manuscrits froissés ; il me présente ses excuses pour me recevoir en robe de chambre bien qu'il soit midi. Il a travaillé jusqu'à 4 heures du matin, en compagnie de sa fille journaliste, aux statuts d'une fondation humanitaire qui siègera à Santiniketan, la ville du Bengale-Occidental dont il est originaire.

Amartya Sen a tout de l'intellectuel bengali, tiraillé entre l'Est et l'Ouest, tel qu'on peut en croiser dans les films de Satyajit Ray, qui fut son ami. Quoique « peu influent », Amartya Sen est tout de même récipiendaire du prix Nobel en 1998, entre autres honneurs et récompenses : un Nobel contesté, à cette époque, par certains économistes. Milton Friedman, interrogé par le jury du prix, avait répondu qu'Amartya Sen méritait le Nobel, mais pas en économie. La réticence de Friedman venait de ce que Sen incarne une tradition d'économistes (à laquelle appartenait aussi le libéral Friedrich Hayek) qui

se refusent à distinguer la mécanique économique des valeurs morales qui sous-tendent toute théorie, libérale ou antilibérale.

Je suis, comme Amartya Sen, en désaccord sur ce point avec Friedman : il me paraît hypocrite de prétendre que les théories économiques ne sont pas au service d'une certaine vision de la société et d'une définition, a priori, de ce que l'on appelle la justice sociale. Amartya Sen, lui, annonce d'emblée que le juste respect de la « capacité » de chacun – on reviendra sur ce terme – est le fondement de toute sa recherche sur la meilleure économie possible. Et il ne fait qu'appliquer à lui-même le célèbre aphorisme de John Maynard Keynes, le plus célèbre, sinon le plus perspicace, économiste du XX^e siècle : « Tous les hommes politiques mettent en œuvre, sans le savoir, les théories d'économistes morts depuis longtemps et dont ils ignorent le nom. » Le keynésianisme, en substance l'intervention de l'État de manière à « relancer » l'économie en temps de récession, ne fut appliqué qu'une génération après la disparition de Keynes, en réponse à la crise de 1973 : sans succès.

Fixer pour objectif de toute politique économique la seule croissance du produit intérieur brut est une grossière erreur.

Sen, quoi qu'il en dise, est consulté par de nombreux chefs d'État, par exemple les trois derniers présidents français. Il me rappelle que Sarkozy lui avait demandé un rapport sur l'état de la France dont il espérait que Sen en conclurait que notre pays se portait mieux qu'il

ne le paraissait : en vain. Sen n'estimait pas que la qualité de la vie en France suffisait à compenser le chômage. Hollande l'écoutait. Macron s'en réclame ouvertement et, souvent, le cite ; Sen ne l'a jamais rencontré, mais il me dit « apprécier son pragmatisme ». Ce qu'ensuite les chefs d'État en font vraiment est une autre affaire.

Que propose Amartya Sen qui le distingue de ses confrères et, en vérité, dérange énormément le jeu des puissants ?

En résumant à l'extrême une œuvre gigantesque et foisonnante, Sen considère que fixer pour objectif de toute politique économique la seule croissance du produit intérieur brut (PIB) est une grossière erreur. « Le seul mérite de cet indicateur banalisé est qu'il est assez facile à calculer et qu'il peut être compris même par les ignorants, surtout par les ignorants », selon Sen. Mais en aucun cas le PIB ne représente l'état d'une société. Son calcul laisse croire que la société se confond avec l'économie, ce qui est faux, et que la puissance nationale est l'équivalent du développement, ce qui est encore une erreur.

L'indice de développement humain inclut, entre autres, le niveau d'éducation, l'espérance de vie, la qualité des soins, l'égalité entre les sexes.

À cet indicateur traditionnel du PIB, généralement invoqué par les hommes d'État et les commentateurs, mais rarement par les économistes de profession, Sen oppose l'indice de développement humain (IDH), qu'il a créé. Cet indice est calculé et publié chaque année par le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud), institution qui me paraît peu utile par ailleurs. Tandis que le PIB est quantitatif, l'IDH de Sen est qualitatif. Le PIB additionne l'acier avec les légumes, le charbon avec le commerce, etc., ce qui autorise à dire que la Chine est la deuxième économie mondiale derrière les États-Unis : cela n'a aucun sens. « Le PIB permet, au mieux, de bomber le torse », dit Sen. « Calculer le PIB par habitant est déjà plus significatif et fait mécaniquement retomber la Chine de

quarante places dans le classement des puissances », ajoute-t-il. Elle dégringole plus encore si on adopte l'IDH.

Que contient-il de si distinct et peut-on calculer cet indice objectivement ?

Depuis cinquante ans, une association d'économistes pour le développement humain fondée par Amartya Sen s'y emploie et l'améliore chaque année en incluant, entre autres, le niveau d'éducation, l'espérance de vie, la qualité des soins, l'égalité entre les sexes. Amartya Sen me dit vouloir y ajouter des éléments difficiles à mesurer, mais essentiels au bien-être, comme « la liberté d'expression, le droit de choisir ses dirigeants, en bref, la démocratie ».

On devine que les États membres de l'ONU, la Chine en particulier, s'y refusent. Les régimes autoritaires objectent à Amartya Sen que l'on ne peut pas évaluer ces libertés virtuelles, tandis qu'on pourrait mesurer les libertés concrètes que confère le revenu matériel. « Faux, dit Sen. La démocratie est en relation directe avec l'économie. » Les famines en témoignent. « Il n'existe pas de famine en démocratie ; il peut exister des malnutritions », mais « celles-ci se guérissent par l'éducation et des politiques adaptées ».

La démocratie est indispensable, parce qu'elle permet la «délibération» collective.

Cette relation entre la famine, la forme extrême de la pauvreté, et la démocratie plonge ses racines dans l'enfance de Sen, qui se souvient d'avoir connu la grande famine de Calcutta en 1943. Celle-ci fut causée en grande partie par la censure de l'information par les Britanniques : nul ne savait, pas même les Britanniques, qu'il aurait été possible de déplacer des stocks de céréales d'une région à l'autre. La Chine, rappelle Sen, a vécu un drame comparable en 1961 et, plus récemment, la Corée du Nord et le Zimbabwe. En démocratie, pareille ignorance est impossible : les médias et la société civile s'en mêlent.

Autre illustration plus récente de la relation entre démocratie et économie : la créativité entrepreneuriale. **« Pourquoi, s'étonne**

Amartya Sen, l'Inde, plus pauvre que la Chine, produit-elle plus de brevets en science informatique que la Chine ? » C'est qu'en l'absence de débats en Chine la capacité de créer du neuf est asphyxiée : il ne reste qu'à copier.

«Capabilité»

C'est aussi aux origines bengalies d'Amartya Sen que l'on peut faire remonter son approche morale de l'économie. Enfant, à Santiniketan, au nord de Calcutta, il a rencontré Rabindranath Tagore, le plus grand intellectuel indien du siècle, et le mahatma Gandhi. Gandhi était un visiteur fréquent de cette ville dont Tagore avait fait le laboratoire de ses idées pour l'Inde nouvelle ; aujourd'hui encore, l'université de Santiniketan est le foyer de la culture bengalie. Si, en Europe, on connaît Gandhi plus que Tagore, Amartya Sen considère que Tagore est une source d'inspiration plus immédiate. « Gandhi, me dit Sen, avait la vertu d'être tolérant, mais il était si religieux que sa piété le rendait irrationnel dès qu'il s'agissait de penser au monde pratique, comme améliorer le sort des Indiens. »

Tagore, lui, estimait que l'individu était a priori, dans toute civilisation, parfaitement libre et que le but de toute économie et de tout régime politique devait être de satisfaire ses aspirations : ce que Sen désignera plus tard par le néologisme de « capabilité ». Pour y parvenir, Sen estime la démocratie indispensable, parce qu'elle permet la « délibération » collective, qui évite les plus grosses erreurs. Il me fait observer que cette notion de délibération, avant-goût de la démocratie, se retrouve dans toutes les civilisations : en Inde en témoigne un décret du roi bouddhiste Ashoka, fondateur emblématique de la nation, qui ordonnait de ne rien décider « sans écouter avec respect les opinions contradictoires ». Sen rejette donc toutes les arguties totalitaires qui excluraient l'Asie contemporaine de l'universalité démocratique. On comprend qu'il a peu d'estime pour la dictature chinoise, mais il n'en a pas plus pour la droite nationale-hindouiste actuellement au pouvoir à New Delhi, intolérante envers les minorités. Pour lui, une

dictature, fût-elle efficace, n'a jamais pour priorité de développer les « capacités » des citoyens ; elle sera toujours obsédée, comme la Chine et l'Inde en ce moment, par le PIB, preuve de puissance plus que de développement.

Il n'y a pas d'agriculture prospère sans la propriété privée [...], mais il n'existe pas de système éducatif ni sanitaire viable [...] sans intervention de l'État.

Pour développer les « capacités », faut-il recourir à l'économie de marché ou à l'étatisme ? Amartya Sen, que l'on situe à gauche, refuse de se laisser enfermer dans ce débat, selon lui stérile. « Je suis pragmatique, pas un idéologue, dit Sen. Il n'y a pas d'agriculture prospère sans la propriété privée ; pareil pour l'industrie, mais il n'existe pas de système éducatif ni sanitaire viable, nulle part, sans intervention de l'État. » Même aux États-Unis, nul ne doute que l'enseignement primaire est « public par nature ». Et les Américains, fussent-ils procapitalistes, se rendront peu à peu à une évidence : « Il n'existe pas de système de santé viable qui puisse être entièrement géré par les règles de l'économie de marché. » La concurrence, en revanche, est, pour Sen, « toujours souhaitable », puisque, autorisant les comparaisons, elle contribue à l'efficacité. Au lieu de ce débat sempiternel entre étatistes et libéraux, Sen estime que la défaillance majeure des gouvernements modernes est qu'ils « s'investissent dans ce qu'ils ne savent pas faire, comme gérer l'industrie pour gonfler le PIB, mais abandonnent ce que seuls ils sauraient faire, comme construire de bonnes écoles ».

Son combat pour les femmes

Si l'on compare un tableau des nations classées par PIB ou selon l'IDH, fût-il moins parfait que ce qu'Amartya Sen souhaiterait, surgissent quelques surprises : on a noté la Chine, mais l'Inde est plus riche qu'il n'y paraît parce qu'elle est démocratique. Les Indiens jouissent, selon Sen, de « capacités » immatérielles, mais néanmoins réelles, comme le droit de vote et la liberté de la presse. Le Costa Rica, quoique plus pauvre que l'Argentine, a une espérance de vie supérieure de dix ans et la Norvège

dépasse le Qatar, matériellement plus prospère. **Où se situe la France ?** Notre pays occupe le sixième rang en PIB global, mais seulement le vingtième en PIB par habitant et le vingt et unième en IDH, derrière le Japon, Israël et la Corée du Sud : nous sommes très en dessous de nos « capacités » en espérance de vie, en éducation, en égalité des sexes, en intégration sociale. Autre contraste sans surprise : les États-Unis, premiers en PIB, ne sont que huitièmes en IDH, en particulier parce que la mortalité infantile y est plus élevée qu'en Europe.

La « capacité » la plus décisive, selon Amartya Sen – c'est son combat depuis cinquante ans –, est de permettre aux femmes de satisfaire leurs aspirations autant que les hommes : aux femmes qui existent, mais aussi à « celles qui n'existent pas, parce qu'on leur a interdit de naître ». En raison de la préférence courante en Asie pour les garçons, « il manque » en Inde comme en Chine un million de femmes chaque année, éliminées par l'avortement et l'infanticide. Dans ces deux pays, on compte 900 femmes pour 1 000 hommes, ce qui donne la mesure de la tragédie. On ne souligne pas assez, dit Sen, les perturbations sociales qui en résultent : 10 % des hommes ne trouvent pas d'épouse. Pour peu que l'on se rallie à la vision qualitative du développement selon Amartya Sen, il existe des solutions positives à cette tragédie. Le Kerala en est la preuve.

Le Kerala est à lui seul une leçon d'économie, précisément parce que le partage entre la société, la culture et la politique est impossible.

Le Kerala, point de passage obligé pour tous les économistes du développement ! Cet État du sud de l'Inde, qui compte 40 millions d'habitants, n'est pas le plus prospère, mais il est celui qui investit le plus dans l'éducation et la santé publique ; les femmes y sont légèrement plus nombreuses que les hommes. Amartya Sen attribue cette qualité de vie à la politique locale : le Parti dit communiste, plus proche du Parti travailliste britannique que de Staline ou de Mao, conseillé par Sen, y exerce souvent le pouvoir. Comme je fronce le sourcil, Sen observe que c'est le seul gouvernement « communiste » démocratiquement élu qui

s'en retourne sagement dans l'opposition quand il perd les élections.

Amartya Sen admet tout de même que le modèle du Kerala est singulier puisque, depuis des siècles, y cohabitent chrétiens, hindous, musulmans et naguère les juifs, à Cochin. Il en a résulté une saine émulation entre les communautés pour servir le peuple, y compris chez des maharadjahs éclairés, qui furent les premiers à introduire la vaccination en Inde. Dans cette histoire exemplaire du Kerala, au sommet de l'IDH en Inde, mais pas du PIB, on ne peut donc pas distinguer entre ce qui participe de la culture, de la religion ou de la politique. « Le Kerala, dit Sen, est à lui seul une leçon d'économie, précisément parce que le partage entre la société, la culture et la politique est impossible. »

« Je ne prétends pas avoir raison, ajoutera Amartya Sen vers la fin de notre conversation, mais le rôle des économistes est avant tout d'argumenter ; c'est ainsi que la connaissance progresse. »

Nous nous quittons à regret, car nous avons à peine commencé un débat sur la « juste voie » dans le *Mahabharata*, l'épopée sacrée des hindous. Pour simplifier, le dieu Krishna enjoint au prince Arjuna de combattre ses ennemis : c'est son devoir. Arjuna résiste, car il sait que la bataille provoquera nombre de victimes, mais Krishna ne lui laisse pas le choix.

Faut-il être du côté de Krishna ou d'Arjuna ?

Suivre son devoir ou envisager les conséquences concrètes de ses actions ? Sen penche vers Arjuna, ce qui n'est pas très indien, et me demande de choisir mon parti. Il y voit une métaphore de l'économie, mais je ne comprends pas pourquoi. Je n'aurai pas la réponse : sa fille s'impatiente, le vieux philosophe a rendez-vous avec son médecin. Nous nous embrassons et jurons de poursuivre une autre fois, à Cambridge ou chez lui, à Calcutta.

CHRONIQUE

2022 sac de nœuds

L'accumulation des crises a fait basculer le monde dans une nouvelle ère

Nicolas Baverez

L'Histoire n'est pas linéaire : elle stagne puis accélère autour de ce qu'Alexandre Soljenitsyne appelait des nœuds, c'est-à-dire des tournants qui voient se croiser les dynamiques de transformation du monde. Or nul ne peut douter que 2022 constitue l'un de ces nœuds de l'Histoire, au même titre que 1914, 1945 ou 1989. Car si les chocs majeurs n'ont pas manqué depuis le début du XXI^e siècle, l'accumulation des crises sanitaire, énergétique, alimentaire, financière, stratégique et climatique durant l'année 2022 a fait basculer le monde dans une nouvelle ère.

Sur le plan stratégique, l'invasion de l'Ukraine – pays souverain et démocratique – par la Russie – membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU utilisant la dissuasion nucléaire pour sanctuariser une guerre d'agression au service de ses ambitions impériales – n'a pas de précédent depuis l'entreprise hitlérienne de constitution d'un « Lebensraum » dans les années 1930. Elle ouvre une grande confrontation entre les régimes autoritaires et les démocraties.

Conflit hybride. Après 1989, la guerre était impossible et la paix, permanente ; depuis 2022, la paix est impossible et la guerre, plausible. La guerre de haute intensité revient en Europe, mais mute sous la forme d'un conflit hybride engagé par Moscou contre l'Union européenne, mêlant chantage nucléaire, choc énergétique, manipulation des flux migratoires, désinformation, cyberattaques, soutien des mouvements populistes, déstabilisation de l'Afrique. Elle accélère l'ensauvagement du monde en faisant sortir la violence de toute limite et en

déstabilisant les institutions et les règles qui avaient été mises en place pour la contenir. Le conflit ukrainien accouche, enfin, d'un monde multipolaire avec l'affirmation du Sud global et de ses géants – l'Inde, le Brésil, la Turquie, l'Arabie saoudite, l'Afrique du Sud ou le Nigeria –, qui rejoignent la Chine et la Russie dans leur dénonciation de l'Occident au nom du ressentiment colonial et plaident pour une nouvelle gouvernance mondiale.

Avec l'explosion de la conflictualité, la géopolitique a pris le pas sur l'économie et les États sur les marchés. La mondialisation a explosé en plusieurs blocs idéologiques. Les deux ensembles qui structuraient l'économie mondiale ont éclaté. Les États-Unis et la Chine sont engagés dans un affrontement global, avec pour enjeu central la technologie, tandis qu'un nouveau rideau de fer sépare l'Europe de la Russie. Simultanément, le cycle du capitalisme néolibéral s'est achevé, avec le primat des rivalités de puissance sur la dynamique des échanges ou l'ouverture de sociétés, le rééquilibrage du partage de la valeur ajoutée en faveur du travail, le retour de l'inflation, la fin de l'argent gratuit et la montée des problèmes de surendettement, la normalisation du secteur de la technologie.

Aucune alternative. Il est clair que le XXI^e siècle sera dominé par l'affrontement entre les empires autoritaires et la démocratie autour de la liberté politique. Or le rapport de force qui ne cessait de pencher en faveur des nouvelles tyrannies pourrait se rééquilibrer. Les empires autoritaires, qui tablaient sur la guerre d'Ukraine pour asseoir leur suprématie sur l'Occident, ont accumulé les revers qui les placent sur la défensive. La Chine de Xi Jinping,

qui revient aux principes maoïstes, est confrontée à l'effondrement de la croissance, à la montée de la colère sociale contre la stratégie zéro Covid, à la révolte des classes moyennes contre la suppression de toute liberté et la fermeture du pays, à la résistance de Taïwan et d'une majorité de l'Asie à ses volontés expansionnistes. La Russie de Vladimir Poutine s'est enfermée avec le conflit ukrainien dans une impasse démographique, économique et stratégique, qui pourrait menacer la pérennité de son régime et son unité. L'Iran des mollahs est ballotté par le soulèvement d'une population qui ne se bat plus pour la réforme de la théocratie mais pour son abolition. La Turquie de Recep Tayyip Erdogan ne masque plus la chute de son économie, que mine une inflation supérieure à 80 %, par son activisme diplomatique débridé. Au total, les tyrannies du XXI^e siècle ne proposent aucune alternative à la démocratie : la servitude et la terreur, y compris numériques, sont réelles ; les promesses de prospérité, de progrès social et de stabilité restent virtuelles.

Sauvegarder la liberté. Or, dans le même temps, la guerre d'Ukraine a réveillé les démocraties, qui ont renoué avec leurs valeurs et la volonté de les défendre. En Ukraine, toute une nation a pris les armes pour défendre sa souveraineté. L'Allemagne et le Japon réarment. L'UE soutient l'Ukraine et se repense en termes de sécurité en tentant de se libérer de sa dépendance mortifère à l'énergie russe. Les États-Unis reconstituent les moyens de leur puissance et se réengagent en Europe. L'Otan ressuscitée s'élargit à la Suède et à la Finlande, tandis que les liens se resserrent entre les nations libres d'Asie. Surtout, des femmes et des hommes continuent à risquer leur vie pour la liberté à Moscou et à Pékin, à Téhéran et à Istanbul, à Taïwan et au Myanmar, à Alger et au Soudan, à Caracas, au Nicaragua ou à Cuba.

L'issue de la guerre en Ukraine sera très importante, suivant qu'elle débouche sur une paix russe qui donne raison à la violence, mettant la liberté et la souveraineté de l'Europe en grand péril, ou sur une sanction de l'agresseur, qui ouvrirait la voie à un monde plus stable et moins dangereux. Mais tout

dépendra ultimement de la capacité des démocraties à s'unir et à se réformer. Face aux empires autoritaires, elles disposent de formidables ressources, mais elles souffrent d'un triple déficit de leadership, de volonté et de stratégie. Ce qui fera la décision, c'est donc leur aptitude à se réarmer économiquement, politiquement, stratégiquement et moralement. Et, pour cela, les années 2020 seront déterminantes. Thucydide rappelait qu'« *il faut choisir : se reposer ou être libre* ». Gardons l'espoir que 2022 reste dans l'Histoire comme une de ces années décisives où les citoyens des démocraties choisissent de se remettre au travail pour construire et sauvegarder la liberté§

2023, bon an, mal an ?

Malgré la guerre en Ukraine, on peut discerner en cette fin d'année quelques raisons d'espérer un monde plus apaisé. À moins que...

L'année 2022 fut harassante sur le plan géopolitique, mais elle aurait pu être bien pire. Les scénarios d'apocalypse sont restés virtuels. La bombe nucléaire russe est demeurée dans ses arsenaux. La tentative de Vladimir Poutine d'établir sa domination sur le continent européen a fait long feu. En novembre, la reprise de Kherson par les Ukrainiens a montré que l'initiative avait changé de camp.

Dans le reste du monde aussi, on entrevoit quelques raisons de ne pas désespérer. Les démocraties ne sont plus seules à craindre pour leur stabilité. Quelques régimes autoritaires, et non des moindres, comme l'Iran et la Chine, font face à des vagues inédites de contestation. Des centaines de milliers de Russes ont quitté leur pays. Malgré l'occasion qu'aurait pu lui fournir la guerre d'Ukraine, la Chine est restée l'arme au pied ; Taïwan est toujours libre et démocratique. La Turquie s'est abstenue, en dépit de ses menaces explicites, d'attaquer la Grèce.

Marchepied. Aux États-Unis, Donald Trump n'a pas transformé les élections de mi-mandat en marche-pied pour la présidentielle de 2024. Au Brésil, la défaite électorale du national-

populiste Jair Bolsonaro a été gérée en douceur. Dans le reste de l'Amérique latine, la marche en avant de la gauche radicale a tourné court avec la destitution du président péruvien le 7 décembre. En Afrique et au Moyen-Orient, l'influence djihadiste a été contenue même si, en Afghanistan, les talibans ont radicalisé encore plus leur régime.

En Europe, l'année écoulée a permis une clarification. Les fantasmes de l'Allemagne et de la France sur le rôle géopolitique prétendument stabilisateur de la Russie et sur son apport clé à notre sécurité énergétique ont volé en éclats. L'ambition d'une « Europe puissance » capable de s'affranchir des États-Unis a montré ses limites non seulement dans l'aide militaire à Kiev, mais aussi dans l'échec français au Sahel. Le basculement de l'UE vers l'est s'est poursuivi, avec la perspective désormais actée d'une adhésion de l'Ukraine. Ébranlée, l'Europe aurait pu s'entre-déchirer. Elle a, au contraire, été unie comme jamais dans l'épreuve, en dépit du rôle néfaste du Hongrois Viktor Orban, dans l'UE, et du Turc Recep Tayyip Erdogan, dans l'Otan.

Mirage. Ces bonnes nouvelles ne doivent pas nous empêcher de réfléchir à la manière dont les pays d'Europe occidentale ont collectivement échoué face à Vladimir Poutine. Non seulement ils n'ont pas anticipé la

politique agressive de la Russie, malgré les multiples avertissements depuis quinze ans (Ukraine, Syrie, Géorgie, etc.), mais ils n'ont pas réussi à dissuader le président russe d'attaquer. Leur complaisance collective à l'égard de Moscou avait pour nom dépendance énergétique, propension à l'antiaméricanisme, fascination d'une partie des élites européennes pour « l'homme fort » du Kremlin. Dans le cas de la France, il y eut aussi le mirage d'une politique « gaullo-miterranéenne » qui se berçait d'illusions sur les chances d'une entente avec Moscou pour faire contrepoids à l'influence de Washington dans le monde.

Ces erreurs d'analyse coûtent cher. La décision de la Russie d'envahir l'Ukraine a souligné la faiblesse stratégique de l'Europe et de l'Occident en général. Le ressentiment répandu dans les pays du Sud global s'est exprimé dans le refus de nombreux pays de condamner l'invasion ou de s'associer aux sanctions. En Arabie saoudite, Xi Jinping a été reçu plus chaleureusement que Joe Biden. Dans un monde de moins en moins occidental, il est paradoxal et dangereux pour l'Europe de faire reposer de façon croissante sa sécurité et sa prospérité sur l'Amérique. D'autant plus que, si certaines calamités géopolitiques ont pu être évitées en 2022, rien ne permet d'affirmer qu'elles n'auront pas lieu en 2023.