



REPERES

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

N° 51-52 – Décembre 2020

SOMMAIRE

FOCUS

- Loi de finances 2021... Le poids des incertitudes 2
- Après le confinement une reprise sur la ligne de crête. 5

TRESOR PUBLIC

- Comptabilité publique et reddition des comptes de l'Etat 8
- La responsabilité des gestionnaires publics, quelle réforme ? 19
- Raison d'être des entreprises, normes comptables et choix politiques 29
- Fraude fiscale : une régulation à deux vitesses 37
- Lutter contre l'érosion fiscale et le blanchiment par le numérique 42

FINANCES PUBLIQUES

- La fiscalité locale : regards comparatifs, simple évolution ou révolution ? 47
- La commande publique sous Covid 19 51
- Comptabilité privée et action publique
les transformations de l'Etat et du capitalisme 56
- Impact social et économique de la crise Covid 66
- Projet de Loi de Finances (PLF) 2021 :
Un exercice difficile dans un contexte empreint d'incertitudes 79
- Après la Covid-19, la dette publique ! 85
- Quatre propositions concrètes pour lutter contre la pauvreté 91

POLITIQUE ECONOMIQUE

- Saisir l'Etat par son administration :
Pour une sociologie des rouages de l'action publique 95
- Le Covid-19 et les politiques économiques du monde d'après 107
- Les économistes mis en quarantaine 111
- De la croissance aux indicateurs alternatifs de richesse 115
- La science économique et ses ennemis 119
- La conjoncture actuelle est propice pour le développement des Partenariats publics-privés
(experts) 123

BANQUE

- Bitcoin et souveraineté monétaire 126
- BAM : les dix points saillants du rapport 2019 136
- Banques centrales et transition écologique, l'heure de vérité 140

NTIC – GRH

- Comment le numérique change le travail ? 144
- Les plateformes numériques-
les enjeux de la transformation économique pour les pouvoirs publics 154
- La désinformation comme mal social 163
- Le télétravail au Maroc :
nouveaux espaces, nouvelles temporalités, nouveaux rapports au travail 167

VEILLE JURIDIQUE

- Covid19 : fait du prince 185

CHRONIQUE

- Le triomphe de l'injustice 188
- Corona, mondialisation et dérèglement du monde 196
- Covid19, le monde d'après est déjà là 199

LOI DE FINANCES 2021 : LE POIDS DES INCERTITUDES

Pr. Yasser TAMSAMANI - Docteur en économie de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

<http://www.sciencepo.ma>

La Loi de Finances (LF) 2021 vient dans un contexte particulier de crise inédite de par l'enchaînement des événements qui l'ont causé et le degré élevé d'incertitude auquel ils débouchent. Ce concept d'incertitude évacue la capacité de tout calcul probabiliste destiné à prédire l'avenir sur la base de la régularité des tendances observées dans le passé. Il résume notre ignorance collective du temps que va prendre la crise, de la manière idéale de s'en sortir et à quel prix. Ce concept a été mobilisé par Keynes pour boucler sa description des mécanismes en jeu au sein d'une économie de production monétaire et pour une compréhension (cohérente) de la production et du chômage en période de crise et/ou de sous-emploi (voir plus loin). Il nous sera également d'une grande utilité pour décrire les comportements des agents économiques pendant la crise actuelle et anticiper leurs réactions aux mesures de la politique économique.

A l'incertitude (normale) du futur, relative aussi bien à la durée de l'épidémie qu'à ses retombées économiques, sociales et sur la santé publique de moyen et long termes, s'ajoute une méconnaissance du présent à propos de la vitesse de propagation du virus ainsi que de l'état de santé réel des entreprises et des ménages. Ceci est une spécificité majeure de la crise actuelle qui renforce notre ignorance.

Le mécanisme par lequel l'incertitude piège l'économie dans une récession auto-entretenu est simple. Au début, une bulle éclate ou des déséquilibres (économiques ou sociaux) deviennent insoutenables et plongent

l'économie dans une récession. Celle-ci crée ensuite un climat de défiance et fait monter l'incertitude à cause des perspectives qui deviennent sombres. Il en résulte une inflexion au niveau des anticipations des agents économiques qui les pousse à revoir à la baisse leurs décisions de consommation et d'investissement et à préférer garder leurs liquidités. Enfin, un cercle vicieux s'installe entre un futur incertain et un présent défiant rendu possible par des anticipations auto-réalisatrices des agents jusqu'à ce que l'intervention publique réussisse à les rassurer sur le futur et brise alors la dynamique récessive en place.

Ces enchaînements servent également pour la description de la crise actuelle sauf que l'intensité des réactions des agents devrait être plus forte à cause du degré renforcé de l'incertitude qui la caractérise. Si dans les crises antérieures, l'origine de l'incendie était rapidement identifiée et neutralisée et tout l'effort public se focalisait sur l'extinction du feu, dans la crise actuelle, l'élément déclencheur du feu (le virus) est toujours non maîtrisé et risque à tout moment de d'attiser l'incendie. L'ignorance du présent s'ajoute à celle, naturelle, du futur et l'incertitude est portée de ce fait à son paroxysme.

En toute logique, l'intervention publique en mesure de lever ou du moins atténuer cette incertitude doit être dimensionnée à la hauteur de la menace qui guette l'économie. En pratique, ceci se traduit par une politique budgétaire de soutien massif à l'économie adossé à un ciblage réfléchi (offre Vs

demande, entreprises entraînant Vs entreprises ayant le plus pâti de la crise).

Le poids qui pèse sur cet instrument de politique économique est d'autant plus important que le deuxième instrument (politique monétaire) devient moins efficace, voire inopérant au moment où, pour paraphraser Keynes, « la possession de la monnaie apaise notre inquiétude » et l'économie rentre dans une trappe à liquidité. A ce moment, une politique monétaire expansionniste, même si elle n'a pas encore buté sur le niveau plancher du taux d'intérêt comme le cas au Maroc, réduit le coût d'opportunité de détention des liquidités et incite de ce fait les agents à tempérer leurs décisions et les reporter dans le temps.

Sur le plan macroéconomique, cette préférence croissante pour la liquidité aboutit à une contraction de toutes les composantes de la demande : la consommation baisse en partie à cause de la formation de l'épargne de précaution pour les catégories sociales qui peuvent se la permettre, l'investissement s'inscrit dans une logique attentiste de « stop and go » et finalement le commerce extérieur subit la montée du protectionnisme et le repli des capitaux investis à l'étranger vers la maison mère.

Dans ce contexte, une relance par le crédit ressemble à un coup d'épée dans l'eau et risque d'être détournée de son objectif (remplacement des dettes par d'autres garanties sans qu'il y ait création de valeur, incitation à des comportements spéculatifs et maintien sous perfusion des entreprises zombies).

En bref, la reprise économique passe par la réduction du champ de l'incertitude qui passe par la mobilisation du budget de l'Etat (côté financement, trois pistes ont été proposées et discutées dans un billet de blog publié précédemment par la Revue réflexions économiques- www.refeco.org).

Dès lors, les questions qui nous viennent à l'esprit sont les suivantes : la loi de finances 2021 intègre-t-elle ces aspects dans sa logique de base? Les mesures qu'elle contient permettent-elles de contenir le champ de l'inconnu au sein de l'économie ? Rassurent-elles suffisamment les agents économiques aussi bien sur le présent que sur le futur pour qu'ils reprennent confiance et tempèrent moins leurs décisions ?

La réponse à toutes ces questions est négative. A la lecture de la LF 2021 et surtout du Rapport Economique et Financier (REF) qui l'accompagne, force est de constater que l'incertitude ne fléchit guère mais au contraire elle risque de prendre de l'ampleur et ce pour deux raisons : primo, l'exposition des objectifs de la LF pousse davantage le lecteur à se poser des questions qu'à y trouver des réponses rassurantes ; secundo, le gouvernement réitère son engagement à poursuivre des réformes dont l'issue, elle-même, est sujette à caution, ce qui n'arrange en rien le degré d'incertitude au sein de l'économie. Il s'agit principalement de la politique de ciblage de la pauvreté par des transferts monétaires, de la restriction budgétaire comme stratégie pour contenir le déficit public et du financement de la création de la valeur par un fond d'investissement au lieu d'une banque publique. La deuxième source d'incertitude ne sera pas abordée ici car chacune des deux réformes nécessite une analyse à part, ce qui dépasse le cadre d'une seule tribune.

Objectifs « prioritaires » du gouvernement : plus de questions en suspens que d'éléments de réponse

Dans le REF, le gouvernement s'est donné trois objectifs, qualifiés de « prioritaires » : relance économique, généralisation de la couverture sociale et optimisation des participations de l'Etat. Des objectifs louables pris globalement et leur poursuite sera un pas

décisif sur le chemin du développement et du progrès. Mais, si on lit plus loin que les grands titres, rien ne semble clair sur la manière dont tout cela sera organisé et les questions laissées en suspens dépassent de loin les clarifications que le texte apporte. Ce qui n'arrange en rien notre incertitude collective et risque de reconforter les acteurs économiques dans leurs comportements attentistes méfiants. Voici quelques exemples d'interrogations à propos desquelles le rapport reste muet :

- Le premier objectif prioritaire a trait à la mise en œuvre du plan de relance. Ce dernier cible-t-il les activités ayant subi de plein fouet la crise ou bien celles dont les effets d'entraînement sont les plus élevés ? Ou bien encore les deux à la fois mais sur quelle base alors le montant des aides serait établi ?

Peut-on faire de la relance effective avec une politique budgétaire restrictive (avec des dépenses programmées à la baisse et des recettes stabilisées- il faut croire à la magie !)? Le Trésor a-t-il changé de logiciel et sur quelle base ? A-t-il mis de côté les préceptes de la nouvelle synthèse qui attribue à la politique budgétaire un rôle contra-cyclique à court terme et s'est-il converti à la vision (radicale) des nouveaux classiques selon laquelle la politique économique est sans effet (si ce n'est un effet contraire) sur la production et l'emploi et seul le marché est en mesure de rétablir l'ordre naturel ? Mais avant tout cela, disposons-nous d'une évaluation des mesures de maintien de l'emploi et d'aide aux ménages et aux entreprises déployées durant le confinement, afin de pouvoir ajuster le tir et mieux concevoir les actions à venir ?

Quelle cohérence entre la volonté de promouvoir le « made in Morocco » et de favoriser les entreprises marocaines dans les appels d'offre publics d'une part et la baisse en même temps du ratio de l'investissement public, sachant que l'investissement privé en dépend fortement ? A quel niveau le soutien

public destiné aux branches d'activités dans le cadre du plan de relance s'articule ou non avec la politique de promotion des entreprises nationales ?

- En lien avec le deuxième objectif de généralisation de la couverture sociale, le mode de financement hybride (un mélange entre des cotisations et le budget de l'Etat) présenté comme acquis ne va-t-il pas buter rapidement sur le mur de son acceptation par les représentants des travailleurs ? Ces derniers vont-ils accepter facilement un tel montage financier qui porte les germes de leur marginalisation future au niveau de la gestion de la partie socialisée des salaires de leurs adhérents ? Et qui pourrait leur garantir, une fois que ce montage serait accepté, que les prestations sociales auxquelles donnent droit les cotisations salariales ne vont pas être soumises à la même règle restrictive qui s'applique aujourd'hui au budget de l'Etat ? Ce montage est-il la conséquence d'une confusion dans l'esprit de l'exécutif entre l'objectif d'institutionnaliser la solidarité qui relève du sens que l'on souhaite donner à notre vie commune en société et le principe d'assurance qui donne lieu à des droits limités aux cotisants ? Ou est-ce un premier pas déguisé vers un système de financement de la couverture sociale par les impôts en vue de réduire les coûts de production en vue de gagner en compétitivité ? S'agit-il de la même compétitivité (coût) poursuivie depuis deux décennies sans qu'elle ne réussisse à redresser le solde commercial et qui a fini par piéger notre économie dans un cercle vicieux de faible productivité : bas niveau de salaire, faible rendement, bas niveau de salaire ?

- Le troisième objectif prioritaire, aussi honorable que les deux premiers, est celui de la création d'une nouvelle entité chargée de rentabiliser au mieux les participations de l'Etat. Quelle cohérence alors trouve-t-on entre cet objectif et la poursuite du programme des privatisations ? Sachant que les entreprises privatisables sont celles qui

Après le confinement, une reprise sur la ligne de crête

Laurence Boone : Cheffe économiste de l'OCDE

Revue « Perspectives économiques de l'OCDE » 2020/1 - N° 107

La pandémie de COVID-19 a bouleversé de façon extraordinaire la vie des citoyens partout dans le monde, menaçant leur santé, désorganisant l'activité économique et mettant à mal le bien-être et l'emploi. Depuis la dernière mise à jour de nos Perspectives économiques, au début de mars, la multiplication des foyers de contamination s'est muée en une pandémie planétaire, se répandant trop rapidement à travers le globe pour que la plupart des systèmes de santé puissent y faire face sans de nécessaires ajustements. Pour réduire la diffusion du virus et se donner le temps de renforcer les systèmes de santé, les gouvernements ont mis à l'arrêt de larges pans de l'activité économique. À l'heure où nous écrivons, la pandémie a amorcé un recul dans de nombreux pays, et l'activité a entamé son redémarrage. Les conséquences sanitaires, sociales et économiques de la pandémie auraient pu être considérablement plus graves sans le dévouement des professionnels de la santé et d'autres travailleurs essentiels qui ont continué de servir le public, au péril de leur propre santé.

Les gouvernements et les banques centrales ont adopté des mesures de grande ampleur destinées à protéger les individus et les entreprises des conséquences de l'arrêt brutal de l'activité. Dans tous les pays de l'OCDE, l'activité économique a subi un choc sans précédent en temps de paix, dévissant dans des proportions comprises entre 20 et 30 %. Les frontières ont été fermées et les échanges se sont effondrés. Les gouvernements ont,

simultanément et très rapidement, pris des mesures de soutien innovantes et de grande ampleur pour atténuer le choc, subventionnant une large partie des salaires et des entreprises. Les filets de protection sociale et financière ont été renforcés à une vitesse record. Alors que les tensions financières s'accumulaient, les banques centrales ont agi rapidement et vigoureusement et déployé tout un arsenal de mesures conventionnelles et non conventionnelles allant bien au-delà des leviers qui avaient été mobilisés pendant la crise financière mondiale, empêchant ainsi la crise sanitaire et économique de déboucher en plus sur une crise financière.

Tant qu'aucun vaccin ou traitement ne sera largement accessible, les responsables politiques et décideurs économiques vont, partout dans le monde, continuer d'avancer sur une corde raide. Les mesures de distanciation physique et les opérations de dépistage, suivi, traçage et isolement (DSTI) seront les principaux instruments de lutte contre la diffusion du virus. Les actions de DSTI sont indispensables à la reprise des activités économiques et sociales. Cependant, dans les secteurs affectés par la fermeture des frontières et dans ceux où la distanciation physique est difficile à assurer, comme le tourisme, les voyages, les loisirs, la restauration et l'hôtellerie, l'activité ne reprendra pas comme avant. Les mesures de DSTI pourraient même ne pas suffire à empêcher une reprise de circulation accentuée de l'épidémie.

Dans ce contexte d'incertitude extraordinaire, ces Perspectives économiques présentent deux scénarios possibles : l'un qui voit la pandémie continuer de refluer et rester sous contrôle, et l'autre qui voit survenir une deuxième vague de contagion rapide vers la fin 2020. Ces scénarios ne sont en aucun cas exhaustifs, mais ils permettent de mieux appréhender le champ des évolutions possibles et d'affûter les instruments de l'action publique dans un contexte aussi hasardeux. Dans ces deux scénarios, l'activité économique ne va pas, et ne pourra pas, revenir à un niveau normal. D'ici la fin de 2021, la perte de revenu excédera celles des récessions des 100 dernières années, exception faite des périodes de guerre, avec des conséquences profondes et durables, pour les personnes, pour les entreprises et pour les gouvernements.

La pandémie a accéléré le passage d'une ère de « grande intégration » à une ère de « grande fragmentation ». De nouvelles restrictions aux échanges et à l'investissement se sont multipliées. De nombreuses frontières sont fermées entre et au sein de grandes régions du monde et vont probablement le rester, du moins en partie, aussi longtemps que la pandémie sera menaçante dans certaines régions. Les performances économiques diffèrent, en fonction du moment où les pays ont été frappés par l'épidémie et de l'ampleur du choc, de la préparation de leurs systèmes de santé, de leur spécialisation sectorielle et de leur capacité budgétaire à y faire face. Les économies de marché émergentes ont été elles aussi secouées par la crise. Les prix des matières premières se sont effondrés. L'ampleur des sorties de capitaux, la chute des transferts financiers des expatriés, des systèmes de santé parfois moins robustes et un grand nombre de travailleurs dans le secteur informel sont autant de facteurs qui ont mis à mal la résilience de leurs systèmes de santé, de leurs économies et de leurs

sociétés. Partout, le confinement a aussi exacerbé les inégalités entre les travailleurs, entre ceux, généralement très qualifiés, qui avaient la possibilité de télétravailler et les moins qualifiés et les jeunes, qui sont souvent en première ligne, qui n'ont pas pu continuer de travailler ou bien qui ont perdu leur emploi, cette disparité étant encore accentuée par les différences d'accès à la protection sociale. Dans certains pays, la dette privée atteint des niveaux dangereusement élevés et les risques de défaillances et de faillites d'entreprises sont très préoccupants.

Des politiques hors du commun seront nécessaires pour avancer sur une ligne de crête en direction de la reprise. Même si la croissance se redresse dans certains secteurs, globalement, l'activité demeurera atone pendant quelque temps. Les pouvoirs publics peuvent offrir aux citoyens et aux entreprises les filets de protection qui vont leur permettre de survivre, mais ils ne peuvent pas subventionner sur longue période, l'activité, l'emploi et les salaires dans le secteur privé. Le capital et les travailleurs des secteurs et entreprises qui vont rester durablement pénalisés ou ne se remettront pas de cette crise vont devoir se réorienter vers les secteurs en expansion. De telles transitions sont difficiles, et il est rare qu'elles soient suffisamment rapides pour empêcher une augmentation du nombre des faillites d'entreprises et des périodes de chômage prolongées. Les gouvernements devront donc adapter leur soutien et accompagner la transition, en mettant en place des procédures rapides de restructuration des entreprises, sans stigmatiser les entrepreneurs, en prévoyant des aides au revenu pour les travailleurs entre deux emplois, en organisant la formation des personnes sans emploi ou en transition vers un nouvel emploi, et en offrant une protection sociale aux plus vulnérables. Nous avons déjà appelé à une hausse de l'investissement public dans les technologies numériques et vertes

pour promouvoir une croissance durable à long terme et stimuler la demande à court terme. C'est encore plus urgent aujourd'hui, alors que nos économies ont été aussi durement frappées.

Les politiques de reprise mises en œuvre aujourd'hui façonneront les perspectives économiques et sociales pour la décennie à venir. Des politiques monétaires ultra-accommodantes et une hausse de la dette publique sont nécessaires et seront comprises aussi longtemps que l'activité économique et l'inflation resteront anémiques, et que le chômage sera élevé. Mais les dépenses financées par l'emprunt devront être mieux ciblées, particulièrement pour mieux soutenir les plus vulnérables et les investissements nécessaires pour assurer la transition vers une économie plus robuste. Le soutien public doit être transparent, et équitable. L'aide publique fournie aux entreprises doit s'accompagner de règles transparentes, notamment les porteurs d'obligations et actionnaires privés devraient enregistrer des pertes lorsque l'État intervient, de façon à que prises de risques et rémunérations aillent de pair. Le soutien public actuellement apporté aux travailleurs et aux entreprises devrait par ailleurs s'accompagner d'un plus grand dialogue entre les employeurs et les salariés, ouvrant la voie à un renforcement de la cohésion sociale et, en dernier ressort, à une reprise plus forte et plus durable.

La vigueur de la reprise dépend crucialement du niveau de confiance. Il faut renforcer la confiance au niveau national comme au plan international. Le taux d'épargne des ménages a grimpé dans la plupart des pays de l'OCDE, l'incertitude et la crainte de hausse du chômage freinant la consommation. Les perturbations commerciales et les menaces qu'elles font peser sur les chaînes d'approvisionnement empêchent également la réduction des incertitudes nécessaire au redémarrage de l'investissement. La

coopération internationale pour la recherche d'un traitement et un vaccin contre le COVID-19 et une reprise plus large du dialogue multilatéral sont indispensables pour réduire l'incertitude et relancer la dynamique de l'économie. La communauté internationale devrait assurer que lorsqu'un vaccin ou un traitement sera découvert, il puisse être distribué rapidement dans le monde entier. Sinon la menace restera. De la même façon, la reprise d'un dialogue constructif sur les échanges donnerait un coup de pouce à la confiance des entreprises et raviverait l'investissement.

Les gouvernements doivent saisir cette occasion pour inventer une économie plus juste et plus durable, en améliorant la concurrence et la réglementation, et en modernisant la fiscalité, les dépenses publiques et la protection sociale. La prospérité naît du dialogue et de la coopération. Cela est vrai au plan national comme au niveau mondial.

Comptabilité publique et reddition des comptes de l'Etat

Sébastien Kott : Professeur de droit public, Université de Poitiers

Revue Française d'Administration Publique-2016/4 N° 160

« La comptabilité publique concerne 65 millions de français, elle mobilise une dizaine de milliers d'agents publics, elle intéresse une dizaine d'universitaires et vraisemblablement moins de parlementaires ». Ce constat malicieux d'un ancien secrétaire général du Conseil national de la comptabilité exprime à la fois l'ambition et la limite de l'information financière publique : destinée au plus grand nombre, elle constitue une source d'information financière pourtant sous utilisée. D'où l'interrogation inévitable : pourquoi ?

Il faut reconnaître que la construction historique de cette notion particulière qu'est « la comptabilité publique » n'aide pas les profanes à s'y retrouver. Tantôt considérée comme une administration en charge du maniement des deniers publics, tantôt considérée comme un régime juridique spécifique concernant les procédures d'exécution du budget (Prada et Sonrier, 1986), le moins que l'on puisse dire est que jusqu'à récemment, le terme comptabilité publique était ambigu et surtout en décalage avec sa signification dans l'entreprise où la comptabilité est avant tout une information financière sur son activité.

L'article 53 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit GBCP) en propose enfin une définition claire et unifiée. Reprenant le dispositif de l'article 120-1 du plan comptable général, il dispose que : « La comptabilité

publique est un système d'organisation de l'information financière ».

Malgré cet effort louable, le concept de comptabilité publique reste difficile à appréhender. Tout d'abord il convient de rappeler une évidence. La forme chiffrée de la comptabilité conduit à la considérer comme un outil précis. Or, et les comptables ne cessent de le répéter, la donnée chiffrée qui est la base de la comptabilité n'est qu'une représentation, une transcription de la réalité et certainement pas la réalité elle-même.

La comptabilité en général et la comptabilité publique en particulier reposent sur un travail de plus en plus délicat d'interprétation et de qualification des faits, puis sur leur transposition en chiffres. Par ailleurs, la comptabilité transcrit ce dont elle a conscience ; elle ne transcrit pas, ou le fait différemment, ce qu'elle ne peut pas appréhender. Ensuite, il faut noter que les administrations publiques produisent plusieurs types de comptes et que selon le type de collectivité publique (État, collectivités locales, organismes de sécurité sociale), la présentation de ces comptes diffère. Enfin, comme toute information technique, la comptabilité implique un effort de celui à qui elle est destinée.

Et plus on technicise l'outil, moins on le rend accessible. Dès lors, la comptabilité des administrations publiques fait face à un paradoxe : plus elle est précise, plus son utilisation est difficile. À l'inverse, moins on la

technicise, moins on la fiabilise, moins on la rend attractive ! Or, derrière la reddition des comptes se trouvent de nombreux acteurs (normalisateur, producteurs des comptes, certificateurs, utilisateurs) dont les objectifs spécifiques peuvent diverger.

Ces considérations justifient d'interroger le schéma de la redevabilité financière des administrations publiques. Dans quelle mesure les acteurs des finances publiques sont-ils capables de produire une information financière intelligible? Une certitude s'impose cependant : face à l'obstination des hommes, depuis l'Antiquité (Mattéoni et Beck, 2015), à proposer cette information et à tenter de l'encadrer, on doit postuler sa nécessité.

L'organisation du système d'information financier est le fruit d'une évolution de techniques comptables portées par différents acteurs. Parmi les différentes productions existantes, la comptabilité générale porte, depuis 1962, l'illusion d'une accessibilité renouvelée.

L'ORGANISATION DU SYSTÈME D'INFORMATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

La comptabilité permet évidemment de produire des comptes et constitue une technique d'information de nature financière. Il s'agit d'une forme très ancienne d'information et de contrôle dont les techniques ont évolué pour différentes raisons. Tout d'abord, la comptabilité est une information de nature financière sur la situation économique d'une entité. Elle évolue donc logiquement avec la capacité de formalisation, de conceptualisation, de la situation décrite. Par ailleurs, la technique change en fonction de la demande d'information émanant des utilisateurs des comptes.

Si « la » technique comptable peut être considérée comme neutre, au sens où elle n'est à l'origine ni publique ni privée, force est de constater que la spécificité des entités décrites va pousser à la différenciation des comptabilités. L'exemple de l'État illustre parfaitement ce besoin de spécialisation de l'information financière. La comptabilité publique de l'État est en fait composée d'un système qui regroupe trois types de comptes (budget, compte général de l'État, comptes nationaux). Chacun repose sur une technique propre et propose une information particulière, un angle d'approche, sur la situation financière de l'État. Chacun va donner une lisibilité particulière, et potentiellement une redevabilité particulière, de l'action publique.

La technique comptable et son évolution

L'information financière apparaît avec la nécessité de suivre les mouvements financiers. « On considère traditionnellement que la comptabilité est née au Proche-Orient ancien à la fin du IV^e millénaire, avec les premiers textes écrits en « proto-cunéiforme » [...], sur des tablettes d'argile par un calame en roseau. L'archéologie proche-orientale a ainsi mis au jour des dizaines de milliers de tablettes à caractère comptable [...] datant de différentes périodes sur une échelle chronologique d'environ 3 000 ans » (Chambon et Arkhipov, 2015). Cette technique ancienne évolue certes avec le temps, mais elle évolue surtout en fonction du besoin d'information exprimé ou supposé. Il ne s'agit pas ici de discuter ces choix mais d'illustrer un mouvement permanent d'adaptation de l'information comptable, du chiffre, à la situation qu'il doit représenter. Un mouvement porté par l'ensemble d'une chaîne de production puisque chaque degré de raffinement supplémentaire nécessite de

l'accompagnement, de l'investissement, de la formation et de l'expertise.

Des flux aux droits constatés

L'information financière peut concerner des mouvements, des flux. Il s'agit de la partie la plus palpable, la plus aisément identifiable de l'activité économique d'une entité. Matériellement, l'opération se traduit par un mouvement de caisse, (encaissement ou décaissement) où un mouvement de biens (stockage ou déstockage). La comptabilité restitue alors une opération (achat, vente, entrée ou sortie de stock) autant qu'un montant ou une quantité dont la réalité est aisée à déterminer. À ce stade de transcription du réel, l'objectif essentiel de la tenue d'une comptabilité est de rendre compte de l'ensemble des flux et de procéder au contrôle de la régularité des opérations. On parle alors de « comptabilité de flux » ou de « comptabilité de caisse ».

Au-delà des flux, la comptabilité peut porter sur un autre type d'information : une description des droits et obligations, ce que le monde comptable appelle aussi des engagements et le terme fait alors directement référence à sa signification juridique. Il s'agit de transcrire en comptabilité l'origine du mouvement financier, plus exactement, le mouvement dès son origine : l'acte ou le fait qui le crée. Avant le flux (le décaissement), un acte unilatéral (une décision de subvention) ou un acte bilatéral (un contrat) ou encore un acte juridique émanant d'un tiers (une décision de justice) peut justifier l'inscription d'un droit : une créance ou une dette. On parle alors de « comptabilité d'engagement », de « comptabilité en droits constatés » ou de « comptabilité d'exercice ». Le terme exercice fait référence à la période de naissance de l'opération plutôt qu'à sa période de réalisation. À partir du moment où elle

propose de rendre compte de droits et obligations, la comptabilité introduit une subtilité supplémentaire. Elle doit dépasser la transcription pure et simple d'une valeur objective et proposer une évaluation de la créance ou de la dette qui tienne compte de son évolution. Une créance constatée à un moment donné (le jour de la commande) peut évoluer et justifier une réévaluation, à la hausse ou à la baisse (si le débiteur est en cessation de paiement par exemple). Ce nouveau type d'information passe par de nouvelles techniques d'appréciation de l'évolution des données comptables dans le temps. C'est le rôle, par exemple, des provisions.

La comptabilité « patrimoniale »

Au-delà des flux et des droits, l'information financière peut aussi proposer une image du patrimoine. La description du patrimoine d'une entité prit très rapidement la forme d'un inventaire. On en trouve des traces très nettes au moyen-âge puis sous l'ancien régime, qu'il s'agisse des biens et trésors royaux, des fournitures embarquées sur les navires (voiles, boulets, etc.) ou des troupes (à travers les revues). Par la suite, l'inventaire va peu à peu évoluer vers le bilan. Le passage de l'un à l'autre se manifeste par le fait d'attribuer une valeur économique à un élément inventorié. Yannick Lemarchand établit que la mutation des « balances » s'est vraisemblablement opérée au cours du XVIIIe siècle (« Bilan » in Legay, 2010) et le mouvement vers le bilan se finalise indistinctement, dans le secteur privé comme dans le secteur public, tout au long du XIXe siècle pour s'accélérer au début du XXe siècle (Kott, 2016). Le terme de ce mouvement progressif est ce que l'on appelle aujourd'hui une « comptabilité patrimoniale ».

Pour devenir réellement « patrimoniale », la comptabilité se doit donc de valoriser, au sens

strict d'attribuer une valeur, les biens et droits inscrits à l'actif du bilan ainsi que les obligations inscrites au passif. Or, la valorisation des éléments inscrits du bilan pose, une fois encore, la question de leur évaluation. La technique comptable propose différentes modalités de valorisation. Les plus courantes en comptabilité des administrations publiques sont le forfait, le coût historique et la valeur de marché. Aucune de ces modalités d'évaluation n'est meilleure ou plus exacte que l'autre. Chacune traduit des choix bien compris. La valeur forfaitaire (généralement l'euro symbolique) permet d'attribuer une valeur à un bien que l'on ne sait pas évaluer avec suffisamment de précision en l'absence de référence, de valeur d'acquisition (la Joconde), ou que l'on ne veut pas évaluer en raison de sa valeur symbolique (un monument aux morts). Le droit commun de l'évaluation repose sur le coût dit historique, à savoir la valeur d'entrée du bien dans le patrimoine, éventuellement pondérée par l'usure du bien (correspondant plus ou moins à son amortissement). La valeur de marché correspond à celle constatée au cours de transactions récentes, la comptabilité évoque à ce titre la « valeur de marché observable ». On distingue la valeur de marché de la valeur vénale, cette dernière correspondant au prix présumé en l'absence de marché observable.

La formalisation de l'information financière publique dans des états financiers

L'information financière publique repose sur l'analyse et le traitement d'un ensemble de données. Ces données sont des traductions chiffrées de faits juridiques ou économiques plus ou moins complexes (flux, droits, patrimoine). Elles sont regroupées, synthétisées, dans des états financiers. En ce qui concerne l'État, trois types d'états financiers, établis selon les différentes

techniques comptables ci-dessus détaillées, produisent une information complète et peut-être trop complexe.

L'information financière publique

La complexité des opérations que recouvre l'action publique en général et même chaque politique publique en particulier conduit à utiliser plusieurs types de techniques pour les décrire. Il est relativement simple de traduire en chiffre la perception d'une recette fiscale ou le paiement d'une prime à un fonctionnaire. Ici, la technique de « la caisse » sera suffisante. La comptabilité retracera le mouvement financier correspondant à l'encaissement ou au décaissement des sommes. Il est moins évident de savoir comment transcrire la valeur d'un bien (un bâtiment d'une université par exemple) qui peut d'ailleurs évoluer avec le temps. On proposera alors dans ce cas une inscription comptable de type patrimonial qui peut envisager, s'agissant d'une construction, d'intégrer le bien au bilan à sa valeur de construction et d'y appliquer une décote annuelle correspondant aux annuités d'amortissement. Il est enfin encore plus difficile de traduire en chiffre le montant des retraites à venir des fonctionnaires encore en activité. On peut cependant envisager de produire une information statistique reposant sur le nombre de fonctionnaires en activité, sur leur espérance de vie moyenne et sur une projection de la moyenne de leurs retraites. À défaut d'être exacte, le chiffre sera suffisamment précis, comprendre statistiquement acceptable. On le voit, les données économiques relatives à l'État sont traitées et retraitées selon différentes techniques qui représentent autant de choix, autant de possibilités de transcription de la réalité.

Concernant l'État, les trois types de comptabilités (budgétaire, générale,

nationale) vont utiliser trois techniques différentes (la caisse, l'exercice et la statistique) et offrir ainsi trois regards complémentaires sur l'État. Ensemble, elles composent l'information financière publique. Ces trois comptabilités se matérialisent au sein d'états financiers distincts : le budget, le compte général de l'État, les comptes nationaux. Chacune revêt donc une forme particulière. Ces spécificités sont encore renforcées par le fait que ces comptabilités sont « portées » par des administrations différentes, ayant chacune leur culture propre, quand bien même, vues de loin, on pourrait les croire produites par le même ministère des finances. La comptabilité budgétaire est l'œuvre de la direction du budget, la comptabilité générale est portée par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) qui intègre depuis 2008 la Direction générale de la comptabilité publique (ou Trésor public) et la comptabilité nationale est produite par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Concurrence et complémentarité des comptes de l'État

La situation financière de l'État est donc transcrite par trois types de comptabilités concurrentes, au sens où elles produisent chacune une information financière particulière. La divergence des finalités qu'elles poursuivent n'exclue pas qu'elles puissent tendre vers une forme de complémentarité.

Avec la comptabilité budgétaire, la Direction du budget propose un suivi de l'exécution du budget de l'État. Acte de prévision financière, le budget est aussi une autorisation juridique qui permet aux administrations d'exécuter les recettes et les dépenses publiques. Dès lors, ses utilisateurs cherchent avant tout à

connaître la disponibilité des crédits « mis à leurs dispositions ». Ce sont bien des flux de consommation qui sont suivis, et une simple comptabilité de caisse y suffit largement. Afin d'intégrer quelques opérations exécutées au-delà de l'exercice budgétaire, la comptabilité de caisse a été améliorée c'est-à-dire qu'on y a adjoint une période complémentaire (LOLF, art. 28).

La comptabilité générale, portée par la DGFIP, permet de produire une information financière de type patrimonial sur l'État. Elle est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations (LOLF, art. 30 alinéa 1). Il s'agit d'une comptabilité d'exercice. Sa production repose sur 19 normes comptables proposées par le conseil de normalisation des comptes publics, validées par arrêté du ministre des finances et réunies au sein du recueil des normes comptables de l'État (RNCE). Ces normes sont établies selon un modèle commun aux secteurs privés et publics: le plan comptable général (LOLF, art. 30 alinéa 2). Ce modèle est adapté à la marge à chaque secteur d'activité. Ainsi, la comptabilité générale de l'État n'est pas exactement la même que la comptabilité générale des entreprises, des associations, ou des collectivités territoriales.

La comptabilité nationale, portée par l'INSEE, est une représentation de l'activité économique du pays (de la Nation). Elle repose sur un retraitement statistique et comptable de données qui peuvent, pour partie, être issues de la comptabilité générale. Conçue comme un système d'information économique, la comptabilité nationale est soumise à une harmonisation européenne (le système européen des comptes nationaux et régionaux, SEC), puisqu'elle sert au calcul des ratios économiques imposés aux États membres par les traités européens depuis celui de Maastricht. La version la plus récente du SEC,

le SEC 10, figure en annexe au règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

Cette situation de « concurrence-complémentarité » conduit l'État à produire une information financière qui repose sur trois types de comptabilités et propose donc, par exemple, trois niveaux de déficits distincts. La loi de règlement détermine le déficit budgétaire de l'exercice écoulé ; le compte général de l'État (annexé à la loi de règlement) établit le besoin de financement ; et les comptes nationaux proposent un déficit public, un déficit corrigé, puis un déficit définitif.

Les trajectoires des déficits convergent dans les trois types de comptes. Ils sont plus marqués en 2012 qu'en 2013 et repartent à la hausse en 2014 sans atteindre le niveau de 2012. Mais il convient de remarquer que le niveau des déficits n'est pas du tout le même selon les comptabilités, avec des écarts de 12 à 25 % entre le plus faible et le plus élevé selon les années. On note enfin que selon les exercices, les valeurs des déficits s'intervertissent, ainsi la valeur « intermédiaire » (ni maximale, ni minimale) est celle proposée par la comptabilité budgétaire en 2012, la comptabilité nationale en 2013 et la générale en 2014. Ces différentes données enrichissent l'information financière et correspondent à des outils aux finalités différentes. Mais elles présentent aussi une difficulté qui est de plonger le destinataire de cette information dans une perplexité compréhensible. Il est délicat, pour un utilisateur non averti, d'accepter « la relativité du chiffre », c'est-à-dire d'admettre qu'il n'existe pas « un » déficit, mais autant de déficit que de façon de le déterminer !

L'ACCESSIBILITÉ DU SYSTÈME D'INFORMATION FINANCIÈRE PUBLIQUE

Parmi les trois types de comptabilités proposés par l'État, il en est une, la comptabilité générale, qui semble constituer l'outil idéal de restitution financière. Tenue depuis 2006, elle est plus précise que la comptabilité nationale au sens où elle repose beaucoup moins sur des évaluations et très peu sur de la donnée statistique. Elle est aussi plus complète que la comptabilité budgétaire au sens où elle intègre des éléments d'information patrimoniale.

En outre, la comptabilité générale s'appuie sur un langage a priori commun à toutes les activités. Elle offre la possibilité de décrire économiquement autant les activités marchandes que les activités non marchandes et donc la situation du secteur privé comme celle du secteur public. La comptabilité générale serait ainsi promue au rang de système d'information universel, au service de la transparence financière, puisqu'utilisable par tous les utilisateurs du chiffre quelle que soit l'entité considérée. Pourtant, l'expérience de dix années de tenue d'une comptabilité générale de l'État fait apparaître qu'elle souffre de plusieurs limites dont certaines semblent difficilement surmontables. Par ailleurs, cette comptabilité semble trop technique, n'est promue que par une partie de la DGFIP (l'ancienne direction générale de la comptabilité publique), est peu utilisée par ses destinataires et concurrencée par d'autres systèmes d'information financière.

Les limites de la comptabilité générale des personnes publiques

Loin du rêve d'un outil d'analyse financière commun à toutes les entités, la comptabilité générale est en fait peu adaptée à la

description des activités non marchandes. Bien que construites sur le modèle du plan comptable général, les comptabilités (générales) des administrations publiques sont en fait « spécifiques » et l'information qu'elles produisent est loin d'être lisible selon une grille d'analyse de l'entreprise. Est-ce pour cela qu'elle reste sous-utilisée ?

Les spécificités des administrations publiques

Bien loin de la prétention à l'universalité portée par son nom, la comptabilité « générale » doit s'adapter à l'activité qu'elle décrit et donc aux entités auxquelles elle s'applique : les comptes d'un établissement public ou d'une association de la loi de 1901 ne sont pas ceux d'un département.

Le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique a déployé la comptabilité générale à l'ensemble du secteur public. Il admettait déjà que la comptabilité générale n'était pas un outil complètement universel. Son article 52 précisait que sa « nomenclature s'inspire du plan comptable général » et admettait donc qu'elle n'était pas une simple transposition de ce dernier.

Une simple observation confirme que le plan comptable s'adapte aux entités auxquelles il est destiné. L'exemple le plus manifeste est celui du traitement comptable des impôts, inscrits en produit pour l'État, et en charge pour les entreprises. L'article 30 de la loi organique du 1er août 2001 précise que « les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action ». C'est bien dans cette perspective qu'il a été établi, à partir de 2004, un Recueil des normes comptables de l'État (RNCE), qui converge globalement

avec le plan comptable général tout en prenant en compte certaines spécificités étatiques. Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique reprend ce principe d'alignement en indiquant que : « Les règles de comptabilité générale applicables aux personnes morales mentionnées à l'article 1er ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de l'action de ces personnes morales » (art. 56). Mais ce faisant, il reconnaît lui aussi la nécessité d'adapter la comptabilité générale du secteur public aux spécificités de son action. Et ces spécificités sont telles qu'il a fallu adopter, non seulement des normes comptables spécifiques à l'État, mais également des normes comptables spécifiques aux établissements publics (RNCEP, arrêté du 1er juillet 2015 du ministre des finances). En outre, des normes comptables spécifiques aux collectivités locales sont inscrites au programme de travail du Conseil de normalisation des comptes publics.

Par ailleurs, et de manière plus large, la comptabilité générale n'est pas forcément le meilleur outil pour décrire un secteur public riche de spécificités. Par exemple, pour inscrire un bien à l'actif, il faut que son coût ou sa valeur puisse être évalué avec une fiabilité suffisante. Les biens historiques et culturels qui représentent pourtant des sommes considérables sont ainsi valorisés à l'euro symbolique (RNCE, norme 17) puisqu'aucune méthode traditionnelle d'évaluation des biens ne permet de rendre compte de la valeur du musée du Louvre, du château de Versailles ou du mètre étalon.

Il en va de même des actifs incorporels relatifs à sa souveraineté parmi lesquels le droit de lever l'impôt. Il est alors commode de n'évoquer ces éléments qu'en annexe et de considérer que l'information est complète à défaut d'être précise. Certains éléments du

passif posent, eux-aussi, des difficultés. On discute, par exemple, la question des prestations sociales : faut-il inscrire au passif les montants « dus » aux bénéficiaires au-delà de l'exercice ? On peut encore observer la question des garanties accordées par l'État. Ces garanties peuvent être explicites, c'est-à-dire formalisées juridiquement à l'image de la garantie accordée à l'ancienne Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE), la dette est alors inscrite en comptabilité. Mais les garanties peuvent encore être implicites à l'image de celles couvrant certains établissements publics ou les collectivités territoriales. Dès lors faut-il les inscrire et comment les évaluer ? (Kott, 2017)

Une comptabilité générale sous-utilisée

L'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen pose le principe du contrôle social de l'action publique. Si les comptes publics sont avant tout des éléments d'information et donc de redevabilité financière, la question est bien de savoir à qui ils s'adressent réellement.

Le cadre conceptuel du recueil des normes comptables de l'État propose une approche très large des destinataires de l'information financière. À titre principal, il s'agit des « citoyens et de leurs représentants. L'information comptable doit bien sûr répondre aux besoins des responsables et des gestionnaires des missions et des activités de l'État. Elle est également destinée aux institutions publiques internationales, aux marchés financiers et aux investisseurs en titres de dettes » (RNCE, p. 11). Selon la Cour des comptes, « Les gestionnaires des administrations publiques (pour leur part) citent les citoyens comme les principaux utilisateurs des états financiers reposant sur la

comptabilité en droits constatés » (Cour des comptes, 2016).

Mais le destinataire de l'information financière est-il seulement capable de l'utiliser ? Comment comprendre le bilan de l'État (issu du compte général) qui présentait une situation nette négative de près de 600 milliards d'euros en 2008, et de 1 000 milliards d'euros en 2016 ? Le citoyen doit logiquement en conclure que l'État est en faillite... depuis huit ans et se demander comment on paye encore les fonctionnaires ! Cette information, cette comptabilité générale, difficilement utilisable pour un citoyen a-t-elle un sens pour d'autres destinataires mieux informés ? En 2013, deux « consultants internationaux » ont proposé d'analyser les comptes publics à l'aune du modèle de l'entreprise afin d'évaluer, selon leurs propos, « l'entreprise France ». L'idée était de lire le bilan et le compte de résultat de l'État avec les instruments utilisés pour lire ceux d'une multinationale. Ils analysent ainsi le ROA (return on assets ou rendement de l'actif, à savoir le rapport entre le résultat net et l'actif mobilisé par l'activité) qui leur paraît « très dégradé ». Pourtant le ratio de fonds de roulement (la différence entre les capitaux permanents et les actifs immobilisés) indique selon eux que la dette n'est pas un problème quand bien même une analyse budgétaire établit plutôt le contraire. Par ailleurs le ratio d'endettement paraît comparable à celui d'entreprises très gourmandes en capitaux (autoroutes, infrastructures) alors qu'on pense plutôt l'État comme un prestataire de services. À l'usage, malgré leur expertise en analyse financière, les deux auteurs ne peuvent que constater la difficulté, à utiliser les comptes publics selon les canons de l'entreprise (Cohen et Danbakli, 2013). En conséquence, il convient à minima, de lire les données produites par la comptabilité

générale selon une grille d'analyse particulière.

La comptabilité générale des administrations publiques – bien loin de l'universalisme attendu de la généralisation du plan comptable, et en raison tant des adaptations aux collectivités publiques auxquelles elle doit s'appliquer, que de la spécificité de l'information qu'elle produit – génère une expertise financière ad hoc. Dès lors, en raison de son caractère à la fois technique et spécifique, la comptabilité générale est avant tout destinée aux techniciens des administrations. Dans son rapport « La comptabilité générale de l'État, dix ans après », la Cour des comptes note « une appropriation insuffisante à l'extérieur des administrations » avant de détailler la faiblesse des relations entre le ministère des finances et les cabinets ministériels, la sous-exploitation des données par les parlementaires et par les agences de notation (Cour des comptes, 2016, 58-63). Globalement, le constat est sans appel et les producteurs de comptes le savent bien : si l'information financière est notoirement sous-utilisée, la comptabilité générale l'est encore moins.

Un outil « finances »

L'information financière de l'État est à la fois portée et produite par un système informatique, plus précisément un progiciel de gestion intégrée (PGI). L'outil est théoriquement au service des administrations et de leurs unités gestionnaires.

Il doit leur permettre d'améliorer leur gestion. Or, pour diverses raisons, c'est le ministère des finances et, plus particulièrement, la DGFIP qui gère ce PGI. Cette dernière l'utilise en fait au bénéfice de son cœur de métier : la gestion des flux financiers. Cela explique en partie que les

autres utilisateurs administratifs s'en éloignent et contribue à la déconnexion entre la comptabilité générale et les administrations. Cette déconnexion est d'autant plus forte que les services possèdent d'autres sources d'informations qu'ils maîtrisent et comprennent.

Une contrainte plus qu'un outil pour les administrations non financières

Concrètement, la comptabilité de l'État est aujourd'hui une base de données dématérialisée au sein d'un système informatique (PGI) nommé CHORUS. Ce dernier, proposé par l'éditeur privé SAP, reprend les procédures standardisées de gestion des entreprises. CHORUS est déployé dans les services centraux et déconcentrés de l'État auprès de l'ensemble des acteurs de la chaîne budgétaire et comptable. Il est présenté comme l'outil central de pilotage de la gestion publique. En théorie, l'ensemble de ses utilisateurs est censé tirer profit de l'information ainsi générée et c'est bien la question essentielle : s'agit-il d'un progiciel au service de la gestion publique ou à celui de la gestion de la dépense ?

Pour le ministère des finances, chargé du déploiement de CHORUS, l'approche est claire. Danièle Lajouard, qui a présidé le comité d'orientation stratégique du progiciel, précise que « CHORUS est, tout d'abord, un instrument conçu pour permettre de gérer les finances publiques et d'en rendre compte » (Lajouard, 2012). David Litvan, alors chef du service comptable de l'État, insiste sur « la trajectoire comptable » du PGI dont l'objectif est de produire des comptes d'une meilleure qualité (Litvan, 2012). CHORUS est donc avant tout vécu comme un outil technique centré sur le cœur de métier de la DGFIP, la gestion des flux financiers (les recettes et les

dépenses). Ce résultat est atteint assez rapidement (Lajoumard, 2014) et l'information financière ainsi produite est, dans un second temps, placée au service de l'amélioration de la gestion de l'État.

Il faut cependant admettre que CHORUS est techniquement difficile à maîtriser et nécessite une « professionnalisation » des fonctions financières. Ce sont donc logiquement les administrations financières qui l'ont pris en charge et ont guidé son utilisation vers leur cœur de métier : la gestion de la dépense plus que la gestion des administrations. La Cour des comptes note logiquement qu'« une large part des ordonnateurs perçoit la tenue de la comptabilité générale comme une contrainte supplémentaire imposée à leur activité, à laquelle ils n'entrevoient pas toujours de contrepartie mesurable » (Cour des comptes, 2016, p. 51).

La tendance centralisatrice de la fonction financière s'accroît avec la convergence de la pléiade des logiciels de gestion financière des administrations déversés dans CHORUS. Une partie d'entre eux est en voie de fusion absorption par le PGI. Loin de présupposer que la DGFIP souhaite jeter un voile sur l'information financière, on comprend à minima que ses objectifs internes (l'amélioration de la qualité de la chaîne de dépense ou de recette) ne coïncident pas complètement avec ceux des autres utilisateurs potentiels des données financières. C'est bien sous cet angle qu'il faut comprendre la déception des services ordonnateurs quand ils déplorent le manque d'accès aux données ou le caractère « peu partagé » des informations apportées par CHORUS.

Concurrencé par d'autres outils

La position de la comptabilité générale est d'autant plus difficile qu'elle est placée en situation de « concurrence » avec d'autres sources d'information peut-être mieux adaptées aux besoins des destinataires potentiels, par exemple en ce qui concerne l'analyse des coûts.

Dans le cas de la comptabilité générale, l'analyse des coûts dépend avant tout de la capacité du système à intégrer des données fiables. Il s'agit d'opérer une imputation fine de ces données par fonction ou par tâche, comme par exemple établir une clé de répartition de la rémunération d'un enseignant-chercheur entre ses trois fonctions essentielles : l'enseignement, la recherche et l'administration de ces activités. La Direction générale de la comptabilité publique soutient depuis longtemps qu'il est possible de mettre en œuvre une comptabilité d'analyse des coûts à partir de la comptabilité générale (Bassères, 2002). Force est de constater que, quand elle existe, cette comptabilité analytique reste confidentielle et surtout localisée (ministère de la défense, ministère de l'équipement). La comptabilité générale peine ici encore à s'imposer.

Cette difficulté est d'autant plus visible depuis la mise en œuvre effective de la nouvelle présentation budgétaire en « missions », « programmes », « actions » et sa déclinaison analytique depuis 2006. Dans un premier temps, la présentation du coût des services publics a surtout pris la forme d'une comptabilité d'analyse des coûts des « programmes », au sein des « rapports annuels de performance », annexés à la loi de règlement (Mordacq 2010). Cette comptabilité a évolué et une étape semble avoir été franchie en 2014 avec la production, par la Direction du budget, d'un Guide opérationnel d'élaboration de l'analyse des coûts des programmes et des actions de politique publique.

Par ailleurs, les documents budgétaires intègrent de longue date des éléments d'information gestionnaire. L'ordonnance du 31 mai 1838, au nom de l'information des parlementaires, obligeait l'administration à produire des documents qui deviendront les annexes budgétaires (Kott, 2016). L'expérience de la Rationalisation des choix budgétaire (RCB) proposait des budgets de programme et la LOLF poursuit cette démarche à travers une présentation des crédits par missions assorties d'objectifs et d'indicateurs de résultats. Une démarche « performance » trop souvent présentée comme une nouveauté de 2001 !

Ces indicateurs sont à juste titre critiqués (voir l'article de Benzerafa-Alilat et Gibert, dans ce dossier), mais ils présentent l'intérêt d'être produits à partir d'informations qui ne sont pas uniquement financières et qui proviennent en partie des administrations. Une information en quelque sorte partagée même si elle est tout aussi difficile à utiliser.

Formellement, le compte général de l'État est une annexe budgétaire remise aux parlementaires et disponible en ligne. Elle comprend une lettre de présentation du directeur général des finances publiques, le compte général de l'État au sens strict (compte de résultat, bilan, annexes), un rapport de présentation et un rapport sur le contrôle interne comptable. Elle intègre surtout une plaquette de quatre pages, disponible en français et en anglais. Cette brochure propose une synthèse de l'essentiel des données financières de l'exercice et constitue certainement le document le plus lu de cette production pourtant complète et essentielle par ailleurs. Ce constat est moins absurde qu'il y paraît. C'est parce qu'ils sont réguliers, sincères et qu'ils en donnent une image fidèle que les comptes de l'État peuvent être synthétisés en quatre pages. Pour autant, cette information financière

implique plusieurs prises de conscience collectives d'éléments connus de longue date par les professionnels du chiffre. Tout d'abord, la société doit apprendre à renoncer à l'apparente objectivité du chiffre. Ensuite, elle doit accepter que des informations puissent diverger et pourtant être complémentaires. Enfin, elle doit consentir à un minimum de formation pour pouvoir lire utilement les données produites. C'est à ce prix seulement qu'elle pourra demander compte à tout agent public de son administration.

La responsabilité des gestionnaires publics : quelles réformes ?

Michel LE CLANCHER (MLC), Rédacteur en chef de Gestion & Finances publiques
Florent GAULLIER-CAMUS (FGC) Docteur en droit

Gestion et Finances Publiques-2020/3

MLC : En octobre 2018, le comité Action publique 2022 a intégré, dans la première de ses 22 propositions intitulée : « Refonder l'administration autour de la confiance et de la responsabilisation », une orientation relative à l'allègement des contrôles a priori qui « passe par la suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables, au profit de dispositifs de contrôle et d'audit internes, mais aussi par la responsabilité financière des ordonnateurs en cas de présentation de comptes insincères, de dissimulation d'informations financières ou de manipulation de résultats, etc. Dans ce cadre, le rôle, les missions et le positionnement des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels doivent nécessairement évoluer vers un l'appui aux gestionnaires ». Le 3e Comité interministériel de la transformation publique du 20 juin 2019 précise cette orientation : « Mettre en place un nouveau régime de responsabilité financière des ordonnateurs et des comptables publics : ce dispositif jamais revu en profondeur depuis le XIXe siècle, alors même que les progrès de l'informatique ont été considérables, est jugé par tous comme peu efficace, inéquitable et contreproductif. Il ne répond pas aux objectifs d'une gestion publique efficiente. C'est pour répondre à ce constat partagé que le Gouvernement a engagé une réflexion sur la responsabilité financière du comptable public et de l'ordonnateur. Il travaillera avec la Cour des comptes à la mise en place d'un nouveau régime qui corrige les effets négatifs de la responsabilité personnelle et pécuniaire du

comptable et vise à une plus forte responsabilité des gestionnaires publics, corollaire indispensable de l'assouplissement des contrôles.

Depuis, un intense travail de réflexion a été mené, notamment à la Cour des comptes où un groupe de travail est animé par Michèle Pappalardo, présidente de chambre et rapporteuse générale de la Cour. Un grand colloque, Co organisé par la Cour des comptes et le Conseil d'État sur la responsabilité des gestionnaires publics, s'est tenu le 18 octobre 2019 ; des lettres de mission ont été adressées par le ministre de l'action et des comptes publics à Jean Bassères, directeur général de Pôle emploi et ancien directeur général de la comptabilité publique, et à Stéphanie Damarey, professeure à l'Université de Lille pour, respectivement, formuler les grandes lignes d'un régime rénové de responsabilité des acteurs de la chaîne des opérations financières et comptables publique et une comparaison avec les systèmes mis en œuvre dans les autres pays européens.

1- Un modèle traditionnel de responsabilité financière épuisé

FGC : Le système actuel, qui fait peser a priori sur le comptable une responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) sévère, fondée pour l'essentiel sur l'irrégularité de la dépense et le non-recouvrement des créances, et qui rend une partie des ordonnateurs irresponsable et l'autre partie quasi irresponsable, est largement périmé. De

nombreux participants au colloque du 18 octobre 2019, ont repris la formule de Catherine de Kersauzon, procureure générale : ce système est « à bout de souffle ». Le mécanisme de la responsabilité des gestionnaires publics n'a peut-être jamais été aussi près de l'implosion.

Pour le démontrer, voici deux exemples de cet épuisement du modèle traditionnel de responsabilité financière : la porosité croissante du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables et l'inadaptation toujours plus remarquée de la RPP à la logique de performance posée par la LOLF.

D'un point de vue historique, on peut faire remonter le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables à l'ordonnance de Vivier-en-Brie de 1320 et il a été confirmé par les grands textes fondateurs de la comptabilité publique (Ordonnances du 14 septembre 1822 et du 31 mai 1838, décrets du 31 mai 1862 et du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique et, aujourd'hui, décret sur la gestion budgétaire et comptable publique du 7 novembre 2012). Mais, ce principe ne possède pas de valeur juridique particulièrement protectrice. Il n'a aucune valeur constitutionnelle. Il a tout juste une valeur réglementaire au niveau de l'État et une valeur législative indirecte au niveau local. Il n'est pas universel puisqu'il est écarté ou atténué dans certains organismes (la Présidence de la République, par exemple), en cas de réquisition, de gestion de fait, de régies d'avances ou de recettes, de services mutualisés tels les services facturiers, de compte unique et d'agences comptables dans des collectivités territoriales ou des établissements publics. Les fonctions respectives des ordonnateurs et des comptables ont évolué et ont réduit ce principe « poreux » : avec les responsables de programmes, de BOP et d'unités opérationnelles, les fonctions d'ordonnateurs

se sont diversifiées ; avec les CBCM et les contrôles sélectifs celles des comptables se rapprochent de la gestion ; la tenue des comptabilités générales, l'objectif de qualité comptable, les processus d'opérations financières informatisés sont désormais partagés. De nouveaux contrôles associant les ordonnateurs et les comptables se développent : contrôle interne budgétaire et comptable, audit interne, contrôle de gestion, certification ; contrôles sélectifs (hiérarchisés et partenariaux).

La LOLF est un autre motif d'obsolescence du régime classique de responsabilité. Cette réforme de la procédure budgétaire introduit une logique de performance dans la gestion publique et met fin à une liaison, à la fois artificielle et utopique, entre régularité et bonne gestion. Elle est aujourd'hui bancal, il lui manque une jambe, celle de la responsabilité. La nouvelle liberté de gestion de l'ordonnateur rend caduque les contrôles de l'exacte imputation des crédits et le caractère exhaustif du contrôle du comptable. La LOLF tend à favoriser le développement des contrôles sélectifs, des services facturiers et de la nouvelle comptabilité générale qui supposent une collaboration étroite entre tous les gestionnaires, ordonnateurs et comptables. Comme le Vice-président du Conseil d'État, Bruno Lasserre, l'a exprimé clairement au colloque du 18 octobre 2019 : « les régimes de responsabilité des ordonnateurs et des comptables doivent évoluer pour mieux prendre en compte la logique de la performance de l'action publique qui s'est imposée depuis une vingtaine d'années ».

2- RPP et management public

MLC : D'un point de vue plus gestionnaire que juridique, il me semble en effet que le système de RPP est totalement inadapté aux exigences d'un management efficace¹⁰. Le système de contrôle de la régularité financière n'est pas en cause dans son principe même. Dans une

démocratie, il est essentiel que les citoyens disposent de la garantie d'un usage de l'argent public conforme au droit et, compte tenu des enjeux, on peut comprendre qu'un système spécifique soit organisé à cet effet. En revanche, il est permis de s'interroger sur les modalités de ce contrôle et sur ses effets sur la gestion des organismes publics. Les décisions des gestionnaires et les missions des comptables, privés ou publics, s'inscrivent dans des processus qui sont en continuité : stratégie, décisions opérationnelles, programmation budgétaire, exécution des dépenses et recettes, comptabilité, suivi. L'informatisation a accentué cette conception fluide et intégrée des processus administratifs. La collaboration des gestionnaires et des comptables est indispensable et le décret GBCP du 7 mars 2012 en a d'ailleurs pris acte. On peut se demander aujourd'hui si les fondements du contrôle de la régularité financière qui repose sur la séparation des acteurs, sur les contrôles réciproques voire un principe de méfiance, sur la normalisation, le respect des formes et des procédures sont bien compatibles avec les exigences de rapidité, d'adaptation aux circonstances, de vision transversale, de délégation des responsabilités et de coopération qui sont développées dans le cadre du management public. Nous avons besoin d'un principe de « collaboration des ordonnateurs et des comptables » qui n'exclut pas une division des tâches entre le décideur et le payeur mais qui n'entraîne pas une méfiance réciproque organisée sous le contrôle du juge.

Ce point de vue a été contesté avec constance par Didier Migaud, alors Premier président de la Cour des comptes : « La mise en jeu a posteriori de la responsabilité des comptables les paralyserait dans leur action et les priverait d'une liberté d'agir avec discernement. Tout cela n'est que prétexte et balivernes ». « Je ne crois pas, en particulier, que l'activité des comptables publics puisse être considérée comme un quelconque frein à la transformation de l'action publique. ». « En

pratique, la séparation des ordonnateurs et des comptables, qui fonde le régime de responsabilité des gestionnaires publics et la compétence des juridictions financières, me paraît parfaitement en phase avec les exigences du management public ».

C'est pourtant dans le cadre de la réforme de l'État, devenue depuis 2017 « transformation de l'action publique », que l'idée d'une réforme de la réforme de 2011 s'est peu à peu imposée.

3-L'évolution des fonctions comptables

MLC : Outre ces raisons qu'on peut qualifier d'interne au régime de responsabilité, d'autres facteurs poussent à s'interroger sur son évolution. C'est notamment la transformation du rôle du comptable public qui est en jeu. L'informatisation des chaînes d'exécution des opérations financières, la tenue de comptabilité générale, l'objectif partagé de qualité comptable, la mobilisation des données financières pour éclairer la gestion conduisent à une plus grande imbrication des fonctions de tous les gestionnaires publics. Gilles Johanet, alors procureur général, dans son discours à l'audience solennelle de rentrée de la Cour des comptes du 22 janvier 2018, a théorisé brillamment l'impact de la numérisation sur la responsabilité de tous les acteurs de la chaîne d'opérations financières dont les fonctions sont imbriquées et qui devraient disposer à la fois de plus de liberté et être soumis à une responsabilité plus effective : « Il faudra veiller à ce que les agents publics voient leurs responsabilités opérationnelles et managériales de demain clairement identifiées. Avec un chef de file redevable disposant d'une latitude de manœuvre suffisante pour exercer pleinement ses responsabilités, notamment une liberté suffisante dans l'emploi des moyens, au service des objectifs dans une logique de performance et de résultats. C'était l'esprit de

la LOLF, je ne suis pas certain que cela en est été l'application ». L'année suivante, le procureur général consacre l'essentiel de son allocution de rentrée au sujet de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics. Il définit quatre principes pour moderniser la responsabilité : la sélectivité des contrôles, l'universalité des acteurs appelés à rendre compte de leur gestion de l'argent public, la sommation préalable à l'enclenchement d'une procédure juridictionnelle, la responsabilité pour irrégularité ou pour faute au regard d'un risque évitable. S'y ajoutent l'intégration de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) au sein de la Cour des comptes et l'institution en son sein d'une formation d'appel.

Bernard Adans, un comptable public très expérimenté, prend lui aussi acte de l'extension des fonctions comptables en amont des opérations de dépenses et de recettes et critique vertement la RPP : « responsabilité financière d'un autre temps système profondément injuste contre-productif...déresponsabilisant et surtout lacunaire... ». Un groupe de travail qu'il a animé avec Laurent Paumelle reprend les mêmes griefs à l'encontre de la RPP. À partir de l'exemple de la transformation de la fonction comptable dans les entreprises, et sans ignorer les limites de la comparaison, les rapporteurs préconisent la transformation du comptable public en « directeur des comptes », placé à côté du chef des services financiers et responsable de la qualité de l'information financière, sous la direction hiérarchique de l'ordonnateur mais bénéficiant d'une indépendance fonctionnelle

4- Des adaptations possibles

FGC : Chacun voit bien que le compromis difficilement élaboré en 2011 ne donne pas satisfaction. Cette réforme (article 90 de la LFR du 28 décembre 2011) distingue les cas où le manquement du comptable cause un préjudice à la collectivité, il est alors

sanctionné par un débet classique, et ceux où l'irrégularité financière est de pure forme qui est alors punie d'une somme calculée en fonction du cautionnement du comptable. Les conséquences de cette distinction sont nouvelles : dans le premier cas, le pouvoir de remise gracieuse du ministre est maintenu mais plafonné ; dans le second, il est exclu sauf décès du comptable ou application d'un plan de contrôle sélectif. Ce nouveau régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics n'est pas encore parfaitement rôdé et n'a peut-être pas donné encore toute sa mesure. Mais il est d'ores et déjà régulièrement critiqué. Il repose sur des notions mal définies, des principes qui frisent la pure fiction, des raisonnements qui aboutissent à des iniquités (notion complexe de préjudice financier ; distinction subtile entre régularité financière et contrôle de légalité ; interdiction faite au juge d'apprécier le comportement du comptable ; sanctions parfois moins sévères en cas de préjudice causé à la collectivité qu'en cas d'absence de préjudice ; cumul des finalités de réparation et de sanction aboutissant à des enrichissement sans cause ; condamnation pour des irrégularités minimales et de pure forme ; appréciation délicate du juge des comptes sur le terrain du respect des contrôles sélectifs, prise en otage des comptables pour sanctionner des irrégularités qui peuvent tout autant être imputables aux ordonnateurs) et, surtout, il fait reposer l'essentiel de la responsabilité financière sur l'acteur qui est en bout de chaîne, le comptable, alors que l'ordonnateur est quasi- ment irresponsable.

MLC : Malgré ces imperfections, les comptables et la Cour des comptes semblent très attachés au maintien de la RPP. Les comptables font valoir, à juste titre, que la RPP a contribué à installer dans les services comptables une culture de la régularité qui est à l'honneur de la profession. Le risque de la mise en jeu de leur RPP serait aussi pour eux un des moyens de résister aux pressions des ordonnateurs, notamment locaux, toujours

prompts à s'affranchir des règles de la comptabilité publique. La présidente de l'Association française de cautionnement mutuel, Guylaine Assouline, se livre ainsi en 2018 à une véritable défense et illustration de la RPP « qui sécurise autant le comptable qu'il rassure l'ordonnateur... C'est une procédure robuste qui a fait ses preuves et qui a notamment évité que notre administration ne soit corrompue... Il n'y a pas davantage à ce jour de solution alternative supérieure au dispositif actuel, qui garantisse les conditions d'un meilleur contrôle d'une utilisation des deniers publics conformément aux textes en vigueur ». Ces quelques citations montrent pourquoi l'auteure souhaite la « pérennité » de ce système sans exclure des adaptations.

À l'inverse, Pierre-louis Mariel, directeur régional des finances publiques d'Île-de-France, a exposé au colloque du 18 octobre 2019 son « rêve » d'une réforme d'ensemble en plusieurs points : une responsabilité des gestionnaires complétant la responsabilité des comptables et qui pourraient prendre des formes adaptées, une responsabilité sélective en fonction des enjeux, des sanctions proportionnées aux manquements, des procédures moins lourdes. Bernard Adans, associé à un consultant Laurent Paumelle, propose lui aussi une RPP rénovée sur la base de principes voisins : une responsabilité élargie qui couvrirait l'ensemble du spectre des missions du nouveau comptable public, qui tiendrait compte des circonstances, des moyens mis à disposition du comptable, de l'importance des fautes commises et des sommes en jeu, d'un partage entre les responsabilités entre les différents acteurs, qui serait uniquement sanctionnée par des amendes et qui relèverait d'un seul juge, la Cour des comptes.

Le Premier président, Didier Migaud, a, dans plusieurs entretiens et allocutions, défendu les vertus du principe de séparation et de la RPP avec les arguments identiques à ceux des comptables : la RPP protège l'ordonnateur en

assurant la régularité des décisions, elle prémunit le comptable d'éventuelles pressions, enfin, elle garantit l'existence d'une information financière fiable et indépendante. Des assouplissements à la séparation organique sont à développer « que ce soit par le biais d'un compte financier unique, de la mise en place de services facturiers, d'un contrôle allégé en partenariat ou encore de la création d'agences comptables dans les grandes collectivités » ; des adaptations au régime de la RP sont envisageables : « définition plus précise du préjudice, meilleure gradation des sanctions, recentrage de la RPP sur les fonctions du comptable par l'instauration d'une responsabilité financière des ordonnateurs ». Et il va plus loin :

« Il me semble aujourd'hui souhaitable de dresser un bilan de la réforme de 2011. Les évolutions jurisprudentielles permettent en effet d'identifier les sujets sur lesquels des ajustements pourraient s'avérer utiles. Je pense, notamment, à la nature des sanctions, à la définition du préjudice, ou encore à la fixation des débits et des sommes non rémissibles en fonction des manquements constatés ». Lors du colloque du 18 octobre 2019, il a ajouté à cette liste, la prise en compte des circonstances de l'espèce et les partages de responsabilité.

5-Subjectivisation et remise gracieuse

FGC : La Cour des comptes partage globalement les observations des comptables sur la contribution de la RPP à la qualité du contrôle de régularité financière, sur les adaptations à apporter au système de RPP et sur l'impact positif qu'aurait un système plus efficace de responsabilité des ordonnateurs. Mais elle s'en éloigne sur des points essentiels.

Ainsi, Didier Migaud évoque devant les comptables publics réunis par l'AFCM des perspectives plus radicales : « au-delà de ces

ajustements, le temps est sans doute venu de réfléchir à une évolution plus ambitieuse du régime de responsabilité des comptables. Pour mieux prendre en compte les conditions d'exercice du métier. Pour réinterroger aussi les pratiques anciennes, comme le système des remises gracieuses accordées par le ministre. Cette adaptation permettrait de rendre plus effectif votre régime de responsabilité et, par ricochet, de donner davantage de poids à vos contrôles et à vos prérogatives ». Dans un entretien avec notre revue, le Premier président précise sa pensée :

« Ce régime doit donc évoluer vers une responsabilité plus effective et plus concrète du comptable, appréciée souverainement par le juge des comptes, en tenant pleinement compte des circonstances de l'espèce et de l'implication effective ou non du comptable dans la commission de l'irrégularité ou dans la survenance du préjudice ». En filigrane, apparaissent donc la subjectivisation de l'office du juge et la suppression de la remise gracieuse ministérielle, deux évolutions qui ne sont pas vraiment souhaitées par la majorité des comptables.

Beaucoup de voix se sont élevées pour suggérer d'abandonner la fiction selon laquelle le juge financier n'est que le juge des comptes et qu'il s'abstient de porter une appréciation sur le comportement des comptables publics. Ainsi Catherine de Kersauzon déclare, au colloque du 18 octobre 2019 : « Le système actuel qui consiste à « juger les comptes » et non les comptables est une construction juridique, certes, intellectuellement subtile mais devenue illisible et bien difficile à expliquer et à justifier ». Le juge des comptes devrait donc pouvoir dans tous les cas apprécier les circonstances de l'espèce et apprécier concrètement les manquements des comptables à leurs obligations. Cette subjectivisation des contrôles est d'autant plus souhaitable qu'elle est déjà largement amorcée. Le juge financier apprécie déjà les

comportements dans de nombreuses hypothèses (diligences en matière de recouvrement, appréciation des circonstances pour calculer la sanction en l'absence de préjudice) et, de son côté, la CDBF juge bien in concreto les personnes qui lui sont déférées.

Par voie de conséquence, la remise gracieuse du ministre, qui peut intervenir après la mise en débet d'un comptable par le juge, serait supprimée. Ce pouvoir étonnant et dérogoire avait initialement sa place dans le dispositif : dès lors que le juge des comptes ne jugeait que les comptes sans porter la moindre appréciation sur le comportement du comptable, l'intervention du ministre venait a posteriori apporter une dose de réalisme en corrigeant la rigueur du débet par la prise en considération des circonstances de l'espèce, comme le comportement personnel et habituel du comptable, les moyens dont il dispose ou la qualité des relations entre lui et l'ordonnateur. Mais la remise quasi systématique par le ministre et la prise en compte progressive par les juges des comportements des comptables pour nuancer leur jugement a déstabilisé ce dispositif triangulaire. Le pouvoir de remise gracieuse a d'ailleurs été progressivement encadré : suppression pour les amendes prononcées par le juge des comptes (pour gestion de fait ou pour retard dans la production des comptes), mise en place d'un avis préalable de la Cour pour les débet importants, puis, interdiction en cas d'absence de préjudice financier et plafonnement dans le cas contraire. Aujourd'hui, pour beaucoup de magistrats et de spécialistes, la remise gracieuse permet l'immixtion de l'autorité administrative dans la fonction juridictionnelle. C'est pourquoi le Premier président a été parfaitement clair lors du colloque du 18 octobre 2019 : « Disons-le sans détour : cette immixtion du ministre-juge est d'un autre temps. Cette justice retenue est même parfaitement incompréhensible, tant elle porte atteinte à la séparation des pouvoirs ». Cette intervention, qui vient atténuer les

conséquences d'un jugement, aboutit à remettre en cause l'autorité de la chose jugée. Elle est aujourd'hui difficilement défendable.

Ce double élargissement de l'office du juge, liée à la prise en compte élargie des circonstances et à la disparition du pouvoir de remise en cause par l'autorité administrative, est souhaité par la Cour des comptes et par une large partie de la doctrine. Il pourrait être réalisé dans le cadre d'une conception unifiée de la responsabilité des gestionnaires publics.

6-Une responsabilité des gestionnaires unifiée et autonome ?

FGC : Une réforme d'ensemble apparaît donc indispensable. Elle est souhaitée par beaucoup d'experts, notamment par la procureure générale, Catherine Hirsch de Kersauson. Cette dernière s'exprimait ainsi au colloque du 18 octobre 2019 : « il faut donc constater que les insuffisances de notre système de responsabilité des gestionnaires publics, ordonnateurs et comptables, justifient une réforme d'ensemble ». Cette réforme globale de la responsabilité des gestionnaires est à l'ordre du jour depuis longtemps. Le projet de loi préparé par Philippe Séguin (Projet de loi n° 2001 portant réforme des juridictions financières, 28 octobre 2009) prévoyait l'unification des juridictions financières et une réforme du régime de la responsabilité des gestionnaires publics. On sait que le projet, voté en commission des finances, n'a jamais vu le jour mais a été découpé et présenté en morceaux, comme des « tranches de bacon dans le rôti de veau Orloff », dont notamment la réforme de 2011, mais sans le volet relatif à la responsabilité des ordonnateurs. Le Premier président de la Cour a maintes fois rappelé que ce volet était le complément indispensable d'une éventuelle réforme de la RPP des comptables et le programme Action publique 2022 a bien retenu cette double orientation. Le sujet est évidemment sensible puisqu'il supposerait de

rendre justiciables les ministres et les élus locaux, actuellement quasiment dispensés de responsabilité financière en dehors de la procédure de gestion de fait, et de rendre beau-coup plus effectif le dispositif construit actuellement autour de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). Celle-ci ne rend que moins de 10 décisions par an et ses condamnations sont exceptionnelles et relativement faibles. A minima, il est envisageable de faire évoluer cette situation en modifiant les règles de saisine et de procédure de la CDBF, c'est par exemple la position du Premier président de la Cour des comptes.

Mais il serait possible d'aller encore plus loin pour assurer une pleine cohérence au système de responsabilité financière. Il est tout-à-fait possible de dégager un concept original et autonome de responsabilité financière applicable à l'ensemble des gestionnaires publics, c'est-à-dire tous ceux qui participent à l'exécution des opérations financières publiques dans le cadre de l'autorisation budgétaire initiale. Ce régime unique de responsabilité financière serait concevable à partir de l'existant en s'inspirant « aussi bien du régime de la CDBF que de celui du jugement systématique des comptes des comptables tel que nous le connaissons aujourd'hui ». Les gestionnaires seraient alors tous justiciables d'un juge unique, la Cour des comptes, à l'intérieur de laquelle on pourrait distinguer plus formellement une formation de jugement et des formations administratives. Le juge financier devrait à cette occasion voir consacrer sa compétence exclusive pour engager et apprécier la responsabilité financière. Il serait par exemple le seul à pouvoir constater l'existence des circonstances constitutives de la force majeure, ou prendre en considération le comportement des gestionnaires et l'ensemble des circonstances de l'espèce. Les éléments du régime de la responsabilité financière seraient spécifiques et autonomes. Le régime serait ainsi totalement fondé sur

une faute objective, c'est-à-dire le manquement aux obligations professionnelles des gestionnaires. Il comprendrait une sanction unique et originale, centrée sur le préjudice financier de la collectivité publique et prenant la forme d'une condamnation à une somme plafonnée et partiellement assurable. Les comptables auraient certainement beaucoup à y gagner avec la suppression de certaines infractions purement formelles, une prise en compte plus réaliste des contrôles sélectifs, l'appréciation plus nuancée de leurs éventuelles fautes, la mise en place de sanctions mieux proportionnées, ou l'établissement d'un partage des responsabilités entre comptables ou entre ceux-ci et les ordonnateurs. Dès lors que le législateur et l'autorité règlementaire auraient bien défini les obligations respectives des différents participants à l'exécution financière, armé de son habit neuf, le juge financier, qui connaît très bien les réalités de la gestion publique, pourrait être un garant - moins fictif que le droit l'oblige à être actuellement - de la régularité et de la bonne gestion financière publique. L'article 15 de la déclaration de 1789 aux termes duquel « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » y trouverait là, à n'en pas douter, une autre envergure.

7- Une déjuridictionnalisation des contrôles ?

MLC : Cette extension et cette exclusivité de la compétence du juge pour apprécier la responsabilité des comptables, si elle est séduisante pour le juriste et satisfait pleinement le juge financier, méconnaît totalement la vie administrative concrète. Ce n'est pas un hasard si le thème de la réforme a été relancé dans le cadre de la transformation publique. Le juge peut-il apprécier seul le comportement du comptable alors qu'il ne gouverne pas la répartition des moyens et des effectifs, qu'il ne gère ni l'évaluation, ni la carrière du comptable, qu'il ne joue aucun

rôle dans le contexte des relations financières entre l'ordonnateur et le comptable ? Et comment l'autorité hiérarchique pourrait-elle gérer le ré-seau du trésor public alors que les comptables pourraient opposer à leurs décisions de gestion leur propre conception de ce qu'ils estiment nécessaire pour répondre aux obligations imposées par le juge financier ? Comme l'a souligné Pierre-Louis Mariel au colloque du 18 octobre 2019 : « Le comptable pourrait en venir à considérer que son patron ne soit plus le ministre, mais le juge ». Et il ajoute : « Je ne suis pas sûr que la gestion publique y gagnerait ». D'un autre point de vue très concret, peut-on étendre les contrôles de la gestion financière sans s'interroger sur l'inquiétante progression de contrôles en tous genres (contrôles internes, audit, évaluations de politiques publiques...) qui mobilisent de plus en plus les services et leur font penser que « moins il y a de fonctionnaires qui agissent, plus il y en a qui contrôlent ». Thomas Cazenave, alors délégué interministériel à la transformation publique, dénonçait au colloque du 18 octobre 2019 « le principe de défiance » et les situations de « sur contrôle » de l'administration. Si, au moins, cette sophistication des contrôles était la contrepartie d'une plus grande autonomie de gestion, on verrait s'esquisser une « responsabilité managériale » conforme aux théories du management par objectifs. Mais on sait qu'il n'en est rien. Le Premier président de la Cour des comptes, qui distingue très soigneusement la responsabilité financière de la responsabilité managériale, et bien d'autres autorités ont déploré que le volet « autonomie de gestion de la LOLF » n'ait pas été plus développé du fait des tendances persistantes à la bureaucratisation et à la centralisation.

Du point de vue de la modernisation de la gestion publique, la contradiction entre l'extension de la responsabilité financière des gestionnaires et le maintien d'une intervention de l'autorité administrative hiérarchique peut être résolue autre- ment

que par l'élargissement de l'office du juge. Une déjuridictionnalisation, au moins partielle, du contrôle de responsabilité pourrait aussi permettre bien des assouplissements, plus de réalisme sans pour autant perdre nécessairement les garanties procédurales indispensables.

Plusieurs auteurs éminents se sont interrogés sur la nature exacte de l'intervention du juge des comptes qui comporte un aspect disciplinaire très prononcé, qui juge de plus en plus les comptables et non seulement les comptes, qui exerce en fait une fonction que l'administration pourrait exercer ainsi la cour des comptes a été qualifiée d'autorité administrative indépendante, le doyen Orsoni s'est interrogé sur la possibilité « d'une remise en cause de la fonction juridictionnelle » avant de conclure par « un modeste plaidoyer pour un maintien de la fonction de juge », Martin Collet s'est posé la question « d'un abandon du contrôle juridictionnel des comptes » pour conclure que : « Finalement, tout porte à croire que l'administration pourrait sans dommage assurer le contrôle systématique et l'apurement des comptes de ses comptables, sur le fondement des règles substantielles actuellement en vigueur. Reviendrait seulement au juge (administratif) le soin de trancher les quelques litiges que les décisions de mise en débet ou de sanction susciteraient.» Il ne serait donc pas inimaginable de confier le contrôle de premier niveau soit à l'administration comme c'est déjà le cas pour les comptables secondaires, soit à l'inspection générale des finances qui exerce déjà un tel contrôle sans lien avec le contrôle juridictionnel, sous la supervision d'une autorité indépendante, administrative ou juridictionnelle, rattachée à la Cour des comptes ou non, dont la composition serait mixte. Jean-Denis Combrexelle, président de la section du contentieux du Conseil d'État, décrit ainsi au colloque du 18 octobre 2019 les qualités de cette autorité : « L'instance qui est en charge de ce régime de responsabilité et les membres qui la composent doivent être

légitimes et en capacité, notamment par leur connaissance pratique et critique de l'administration, de détecter de façon juste, objective et équitable les responsabilités individuelles ».

Cela impliquerait une évolution dans le positionnement de la Cour qui ne serait pas nécessairement à son désavantage. Les missions de la Cour (juger, contrôler, évaluer, certifier) sont généralement présentées bien distinctement, chacune avec ses finalités, ses méthodes et sa logique propre bien qu'elles soient aussi conçues comme étroitement complémentaires. En facteur commun, le statut juridictionnel garantit l'indépendance, le respect du contradictoire et la collégialité dans l'exercice de chacune de ses missions. Mais il est évident que la mission juridictionnelle occupe une part de plus en plus réduite dans l'activité de la Cour et que le contrôle de la qualité de la gestion publique sous différentes formes devient prépondérant. Désormais, tous les rapports (176 rapports publiés en 2019) se terminent par des recommandations qui font l'objet d'un suivi. Il est de plus en plus difficile de distinguer les insertions du rapport public annuel, les rapports particuliers, les référés et les rapports d'évaluations par des critères tenant à la méthode, l'objet ou le résultat des enquêtes et contrôles. Par ailleurs, les méthodes de contrôle et celle de la certification pourraient être rapprochées. En réalité, les missions de la Cour et des juridictions financières restent centrées sur l'audit externe des comptes et de la gestion publique. Cette conception de la Cour comme « le grand organisme d'audit dont la France a besoin » permettrait une approche plus réaliste de la gestion publique par les juridictions financières et rapprocherait le modèle français de celui des instituts supérieurs d'audit du monde anglo-saxon qui n'ont pas de statut ou de fonctions juridictionnels. On observera que, dans le secteur privé, on attache une plus grande importance aux résultats de la révision des

comptes par les commissaires aux comptes qu'à une surveillance exhaustive de l'activité des comptables alors que le secteur public cumule les deux modes de contrôle sans s'interroger sur leur articulation.

MLC : L'issue de ces travaux est bien incertaine. Le constat des limites du compromis de 2011 et des freins qu'il impose à la gestion financière publique ainsi que l'insuffisance de responsabilité financière des gestionnaires peut, sans doute, être partagé. En revanche, les choix seront difficiles pour un nouveau système qui devra satisfaire à la fois la Cour des comptes qui n'entend pas se laisser déposséder d'une prérogative symbolique de son indépendance, l'administration des finances qui renoncera difficilement à la remise gracieuse qui fonde son autorité sur le réseau des comptables publics et l'opinion qui verrait d'un mauvais œil toute réduction des mécanismes propres à garantir le respect des règles de bonne gestion publique.

Des adaptations sont possibles et souhaitables mais il est peu probable qu'un nouveau compromis soit suffisant répondre à l'évolution actuelle et future des fonctions des ordonnateurs et des comptables.

Pour aller au-delà d'un nouveau compromis, faut-il renforcer l'office du juge et exclure toute intervention ministérielle dans le contrôle de la responsabilité des gestionnaires publics ou faut-il renoncer à une approche trop exclusivement juridique pour laisser la place à une approche plus managériale qui serait plus réaliste, plus globale, mieux adaptée aux enjeux et , surtout, plus compréhensible par l'opinion ?

Dans les deux hypothèses, la garantie d'efficacité de la gestion publique, au lieu d'être fondée exclusivement sur un principe artificiel de séparation des ordonnateurs et des comptables reposant sur la méfiance entre acteurs publics, pourrait davantage résulter d'une coopération effective soumise à

un contrôle externe indépendant. Ainsi le respect des règles financières serait perçu par les acteurs publics et leurs autorités de contrôle moins comme une accumulation de contraintes formelles et davantage comme la condition préalable d'un bon management au service des politiques publiques et des citoyens.

Raison d'être des entreprises, normes comptables et choix politiques

Daniel Bachet : Professeur à l'université d'Evry-Paris- Saclay et chercheur au Centre Pierre Naville

Revue « Mouvements » 2019/1 n° 97

L'article 1832 du Code civil, texte applicable à toutes les sociétés civiles et commerciales, indique que le contrat de société n'a qu'un seul but : partager entre les associés les bénéfices ou les économies réalisées par la société. Depuis très longtemps il est admis que la finalité de l'entreprise est la recherche du profit, compris comme le revenu des actionnaires ou des associés considérés classiquement comme les propriétaires. La plupart des observateurs et des agents ont ainsi naturalisé et intériorisé les modèles théorico-politiques dominants de l'entreprise, comme la « relation d'agence », et la grande majorité des conceptions anglo-saxonnes qui accordent l'essentiel des pouvoirs de décision aux associés. Ils et elles considèrent de manière quasi unanime que l'identité de la personne morale est celle du « groupement des investisseurs » (les associés ou les actionnaires), ayant pour moyen la « firme », pour perspective le profit qu'ils espèrent se partager, et pour états comptables un compte de résultat et un bilan d'investisseurs. Cette approche conduit à la situation économique et sociale actuelle dans laquelle l'entreprise conçue comme structure productive est rendue invisible, ce qui donne tous les pouvoirs aux détenteurs de capitaux à la recherche du seul optimum financier. Cette conception déjà ancienne a été reprise et accentuée dans les années 1980-90 par la dérèglementation du commerce des biens et

des services (libre-échange), par la dérégulation financière et par la mise en place de la corporate governance (gouvernement d'entreprise) fondée sur une logique actionnariale.

Il est à noter que les petites et moyennes sociétés non cotées en bourse sont souvent affectées par la logique de ce capitalisme actionnarial, en raison des liens financiers (participations) ou industriels (sous-traitance) qu'elles entretiennent avec les grandes sociétés cotées. La " valeur pour l'actionnaire " reste une vision politique de l'entreprise qui légitime la domination des intérêts d'une catégorie au détriment des autres parties constitutives. Cette approche de l'efficacité relève de la rentabilité financière, c'est-à-dire de la recherche d'un optimum financier non réductible à une performance économique et sociale. L'objectif des PME indépendantes est différent. Il consiste pour l'essentiel à obtenir un revenu susceptible d'assurer leur pérennité et plus prosaïquement de parvenir à équilibrer leurs comptes.

Si l'on reste enfermé dans le cadre institutionnel imposé par la représentation juridique et comptable dominante des détenteurs de capitaux, aucune solution opératoire susceptible de valoriser le travail et l'emploi n'est concevable. C'est par une autre manière de voir et de compter que les entreprises, quelle que soit leur taille,

seront en mesure de favoriser des enchaînements positifs pour le développement économique et social, le travail et l'emploi. Il s'agit de faire exister la " structure productive " qui est associée au monde physique de la production des biens et des services alors que la théorie économique ne connaît le plus souvent que le producteur c'est-à-dire une personne isolée qui engage avec risque ses capitaux et cherche à maximiser son profit.

Les choix orientés du gouvernement Philippe concernant la réforme de l'entreprise

Au mois d'octobre 2017, le gouvernement a annoncé une réflexion sur l'objet social de l'entreprise dans le cadre de son projet de réforme dénommé " Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises " (PACTE). S'agissait-il de mettre au premier plan les ambitions sociales et environnementales de notre système socio-productif pour une autre manière de produire, plus sobre et plus écologique ? Et dans ce cas, comment concilier ces nouveaux objectifs avec les logiques plus classiques de profit et de rentabilité financière ?

Le problème lancinant depuis plusieurs années tourne en effet autour de " l'objet social " de l'entreprise. Il est temps aujourd'hui de clarifier cet objet social et de redéfinir les finalités de l'entreprise. Ces thèmes concernent d'abord l'ensemble des agents qui sont parties constitutives de l'entreprise (les salarié.es et leurs représentant.es, les dirigeant.es, les actionnaires de contrôle, etc.) mais plus largement tout.es les citoyennes du pays compte tenu du rôle de plus en plus sociétal que peut jouer l'entreprise. Or, pour le moment et au vu de ses déclarations, le gouvernement semble croire que les " associé.es " (actionnaires, propriétaires) sont les seul.es habilité.es à juger des finalités de l'entreprise.

Certes, le rapport confié par le gouvernement à Jean-Dominique Senard et Nicole Notat et remis au Ministre de l'économie Bruno Le Maire le 9 mars 2018 recommande une modification du Code civil pour intégrer les enjeux sociaux et environnementaux dans la définition de l'objet social des entreprises. Le rapport affirme ainsi que toute entreprise a une " raison d'être " qui dépasse les exigences de rendement à court terme. Le ou la dirigeante peut donc agir dans un cadre de plus long terme afin de mieux intégrer le social et l'environnemental. Cependant, dans l'hypothèse où la raison d'être affichée reste optionnelle et donc non contraignante comme l'a souhaité le Ministre de l'économie Bruno Le Maire, il ne s'agit en fait que d'une stratégie de " communication ". De plus, le gouvernement français a fait le choix de ne pas associer les mondes du travail au mode de pilotage des entreprises, comme c'est pourtant le cas dans les modèles de cogestion ou de codétermination allemands, souvent vantés par nos politiques. Ainsi, actuellement en France, on compte seulement deux administrateurs-trices salarié.e-s au-delà de quatorze membres dans les conseils d'administration. Le rapport Senard-Notat proposait d'en désigner trois au-delà de quinze membres. Rejetant la proposition, le gouvernement a décidé de limiter leur nombre à deux dans les conseils d'administration de plus de huit membres.

Plus fondamentalement encore, la réforme de l'entreprise et sa refondation pourront difficilement s'accommoder du cadre institutionnel et des normes de gestion qui ont façonné une certaine manière de voir et de compter dans l'histoire du capitalisme. Car c'est bien une manière d'appréhender le " capital ", " l'homme " et la " nature " qui a conduit à une crise sociale et écologique majeure caractérisée par une inégalité de répartition des richesses sans précédent. Pourquoi en est-il ainsi ? Parce que l'agent économique qui possède le pouvoir et qui

domine dans notre système socio-productif et financier est celui qui façonne le système comptable de façon à faire apparaître son " résultat ", en le calculant selon sa propre vision de la réalité économique. Ce système comptable oriente la manière de concevoir l'entreprise.

S'opposer à cette situation de pouvoir asymétrique suppose par conséquent de remettre en question le système comptable qui est à la racine de la triple crise économique, sociale et environnementale que nous traversons aujourd'hui.

La manière d'appréhender l'" entreprise " relève plus largement d'une construction. L'entreprise est-elle simplement réductible à une " somme de contrats ", comme le prétendent certaines théories anglo-saxonnes ? N'est-elle pas plutôt le fruit commun et indivisible d'agents (salarié·e·s, entrepreneur·ses, apporteurs de capitaux) et d'institutions (États et collectivités locales) qui fournissent les biens publics nécessaires à toute activité économique ? S'agit-il d'une entité qui posséderait sa propre existence, irréductible aux agents et autres collectifs qui travaillent ou apportent leur capital ? Est-on en présence d'une " structure productive ", d'une entité juridique appelée " société " ou des deux à la fois ?

Les modèles qui sont proposés pour définir la " nature " de l'entre- prise, ses finalités et la conception de l'efficacité économique et sociale ne sont pas neutres. Ils orientent une manière de voir et de prendre les décisions aux différents niveaux de l'organisation : stratégique, tactique et opérationnel. À chaque niveau, la prise de décision est indissociable des instruments (outils comptables notamment) qui guident l'action, mais également des instances qui structurent l'organisation des pouvoirs et qui mobilisent les agents et les collectifs (conseil d'administration ou conseil de surveillance

et directoire en particulier). Il existe ainsi des alternatives.

•Qu'est-ce qu'une entreprise ?

Dans un cadre institutionnel reconstruit en vue de faire véritablement " exister " l'entreprise, celle-ci devient d'abord une structure productive dont la finalité est de produire des biens et des services. Cette structure est un ensemble dont les constituants sont le (ou la) dirigeant·e, le personnel et l'équipement. Elle existe dans le monde " physique " et son activité permet de réaliser une transformation ayant pour entrée les biens et les services incorporés provenant des fournisseur·se·s et pour sortie les biens et services produits destinés aux client·es. La contrepartie économique de cette production se mesure par la " valeur ajoutée " (différence entre le chiffre d'affaires et les consommations intermédiaires). La valeur ajoutée est à la fois le véritable revenu de l'entreprise et la source des revenus des ayants-droit entre lesquels elle est répartie. Cette grandeur économique est essentielle car elle permet de financer les salaires des dirigeant·es et du personnel, de rémunérer les intérêts des banques, les impôts et les taxes demandés par l'État mais également d'assurer l'autofinancement (amortissements + parts réinvesties du résultat) et de verser les dividendes. C'est donc la valeur ajoutée qui permet de couvrir le coût global de la structure qu'est l'entreprise (coût du travail et coût du capital) alors que le profit (l'excédent brut d'exploitation) ne représente qu'une partie de la valeur ajoutée.

Il est possible de mettre en évidence, comme l'a fait Paul-Louis Brodier², une grandeur économique complémentaire nommée " valeur ajoutée directe " (VAD) des ventes. Elle correspond à la différence entre le chiffre d'affaires et la consommation directe des ventes. Cette dernière recouvre le montant des achats " incorporés " dans la

production : marchandises, matières, composants, sous-traitance de technicité, etc. De ce point de vue, la " valeur ajoutée directe " fonctionne dans une logique d'expansion. Elle contraint à choisir les produits susceptibles de trouver un marché pérenne, et non ceux capables de dégager la meilleure marge. Elle conduit à réfléchir sur les marchés et les produits porteurs, et donc à travailler sur le long terme.

Faut-il rappeler qu'en droit l'entreprise n'existe pas ? Seule est reconnue juridiquement la " société ", l'entité juridique, qui possède une personnalité morale. Pour la société telle qu'elle est usuellement comprise, les salarié.es ne sont pas des " associé.es ". Ils et elles ne sont que des " tiers " et des " charges " qu'il faut réduire. Le fait d'assigner à l'entreprise un autre objectif que le profit permet à terme de remettre en question la notion, non fondée en droit, de " propriété de l'entreprise " et de faire en sorte que le pouvoir d'entre- prendre ne provienne plus de la seule propriété des capitaux.

Dans cette nouvelle façon de voir proposée par Paul-Louis Brodier, l'entreprise est un tout dont les constituants sont la " société " et la " structure ". L'existence de la structure est assurée par la " société ". C'est elle qui, en droit, est l'employeur du personnel, le propriétaire de l'équipement, l'acheteur et le vendeur des biens et services. L'existence de la société est assurée par la structure, sans laquelle n'existeraient pas de biens et services à vendre. " L'entreprise " se conçoit donc à la fois comme une structure (domaine physique) et une société (domaine juridique) dont la finalité est de produire et de vendre des biens et des services.

Que la dénomination de l'unité de direction soit le " groupe de sociétés », la " maison mère » ou la " holding », c'est à ce niveau de pouvoir de décision qu'il faut remonter pour

assigner à l'entreprise sa finalité institutionnelle qui est de produire et de vendre des biens et des services. Il est alors possible, par des états comptables renouvelés³, de construire une efficacité productive, économique et écologique qui ne se confonde pas avec la recherche du seul optimum financier. Déjà, la comptabilité fondée sur la valeur ajoutée a permis de repositionner un certain nombre d'entreprises sur des sentiers de développement alors que les comptabilités traditionnelles fondées sur le profit les avaient conduites vers des difficultés économiques et financières de plus en plus grandes. Les raisons de ces difficultés, parfois dramatiques, sont directement liées à une façon de compter qui oriente les décisions de manière unilatérale.

La façon de compter usuelle fondée sur la maximisation du profit peut en effet se résumer de la manière suivante :

- le profit, au sens de résultat, est la différence entre le chiffre d'affaires et les coûts d'exploitation (achats, salaires, amortissements, impôts et taxes) ;
- le résultat est réparti entre les actionnaires (dividendes versés) et la société (résultat réinvesti) ;
- la marge d'un produit (marchandise, bien ou service) est la différence entre son prix de vente et son coût de revient ;
- le résultat est fonction de la somme des marges apportées par les produits vendus.

Deux indicateurs de rentabilité contribuent à fonder les analyses et les décisions stratégiques, techniques et commerciales. D'une part, le ratio résultat d'exploitation/chiffre d'affaires, avec lequel est évaluée la rentabilité commerciale. D'autre part le ratio marge/prix de vente, avec lequel est évaluée la rentabilité des produits.

Cette façon de compter souffre d'une grave lacune car elle est fondée sur une représentation du domaine économique dans laquelle "l'entreprise" au sens de structure productive brille par son absence. De ce fait la valeur ajoutée n'y tient aucune place, alors qu'elle conditionne pourtant la performance économique et sociale globale.

Le profit, au sens de bénéfice, est ce qui reste après avoir déduit les coûts du chiffre d'affaires. Une logique implacable semble s'imposer : pour préserver « ce qui reste », il faut soit augmenter le chiffre d'affaires, soit réduire les coûts. Pour nombre d'entreprises, augmenter le chiffre d'affaires est devenu un pari audacieux. La taille de nombreux marchés ne croît plus, les parts de marché sont de plus en plus difficiles à prendre ou simplement à conserver du fait de la globalisation et d'un système de libre-échange généralisé. Pour résister à la concurrence, les entreprises baissent les prix. En toute logique apparente et compte tenu de la manière de compter usuelle, il n'y a pas d'autre issue que de " réduire les coûts ", et d'abord les plus importants c'est-à-dire la masse des salaires et celle des achats. Les objectifs financiers de la " société de capitaux tenant lieu d'objectifs pour l'entreprise, le personnel n'est plus perçu que comme un coût à réduire. La logique de la réduction des effectifs trouve son origine dans cette façon de voir et de compter.

En revanche, si la finalité institutionnelle de l'entreprise est de " produire des biens et des services », les ressources mises en œuvre ont d'abord le statut de facteurs de création de richesses et l'objectif économique premier est de préserver l'équilibre entre la valeur ajoutée et le coût global de la structure comme nous l'avons vu plus haut.

Les entreprises qui se sont repositionnées en priorité sur la production et la vente de biens et de services ont visé non pas la maximisation du profit (à partir du calcul des

marges et des prix de revient) mais l'augmentation du taux d'équilibre économique qui se mesure par le rapport valeur ajoutée/coût global de la structure. Elles ont tenté de faire plus et mieux avec les mêmes ressources - augmenter le numérateur - plutôt que de s'acharner à réduire le dénominateur, opération qu'il faut sans cesse recommencer. Ainsi, la façon de compter influe fortement sur les jugements, orientations et décisions. Celle-ci relève d'un principe producteur de normes qui conduit à donner une nouvelle identité à l'entreprise. Dès lors que cette nouvelle identité est reconnue comme légitime et opératoire, le travail peut être appréhendé comme une source de valeur et de développement et non comme un simple coût à réduire sans cesse. Si l'on retient cette finalité pour l'entreprise, l'objectif de la personnalité morale en tant que fiction juridique n'est plus de souscrire aux exigences des propriétaires ou des actionnaires de contrôle qui visent en priorité la rentabilité financière. Par construction, le (ou la) dirigeant-e/entrepreneur-se devient un-e représentant-e légal-e qui agit en fonction de la mission qui lui a été dévolue : " produire des biens et des services . Le fait d'assigner à la personne morale (société) cette finalité fait de celle-ci un " entrepreneur fictif . Le ou la dirigeant-e devra dorénavant prendre en compte non seulement l'intérêt des actionnaires mais ceux de l'ensemble des intérêts qui seront affectés par sa prise de décision. Dès lors que personne ne peut être propriétaire de l'entreprise, c'est en termes de " pouvoir " qu'il convient de se positionner et non plus en termes de droits de propriété.

•Intégrer la « nature » et « l'humain » dans les normes comptables

Le " compte de résultat " permet de mettre en évidence la grandeur économique qu'est la valeur ajoutée et qui constitue le véritable

revenu de l'entreprise. On peut plaider également et de manière complémentaire pour une comptabilité nouvelle qui tienne compte de la conservation systématique de la nature et de l'être humain. C'est le " bilan " qu'il faut alors enrichir pour réaliser une véritable responsabilité sociale et environnementale de l'entreprise. Comme l'indique à juste titre Jacques Richard⁶, les atteintes aux fonctions environnementales essentielles à la survie de la biosphère ne sont jamais décomptées en charges dans la comptabilité traditionnelle. En outre, les dégâts collatéraux de la croissance économique sur les humains (risques psychosociaux, accidents, coût de l'insécurité environnementale, etc.) ne sont pas décomptés en tant que dégradation du " capital humain " (au-delà de ces optiques de prise en compte des dommages environnementaux ou humains).

Jacques Richard appelle donc de ses vœux une comptabilité qui tienne compte de la conservation systématique de la nature et de l'être humain. Il propose en conséquence, dans le cadre d'une extension du modèle classique des comptables (et non des financiers), de faire figurer au passif du bilan, en tant que dettes de l'entreprise, non plus le seul capital financier mais également le capital naturel et le capital humain et d'obliger les entreprises à maintenir ces capitaux tous les trois séparément. Il s'agit de faire valoir un principe de soutenabilité " forte " en matière environnementale : si une entreprise risque de porter atteinte par sa gestion aux fonctions environnementales de la nature, elle doit passer en charges les coûts de maintien nécessaires, de façon à assurer la résilience des fonctions environnementales concernées.

Le modèle CARE (comptabilité adaptée au renouvellement de l'environnement) a donc pour objectif de prendre soin de l'humain et de la nature grâce à une gestion de l'ensemble des capitaux. Cela signifie qu'il

convient dorénavant d'inscrire au passif du bilan le montant des coûts budgétés pour une certaine période en vue du maintien non seulement, comme c'est le cas actuellement, du capital financier, mais aussi des capitaux naturels et humains, avec une prise en compte pour ce dernier des sommes nécessaires afin d'assurer à tous un revenu décent au sens de l'OIT et une prévention des risques d'usure normale ou d'accidents. Il s'agit aussi de porter simultanément ces sommes à l'actif du bilan en tant que coût d'usage des capitaux correspondants pour les amortir systématiquement au fur et à mesure de la dégradation constatée de ces capitaux (l'idéal étant que celle-ci soit réduite au minimum par des gestions adéquates).

Ces charges d'amortissement permettront une rétention de fonds dans l'entreprise pour conserver les trois capitaux. Le nouveau concept de profit net qui apparaît est alors défini comme le sur-plus mesuré après conservation des trois capitaux et non plus, comme c'est le cas aujourd'hui, après conservation du seul capital financier. On obtient alors un vrai profit permettant une compétition saine, obtenu après déduction d'une triple ligne d'amortissement (TLA) de la valeur ajoutée brute traditionnelle.

Cette manière de compter a une conséquence logique sur le gouvernement de l'entreprise : les représentant.es des trois capitaux (financier, naturel et humain) ont vocation à se partager le pouvoir dans l'organisation. Les représentant.es du " capital humain " sont désigné.es directement par tout le personnel qui travaille dans la société concernée. Les syndicats conservent leur tâche traditionnelle de défense des employé.es et les possibilités d'une contestation du système proposé restent intactes. Les représentant.es du " capital naturel " sont notamment des scientifiques, des ONG environnementales, des membres du

personnel très impliqués, des riverains concernés par les actions de la firme, etc.

Sans doute certains aspects de cette conceptualisation peuvent prêter à discussion : le terme de " capital humain " ou de " capital naturel " est notamment chargé d'une certaine ambiguïté. Mais Jacques Richard parvient néanmoins à faire vivre son projet dans le cadre d'un raisonnement qui mérite vraiment d'être pris en considération. Dans ce modèle de gouvernance, les représentant-e-s des trois capitaux participent de manière égalitaire aux décisions qui concernent leur avenir dans une démocratie interne à l'entreprise. Le lien d'interdépendance entre cogestion du pouvoir, comptabilité environnementale (intégrant les coûts de reconstitution du capital naturel et du capital humain) et conservation effective des trois capitaux est ainsi établi et reconstitué.

Conclusion

Selon que la finalité institutionnelle assignée à l'entreprise est le profit (au sens de rentabilité financière) ou bien la production de biens et services, les salarié-e-s se trouvent plus ou moins en capacité de peser dans les processus de décision en vue de faire valoir leurs analyses, leurs intérêts propres et celui de " l'entreprise ". Adopter un langage comptable plutôt qu'un autre, c'est adopter une représentation de l'entreprise, de l'efficacité et des rapports de pouvoir. La notion " d'efficacité " n'est pas univoque et ne préexiste pas à la comptabilité. Elle est et sera ce qu'énonce la comptabilité.

On peut penser qu'à terme, le rééquilibrage des rapports de pouvoir dans l'entreprise restera difficilement compatible avec le traditionnel " rapport de subordination " du salarié vis-à-vis de la société des actionnaires. Ce rapport de subordination ne relève pas d'un système

équilibré entre les parties mais d'une relation asymétrique incompatible avec l'idée d'égalité des humains en droit et en dignité. L'enjeu d'une transition vers un au-delà du système actionnarial est de repositionner les mondes du travail sur un mode " coopératif " ou " sociétaire " dans le gouvernement de la firme. Pourquoi ne pas s'inspirer de certaines procédures en vigueur dans l'économie sociale où prédomine le vote par tête (un homme = une femme = une voix) et non le vote par action comme dans la société anonyme, parfaitement étranger à l'égalité en droit car lié à la détention d'un capital économique et financier ? Les décisions négociées seront alors plus démocratiques, plus soutenables écologiquement et respectueuses de la justice sociale sans pour autant sacrifier l'efficacité.

Cela implique alors un réel partage des responsabilités et de leurs conséquences tant pour ce qui concerne les gains obtenus que pour les pertes éventuelles, comme c'est déjà le cas dans les coopératives de production (Scop).

Il est clair cependant que le projet de mettre en place des outils comptables renouvelés pour alimenter les processus de décision dans les organes de gouvernement des sociétés n'est pas compatible avec la concurrence exacerbée et la mobilité des capitaux ainsi qu'avec les pouvoirs exorbitants des marchés financiers. La réforme profonde des finalités de la société et de sa gouvernance est indissociable d'une refondation radicale des droits de la concurrence.

Plus généralement, la mise en place systématique de nouveaux outils comptables et d'un nouvel équilibre des pouvoirs dans les instances de décision ne pourra se réaliser que sous la pression des mouvements d'idées voire des mouvements sociaux qui agiront sur le politique afin de

promouvoir une autre manière de voir et de compter.

La " société ", au sens juridique, n'est pas le groupement des actionnaires, comme on le croit le plus souvent ; c'est une personne fictive qui possède un patrimoine propre et un revenu propre comme cela a été indiqué plus haut. Dès lors, si le pouvoir d'entreprendre et de décider ne provient plus de la seule propriété des actions, l'intérêt social est bien celui de l'ensemble des " parties constitutives " de l'entreprise qui sont toutes aussi légitimes les unes que les autres pour s'impliquer dans les processus de décision.

Mais pour changer l'entreprise dont les constituants sont la " société " et la " structure ", ne faut-il pas déjà commencer à changer les manières de voir l'entreprise et la raison d'être qu'on lui assigne ?

Fraude fiscale : une régulation à deux vitesses

Alexis Spire : sociologue et directeur de recherche au CNRS.

Revue « Projet » 2014/4 N° 341

Grâce au développement de l'informatique, l'administration contrôle mieux ceux qui tentent d'échapper à l'impôt ou d'abuser des prestations sociales. Mais pour les entreprises et les contribuables aisés, la lutte contre la fraude est bien plus conciliante.

Il est devenu habituel que les pouvoirs publics accompagnent leurs appels à l'effort des contribuables par des engagements solennels à intensifier la lutte contre la fraude. C'était déjà le cas en 1924, lorsque le deuxième cabinet Poincaré annonça son intention d'être intransigeant envers les fraudeurs pour éviter que les critiques des hausses d'impôts ne s'amplifient. Il en fut de même au début des années 1970 : Valéry Giscard d'Estaing utilisa la lutte contre la fraude fiscale comme contrepartie au rapprochement de la fiscalité des indépendants de celle des salariés. Les mesures adoptées depuis 2008 pour lutter contre la fraude peuvent également être lues comme un moyen de mieux faire accepter les augmentations d'impôts destinées à redresser les finances publiques. Cet éternel retour de l'engagement à lutter contre la fraude fiscale semble même résister aux alternances politiques. Les dirigeants de gauche sont prompts à dénoncer la facilité des puissants à contourner l'impôt. Quant aux ténors de la droite, ils se sont emparés du thème de la chasse aux fraudeurs pour donner un contenu moral à la lutte contre l'injustice fiscale : à défaut de s'attaquer aux inégalités de répartition, il est plus simple de vilipender la figure repoussoir du mauvais payeur. Dans ces débats publics, la lutte contre la fraude est

souvent présentée comme un impératif aussi catégorique qu'abstrait, censé s'appliquer uniformément à toutes les catégories de contribuables, indépendamment du type d'impôt auquel ils sont assujettis et de leur niveau de revenu ou de patrimoine. Or, derrière l'apparente homogénéité des discours, se dissimule une régulation à plusieurs vitesses, selon les types de prélèvements et les populations concernées. En témoigne la lutte engagée depuis la crise de 2008 contre la fraude et l'aggravation du déficit des finances publiques.

L'existence d'un traitement différencié des contribuables est d'abord le produit de dispositifs de taxation qui laissent des marges de manœuvre plus ou moins grandes à ceux qui doivent s'y soumettre. Le caractère auto-déclaré de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) offre par exemple à ses assujettis d'importantes possibilités de transgression, de la dissimulation à la sous-estimation délibérée de certains biens. Par comparaison, la taxe d'habitation laisse beaucoup moins de place à la dimension déclarative. De même, parmi les ménages imposables, ceux dont le revenu a déjà été déclaré par un tiers (les salariés, les retraités ou les bénéficiaires de minima sociaux) sont beaucoup plus facilement contrôlables par l'administration que les travailleurs indépendants qui peuvent moduler le montant de leurs gains et de leurs frais professionnels. Ainsi, l'élargissement du fossé qui sépare ceux qui vivent à l'échelle du monde et ceux qui sont confinés dans l'espace national a été aggravé par de

nouvelles possibilités de contourner l'impôt : les uns peuvent choisir où ils déclarent (ou même s'ils déclarent) certains éléments de leurs revenus et de leur patrimoine, tandis que les autres disposent de ressources beaucoup plus exposées au contrôle bureaucratique.

De la fraude fiscale à la fraude sociale

La notion de fraude a pendant longtemps été associée à des contribuables – ménages ou entreprises – disposant d'importantes ressources et cherchant par tous les moyens à échapper à leurs obligations fiscales. Mais, depuis les années 1990, le terme a pris une autre signification : à la traditionnelle fraude fiscale s'ajoute désormais la notion de « fraude sociale ». La promotion, en France comme dans nombre de pays européens, d'un État plus soucieux de maîtriser ses dépenses s'est traduite par une surveillance accrue des bénéficiaires de prestations sociales, soupçonnés d'« abuser » des subsides du welfare. Dans l'administration fiscale, les termes de « fraude » et de « contrôle » ont ainsi acquis un sens beaucoup plus large que celui qu'ils revêtaient auparavant. La possibilité obtenue en 1998 d'utiliser le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques pour identifier ses usagers marque une première étape importante dans le redéploiement des pratiques de contrôle. En 1982, l'instauration de l'impôt sur les grandes fortunes avait conduit le gouvernement socialiste à envisager l'interconnexion d'une douzaine de fichiers en sa possession (fichier des contribuables, du cadastre, des assujettis à la taxe d'habitation), de façon à obtenir par traitement informatique la liste des quelque 200000 contribuables susceptibles d'être concernés par le nouvel impôt. Mais ces velléités de constituer un fichier des contribuables fortunés avaient été contre-carrées par la Commission nationale de

l'informatique et des libertés, au nom de la protection des libertés. Quinze ans plus tard, ce souci de préserver l'anonymat des contrevenants n'est plus de mise. Entre-temps, la cible a changé. Grâce à quelques affaires emblématiques et largement médiatisées, l'expression « fraude sociale » s'est diffusée, entretenant une confusion entre des transgressions qui n'ont rien à voir entre elles : elle désigne à la fois le fait, pour un allocataire, de bénéficier indûment d'une prestation et le fait, pour une entreprise, de vouloir échapper au versement des cotisations sociales. Les montants concernés sont sans commune mesure : d'un côté, la fraude aux prestations représenterait 2 à 3 milliards d'euros, tandis que la fraude aux prélèvements oscillerait entre 8 et 14 milliards d'euros. Cette institutionnalisation de la lutte contre la « fraude sociale », qui englobe indifféremment les manquements des entreprises et ceux des bénéficiaires de prestations, coïncide avec une profonde transformation des procédures de surveillance bureaucratique. Dans l'administration fiscale, le recours à l'informatique a d'abord eu des effets sur le mode de sélection des dossiers à contrôler. Jusque dans les années 1990, les agents des secteurs d'assiette choisissaient aléatoirement un certain nombre de rues et un échantillon de contribuables. Avec la généralisation des postes et des fichiers informatiques, il devient possible de cibler les omissions des contribuables percevant des revenus facilement identifiables (salaires, retraites, allocations-chômage et indemnités journalières de maladie). Les discordances entre les revenus déclarés et ceux transmis par les organismes qui les leur ont versés apparaissent désormais à l'écran et débouchent systématiquement sur des contrôles effectués depuis le bureau. Ces recoupements automatisés ne nécessitent aucune investigation et sont beaucoup plus expéditifs que les contrôles consistant à étudier en profondeur certains dossiers. En outre, à partir de 2007, le fisc et l'Assurance

maladie expérimentent l'échange de fichiers pour les bénéficiaires de la couverture maladie universelle et généralisent le même type de collaboration avec les caisses d'allocations familiales (Caf).

Sous couvert de rationalisation et de simplification dans l'accès aux données, la mise en réseau des différents fichiers sociaux a permis aux caisses d'allocations familiales de disposer des données de l'administration fiscale en matière de déclaration de revenus. Depuis 2008, le transfert de données entre ces deux institutions est devenu automatique. Désormais, tout allocataire ayant déclaré un montant différent de celui enregistré sur sa feuille d'impôts est sommé par l'organisme lui versant les prestations de rendre cohérentes ses déclarations, sous peine d'être privé d'allocations. Dans les Caf, la généralisation de l'exploration de données (data mining), une technique élaborée pour repérer les dossiers d'éventuels fraudeurs, constitue la nouvelle arme de répression massive. L'enregistrement et la collecte systématique de données telles que la situation familiale, l'activité, les ressources et l'historique du dossier depuis vingt-quatre mois permettent aux statisticiens des caisses de disposer d'environ un millier d'informations par allocataire contrôlé : après six mois, « la part des dossiers repérés avec un mauvais paiement (un indu ou un rappel de prestation) a augmenté de 38 % » et le montant moyen des sommes récupérées par contrôleur a doublé. Les résultats sont substantiels : en 2012, les sommes récupérées par les Caf s'élèvent à près de 120 millions d'euros, soit une augmentation de 17 % par rapport à l'année précédente. Par ailleurs, un arrêté du 8 octobre 2013 autorise différentes institutions à vérifier en ligne les informations dont dispose l'administration fiscale, par le biais d'un traitement automatisé de données à caractère personnel, le « Service de vérification de l'avis d'impôt sur le revenu ». Ce nouveau téléservice devrait permettre, notamment aux banques, aux organismes gérant des prestations sociales, aux bailleurs

et aux collectivités territoriales, de consulter des données aussi personnelles que la situation de famille, le nombre de personnes à charge, le revenu brut global et le montant de l'impôt. Cette généralisation de la transparence est toujours présentée aux personnels comme un moyen de développer la qualité des informations et d'améliorer les services rendus. De fait, les usagers sont moins souvent renvoyés d'un guichet à l'autre et le nombre de démarches à accomplir tend à se réduire. Mais, en pratique, cette mise en réseau de toutes les administrations disposant d'informations sur les populations touchant des prestations sociales s'est traduite par l'instauration d'un contrôle par capillarité auquel il est de plus en plus difficile d'échapper.

INCITER LES CONTRIBUABLES AU CIVISME FISCAL

Tandis que se renforçait l'emprise de l'administration fiscale sur les salariés et les bénéficiaires de prestations sociales, plusieurs évolutions sont venues bouleverser l'organisation du contrôle touchant les entreprises, les travailleurs indépendants et les détenteurs de patrimoine. Elles s'inscrivent dans un mouvement issu des États-Unis qui cherche à améliorer le civisme fiscal en limitant les contraintes qui pèsent sur les contribuables et en privilégiant les dispositifs de conciliation.

Au début des années 1990, l'administration fiscale américaine fait l'objet d'une série de critiques publiques quant au caractère discrétionnaire et unilatéral de son pouvoir. En 1998, l'Internal revenue service restructuring and reform act réoriente l'action du fisc vers les services à l'utilisateur, au détriment de certaines de ses prérogatives de contrôle. À la faveur de conférences internationales, le mouvement se diffuse dans la plupart des pays occidentaux. En France, d'importantes mesures sont prises pour convertir la culture professionnelle des

agents, centrée sur le contrôle, en une culture de la conciliation. En 1999, le directeur général des impôts, le socialiste Jean-Pascal Beaufret, institutionnalise la notion floue et extensive d'« application mesurée de la loi fiscale » : les agents sont priés de privilégier le dialogue, de tenir compte de l'environnement des entreprises et de les orienter éventuellement vers la conclusion de transactions. En 2004, le lancement du programme « Pour vous faciliter l'impôt » prolonge ce processus de conversion. Pour les particuliers, un dispositif de « relance amiable » est mis en place : en cas de discordance entre les revenus déclarés et les informations de l'administration, il est proposé au contribuable de corriger lui-même sa déclaration, sans aucune sanction (sauf si l'écart constaté laisse penser que le « manquement » est « délibéré »).

Parallèlement, les agents sont soumis à des délais de réponse de plus en plus stricts. Dans le cas d'une demande de renseignement par exemple, le contribuable est informé que le silence du service des impôts pendant deux mois vaut classement du dossier, autrement dit abandon de la procédure. En revanche, il peut répondre quand il le souhaite en distillant des justificatifs au rythme où il l'entend. Tandis que la maîtrise de la temporalité administrative constituait un attribut essentiel du pouvoir discrétionnaire des agents de l'État, les règles désormais inscrites dans le Code général des impôts sont de plus en plus contraignantes pour les contrôleurs et laissent une plus grande latitude aux avocats fiscalistes pour en user de façon stratégique. En outre, l'administration préconise « de promouvoir la transaction comme mode de règlement des litiges » et d'utiliser à cette fin la possibilité de dégrever gracieusement les intérêts de retard et non plus seulement les pénalités. Cette valorisation de la transaction est également un moyen de pallier l'insuffisance d'information sur certains revenus et patrimoines détenus à l'étranger. Si le

rapprochement des organismes encadrant les allocataires de minima sociaux a débouché sur une démultiplication de contrôles désormais incontestables, les modalités de vérification des hauts revenus et des patrimoines sont restées marquées par la dispersion des supports de surveillance et par un souci toujours plus grand d'obtenir l'assentiment des contrevenants.

La promotion d'une « application mesurée de la loi fiscale » marque le début d'un processus consistant à encourager le conseil, le dialogue et les possibilités de transaction. Ces mesures, officiellement destinées à s'appliquer à l'ensemble des contribuables, ont en pratique largement bénéficié aux classes dominantes qui, en sachant s'entourer de professionnels de la fiscalité, ont vite compris tout le parti qu'elles pouvaient tirer de ce nouveau credo. Cette transformation a-t-elle, néanmoins, eu l'effet escompté sur l'amélioration du civisme fiscal? Les études menées aux États-Unis dans le Minnesota suggèrent plutôt que de meilleurs services modifient la perception qu'ont les contribuables de l'administration mais n'impliquent pas d'amélioration de leur civisme fiscal.

UNE PÉNALISATION INÉGALE

Depuis la fin des années 2000, les formes de répression de la fraude sociale tendent à se rapprocher de celles régulant la fraude fiscale. La Caisse nationale d'assurance maladie, la Caisse nationale d'assurance vieillesse et la Caisse nationale d'allocations familiales ont toutes développé en interne des départements spécifiquement dévolus à la lutte contre la fraude. En outre, la Délégation nationale de la lutte contre la fraude, qui, à sa création, limitait son action à la fraude aux prestations sociales, a élargi en 2008 ses prérogatives à l'ensemble des fraudes aux finances publiques. Pourtant, au-delà de cette homogénéité de façade, se cachent des formes de régulation très variables selon les

caractéristiques sociales des cibles visées. Dans le domaine fiscal, en dépit de la démultiplication des possibilités de contourner l'impôt et d'une certaine démocratisation de la fraude, le nombre d'affaires transmises aux tribunaux s'est stabilisé à environ un millier par an, ce qui représente à peine 2 % des contrôles fiscaux approfondis. Dans le domaine de la fraude sociale, les pratiques sont très variables. Concernant, par exemple, les entreprises qui assurent le transport des patients à la charge de l'Assurance maladie, l'essentiel des manquements constatés débouche sur une récupération des sommes indues, sans aucune pénalité⁸. En revanche, les mesures prises par les caisses d'allocations familiales font davantage l'objet d'une judiciarisation : en 2012, 2619 plaintes ont été déposées, ce qui représente 14,5 % des fraudes détectées. Certes, toutes ces plaintes ne se traduisent pas systématiquement par un procès, mais le taux de classement sans suite tend à baisser : il est passé de 75 % en 2004 à 55 % en 2012.

Au-delà des chiffres, cette pénalisation à deux vitesses renvoie à une différence dans le mode de gestion des illégalismes. Lorsqu'elle vise les transgressions de faible enjeu financier émanant le plus souvent des catégories populaires, l'administration met en avant la dimension morale de son action et privilégie la répression dans une perspective dissuasive. L'objectif de « remettre les gens dans le droit chemin » implique de sanctionner systématiquement la moindre négligence. Lorsqu'il s'agit d'une illégalité beaucoup plus conséquente de la part d'entreprises ou de contribuables en position plus confortable, la lutte contre la fraude perd toute dimension morale et ne se justifie plus qu'en fonction de sa rentabilité pour les finances de l'État.

Lutter contre l'érosion fiscale et le blanchiment par le numérique

LEADERS /17.12.2020

Néjib Belhabib : Fondateur du groupe universitaire SUPTECH ; expert, Consultant en Télécommunication

L'objet de cet article est de mieux appréhender le phénomène de globalisation des échanges automatiques de données financières et fiscales pour lutter contre la fraude, le crime et les paradis fiscaux.

Au XIXe siècle les États étaient peu désireux de partager les renseignements fiscaux et financiers.

La crise bancaire et financière à la fin de l'été 2008 et les divers scandales de fraudes fiscales off-shore ont bouleversé les esprits. Pour le groupe G20 et dès 2009, il est devenu vital de réfléchir pour réglementer les échanges de données à l'échelle internationale.

Les organisations internationales, telles que le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et les Nations Unies, la commission européenne, l'OCDE se sont préoccupés de l'initiative du G20.

Plusieurs articles ont été publiés par des chercheurs universitaires et des experts.

Comment échanger, scruter et analyser les bases de données géantes à travers des plates-formes de Business Intelligence de la finance et des affaires ?

Pour améliorer le climat des affaires par la transparence fiscale et la lutte contre l'économie illicite, la fraude et l'évasion, le conseil de l'OCDE en juillet 2014 a développé la Norme Commune de Déclaration NCD appelée également CRS (Common Reporting Standard).

Le Groupe d'action financière (GAFI) a aussi élaboré une série de recommandations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive.

Les agences mondiales de notation financière ont intégré la conformité des pays aux normes recommandées pour le classement.

L'amélioration du système de collecte des taxes pour lutter contre la fraude est l'un des problèmes les plus critiques pour la mobilisation des recettes nationales dans les pays en développement.

L'application des mesures préconisées par les organisations internationales passe par des modifications de la législation, des pratiques nationales et par le développement d'un écosystème technologique basé sur une harmonisation des échanges normalisés :

- Codification normalisée des produits, biens et services,
- Identification des personnes physiques et morales
- Sécurisation par le cryptage
- Certification des échanges
- Connectivité par les télécommunications
- Bases de données géantes «Big-data»

- Analyse de données Business Intelligence (BI) ou informatique décisionnelle
- Intelligence Artificielle.

Selon une étude réalisée par la Banque Mondiale, l'économie parallèle en Tunisie attire 41,5% de la population active.

L'économie informelle illégale coûte à l'Etat tunisien une perte de 16,5 milliards de dinars.

L'instauration de l'identifiant unique pour toute personne physique ou morale est le pivot de ces réformes numériques en utilisant les nouvelles technologies : carte intelligente systèmes intelligents comme la blockchain qui peut être assimilé à l'ADN numérique des personnes.

L'improvisation hâtive hors des normes et des expériences établies est le plus court chemin à l'échec dans ce domaine.

L'économie numérique génère de plus en plus des défis en matière de collectes de taxes, notamment lorsque des particuliers acquièrent des produits, des services ou des biens virtuels ou immatériels sur internet auprès de fournisseurs étrangers ou locaux.

Les questions de l'érosion et l'égalité fiscale à l'heure de la virtualisation des échanges économiques sont aujourd'hui plus que jamais au cœur des préoccupations des pouvoirs publics dans le monde et particulièrement dans les pays en développement.

En règle générale, la justification de l'imposition de taxes dans n'importe quel pays découle de la responsabilité de l'état à fournir des services sociaux et économiques par la redistribution des revenus et des richesses pour le bien-être social et économique.

La mission première d'une administration fiscale est de collecter les taxes des contribuables. Une administration fiscale efficiente et efficace se traduit par une

optimisation des collectes fiscales potentielles.

La politique fiscale se doit de répondre aux impératifs d'équité, mais aussi d'efficacité du prélèvement.

Un impôt simple, lisible et efficace est générateur d'économies pour l'administration et de confort pour le contribuable.

Dans ce contexte, la question qui se pose est la suivante : l'attractivité fiscale d'un pays peut-elle être optimisée par le numérique, l'intelligence artificielle et le Revenu Management « Yield Management » ? En proposant une segmentation ciblée sur le profil du contribuable, par les variables « prix », « produit fiscal » et « coût de collecte ».

C'est un des premiers algorithmes d'intelligences artificielles qui repose sur les bases de données géantes de la consommation, utilisant les outils statistiques, probabilités et modèles mathématiques pour calculer au plus proche de la réalité le profil du client ciblé.

Ce concept connu également sous les appellations de tarification flexible, et qui été utilisé en 1984 par la compagnie aérienne Delta Airlines à la suite de la dérégulation du secteur aérien aux Etats-Unis et généralisé par la suite aux secteurs du transport, du tourisme, des Télécoms et même de l'attractivité des investissements directs étrangers.

Un des premiers et simples systèmes technologiques utilisés dans le monde pour l'optimisation de la collecte fiscale sont les dispositifs fiscaux électroniques

Les «EFD Electronic Fiscal Device » ont été introduits pour la première fois en 1983 en Italie : ce sont des dispositifs qui capturent, mémorisent et sécurisent les informations fiscales.

L'agence fiscale grecque a été la deuxième administration fiscale à adopter les dispositifs fiscaux en 1988, la Corée du Sud a généralisé la portée des EFD à toutes les entreprises en 2017.

En Chine seule l'administration fiscale est en mesure d'imprimer des factures ou des reçus de paiement : c'est le fapiao.

Le terme fapiao est un mot chinois qui désigne reçu juridique validant l'achat de biens et de services.

Il existe deux catégories de fapiao : la fapiao générale et la fapiao de taxe sur la valeur ajoutée spéciale (TVA).

La fapiao TVA contient des informations de traçabilité fiscale et utilisée à des fins de déduction fiscale.

L'Administration Fiscale en Chine a introduit en 2016 la fapiao électronique générale et en 2020 la fapiao électronique spéciale.

En juin 2018, le service fiscal de la municipalité de Guangzhou a lancé le premier système de facturation fiscale basé sur la blockchain en Chine.

Lors de l'épidémie de Covid-19 en Chine l'administration fiscale a lancé la e-fapiao sans contact.

En France la loi de finances pour 2020 instaure l'obligation de facturation électronique pour toutes les entreprises assujetties à la TVA entre le 1er janvier 2023 et le 1er janvier 2025.

La technologie EFD facilite l'authentification, la réception et le stockage de ces données fiscales en utilisant le SDC « Sales Data Controller », le GPRS « General Packet Radio Service » et le CIS « Certified Invoicing System »

- Le contrôleur des données de vente (SDC) ou Sales Data Controller surveille, enregistre,

signe, garde une trace de toutes les transactions fiscales.

- Le GPRS est une norme de communication radio GSM bas débit.

- le CIS « Certified Invoicing System » est un système ou logiciel de facturation certifié (CIS) installé sur des terminaux de caisses enregistreuses et ordinateurs. Le CIS conserve de manière irrévocable, cryptée et sécurisée toutes les données pertinentes des transactions du système de facturation.

La condition préalable pour le paiement e-Tax c'est l'instauration de l'identifiant unique pour toute personne physique ou morale.

Le contribuable, personne physique ou morale doit avoir en plus d'une carte de paiement électronique, une clé électronique ou une carte intelligente fiscale compatible aux systèmes monétiques des banques.

L'absence de système d'informations voire d'internet dans l'entreprise n'entrave pas le fonctionnement des machines électroniques certifiées.

Il s'agit des appareils de très haute technologie, qui permettent une application de traçabilité juste et équitable de la loi fiscale.

Le système EFD est de nature à soulager les contribuables qui n'auront plus de préoccupation à se faire pour contrôler la régularité comptable de leurs entreprises.

La stratégie prioritaire pour notre pays est de bien rebâtir les équilibres financiers et de gagner la confiance des investisseurs étrangers et les instances internationales.

Il conviendrait en conséquence d'envisager la mise en place d'une transformation numérique audacieuse et globale de notre économie.

La Tunisie à travers son histoire a été précurseur dans la région en technologies de l'information et de la communication au début des années 1975 par la création du « CNI » Centre National Informatique, de « l'IRSIT » Institut Régional des Sciences Informatiques et des Télécommunications, et d'un réseau d'établissements d'enseignement supérieur en Informatique.

La douane Tunisienne avec le soutien du CNI a introduit le système SINDA « Système d'Information Douanier Automatisé » en 1982 avec une nomenclature tarifaire locale, qui a évolué vers un système harmonisé et une nomenclature internationale.

En 1992 sur l'initiative des promoteurs des supermarchés a été créée l'organisation Tunicode par l'adhésion à l'association internationale de codification à Bruxelles GS1 (ex GENCOD).

La Tunisie a élaboré depuis juillet 1996 une nomenclature des activités conformes à l'international (l'O.N.U et la C.E.E).

Cette nomenclature a été élaborée principalement en vue de faciliter l'organisation de l'information économique et sociale, car l'adoption de nomenclatures spécifiques est un frein au développement économique et social.

En février 2000 la création de Tunisie Trade Net, un réseau informatique avec un système harmonisé qui relie les différents intervenants. (Banques, Administrations, Douanes, Autorités portuaires, ...).

En ce qui concerne l'instauration de l'identifiant unique des personnes physiques, la Tunisie a une prédisposition incontestable sur les pays de la région en instaurant l'état civil en 1908 par un décret beylical, modernisé par la loi 30 juillet 1957 et par la loi du 4 février 1976.

La Tunisie a été aussi un des premiers pays au monde à légiférer sur la signature électronique par la loi 2000-83 du 9 Aout 2000 relative aux échanges et au commerce électronique et le décret n°2000-2331 du 10 octobre 2000 créant l'agence nationale de certification électronique.

Sur la base des travaux du Professeur Ahmed Friaa sur les hyper cubes en 2000 breveté en 2004, deux chercheurs de Sup'Com, encadrés par le Professeur Adel Bouhoula, ont mis au point un équipement électronique hardware de cryptographie et de sécurité numérique empêchant toute personne non autorisée de copier, de transférer ou de modifier les fichiers sécurisés.

La loi relative à la promotion des startups, adoptée en 2018 par l'ARP est considérée comme une révolution du cadre réglementaire du numérique.

Mais dans la pratique, nous accusons en Tunisie un retard de plus de 15 ans.

L'objet de la création du registre national des entreprises en 2019 est d'améliorer la transparence des transactions économiques et sociales.

Ainsi l'identifiant unique du registre national des entreprises devrait être basé sur la norme de la nomenclature des activités et non sur l'identifiant fiscal qui est lui-même non-conforme à cette nomenclature.

Ainsi, à mon avis, il est important de reconnaître l'effort consenti par le RNE en dépit du manque de ressources pour installer la plateforme numérique en un temps record, il n'en demeure pas moins que l'identifiant n'offre pas une conformité à la nomenclature des activités pour s'intégrer dans un système harmonisé international.

Il est opportun de normaliser l'identifiant actuel en intégrant le code de l'activité (5 chiffres précédé par le code ISO 3166-2 TN sur

2 chiffres (localisation) ce qui le rend plus lisible et compatible en échange de données avec la Norme Commune de Déclaration (NCD/CRS).

Il est aussi indispensable de légiférer rapidement sur l'identifiant unique des personnes physiques pour gagner en efficacité en matière de redistribution sociale.

A travers Startups ACT il est propice de réfléchir sur l'opportunité de créer un écosystème de recherche et de veille en normalisation des technologies financières, échanges de données électroniques et études stratégiques pour baliser la route des jeunes créateurs d'entreprises dans ce secteur en les associant aux marchés de l'administration publique.

Les recommandations de l'OCDE, du G20 et des organisations mondiales susciteront une augmentation spectaculaire de la demande de fourniture des Dispositifs Electroniques fiscaux ,des plateformes numériques et des Systèmes d'informations pour la collecte et la gestion des données fiscales et financières dans les pays en développement.

Notre pays est pleinement préparé pour l'accélération des ces transformations technologiques, l'enjeu est de développer nos capacités numériques intérieures avec un écosystème juridique, administratif et technologique afin de gagner des marchés en Afrique et dans le monde.

FINANCES PUBLIQUES

La fiscalité locale : regards comparatifs Simple évolution ou révolution ?

Messaoud SAOUDI/ Maître de conférences HDR en droit public /Centre d'études et de recherches financières et fiscales (CERFF) Université Jean Moulin Lyon 3

Colloque de Lyon - 10 octobre 2019/GFP N2-2020 - Mars-Avril 2020

Le thème retenu cette année « La fiscalité locale : regards comparatifs. Simple évolution ou véritable révolution ? » s'inscrit dans un projet de recherche plus large mené par le CERFF portant sur les finances locales comme laboratoire précurseur sur les enjeux et perspectives des finances publiques contemporaines et des finances de l'État en particulier : rappelons que l'État est le principal contributeur des budgets publics et notamment des budgets locaux. Après les colloques sur le thème de la dépense locale d'investissement en 2017 puis le patrimoine local en 2018 voici un colloque sur la fiscalité locale.

Fiscalité locale, au sens d'une fiscalité affectée et/ou transférée aux collectivités territoriales. On sait en effet que ces dernières n'ont qu'une compétence fiscale limitée car strictement encadrée par la loi c'est-à-dire par l'État sauf peut-être la fiscalité ultra-marine qui connaît un régime spécifique où domine le principe d'autonomie fiscale. Ajoutons que la classification entre fiscalité locale obligatoire et fiscalité locale facultative permet d'évaluer le degré d'autonomie financière locale à travers la liberté des assemblées délibérantes d'établir ou non une taxation, mais liberté sous

surveillance de la loi, principe de légalité de l'impôt oblige (Art. 34 C. 1958). De plus, l'État recourt souvent à la fiscalité locale comme un instrument d'action économique et sociale dans la conduite de ses politiques publiques (emploi, cohésion des territoires, aménagement et développement durable, logement...) réduisant d'autant la capacité autonome d'action fiscale des collectivités territoriales. Cette capacité est aussi déterminée de manière indirecte mais tout aussi efficacement par les mesures législatives d'encadrement de la dépense et aussi de la dette locales comme l'illustre et le manifeste avec force la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 dont a été saisie (pour la première fois concernant cette catégorie de loi et ce depuis la LPFP 2009-2012) le Conseil constitutionnel. Ce dernier a consacré une telle évolution en privilégiant une lecture « étatiste » de l'autonomie financière locale. En ce sens, la libre administration est préservée quand bien même on assiste depuis les années 1990 au processus d'étatisation des finances locales. La Cour des comptes ne s'y trompe pas, elle qui publie depuis 2013 un rapport public thématique sur les finances publiques locales et rappelle que l'État consacre chaque année à travers ses

transferts financiers plus de 100 Md€ aux budgets locaux !

Le thème de ce colloque est d'actualité permanente comme tout sujet relatif aux finances publiques et à la fiscalité : rappelons juste que lors du Grand débat national, lancé en fin d'année 2018 par le gouvernement actuel suite au mouvement social dit des « gilets jaunes », les finances publiques et la fiscalité ont été un thème central de réflexions, de questionnement et aussi de nombreuses propositions de réformes. Les lois de finances adoptées depuis 2018 tentent de répondre en partie à certaines revendications et attentes du citoyen-contribuable. L'une des réformes les plus emblématiques est la suppression progressive d'ici 2022 de la taxe d'habitation (TH) sur la résidence principale. La contrepartie, on le sait, est la compensation par l'État de cette perte de ressources par des mesures de dégrèvements supportées par son budget annuel accroissant la dépendance financière locale, ce qui interroge l'autonomie financière effective des collectivités territoriales.

Parmi les très nombreux rapports publics (dont celui du Conseil des prélèvements obligatoires de 2010 portant sur la fiscalité locale), on retiendra le rapport Richard-Bur de mai 2018 qui a le mérite d'évaluer les conséquences d'une suppression de la TH qui conduit en réalité à une refonte de la fiscalité locale. Par ailleurs, dans le cadre de la révision constitutionnelle annoncée par le gouvernement actuel, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, dans son rapport du 9 mai 2018, recommande d'inscrire le principe d'autonomie fiscale dans la Constitution pour limiter voire mettre fin à ce processus

bien connu de «centralisation-nationalisation» de la fiscalité locale.

On semble assister à une redistribution de la «carte fiscale locale» et à une recherche d'un nouveau jeu d'équilibre fiscal suscité par l'économie numérique et aussi le souci grandissant de protection de l'environnement. L'autonomie locale, au sens de la charte européenne de 1985 ratifiée par la France en 2006, doit trouver un difficile équilibre entre liberté fiscale locale, contrainte financière et conduite des politiques publiques nationales et/ou européenne dans le cadre d'une économie en transition. Une réflexion à dimension comparée paraît nécessaire pour saisir cette évolution/révolution de la fiscalité locale. Ainsi à l'évolution apparente de la fiscalité locale avec le processus bien connu d'étatisation de la fiscalité locale, on observe une révolution silencieuse de la fiscalité locale sous l'effet de l'économie numérique et d'enjeux environnementaux appelant à revoir le statut constitutionnel des collectivités territoriales en France qui semblent au cœur de la transformation de notre société face à ces enjeux. Abordons brièvement ces deux points.

D'abord évolution apparente de la fiscalité locale : Depuis la Révolution de 1789, l'État français est le principal gestionnaire de la fiscalité locale malgré les grandes réformes engagées depuis une ordonnance du 7 janvier 1959 qui a visé à moderniser les impôts locaux par une rénovation de leur assiette foncière qui ne sera effective qu'à partir des années 1974-1975 avec la suppression des «quatre vieilles » et leur substitution par les impôts modernes que nous connaissons, à savoir les deux taxes foncières (TFPB et TFPNB), la taxe d'habitation (TH) et la taxe professionnelle (TP). Une autre réforme importante est mise en œuvre par la loi de

1980 sur l'aménagement de la fiscalité locale accordant aux assemblées délibérantes la liberté de vote des taux et/ou d'établissement de l'assiette des « quatre vieilles ». Depuis, la fiscalité locale est en questions : assiette archaïque car inadaptée à l'économie devenue numérique et générant des inégalités territoriales qu'une péréquation financière davantage verticale (rapport financier État-collectivités territoriales) qu'horizontale (entre collectivités riches et pauvres) tente de réduire, réactualisation voire rénovation profonde des bases d'imposition initiée sans succès par la loi de 1990 et poursuivie timidement par les lois de finances depuis 2010 mais réformes souvent inabouties notamment pour l'assiette des « taxes ménages », au contraire des « impôts économiques » où la valeur locative cadastrale (VLC) des locaux professionnels a été réactualisée depuis la loi de finances rectificative de 2010. La fiscalité locale s'est par ailleurs complexifiée avec l'émergence d'une fiscalité intercommunale depuis la loi administration territoriale de la République (ATR) de 1992 et la loi « Chevènement » de 1999 (EPCI à fiscalité propre sous différentes formes, TPU, TPZ et désormais TPU depuis la loi de finances pour 2010 qui a substitué l'ancienne TP par la nouvelle CET). À défaut de révision de la VLC, l'État substitue les impositions locales par des dotations accroissant la dépendance financière des collectivités territoriales. L'article 72-2 de la Constitution de 1958 autorise une telle évolution confirmée par la jurisprudence d'un Conseil constitutionnel qui semble privilégier une conception plus étatiste que véritablement autonomiste de la fiscalité (pour qui l'autonomie financière locale exclut toute autonomie fiscale du moins en métropole).

Ensuite, révolution silencieuse de la fiscalité locale : derrière cette évolution apparente se cache peut être un mouvement de fond qui contraint à une refonte sérieuse de la fiscalité locale pour répondre à la réorganisation territoriale notamment avec les métropoles (lois de 2010 sur la réforme territoriale et celle de 2014 sur les métropoles avec le cas particulier de la métropole de Lyon), les communes nouvelles (loi de 2015) voire tout récemment la « commune communauté », sorte de collectivité de bassin de vie (proposition de loi sénatoriale n°35 du 12 décembre 2018) : le principe de différenciation territoriale semble s'affirmer et reléguer en second plan le principe classique d'uniformité. Le pragmatisme et les réalités spécifiques à chaque territoire nourrissent un droit à la différenciation que porte le projet de révision constitutionnel avec un nouveau visage de collectivités territoriales centré sur les régions et les collectivités de bassin de vie (commune-communauté proposé par le Sénat qui se-rait l'aboutissement de la fusion entre les EPCI et les communes nouvelles ?). Certes, il s'agit d'une proposition de loi qui a peu de chance d'aboutir si elle n'est pas reprise pour son compte par le gouvernement mais n'oublions pas que la plupart des réformes territoriales ont été, à l'origine, des propositions de loi sénatoriales. Dans ce contexte, quel sera l'avenir du département et de sa fiscalité ? Et aussi l'avenir des EPCI à fiscalité propre ?

Il va sans dire qu'un tel projet ambitieux soulevé par le Sénat, pouvoir public constitutionnel représentant les collectivités territoriales, nécessite de revoir, d'une part, la répartition des compétences locales et donc leurs modalités de financement (spécialisation ou non de la fiscalité? Quelle fiscalité locale

à l'ère numérique ? Faut-il une « fiscalité verte locale », si oui à quel échelon territorial pertinent ?) et, invite, d'autre part, à une comparaison avec les États qui connaissent une forte décentralisation non seulement administrative mais aussi financière et fiscale (Espagne, Italie) sans oublier la situation particulière de l'outre-mer français qui peut être aussi source d'inspiration par delà les spécificités institutionnelles dues à la géographie et à l'histoire politique de ces territoires.

On voit l'intérêt du thème de ce colloque. Après des propos introductifs de notre collègue Georges Cavalier qui poseront la problématique générale de la fiscalité locale notamment dans sa dimension comparative, les séances de la matinée, présidées par Michel Le Clainche, que je remercie infiniment de son soutien pour la publication des actes de ce colloque, porteront d'abord sur un état des lieux notamment chiffré de la fiscalité locale en France ; l'autonomie financière et l'autonomie fiscale constituent-ils un mythe ? s'interrogera notre collègue Damien Catteau; le contentieux de la fiscalité locale entre personnes publiques est étudié par notre collègue Cédric Meurant. Nous entendrons ensuite M. Léo Garcia sur le sujet de l'intervention du droit souple : quelles conséquences pour la liberté et la solidarité financière intercommunale ? Rémy Dufal, questionnera quant à lui l'avenir de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom).

À la séance de l'après-midi nous entendrons notre collègue M. Lukasz Stankiewicz sur la fiscalité locale en Europe et des difficultés d'une démarche comparative, Romaric Nazon nous parlera du régionalisme fiscal comme initiateur ou non d'unité et de désunion au travers de

l'Espagne et de l'Italie ; Mme Mirza Riskwait, traitera du sujet portant sur les nouveaux enjeux de la fiscalité ultramarine; Vincent Sempastous, nous parlera quant à lui de la persistance de l'octroi de mer: quels enseignements pour l'évolution de la fiscalité locale ? En fin d'après-midi nous entendrons Jordan Puissant, sur les économies numériques et collaboratives, des opportunités nouvelles de refonte de la fiscalité locale ? On terminera enfin par notre contribution intitulée « la taxe de séjour, un modèle de taxe locale à l'ère numérique ? ».

Le Professeur Etienne Douat, vice-président de la Société française des finances publiques (SFFP), que je remercie infiniment de nous honorer de sa présence, conclura notre journée.

La commande publique sous covid-19 : Les mesures de la commission de veille économique pour réduire l'impact de l'état d'urgence sanitaire sur les commandes publiques

Animé par Abdellatif CHARAJAA/Expert en matière de marchés publics

Webinar du 15 Avril 2020/www.artemis.ma

Dès l'apparition du premier cas du Covid-19, le 02 mars 2020, le Royaume du Maroc a pris très au sérieux les risques découlant de la propagation de ce virus. Sept jours après, le 09 mars, il a mis en place un Comité de Veille Economique (CVE) composé de plusieurs départements ministériels, de Banque Al Maghrib, du GPBM, de la CGEM et des chambres professionnelles. Ce Comité a pour mission le suivi de près de l'évolution de la situation économique à travers des mécanismes rigoureux d'évaluation et l'identification des mesures appropriées en termes d'accompagnement des secteurs impactés.

Au vu de ces missions et de la composition de ce comité, on peut entrevoir la volonté des pouvoirs publics de faire une analyse de toutes les lois, tous les décrets, toutes les circulaires et les procédures impactés directement ou indirectement pour adapter les pratiques quotidiennes des différentes administrations et institutions publiques ou privées aux mesures prises.

Etant dans un Etat de droit, toute action des pouvoirs publics s'inscrit dans le cadre constitutionnel. A cet effet, le traitement de l'état d'urgence sanitaire est basé sur les dispositions constitutionnelles et notamment :

- L'article 21 qui stipule le droit de tous à la sécurité de leur personne, de leurs proches et de leurs biens ;

- L'article 24 qui stipule que l'Etat garantit à tous la liberté de circuler et de s'établir sur le territoire national, d'en sortir et d'y retourner ;

- L'article 81 qui stipule que le gouvernement peut prendre, dans l'intervalle des sessions, avec l'accord des commissions concernées des deux Chambres, des décrets-lois qui doivent être soumis à ratification au cours de la session ordinaire suivante.

Pour faire face à la situation de propagation du Covid-19 au Maroc, maîtriser et réduire son impact négatif sur les différents secteurs et acteurs économiques et sociaux et sur la vie de la population, le gouvernement a promulgué le décret-loi n° 2.20.292 du 24 mars 2020 et l'a publié au Bulletin Officiel N° 6867 bis (en arabe) établissant les dispositions de l'état d'urgence sanitaire.

Dans le même Bulletin Officiel, il a déclaré l'état d'urgence, à partir du 24 mars 2020, à travers le décret n° 2.20.293. Cette déclaration de l'état d'urgence sanitaire constitue, pour les opérateurs de la commande publique, un cas de force majeure, telle que définie et détaillée dans l'article 269 du Dahir sur les Obligations et Contrats qui évoque la notion de fait du prince qui constitue exactement le fait générateur de l'état d'urgence sanitaire.

Les déclinaisons de l'adoption de ces deux textes sur la commande publique se traduisent par la légalité des mesures prises par le Comité de Veille Economique et par la neutralisation des effets négatifs sur la commande publique notamment le maintien des conditions d'une concurrence saine dans la participation aux appels d'offres et l'impact de cette situation sur les différents délais d'exécution et de paiement. Elles encadrent également les dispositions à prendre par l'Etat pour déployer la commande publique selon des mécanismes dérogatoires au niveau du ministère de la santé, des Etablissements et Entreprises Publics et des Collectivités Territoriales.

En respect de l'esprit des missions confiées au CVE, le gouvernement a pris plusieurs mesures pour apporter les aménagements nécessaires aux dispositifs réglementaires et procéduraux qui régissent la commande publique. Ces mesures, indiquées dans les décrets et les différentes circulaires, sont de trois natures :

1. Les mesures concernant les relations et transactions de l'administration, des collectivités territoriales et des Etablissements et Entreprises Publics (EEP) avec les différentes entreprises et prestataires de services ;

2. Les mesures relatives aux aménagements apportés aux dispositions procédurales internes à l'administration ;

3. Les mesures spéciales pour le ministère de la santé.

S'agissant des mesures relatives aux relations et transactions avec l'Administration, les collectivités territoriales et les Etablissements et Entreprises Publics (EEP), il a été décidé ce qui suit :

- Remettre les dossiers d'appels d'offres aux concurrents sous format électronique au lieu du format papier. Ces dossiers doivent être téléchargés du portail des marchés publics ou du site web de l'établissement. Cette mesure permet d'instaurer les précautions nécessaires dans l'échange des documents entre l'administration et les entreprises ;
- Autoriser la publication de l'avis d'appel d'offres dans les versions électroniques des publications nationales pour rendre cette action conforme au décret sur les marchés publics et par conséquent préserver la régularité de la procédure de publication ;
- Tenir les séances publiques des commissions d'appels d'offres chargées de l'ouverture des plis, à huit clos au lieu indiqué desdites séances ;
- Suspender l'obligation de la présence du représentant du Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration (MEFRA) aux commissions d'ouverture des plis des EEP soumis au contrôle préalable. Cette disposition, bien qu'elle concerne l'administration, permet de valoriser et évaluer les offres et ne pas annuler les appels d'offres pour vice de la procédure ;
- Favoriser le recours à la voie électronique dans l'échange de l'information et la communication des documents. A travers cela, la communication devient plus rapide et épargne aux entreprises les déplacements physiques pour dépôt des documents ;
- Autoriser le recours au dépôt par voie électronique, sans disposer des certificats de signature électronique, des factures et documents de paiement au niveau de la plateforme de gestion de la dépense publique (GID) hébergée au niveau de la Trésorerie Générale du Royaume. Les délais de paiement seront ainsi réduits pour les entreprises ne pouvant pas déposer des factures papier et n'ayant pas la possibilité de les déposer via la plateforme électronique ;
- Autoriser le dépôt électronique des offres au niveau du portail des marchés

publics même si les démarches pour avoir le certificat électronique n'ont pas été effectuées ou n'ont pas encore abouti au moment de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire. Cela permet aux entreprises de déposer leurs offres sans avoir de comptes au niveau du portail des marchés et garantir ainsi l'égalité des chances ;

- Inviter les maîtres d'ouvrages à accepter les demandes d'invocation de la force majeure pour reporter les délais d'exécution selon le délai de confinement sans tenir compte du délai de sept jours accordé aux entreprises pour ces cas. Cette mesure évite la pénalisation des entreprises du fait du prolongement des délais d'exécution qui sont allongés du fait de l'état d'urgence sanitaire. La demande de prolongation du délai d'exécution est établie à l'initiative de l'entreprise ;

- Inviter les maîtres d'ouvrage à recourir éventuellement aux mécanismes d'ajournement des délais par des ordres d'arrêt et de reprise. Cette disposition entraîne le même effet que la précédente mais elle est prise à l'initiative des maîtres d'ouvrage. En effet, le CVE a donné ces deux options aux maîtres d'ouvrage et aux entreprises pour convenir ensemble à l'option la mieux appropriée pour les parties ;

- Inviter les comptables publics à prendre toutes les diligences nécessaires pour accélérer le processus de paiement. A ce titre, ils doivent accepter les copies des pièces justificatives transmises par voie électronique et recevoir les pièces originales après la levée de l'état d'urgence ;

- Rassurer les Entreprises que l'Etat reste soumis aux délais de paiement réglementaires et aux intérêts moratoires en cas de retard de paiement. En effet, l'administration n'a pas le droit d'invoquer

l'état d'urgence sanitaire pour retarder le paiement.

S'agissant de la deuxième catégorie de mesures relative aux aménagements des dispositions procédurales internes à l'administration, il a été décidé ce qui suit :

- Les Etablissements et Entreprises Publics dont les budgets ne sont pas encore, à la date de la déclaration de l'état d'urgence, approuvés par les instances délibérantes sont autorisés à continuer d'engager leurs dépenses ;

- Les ordonnateurs peuvent, sous leurs responsabilités, adopter les procédures d'engagement appropriées notamment en matière de marchés par appel d'offres, marchés négociés et bons de commande sans limitation de plafond ;

- La suspension du visa préalable des contrôleurs d'Etat pour les dépenses soumises au contrôle préalable ;

- Autoriser les copies scannées et transmises par voie électronique, comme pièces justificatives de paiement. Les originaux de ces pièces doivent être remis à la fin de la période de l'état d'urgence sanitaire. Tous les dossiers seront soumis aux vérifications et contrôles nécessaires ;

- Les comptables publics ont été invités à prendre toutes les diligences nécessaires pour accélérer le processus de paiement en se limitant aux pièces transmises par voie électronique.

Pour la troisième catégorie de mesures, le décret n° 2-20-270 relatif aux modalités d'exécution des dépenses du Ministère de la Santé accorde des dérogations au Ministère de la santé notamment pour :

- Etablir des bons de commande sans limitation de plafond et par opération ;

- Etablir des marchés négociés sans publicité, sans mise en concurrence et sans certificat administratif pour justifier ce choix ;

- Dispenser les dépenses du ministère du contrôle de régularité de dépenses publiques.

Il est à préciser que la période de l'état d'urgence sanitaire est prolongée jusqu'au 20 mai 2020. Ce nouveau délai, et éventuellement d'autres, va créer une nouvelle situation pour la commande publique. En effet, en cas d'impossibilité de continuer l'exécution pendant 30 jours, l'entreprise doit examiner avec le maître d'ouvrage les incidences contractuelles respectives pour les deux parties. Aussi, si la situation dépasse 60 jours, le marché peut être résilié à l'initiative du maître d'ouvrage ou à la demande de l'entrepreneur.

Qu'en est-il aujourd'hui des comportements des entreprises et des maîtres d'ouvrage par rapport à ces deux situations ?

Les entreprises doivent échanger, électroniquement, avec l'administration, les EEP ou les collectivités territoriales pour traiter de toutes questions relatives aux commandes publiques impactées par le délai d'urgence sanitaire et arrêter les dispositions réciproques à prendre.

A cet effet les EEP sont invités à développer et renforcer les services digitalisés afin d'alléger les procédures. Ils doivent améliorer les transactions administratives digitalisées des citoyens et des entreprises en adoptant un bureau d'ordre digitalisé tel que recommandé, entre autres, par l'Agence de Développement Digital. Cette nouvelle mesure interpelle les entreprises qui doivent se projeter dans l'air de la digitalisation.

Le Gouvernement marocain a ainsi pris plusieurs dispositions en examinant minutieusement les différentes dispositions procédurales pouvant constituer un frein à la réactivité et l'efficacité de l'Etat. Il a aussi prévu les dispositions à même d'épargner les entreprises des conséquences négatives sur les commandes publiques notamment les pénalités de retard résultant de l'allongement des délais d'exécution et l'allègement de la pression sur la trésorerie en accélérant et en facilitant le processus de paiement. Il a ainsi instauré les mécanismes dérogatoires aux textes encadrant la commande publique notamment :

- Le décret n° 2-12-349 du 8 Joumada Ier 1434 (20 mars 2013) ; relatif aux marchés publics Vu le décret royal n°330-66 du 10 moharrem 1387 (21 avril 1967) portant règlement général de comptabilité publique, tel qu'il a été modifié et complété ;

- La loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes.

En conclusion, il faut noter que cette crise de COVID-19 a permis i) d'accélérer le processus de la digitalisation et d'échanges électroniques dans la relation des opérateurs économiques avec l'administration et les EEP, ii) de pousser à la simplification de certaines procédures liées aux marchés publics et iii) de rester à l'écoute pour toutes autres mesures d'urgence initiées par le Comité de Veille Economique en direction des différents opérateurs et acteurs concernés par la commande publique.

Liste des circulaires concernées par les mesures de simplification

- Circulaire n° 2138/E du 26 mars 2020 (en arabe) relative à l'accélération des processus de paiement ;
- Circulaire n° C9/20/DEPP du 31 mars 2020 relative aux mesures d'accompagnement au profit des EEP pour assurer la souplesse dans la gestion pendant la période de l'état d'urgence sanitaire ;
- Circulaire TGR/DR/DRRCI/DR/n°9 du 02 avril 2020 relative à la simplification de certaines procédures liées aux marchés publics des EEP et des collectivités territoriales ;
- Circulaire TGR/DR/DRRCI/DR/n°10 du 14 avril 2020 relative aux délais d'exécution
- Circulaire n°01/2020 du 16 mars 2020 (en arabe) relative aux mesures préventives contre la propagation de la pandémie au niveau des administrations, EEP et collectivités totales.
- Circulaire n° C32/20/DEPP du 05 mai 2020 relative aux services digitalisés des EEP

Comptabilité privée et action publique

Les transformations de l'Etat et du capitalisme

Corine Eyraud

La Découverte «Revue Française de Socio-Économie»/2020/ Hors-série

À travers l'analyse de l'adoption par l'État d'une comptabilité d'entreprise, cet article dresse un tableau des transformations de l'État français au cours de la dernière décennie. En mettant en évidence de nouveaux circuits économico-financiers, il montre la nécessité de penser ensemble transformations de l'État et transformations du capitalisme.

Private Accounting and Public Action. The Transformations of the State and of Capitalism

Through an analysis of the French State's adoption of a private-sector accounting system, this article maps out the changes the French State has undergone over the last decade. By highlighting new economic and financial circuits, it shows the necessity of considering the transformations of the State together with the transformations of capitalism.

Introduction

Depuis les années 1990, de plus en plus d'États à travers le monde connaissent une transformation majeure de leur système de comptabilité : ils passent d'une comptabilité publique spécifique à une comptabilité privée d'entreprise. C'est le cas de la France avec l'entrée en vigueur de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) au 1er janvier 2006.

Le premier type de comptabilité a pour fonction essentielle le contrôle budgétaire et la prévention des fraudes et détournements. Pour ce faire, il retrace très finement les entrées et sorties de fonds publics, mais fait figurer les stocks en volume (tant d'hectolitres de carburant, etc.) et les biens immobiliers et mobiliers sous forme de listes.

La comptabilité d'entreprise est une comptabilité patrimoniale qui valorise monétairement tous les actifs (immobilisations, stocks, créances et disponibilités) et tous les passifs (dettes et provisions), et élabore un bilan qui retrace la situation patrimoniale de l'entité considérée. Elle met en correspondance les charges et les produits d'une même période afin de calculer un revenu : un profit ou une perte. Ce principe est à la base de l'élaboration du compte de résultat. Ce type de comptabilité permet de construire l'entreprise comme une entité autonome tant de ses propriétaires que des autres entreprises. Elle permet également « d'évaluer et de vérifier les chances et succès productifs en comparant le montant monétaire de la totalité des biens productifs au début d'une opération à but lucratif aux biens productifs à la fin de l'opération » [Weber, 2003, p. 137]. En ce sens et comme Marx, Sombart et Weber l'ont noté, elle institue les deux fondamentaux de

l'entreprise capitaliste (entité patrimoniale et résultat économique) et est l'une des conditions de possibilité du développement du capitalisme moderne. Alors que viennent faire ces fondements et conditions du capitalisme au cœur des États contemporains ?

Cet article fait le pari que la comptabilité peut être, pour le sociologue, une entrée heuristique dans l'étude de phénomènes et de processus plus larges. La comptabilité est un type particulier de quantification ; comme tout dispositif de quantification, elle véhicule des valeurs et des représentations, en ce qui la concerne des représentations de ce qu'est l'entreprise, de ce qui lui est interne (ses objectifs) et de ce qui lui est externe [Eyraud, 2003 ; Chiapello, 2008]. Elle s'inscrit, qui plus est, dans une organisation du travail, dans des professions, dans un mode particulier de contrôle et de régulation, et donc dans des relations de pouvoir entre acteurs individuels et collectifs. Elle n'est finalement pas un objet inerte : elle peut avoir des effets en termes de représentations sociales et de modes d'action, ici publique.

Un changement aussi radical de dispositif comptable pour l'État français doit donc pouvoir nous informer sur les transformations en matière de conception de l'État, de ses objectifs et raisons d'être, et de la manière dont il doit être géré. Un dispositif de quantification n'est en même temps qu'un élément d'une configuration plus globale : la réforme comptable est une partie, certes importante, mais une partie seulement, de la LOLF ; plusieurs mesures fortes de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) sont liées à la nouvelle comptabilité, telles que les externalisations officiellement décidées sur la base d'une comparaison des coûts de

l'activité en régie avec celle réalisée par une entreprise extérieure. Il faut donc analyser le contexte de déploiement du nouveau dispositif et les usages qui ont pu en être faits. C'est sur la période 2005-2012 que se centre cette recherche. Afin de mettre en évidence l'esprit et le mode d'organisation et de fonctionnement de l'État que promeuvent ces deux réformes, celles-ci sont étudiées d'un point de vue général ; afin de saisir leurs implications et modalités concrètes est étudiée leur application dans le champ de l'enseignement supérieur et la recherche (ESR). Nous ne présentons ici que les résultats globaux de cette recherche.

La première partie de l'article dresse un tableau des transformations de l'État telles qu'elles sont apparues tout au long de ce travail. La deuxième partie porte son regard sur les usages et les effets du nouveau dispositif comptable. La dernière partie met en évidence, à travers l'analyse de l'ESR, de nouveaux flux économique-financiers entre acteurs publics et acteurs privés et appelle ainsi à penser ensemble transformations de l'État et transformations du capitalisme.

1. La nouvelle comptabilité comme traceur des transformations de l'État

Ces transformations se posent en premier lieu en termes de pertes de spécificités par rapport au secteur privé. Le phénomène est très net du point de vue comptable, l'État a adopté les fondamentaux du dispositif d'entreprise : comptabilité patrimoniale et en droits constatés permettant l'élaboration d'un bilan et d'un compte de résultat. En choisissant de ne pas valoriser l'éducation, la recherche, la santé comme des investissements ou des capitaux,

mais seulement les dépenses afférentes comme des charges, l'État a repris à son compte une conception de l'entité comptable en tant que pure « entité économique » et la vision du rôle du capital et du travail dans la production de richesse fondatrice du capitalisme : le travail en tant que charge, seul le capital financier est producteur de richesse. L'État a largement adopté les IFRS (International Financial Reporting Standards), « les normes comptables internationales, instruments du capitalisme financier », étendant même par rapport à elles le champ d'application de la valeur de marché. Il a adopté les modes de contrôle de la grande entreprise, le « contrôle interne » fondé sur les notions de risque et de traçabilité, et les modes de travail qui l'accompagnent : découpage de l'entité en fonctions, elles-mêmes décomposées en processus formalisés. L'État a également adopté les progiciels de gestion intégrée (PGI), systèmes d'information produits par le secteur privé en fonction de ses préoccupations et modes de gestion, qui ont des effets de rapprochement en matière de procédures de travail, en particulier comptable [Eyraud, 2013, p. 65-71]. Et l'on assiste finalement à l'importation du vocabulaire du privé, celui de l'audit (risque, traçabilité, réingénierie des processus, cartographie des risques...) et celui des PGI (société, filiale...). Pour ces différents éléments, il s'agit d'adoption et non d'un simple rapprochement : l'État, pour reprendre une expression présente dans plusieurs entre-tiens, « s'aligne sur le lieu commun » qu'est l'entreprise. L'évolution de l'État français est ainsi marquée, tant au niveau comptable que juridique, donc finalement au niveau normatif, par sa banalisation, par le déclin

de son domaine d'exception.

De manière plus générale, on peut mettre en lumière les philosophies à la base des réformes de l'État français de ces vingt dernières années. La LOLF, et celles avant elle, est très proche du deuxième esprit du capitalisme [Boltanski, Chiapello, 1999] dans sa critique de la bureaucratie et dans les solutions avancées : direction par objectifs, autonomie et contractualisation. La RGPP approfondit ces principes, mais correspond également à la pénétration dans l'État du troisième esprit du capitalisme, de ses principes et outils (lean management, travail par projets, efficacité et orientation vers l'utilisateur-client), tout comme des conceptions de l'acteur (postulat de l'acteur instrumental rationnel) et des relations entre acteurs portées par les théories microéconomiques et en particulier la théorie de l'agence. Il s'agit clairement d'un rapprochement avec l'esprit et les modes d'organisation du secteur privé.

Le rapprochement s'est également produit au niveau des élites, non plus par le pantouflage de la fonction publique vers des postes de direction du secteur privé, mais par un nouvel âge de la noblesse d'État qui arrive à l'ENA par HEC, tandis que la jonction entre les grandes entreprises de conseil anglo-saxonnes et les élites administratives françaises se fait progressivement à partir des années 1990 pour se développer rapidement tout au long de la RGPP [Berrebi-Hoffman, Grémion, 2009 ; Henry, Pierru, 2012 ; Garrigou, 2010]. Ce processus correspond à la pénétration d'acteurs dominants du capitalisme financier, porteurs du troisième esprit du capitalisme (cabinets d'audit et de

conseil), dans la réorganisation de l'État, et à l'ouverture pour eux de nouveaux marchés.

Finalement, la perte de spécificités est évidente ; l'histoire de ces vingt dernières années est marquée dans tous les pays occidentaux, même s'ils ne partaient pas de la même configuration, par un processus de dédifférenciation du secteur public. Le degré de cette dédifférenciation, et surtout ses effets, constituent un enjeu majeur : est-elle à même de défaire ce que l'exorbitance avait permis : « maintenir tout un secteur des rapports sociaux hors de la logique marchande » [Caillosse, 2010, p. 934] ?

Les transformations de l'État vont toutefois au-delà de ce processus de dédifférenciation. Les changements touchent également à la répartition des ressources entre acteurs publics eux-mêmes : entre universités plus ou moins bien dotées, plus ou moins prestigieuses, les choix en matière de modes de financement de l'enseignement supérieur et la recherche (financement à la performance, appels à projets d'excellence) ont renforcé les effets Matthieu ? Une recomposition des pouvoirs est également à l'œuvre au sein des entités publiques et en particulier des opérateurs de l'État (telle que la présidentialisation de la gouvernance des universités avec la loi sur les libertés et responsabilités des universités ou loi LRU). Les transformations concernent finalement la configuration «acteurs publics-acteurs privés», nous y revenons dans la dernière partie.

2. Une comptabilité sans usage... mais pas sans effets

Un des usages attendus de la nouvelle

comptabilité était de fournir des données aux gestionnaires publiques pour qu'ils puissent prendre des décisions fondées, en partie, sur des critères économiques. Or, comme l'énoncent la Cour des comptes et l'Assemblée nationale dans plusieurs de leurs rapports, les décisions économiques importantes pendant la RGPP - telles qu'externalisations, privatisations d'activités, partenariats public-privé - ne se sont pas fondées sur des données comptables ; la nouvelle comptabilité est ainsi, six ans après son adoption, largement restée sans usage. Mais cela ne l'a pas empêchée de produire des effets, de prendre part à des transformations.

L'adoption d'une nouvelle comptabilité a ainsi créé un nouveau champ d'activités, interne à l'État et aux entités publiques, externe à l'État avec de nouveaux marchés : formation des acteurs publics à la comptabilité d'entreprise, certification des comptes des établissements publics, progiciels de gestion et tout ce qui les accompagne (formation, maintenance, etc.).

La nouvelle comptabilité a également participé, avec le dispositif d'évaluation de la performance publique (indicateurs de performance), au changement des modes de contrôle et de régulation au sein de l'État et des entités publiques. « Le changement est important parce qu'il transforme assez radicalement les termes du contrôle administratif. Le recrutement des agents par concours et le respect des règles, principes ex ante au cœur de la bureaucratie idéale-typique, ne sont plus considérés comme des facteurs suffisants pour piloter les organisations publiques. La rationalisation des administrations passe désormais par des contrôles ex

post qui reposent sur le calcul et le contrôle des coûts ainsi que sur la surveillance des réalisations et des résultats de l'activité administrative » [Bezes, 2005, p. 32]. Il s'agit d'une forme de contrôle à distance, fondée sur le principe de l'agence, outil et modèle central du nouveau management public : « On a ici un schéma de pouvoirs en cascade, l'agent d'un niveau donné devenant, pour atteindre ses objectifs, le principal d'un agent inférieur. Chaque principal a donc intérêt à avoir pour agents des opérateurs capables d'obtenir de leurs subordonnés les résultats attendus. Ce qui peut contribuer à rendre compte de la tendance au renforcement du pouvoir des exécutifs gouvernementaux comme des directions des établissements, au détriment des législatifs et des conseils » [Vinokur, 2010, p. 498]. La nouvelle comptabilité fait ainsi partie d'un ensemble de dispositifs qui construit une nouvelle forme de responsabilité et produit une redistribution des pouvoirs au sein de l'État et des entités publiques. Ceci étant, le contrôle ex ante n'a pas disparu mais coexiste avec le contrôle ex post, l'administration connaît ainsi une double forme de contrôle, ce qui explique largement le processus de bureaucratisation vécu par de très nombreux fonctionnaires.

La nouvelle comptabilité a d'autre part contribué au renforcement de la croyance en la rationalisation de l'État ; elle a servi de justification, dans des discours de hauts fonctionnaires et de ministres, aux choix d'externalisations ou de partenariats public-privé. Ce rôle d'alibi, permettant de justifier les choix et les orientations prises par les dirigeants, a été repéré depuis longtemps dans le

champ de l'entreprise. Mais deux sociologues américains, Carruthers et Espeland [1991], vont plus loin et considèrent que Weber et Sombart n'ont pris en compte dans le lien entre développement de la comptabilité et développement du capitalisme moderne que le rôle technique de la comptabilité : ce qu'elle permet comme rationalisation des décisions quand elle est utilisée. Ils ont oublié son pouvoir rhétorique. Prenant appui sur le fait que jusqu'au XIXe siècle les comptes d'entreprise étaient souvent mal tenus et non équilibrés, Carruthers et Espeland suggèrent que les avantages techniques de la comptabilité ont été pendant longtemps moins importants que ses intérêts symboliques. La comptabilité, en tant qu'incarnation de la rationalité, est venue convaincre de la rationalité de l'entreprise. De ce point de vue, et en ce début de XXIe siècle, elle vient à point nommé prendre place dans un État en crise de légitimité, dans le cadre d'une conception de l'État comme devant faire preuve de son efficacité dans l'usage des deniers publics.

La nouvelle comptabilité a finalement contribué, comme notre analyse de la presse l'a montré [Eyraud, 2013, p. 249-253], à asseoir une conception de l'État en tant qu'acteur économique quasiment ou complètement comme les autres ; elle a ainsi participé à transformer les représentations de l'État.

L'usage répété, dans cette partie, des verbes «contribuer», «aider», «participer», «prendre part » montre clairement que l'effet d'ensemble n'est possible que si l'élément comptable ne reste pas isolé, mais trouve des alliés et forme corps avec eux ; la comptabilité

n'agit pas toute seule. C'est d'ailleurs de cette manière que Weber, et encore plus Braudel, considéraient son rôle dans le développement du capitalisme moderne.

3. Penser ensemble transformations de l'État et transformations du capitalisme

Les analyses des évolutions de l'État et celles de l'évolution du capitalisme sont aujourd'hui le plus souvent disjointes. Les premières sont le fait de politistes et se font en termes d'État managérial et/ou néolibéral ; les secondes sont plutôt le fait d'économistes hétérodoxes et se font en termes de capitalisme actionnarial ou financier. Les analyses en termes d'État néolibéral sont fondamentales, mais ne permettent pas de saisir les spécificités de cette forme d'État dans leur totalité. Les analyses en termes de capitalisme financier ont bien mis en avant ses éléments distinctifs, mais, ne met- tant pas à jour les nouvelles formes d'interdépendance avec l'État, elles sont en partie tronquées. On a d'ailleurs du mal à nommer cette nouvelle configuration «acteurs publics-acteurs privé ». Ramaux propose la notion de «capitalisme néolibéral » qui « permet de rendre compte de la cohérence d'ensemble du nouveau régime [...] marqué par le pouvoir accru de la finance, mais aussi plus globalement par la remise en cause générale de l'État social » [2012, p. 125]. Il est vrai que « néolibéral » fait penser à « politiques néolibérales » et réintègre ainsi le politique dans l'analyse du nouveau régime, mais peut-être moins directement l'État. Lebaron [2010] utilise, quant à lui, le terme de « capitalisme étatico-financier ». Sur la période 2005-2012, dépense et emploi publics n'ont pas cessé

d'augmenter ; la politique de réduction des effectifs dans les ministères a été largement contrebalancée par la croissance des effectifs dans la fonction publique territoriale et surtout dans les Établissements publics à caractère administratif (EPA). Ainsi, malgré les discours portés par les politiques néolibérales, ce qui a finalement été en jeu, au moins pour la France et avec la RGPP, ce n'est pas fondamentalement le retrait ou l'amointrissement de l'État ou du secteur public. Ce qui s'est joué essentiellement est de deux ordres. Il s'agit premièrement, de leur transformation interne : en termes d'esprit, de modes d'organisation, de relations entre les entités publiques, du poids des différents acteurs et de la répartition de l'argent public entre eux. Il s'agit deuxièmement de la transformation des relations entre acteurs publics et acteurs privés. L'analyse du champ de l'enseignement supérieur et la recherche prend ici toute sa dimension heuristique, car elle permet de révéler certains aspects de cette nouvelle configuration ; nous en retiendrons cinq.

Le premier concerne l'élaboration du cadre normatif de l'action économique privée et publique. La régulation comptable des activités du secteur privé a été pendant longtemps, en Europe continentale, le fait d'acteurs publics nationaux. Elle se fait aujourd'hui en grande partie sans les États ; l'Union européenne elle-même a confié à l'International Accounting Standards Committee (IASC), qui représente la profession comptable internationale, l'élaboration de ces normes. On observe ainsi un recours au privé pour la fabrication du droit [Chiapello, Medjad,

2007]. Les normes comptables internationales pour le secteur public, les IPSAS (International Public Sector Accounting Standards), adoptées ou servant de base à de très nombreux pays, sont quant à elles élaborées par un groupe multinational également issu des associations professionnelles de comptables libéraux, l'IPSAS Board. Ainsi, le régulé (le secteur privé) devient le régulateur, et le régulateur (les États) devient le régulé par les acteurs privés. Il s'agit d'une transformation évidente des rapports de force entre secteurs publics nationaux et acteurs privés internationaux et internationalisés, au profit de ces derniers.

On assiste, en second lieu, au développement du transfert à des acteurs privés du pouvoir de décider de l'affectation de fonds publics dans des domaines de l'action publique qui ne connaissent pas ou peu ce phénomène. C'est le développement des dépenses fiscales pour le financement de l'enseignement supérieur et la recherche: dons à des fondations universitaires par les entreprises ou les particuliers, et Crédit d'impôt recherche (CIR). Comme l'avance Vinokur, l'enjeu est « moins le volume du financement public que le pouvoir d'en décider l'usage » [2008, p. 4]. Ce transfert transforme les rapports de force au sein de la configuration, tout comme les modes d'action de l'État, voire des universités. Ainsi la société Soprema a fait un « don » de 2,3 millions à la Fondation de l'université de Strasbourg à l'automne 2014 sous forme de dotation en capital ; seuls les intérêts seront utilisés chaque année au soutien de projets de l'université, mais c'est Soprema qui décidera des projets qui seront financés. Non seulement ce n'est

pas l'État qui décide de l'affectation de l'impôt de 1,4 million qu'il n'a pas perçu, mais ce n'est pas non plus l'Université de Strasbourg qui va décider de la destination des intérêts de la somme placée.

Le troisième changement concerne la répartition des ressources entre recherche publique et recherche réalisée par les entreprises ; le CIR en est un exemple éloquent : depuis sa réforme en 2006, l'État rembourse aux entreprises 30 % de leurs dépenses de recherche jusqu'à 100 millions de dépenses, et 5 % au-delà. Le CIR bénéficie surtout aux grandes entreprises et aurait largement bénéficié au secteur des services (banques, assurance, conseil...). L'État n'en gère pas l'augmentation (comme pour toute dépense fiscale) et donc ne gère pas ses diminutions d'entrées fiscales. Pour 2014, le CIR représenterait au moins 5,5 milliards, soit plus de deux fois la dotation (masse salariale incluse) du CNRS, et plus du triple des frais de fonctionnement alloués par le ministère à l'ensemble des établissements universitaires.

Le quatrième processus concerne l'ouverture de nouveaux marchés sur fonds publics, et plus largement la répartition entre l'argent dévolu aux services du public (l'enseignement par exemple dans une université) et celui consacré au paiement de prestations à des cabinets d'expertise comptable ou de conseil. La loi LRU, votée au cours de l'été 2007, a ainsi prévu la certification des comptes des universités par un commissaire aux comptes, soit un cabinet privé, et non pas, comme pour l'État, par la Cour des comptes ou une Cour des comptes régionale, ce qui était tout à fait envisageable. La certification de

l'ensemble des universités françaises a un coût d'environ 50 millions annuels (chiffre 2012), soit un peu plus que l'équivalent annuel d'une mesure phare du ministère Pécresse, le Plan licence, visant à améliorer la réussite en premier cycle, et un peu moins que le coût annuel de la création de 1000 postes d'enseignants-chercheurs (mesure du gouvernement Hollande). Les exemples de recours à des cabinets de conseil sont nombreux [Henry, Sinigaglia, 2014, p. 18] : l'Université de Strasbourg a commandé un audit avant sa fusion au cabinet Deloitte (580 000 euros), l'Université de Bordeaux a versé 250 000 euros au cabinet Ineum pour un accompagnement de sa candidature au pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES). On voit ainsi à l'œuvre l'ouverture de nouveaux marchés pour le secteur privé et les grands cabinets d'expertise comptable, d'audit et de conseil qui étoffent leur pôle « secteur public », sans parler du développement, plus ancien mais toujours d'actualité, des grands groupes informatiques ou d'édition scientifique [Pignard-Cheynel, 2005].

Le cinquième processus est très nouveau en France, et demande à être analysé en profondeur : l'argent pour l'enseignement supérieur et la recherche participe aujourd'hui à la financiarisation, entendue comme la croissance en volume du secteur financier.

Ainsi, une part de plus en plus importante des nouveaux fonds publics octroyés à l'ESR est placée sur les marchés financiers, les universités n'en touchant que les intérêts. C'est le cas du « Plan Campus » et des « Investissements d'avenir » dans le cadre du « Grand emprunt » : les projets sélectionnés donnent lieu à financement de l'État sous

forme essentiellement de dotations en capital placé en banque et dont les intérêts seuls profitent à ces projets. Le Grand emprunt consiste donc, pour l'essentiel de sa partie enseignement supérieur et recherche, à placer sur les marchés de l'argent que l'on a emprunté sur les marchés, ceci par l'intermédiaire des banques, et à en utiliser les intérêts (si tant est que le différentiel d'intérêt soit positif, mais il n'en est fait mention nulle part). Depuis décembre 2013, les entreprises peuvent, en outre, céder les créances qu'elles ont acquises auprès de l'État au titre du CIR à des établissements bancaires (et plus largement à des « organismes de titrisation ») ; autrement dit, cet argent peut être investi sur les marchés financiers avant même d'avoir été perçu et les créances du CIR servir de fonds de garantie aux sociétés financières. On comprend aisément que ce type de garantie soit recherché : l'État remboursera la créance CIR à l'entreprise (ou à l'organisme financier qui l'a acquise), c'est certain. Notons que si ce processus de participation de l'argent de l'ESR à la financiarisation est émergent en France, il est connu et beaucoup plus développé dans d'autres pays. On a ainsi pu parler de la « bulle des prêts étudiants » aux États-Unis qui représente 1 000 milliards de dollars, dont 80 % garantis par l'État.

Ces processus sont à la fois politiques et économiques. Ils transforment les rapports de force entre acteurs publics et acteurs privés. Le secteur privé international acquiert le pouvoir d'élaborer le cadre normatif de ses propres activités, mais également de celles des secteurs publics nationaux. Certaines nouvelles dépenses fiscales donnent la possibilité aux entreprises

d'orienter, voire de contraindre, l'action d'entités publiques ; les acteurs privés pénètrent ainsi au cœur du métier et des missions de ces dernières. Tandis que les cabinets de conseil réorganisent les modes d'organisation et de travail de services publics. Les montants financiers en jeu sont énormes, il est évident que l'on a affaire à un processus croissant de captation de ressources publiques par des intérêts privés, mais également d'intégration des entités publiques au monde économique. Les universités françaises deviennent ainsi des entités économiques dotées en capital, pouvant avec la loi LRU demander la propriété de leur patrimoine immobilier, et donc bientôt à même d'élaborer un bilan comptable. Leur intégration aux mondes bancaire et financier est entamée, même si c'est pour l'instant de manière très modeste, alors qu'elles en étaient auparavant complètement séparées.

Conclusion

L'analyse du nouveau dispositif comptable dans ses deux dimensions (genèse et usages) éclaire ainsi les transformations actuelles et en cours de l'État français. Ces transformations se posent en premier lieu en termes de pertes de spécificités ; nous avons affaire à un processus majeur de différenciation de l'État et du secteur public, l'adoption par l'État d'une comptabilité d'entreprise en est une belle illustration.

Les transformations de l'État vont toutefois au-delà de ce processus de différenciation.

Dimension économique, dimension politique, transformations internes à l'État et transformations de ses relations aux secteurs et acteurs privés sont intrinsèquement liées. Ces

transformations sont profondes, mais sont, dans le même temps, restées en France relativement limitées par rapport à ce qu'ont connu, par exemple, la Grande-Bretagne ou la Nouvelle-Zélande. Limitées dans le sens où l'indivisibilité de l'État n'a pas fondamentalement été mise en question : l'État n'a pas été, comme dans ces deux pays, découpé en agences indépendantes réalisant bilan et compte de résultat. Limitées également, car la dimension et les contours de l'État et du secteur public n'ont pas foncièrement bougé. Limitées finalement, car on n'a que peu touché à la noblesse d'État, c'est elle qui reste essentiellement en charge des réformes de l'État, même les plus techniques telles que la nouvelle normalisation comptable. Le travail sur l'État et ses institutions n'intègre, en France, quasiment pas le pouvoir législatif. Il reste essentiellement l'œuvre de la haute fonction publique, même si cette dernière est bien évidemment diverse, qu'il y a des rapports de force en son sein, qu'elle connaît des transformations, et a été en partie contournée ou «aiguillonnée», pendant la RGPP, par les cabinets de conseil privés.

C'est finalement, en matière de transformations de l'État français, un tableau contrasté et nuancé qui ressort de ce travail.

Les processus mis en évidence dans la dernière partie de cet article montrent néanmoins la nécessité de penser ensemble les transformations de l'État et celles du capitalisme. Si, en plus de ces processus, l'on prend en compte les changements en matière de répartition des ressources entre acteurs publics qui viennent renforcer les effets Matthieu,

on voit bien qu'est à l'œuvre une modification de la répartition des ressources publiques entre groupes sociaux. Suleiman le notait déjà en 2003 d'un point de vue international : de nombreuses propositions du Nouveau management public « n'ont pas grand-chose à voir avec la bureaucratie elle-même et beaucoup avec la redistribution des ressources » [p. 20].

James Galbraith analyse ce processus, bien plus développé aux États-Unis qu'en France, en termes de développement d'un État prédateur : « L'État prédateur est un système économique au sein duquel des secteurs entiers ont été construits pour festoyer aux dépens d'institutions publiques initialement mises en place à des fins d'intérêt public, et qui servaient en grande partie la classe moyenne » [2009, p. 212]. Il note lui aussi pour les États-Unis que l'enjeu, malgré les discours, n'est pas la réduction de l'État : « Nous ne voyons pas des conservateurs "réduire l'État" par fidélité à leurs principes. Nous voyons des prédateurs détourner des ressources publiques au profit de leurs amis et protégés » [2009, p. 20]. Supiot parle, dans le même sens, de « privatisation de l'État providence » [2010, p. 45-57]. Pour l'enseignement supérieur et la recherche, ce sont les grands groupes d'entreprise, le secteur du conseil et de l'audit, le secteur informatique, celui de l'édition scientifique et le secteur bancaire qui sont les grands gagnants de ces processus de réorientation des ressources publiques.

Une part de l'intervention publique a toujours été, si nous reprenons la terminologie marxiste, « au service du capital », tandis qu'une autre était

« proprement anticapitaliste », maintenant tout un secteur des rapports sociaux en dehors de la logique marchande. L'évolution actuelle se caractérise par le développement de la part au service du capital et une attaque de la part anticapitaliste, développant qui plus est les pratiques de prédation en son sein. La dernière décennie est ainsi marquée, en tout cas en France, non pas par un désengagement financier de l'État vis-à-vis des services publics, mais par une captation de plus en plus importante des ressources publiques par des intérêts privés. Ces constats nous engagent à une remise en perspective historique et internationale du rôle de l'État dans le développement du capitalisme et dans le processus même d'accumulation.

Impact social et économique de la crise de covid-19 au Maroc

Auteurs : Haut-Commissariat au Plan, Système des Nations Unies au Maroc et Banque mondiale/Juillet 2020

La présente Note Stratégique a été réalisée dans le cadre d'une collaboration entre :

- *Le Haut-Commissariat au Plan (HCP) ;*
- *Le Système des Nations Unies au Maroc (SNUD) ;*
- *La Banque mondiale (BM) ;*

Représentés par les auteurs suivants pour le compte du HCP, du Système des Nations Unies et de la Banque mondiale :

- *Amal Mansouri, Haut-Commissariat au Plan (HCP) ;*
- *Oumayma Raimi Rodé, Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ;*
- *Paula Arranz Sevillano, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) ;*
- *Aziz Jaid, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA) ;*
- *Younes Benmoumen, Bureau du Coordonnateur Résident du Système des Nations Unies au Maroc (BCR) ;*
- *Vasco Molini, Banque mondiale (BM)*

AVANT PROPOS

Depuis le début de la crise sanitaire, le Haut-commissariat auprès des entreprises et deux autres auprès des ménages. Les résultats de ces enquêtes ont apporté un éclairage sur les

comportements des ménages et des entreprises face à la pandémie COVID-19 ainsi que sur le coût du confinement pour au Plan (HCP), en charge de la collecte, de la production et de l'analyse des informations économiques, démographiques, et sociales au Maroc, a continué de produire et de diffuser en temps réel, les indicateurs mensuels et trimestriels aux normes internationales et à des coûts soutenables pour les finances publiques. Le HCP a réalisé quatre enquêtes spécifiques à cette crise, dont deux ont été menées l'économie marocaine. Le HCP a continué également d'assurer le suivi régulier de la situation économique au niveau trimestriel et annuel, publiant trois analyses de conjoncture sur un horizon de trois mois et le budget économique exploratoire. Durant la période de confinement, le HCP a également diffusé les résultats de ses études sur les scénarios d'évolution de la pandémie COVID-19 au Maroc suivant trois stratégies de déconfinement.

Dans le contexte de la crise mondiale actuelle, l'OMS guide la réponse des Nations Unies à l'échelle mondiale à mesure que la communauté internationale des donateurs et des acteurs du développement de chaque pays organise ses efforts pour dépasser la crise. Un groupe de travail « Task Force » a été mis en place par les Agences du Système des Nations Unies au Maroc et la Banque mondiale sous le leadership du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et du Haut-

Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) pour apporter un appui stratégique à la réponse du pays face à l'impact économique et social de la crise comme suit : (i) évaluation de l'impact de la crise pour éclairer la prise de décision et la priorisation ; (ii) effort coordonné pour maximiser l'appui efficace à la réponse nationale ; et (iii) analyse en continu des besoins qu'une action intégrée internationale pourrait soutenir. Le présent document est une note stratégique qui présente des résultats et des recommandations pour accompagner la prise de décision et l'établissement de priorités d'action. Cette synergie est aussi un exemple où les agences onusiennes sont « Unies dans l'action » pour soutenir les efforts de développement et renforcer la cohérence, l'efficacité et l'efficacité du Système des Nations Unies au Maroc.

INTRODUCTION

En l'espace de quelques mois, les pays du monde entier se sont précipités pour contenir la propagation de la pandémie de COVID-19, un virus dont les dommages et la vitesse de propagation questionnent les systèmes de santé, les stratégies politiques, les modes de travail, les modes de consommation et la résilience des communautés, partout si peu préparées à voir leur quotidien bouleversé si rapidement. Avec un nombre total de 25.574 membres du personnel de santé, selon la carte sanitaire du Ministère de la Santé, y compris dans le secteur privé, le Maroc a pris des mesures rapides et efficaces pour augmenter le nombre de lits de soins intensifs de 1.640 à 3.000 lits. La stratégie du pays d'augmenter progressivement sa capacité à tester la population et à rechercher les contacts potentiels, de mettre en œuvre des restrictions de voyage puis de fermer ses frontières, d'exiger des citoyens

de limiter leurs déplacements et de porter un masque, puis d'entrer et de rester en confinement, s'est avérée efficace pour limiter la propagation du virus.

Le Maroc a enregistré son premier cas de COVID-19, le 02 mars 2020. Les autorités marocaines ont décrété l'état d'urgence sanitaire le 20 mars alors que le pays ne comptait qu'une dizaine de cas. Depuis, la pandémie a suivi une évolution tendancielle maîtrisée, avec un taux de croissance quotidien moyen de l'ordre de 5,5%, une faible prévalence moins de 1% et un taux de létalité moyen de 4% pendant la période de confinement. Après trois mois d'un confinement strict, les indicateurs épidémiologiques ont favorisé un déconfinement progressif par zone à partir du 10 juin 2020. Selon les données publiées par le Ministère de Santé, le nombre d'infections s'est établi, à la veille du déconfinement, à 8508 cas confirmés de coronavirus, dont 732 cas actifs et 211 décès. Le taux de létalité a atteint 2,48% et le nombre des rétablis a poursuivi son amélioration, s'établissant à 89% des cas affectés. Ces tendances ont été favorisées par une stratégie sanitaire et sécuritaire visant à contraindre l'évolution de l'épidémie et maintenir un fonctionnement continu du dispositif sanitaire. Après le déconfinement, la situation pandémique a évolué rapidement avec l'apparition d'un ensemble de clusters industriels et familiaux, qui ont augmenté le taux d'incidence et induit une hausse du nombre de cas cumulés depuis le début de la crise jusqu'au 30 juin à 12533 cas confirmés.

Par ailleurs, l'expérience collective mondiale de la crise montre maintenant que la pandémie de COVID-19 nécessite une stratégie à long terme afin de renforcer la résilience des composantes humaine, logistique, socio-économique et environnementale de nos systèmes pour

dépasser les vulnérabilités préexistantes, les pertes de revenus et les conditions sociales inégales. Au Maroc, des mesures strictes, des efforts de compensation financière étendus, ainsi qu'une démonstration continue de solidarité et d'espoir des communautés et des individus ont permis, dans une certaine mesure, d'atténuer les effets de la crise. Certains secteurs ont cependant été fortement impactés comme notamment le tourisme, les transports, les activités culturelles et événementielles, mais aussi, de manière transversale, le secteur informel (beaucoup plus difficilement mesurable), dont les travailleurs sont parmi les plus affectés par les conséquences négatives de la crise. La réponse nationale rapide a permis, à la fin du mois de mai, d'augmenter le nombre de ménages bénéficiaires des aides monétaires destinées aux travailleurs du secteur informel pour atteindre 5,5 millions de ménages **selon la Loi de Finance rectificative**

UNE REPOSE MONDIALE CONCERTÉE EST NECESSAIRE : QUEL RÔLE POUR LE MAROC EN AFRIQUE ?

Le Secrétaire Général des Nations Unies estime qu'une réponse multilatérale à grande échelle, coordonnée et globale, représentant au moins 10% du PIB mondial est plus que jamais nécessaire. En collaboration avec ses partenaires, le Système des Nations Unies œuvre pour garantir avant tout que des vies soient sauvées, que des moyens durables de subsistance soient établis et que l'économie mondiale, les personnes que nous servons et l'équilibre environnemental de notre planète ressortent plus forts de cette crise tout en se rapprochant de la réalisation des **Objectifs du Développement Durable, les ODD.**

Les efforts du Maroc en faveur des **ODD**, notamment du développement humain et de

la lutte contre les changements climatiques constituent une base solide pour une sortie de crise qui redéfinirait les systèmes en place et proposerait un nouveau modèle de développement durable, inclusif et équitable. Le 25 mars 2020, le Secrétaire Général des Nations Unies a lancé un plan mondial coordonné de réponse humanitaire de 2 milliards de dollars pour lutter contre le COVID-19 afin de contenir la propagation de la pandémie ; lutter contre la détérioration des droits humains, de la cohésion sociale et des moyens de subsistance ; et protéger les plus vulnérables. Le 31 mars 2020, au lancement du rapport du Secrétariat Général: "Responsabilité partagée, solidarité mondiale : Répondre aux impacts socio-économiques de COVID-19", le Secrétaire Général exprime la nécessité d'une réponse mondiale concertée : « coordonnée, décisive, inclusive et innovante (...) et un soutien financier et technique maximal pour les personnes et les pays les plus pauvres et les plus vulnérables ».

Le rôle et la place du Maroc en Afrique positionnent le pays comme un exemple de réponse rapide et efficace contre la pandémie dont certains éléments pourraient être adaptés aux différents contextes des pays africains. Une solidarité régionale et un échange de bonnes pratiques (à la fois sanitaires, sécuritaires et logistiques) associé à un dialogue politique de coopération Sud-Sud renforcée pourraient permettre de limiter la propagation de la crise sur le continent et renforcer la pertinence régionale du modèle marocain empreint de rigueur, d'innovation et d'expérimentation de nouvelles approches. UNECA rapporte un premier exemple de coordination africaine : l'initiative des Ministres africains des finances qui estime que l'Afrique nécessiterait 100 milliards de dollars supplémentaires pour optimiser la réponse immédiate du continent

DRRCI/DRE/SD

en recommandant la levée immédiate de tous les paiements d'intérêts sur l'ensemble de la dette estimée à 44 milliards de dollars US pour 2020.

Par ailleurs et sur instructions royales, le Maroc a apporté une aide médicale à 15 pays africains (Burkina Faso, Cameroun, Comores, Congo, Eswatini, Guinée, Guinée-Bissau, Malawi, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, Sénégal, Tanzanie, Tchad et Zambie) à travers l'envoi de 8 millions de masques, 900.000 visières, 600.000 coiffes, 60.000 blouses, 30.000 litres de gel hydro-alcoolique, 75.000 boîtes de chloroquine et 15.000 boîtes d'azithromycine. Ces équipements de protection et d'aide médicale sont fabriqués au Maroc par des entreprises marocaines et sont conformes aux normes de l'OMS. Cette action s'aligne donc en toute cohérence avec la proposition du pays de créer une structure opérationnelle africaine commune pour faire face à la pandémie et à la manifestation de sa volonté d'accueillir le Centre africain de contrôle et de prévention des maladies (CDC), qui sera construit sous les auspices de l'Union Africaine.

ANALYSE DE L'IMPACT ECONOMIQUE AU MAROC

L'économie du Maroc est d'ores et déjà affectée par l'effondrement économique global, qui touche notamment l'Europe, son principal partenaire commercial. Les mesures de confinement pour faire face à la propagation de la pandémie montrent elles aussi des effets négatifs rapides sur l'économie. Ces circonstances se traduisent par des défis sans précédent pour le pays qui devait déjà faire face à une année agricole marquée par la sécheresse et laisse entrevoir que l'économie marocaine devrait fortement

souffrir de l'impact négatif de la pandémie. Selon le HCP, la croissance économique n'a pas dépassé 0,1% au premier trimestre de l'année. Cette faible croissance est imputable à l'accentuation de la baisse de la valeur ajoutée agricole à -5% et au ralentissement de l'industrie et des services marchands.

Au deuxième trimestre 2020, l'économie marocaine, sous confinement strict de la population pendant près de 10 semaines sur 13, a été confrontée à une baisse de la demande intérieure. La consommation des ménages, en volume, se serait repliée de 6,7%. Cette baisse aurait, particulièrement, concerné les dépenses des ménages en biens manufacturés, notamment celles de l'habillement et d'équipement ainsi que celles du transport, de la restauration et des loisirs. La demande extérieure aurait également flanché, entraînant une baisse de 25,1% du volume des exportations. Les importations se seraient, pour leur part, infléchies de 26,7%, impactées par le recul des achats des biens d'équipement, des produits énergétiques, des biens de consommation, des produits bruts et des demi-produits. Dans ces conditions, le repli du PIB aurait atteint -13,8% par rapport à la même période de 2019.

Par branche d'activité, la baisse de la valeur ajoutée se serait établie à -6,1% au deuxième trimestre 2020, dans l'agriculture, sous l'effet de la sécheresse. Le secteur tertiaire, principal moteur de la croissance économique, aurait régressé de 11,5%, pâtissant de la contraction des activités commerciales, de transport, d'hébergement et de restauration. Dans le secteur secondaire, les valeurs ajoutées de la construction, de l'électricité, du textile et des industries électriques et mécaniques auraient sensiblement diminué. Cette situation aurait particulièrement pénalisé les activités des

très petites et moyennes entreprises. Selon l'enquête premier passage, réalisée par le HCP en avril 2020 auprès des entreprises, 72% et 26% respectivement des unités de production en arrêt d'activité de façon temporaire ou définitive en avril ont été des TPE (très petites entreprises) et des PME (petites et moyennes entreprises).

En revanche, les entreprises opérant dans les mines, l'agroalimentaire et les industries chimiques auraient mieux résisté face aux effets de la pandémie. Les services non marchands auraient été également dynamiques, permettant ainsi d'amortir partiellement la baisse des autres activités.

Au troisième trimestre 2020, le repli de l'activité s'atténuerait progressivement, pour se situer à -4,1%, au lieu de -13,8% au deuxième trimestre. Ce mouvement serait principalement attribuable à la reprise des activités du commerce, du transport et des industries manufacturières. Au mois de juillet 2020, la deuxième enquête réalisée par le HCP auprès des entreprises a révélé que 86% de celles qui ont arrêté leurs activités pendant le confinement ont repris totalement et/ou partiellement leurs activités après le déconfinement. La reprise d'activité en rythme normal a concerné 40% des grandes entreprises, 35% des PME et 31% des TPE. Sur l'ensemble de l'année 2020, l'économie première depuis plus de deux décennies, sous l'effet conjugué de la sécheresse et de la pandémie. En effet, selon les prévisions annuelles du HCP, le PIB connaîtrait une contraction de 5,8% qui serait accompagnée par un creusement du déficit budgétaire à 7,4% du PIB. Le déficit courant devrait également s'aggraver, pour atteindre 6,9% du PIB.

Le retour de la croissance vers son sentier d'évolution s'opérerait

progressivement à partir de 2021, avec une hausse prévue du PIB de 4,4 % par rapport à 2020. Les activités non agricoles se redresseraient, affichant une progression de 3,6%, en ligne avec la reprise de la demande intérieure et extérieure, alors que le retour des conditions climatiques de saison favoriserait une hausse de la valeur ajoutée agricole.

Les différentes prévisions des organismes financiers internationaux, notamment la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International rejoignent globalement les projections du HCP. L'économie marocaine subirait le double impact des chocs économiques intérieurs et extérieurs

Selon la Banque mondiale, le PIB réel diminuerait de 4% en 2020. Bien que peu de secteurs soient épargnés, cette contraction est notamment due à la chute de la production des biens et services, la réduction des exportations, la perturbation des chaînes de valeur mondiales ainsi qu'au déclin du tourisme sous l'effet de la fermeture des frontières et des mesures restreignant la mobilité.

Les déficits jumeaux du Maroc devraient se creuser, mais rester gérables. En dépit de la baisse des importations, le déficit du compte courant s'accroîtrait pour atteindre, selon les estimations de la Banque mondiale, 8,4% en 2020, en raison du fort déclin des exportations, des recettes touristiques et des transferts de fonds.

En conséquence, le déficit budgétaire global se creuserait atteignant 7,5 % du PIB en 2020, un pourcentage similaire à celui projeté par le HCP et supérieur de près de quatre points aux prévisions antérieures à l'épidémie. Les dettes publique et extérieure

augmenteraient également, mais demeureraient soutenables

ANALYSE DE L'IMPACT SOCIAL AU MAROC

Au cours des vingt dernières années, le Maroc a réussi une réduction significative de la pauvreté monétaire, passée de 15.3% en 2001 à 4.8% en 2014 selon le HCP. Cependant, les nouvelles estimations de la Banque mondiale, basées sur le revenu par habitant, indiquent que l'incidence de la pauvreté¹ pourrait atteindre 6.6% en 2020. Par ailleurs, en raison de la crise économique et sociale déclenchée par le COVID-19, la proportion de personnes « vulnérables à la pauvreté » et/ou « pauvres » pourrait passer de 17,1% de la population en 2019 à environ 19.87% en 2020, soit 1,058 millions de personnes additionnelles.

Toutefois, des évaluations plus précises devraient être conduites pour mieux comprendre les effets de cette crise sur la pauvreté multidimensionnelle et les différents segments de la population et de l'économie marocaine. L'impact socio-économique de la crise sera sans doute ressenti en premier lieu et durement par les travailleurs du secteur informel qui représentent une grande majorité des marocains actifs et populations étrangères (migrants, réfugiés), et qui sont généralement employés dans des secteurs particulièrement vulnérables à la crise, comme le secteur du tourisme ou des transports, la vente au détail, ou encore la « gig économie » mais également par tous ceux dont le travail ne peut pas se faire à distance.

La crise risque d'affecter négativement l'emploi dans de multiples secteurs économiques, en raison de leurs

interconnexions avec également des implications en matière de sécurité sociale d'égalité de genre d'environnement et de stabilité macroéconomique.

LA REPONSE MAROCAINE FACE AUX EFFETS SOCIO-ECONOMIQUES DE LA CRISE

Outre des mesures de santé publique strictes qui ont permis au pays de réagir rapidement contre l'évolution de la pandémie, le Maroc a également mis en place le Fonds national COVID-19 (d'un montant de près de 3,3 milliards USD à la fin Mai) afin d'atténuer les impacts de la pandémie sur les entreprises et les ménages vulnérables tout en permettant des allocations de santé plus élevées. En plus des mesures monétaires, il pourrait permettre d'éviter la faillite d'un bon nombre d'entreprises, notamment les PME et sauver des emplois. Un comité de veille économique (CVE) a été mis en place au niveau du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme Administrative, chargé, d'une part, de suivre l'évolution de la situation économique à travers des mécanismes de suivi et d'évaluation rigoureux et, d'autre part, d'identifier les mesures appropriées en termes de soutien aux secteurs impactés. Le CVE a ainsi décidé d'un plan d'action à exécuter jusqu'à fin juin avec une première série de mesures et prépare un plan national de relance. Le pays a également préparé un projet de loi de finances rectificative, afin de rééquilibrer les comptes publics et soutenir les secteurs et les catégories fortement affectés par la crise.

UNE ATTENTION PARTICULIERE AUX PLUS VULNÉRABLES EST NÉCESSAIRE

Pourquoi est-il important de cibler les populations vulnérables ?

Le Maroc, à l'instar de nombreux autres pays dans le monde, peut tirer des enseignements de la mise en place en 1983-84 de programmes d'ajustement structurel (PAS), dont l'impact négatif sur les secteurs sociaux a demandé un effort de plus de 30 ans pour tenter de réduire les inégalités engendrées. Toutefois, la crise actuelle revêt un caractère unique qui remet également en question la viabilité et la priorité des réformes positives engagées par le pays sur le plan social face à une crise économique qui demandera probablement une réallocation des ressources financières. Le renforcement de la protection sociale semble alors être une réponse appropriée et viable aux impacts négatifs du COVID-19 sur les populations vulnérables opérant dans les différents segments de l'économie marocaine. Par ailleurs, la vulnérabilité des populations face à la crise concerne également l'accès aux services de base, en particulier la santé et l'éducation. A cet égard, l'UNICEF souligne que la priorité donnée au COVID-19 dans la réponse sanitaire peut affecter négativement l'accès aux soins de santé réguliers et primaires (vaccination, suivi de grossesse, etc.) ou encore la continuité de l'enseignement, déjà inégale entre les secteurs privé et public et entre les zones rurales et urbaines.

L'identification des personnes en situation de vulnérabilité multidimensionnelle est un élément clé de la réponse à la crise. Le Maroc dispose d'ores et déjà, à travers le dispositif du RAMED, d'une première base de données importante pour l'identification des personnes les plus vulnérables aux effets de la crise. Celle-ci a permis de recenser 15,1 millions de personnes (i.e. personnes disposant d'une carte RAMED, valide ou non) présentant un risque de vulnérabilité accrue. Des mesures sont déjà mises en place pour cibler cette population.

Protéger les segments vulnérables du marché du travail : une priorité.

La crise du COVID-19 a provoqué un choc sanitaire impactant directement le marché du travail. Comme expliqué plus haut, les travailleurs informels sont plus vulnérables à l'appauvrissement et aux maladies, ne bénéficiant pas des filets de sécurité sociale et des systèmes de soutien nécessaires s'ils perdent leurs moyens de subsistance. Il convient alors d'examiner les impacts de la crise sur le chômage, le sous-emploi, la pauvreté au travail, mais aussi l'impact différencié sur les groupes vulnérables comme les travailleurs indépendants, les travailleurs non-protégés et les personnes occupant des formes d'emploi atypiques, urbains et ruraux, notamment les jeunes et les femmes.

Une réponse inclusive doit aussi répondre aux besoins particuliers des migrants et des réfugiés.

À l'échelle mondiale, l'OIM et le HCR soulignent la nécessité d'inclure les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile dans les réponses nationales contre la pandémie, en accordant une priorité à la coordination des interventions d'assistance directe avec une approche systémique, soutenant les autorités nationales et locales. Au Maroc, la population enregistrée dans la base de données du HCR est, au 31 mai 2020, de 11.149 personnes dont 3.843 demandeurs d'asile et 7.306 réfugiés ayant besoin d'une protection. L'inclusion de ces populations dans les réponses nationales est primordiale pour soutenir leur résilience face à cette situation de crise, et ce, également dans l'optique de ne laisser personne pour compte en conformité avec la réalisation des ODD. Le HCP et le HCR ont mené du 02 au 07 juin 2020 une enquête- ménages auprès de 600

familles afin de mesurer l'impact de la crise COVID-19 sur les réfugiés. Une fois disponibles et communiqués, les résultats de cette analyse constitueront une importante référence pour cette note stratégique.

Il est primordial de tenir compte des vulnérabilités spécifiques des femmes et d'engager les femmes dans la réponse à la crise.

La crise risque d'aggraver les inégalités de genre. En effet, les femmes sont plus exposées aux risques de la crise et ont également **des besoins spécifiques de protection sanitaire et médicale** qui ne sont pas toujours satisfaits, notamment l'équipement, la sécurité psychologique et un environnement de travail adapté. Au Maroc, les femmes représentent 57% du personnel médical, 66% du personnel paramédical et 64% des fonctionnaires du secteur social. ONU Femmes rappelle que lorsque les systèmes de santé sont surchargés, **la charge des soins à domicile** est plus importante et incombe en grande partie aux femmes, qui ont consacré en moyenne six fois plus de temps au travail domestique que les hommes pendant la période de confinement. D'après la deuxième enquête réalisée par le HCP auprès des ménages durant la crise COVID-19, le temps moyen journalier alloué aux travaux ménagers au domicile (cuisine, vaisselle, linge...) est de 2h37mn, soit 33mn de plus par rapport à une journée normale avant le confinement (40 mn en milieu urbain et 23mn en milieu rural). Il est important ainsi **d'inclure les femmes dans la prise de décision et la conception des programmes de soutien**, pour promouvoir l'égalité des sexes dans les mesures budgétaires, d'amortissement et de relance.

Un transfert d'argent rapide est aussi nécessaire pour les femmes travaillant dans

le secteur informel. Les PME, les startups ou les coopératives dirigées par des femmes ont besoin de **soutien par le renforcement de leurs capacités et l'accès au marché, surtout durant les phases de restriction de mobilité, plus élevée pour les femmes.** Au Maroc, la participation des femmes à la vie économique compte parmi les plus faibles au monde (22% en 2018 vs 48% mondialement, dont 10% d'entrepreneuriat) avec un recul depuis 20 ans (29% en 2000). Les services de base pour les victimes de violences basées sur le genre ne fonctionnent qu'à capacité réduite à cause du confinement, cette note invite donc à une réflexion autour d'autres **outils innovants pour s'assurer que les femmes et les filles soient protégées contre les violences dans leur foyer.** Au Maroc, le taux de prévalence des violences domestiques est de 52%, soit 6,1 millions de femmes avant la crise et le monde observe aujourd'hui une tendance haussière. Enfin, la résilience communautaire dépend en grande partie des femmes ; **le dialogue communautaire devrait être renforcé pour inclure les voix des femmes dans la recherche d'une réponse de crise.**

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS DES AGENCES DES NATIONS UNIES

Comme le montre le graphique présenté en fin de note, le COVID-19 présente un risque systémique créant des vulnérabilités, renforçant les inégalités et entravant la réalisation des ODD. La pandémie du COVID-19 engendre non seulement une nouvelle crise économique et sociale, mais souligne aussi les lacunes existantes dans la manière dont les pays se préparent, réagissent et se rétablissent. Le Maroc devra agir rapidement et de manière intégrée pour mesurer et répondre à l'ampleur des changements dans la vie des individus et dans plusieurs secteurs de son économie, tout particulièrement le secteur informel.

Le Secrétaire Général des Nations Unies a présenté un cadre de réponse socio-économique immédiate au COVID-19 dans son rapport global, en mentionnant des principes généraux pour atteindre les ODD tout en répondant à la crise et en renforçant la préparation et la récupération. Ce Cadre recommande cinq pistes d'action prioritaires à explorer par les équipes pays des Nations Unies, lesquelles sont intégrées aux recommandations exprimées dans cette partie, soit :

1. La santé d'abord : cet axe répond à l'impératif de soutien aux systèmes de santé qui courent le risque d'être submergés. Ce soutien se formalise par un appui technique visant à assurer le fonctionnement régulier des services de santé et une allocation optimale des ressources en temps de crise, en ciblant notamment les populations les plus vulnérables. La présente note stratégique étant focalisée sur les aspects socio-économiques de la crise, elle n'intègre pas les mesures destinées spécifiquement aux services de santé, qui font l'objet d'un travail plus ciblé ;

2. La protection sociale et les services essentiels : cet axe renvoie à la nécessité d'assurer la continuité des services publics en situation de crise. En effet, les services à considérer ne sont pas uniquement sanitaires. Il s'agit de la continuité et du renforcement de l'inclusion des plus vulnérables, y compris des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants, dans les différents programmes de santé, des systèmes scolaires, des systèmes d'assistance juridique, ainsi que du soutien aux femmes victimes de violences basées sur le genre ;

3. La réponse et la relance économique : face à l'ampleur de la récession mondiale et de la montée du chômage, il est important pour les politiques économiques nationales de protéger l'emploi et de promouvoir l'inclusion dans les programmes nationaux d'insertion socio-économique, notamment des plus vulnérables, y compris des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants. Les pistes à envisager pour soutenir l'activité et protéger l'emploi sont nécessairement adaptées au contexte du pays, l'effort d'analyse et de diagnostic est donc une partie intégrante de la définition d'un plan de relance adapté, prenant en considération le genre, sans laisser pour compte les populations les plus vulnérables (travailleurs de l'informel, jeunes, migrants et réfugiés, entre autres) ;

4. Mesures macroéconomiques et collaboration multilatérale : cet axe renvoie vers l'éventail des politiques budgétaires, fiscales, commerciales et monétaires mises en place par les gouvernements pour amortir les effets de la crise. Cette réflexion ne saurait faire l'économie de la collaboration au niveau régional et multilatérale. La crise actuelle étant par essence transnationale, les politiques-pays fondées sur le « chacun-pour-soi » entraîneraient un effet sous-optimal, voire négatif ;

5. La cohésion sociale et la résilience communautaire : la crise met à l'épreuve la cohésion sociale et teste la résilience des communautés. Or, le capital social est la ressource qui assure la confiance entre les membres d'une société et vis-à-vis de ses institutions. Cet axe vise à promouvoir les mécanismes de participation et d'inclusion citoyenne et porte sur plusieurs niveaux d'intervention : la communication et la sensibilisation des populations, l'existence d'espaces de dialogue entre les

communautés et les autorités nationales et locales, ainsi que la prise en compte des attentes des communautés dans la formulation des politiques publiques.

Cette grille de lecture a ainsi été utilisée pour définir les recommandations suivantes propres au Maroc, lesquelles sont le résultat conjoint des consultations entre le Système des Nations Unies pour le Développement (SNUD) au Maroc, le Haut-Commissariat au Plan (HCP), la Banque mondiale et leurs partenaires.

Recommandation #1: Élaboration d'un nouveau modèle d'équilibre économique et de développement durable, aligné avec la réalisation des **ODD** et appuyé par un suivi des indicateurs déjà disponibles

Alors que le Maroc élabore un nouveau modèle de développement, le Système des Nations Unies et ses partenaires proposent d'apporter un soutien et un accompagnement à cette réflexion autour d'un nouveau modèle d'équilibre économique et de développement durable, aligné avec la réalisation des **ODD**, en tirant les leçons de la crise actuelle et en ne laissant personne pour compte.

Cette recommandation s'inscrit dans les axes 3 et 4 du Cadre de réponse socio-économique promu par le Secrétaire général des Nations Unies. Dans le contexte marocain, cette recommandation implique, dans un premier temps, de soutenir l'analyse d'impact de la crise sur les différents secteurs, l'appui à la planification de la réponse économique et sociale, ainsi que la gestion des ressources. L'appui du SNUD intégrera spécifiquement la prise en compte de l'atteinte des ODD à l'horizon 2030, sur la base des indicateurs

existants, lesquels prennent en compte les populations les plus vulnérables.

Recommandation #2: Innover dans la collecte et l'analyse des données contextualisées afin de ne laisser personne pour compte

Le Système des Nations Unies propose d'accélérer la mise en place de méthodes innovantes pour collecter, analyser et tirer des informations utiles des données socio-économiques marocaines, afin d'accompagner au mieux la prise de décision de manière éthique, scientifique et contextualisée. La digitalisation, l'Intelligence Artificielle et les nouvelles technologies en général sont déjà au centre de la compréhension de la crise à travers le monde et généreront aussi des enseignements selon l'expérience qui en est faite par les services gouvernementaux, les entreprises et la société civile marocaines.

Conscient que les données fiables et la transparence contribuent à la fois à l'amélioration des politiques publiques et à la confiance des citoyens, le Maroc a accompli des efforts significatifs de transparence et de gestion des données, ce qui renforce le respect des règles et l'acceptation des mesures par la population. Dans un contexte de pression accrue sur les ressources publiques, il est important de construire une compréhension commune et tangible, permettant de mesurer l'impact de la crise et des politiques visant à la mitiger. Cette note stratégique propose à la réflexion un point sur l'importance de la gestion des données en temps de crise pour éclairer la prise de décision.

Cette recommandation est transversale et s'applique à la totalité des axes promus par le Secrétaire général des Nations Unies dans son

Cadre de réponse socio-économique à la crise du COVID-19. Sa mise en œuvre permettrait de renforcer le capital social, c'est-à-dire la confiance. En effet, il est important de considérer la confiance et les comportements, en soulignant que les marocains déploient un effort de solidarité et de respect des règles considérable, et que les startup et PME rivalisent d'inventivité malgré les difficultés financières.

Recommandation #3 : Voir la crise comme une opportunité de renforcer la régionalisation avancée et valoriser le rôle de la société civile

Parmi les douze recommandations des travaux des premières Assises nationales de la régionalisation avancée (Décembre 2019), le renforcement des mécanismes de planification territoriale en cohésion avec la politique générale de l'État, ainsi que la convergence et l'adéquation des programmes de développement régional avec les plans sectoriels ont été fortement soulignés.

Cette recommandation, en cohérence avec l'axe 5 du cadre de réponse socio-économique du Secrétaire général des Nations Unies, s'applique d'autant plus en temps de crise où les stratégies nationales de réponse sectorielle ne peuvent être mises en place sans une planification et une budgétisation régionale renforcée.

Les collectivités territoriales ont d'ores et déjà mené des actions louables pour réduire l'impact de la pandémie. Les exemples d'efforts et de solidarité locale ne manquent pas, et la société civile est souvent en première ligne, notamment pour collecter les informations sur le terrain auprès des populations vulnérables et participer ainsi à une réponse nationale coordonnée,

notamment entre les autorités locales (conseils élus localement), les représentants de l'autorité centrale au niveau territorial et la société civile, dans le cadre de la réponse d'urgence au Covid-19. Les agences onusiennes soulignent ainsi l'importance de l'inclusion des collectivités territoriales et de la société civile dans la réponse du pays et la mise en œuvre des politiques nationales au niveau local.

Une telle bonne pratique est un exemple de coordination et renforcement du travail conjoint entre les institutions locales et les associations de la société civile dans le cadre de la Régionalisation Avancée, qui mériterait d'être systématisé et documenté dans le cadre d'un développement régional inclusif.

Recommandation #4 : Accorder une attention particulière à l'évolution de la pauvreté multidimensionnelle et à la planification d'une réponse inclusive

Il est par ailleurs recommandé d'accorder une attention particulière à la pauvreté multidimensionnelle, même s'il faudra attendre une collecte de données plus précises afin de formuler une analyse approfondie à ce sujet. L'estimation de la Banque mondiale concernant le recul du PIB (-4%) implique une hausse de la pauvreté dont la proportion exacte reste à estimer, mais qui sera de toute évidence sensible.

Cette recommandation s'inscrit dans l'axe 3 du Cadre de réponse socio-économique du Secrétaire général des Nations Unies. Il s'agit notamment de planifier une réponse adaptée aux segments de la population les plus durement touchés par la crise, et donc les plus vulnérables à basculer dans la pauvreté. Il s'agit des salariés des PME, des travailleurs indépendants, des travailleurs agricoles et des journaliers. L'impact selon le genre étant

particulièrement différencié, cette approche devra l'intégrer, ainsi que les populations migrantes, réfugiées, et demandeurs d'asile, souvent premières victimes du ralentissement économique. Il est important de ne pas considérer uniquement le volet monétaire de la pauvreté. L'accent est mis sur la pauvreté multidimensionnelle car les conséquences sur la santé et l'éducation ne sont pas toujours captées par les indicateurs monétaires. Les indicateurs déjà existants et portant sur les ODD sont, à cet égard, des instruments de compréhension et de suivi utiles pour une compréhension approfondie des besoins des populations. Ainsi, une réponse inclusive, basée des indicateurs éprouvés et des données probantes, est donc recommandée pour garantir l'efficacité du ciblage des populations et l'effet des politiques de soutien économique et social.

Recommandation #5 : Investir dans la continuité des services publics de santé, d'éducation et d'administration durant et après la crise

Les services publics essentiels constituent l'unique filet social pour certaines populations, les plus vulnérables. Certains indicateurs montrent déjà un impact de la crise sur l'accès aux services de base. Sur le plan sanitaire, 30% des ménages éligibles aux services de consultations prénatales et postnatales (33% en milieu rural) ont dû renoncer à ces services selon l'enquête réalisée par le HCP en avril 2020 sur les effets de la crise sur les ménages. 36% des ménages ayant des enfants à vacciner ont dû également renoncer aux services de vaccination (43% en milieu rural contre 31% en milieu urbain). Cette interruption des services publics essentiels,

souvent liée à la peur du virus, à l'incertitude quant à la durée de la situation, à la réduction de la mobilité ou au manque de connectivité, peut créer des vulnérabilités latentes ou amplifier les vulnérabilités déjà existantes, qui risquent alors de se manifester de manière plus profonde dans les mois et les années à venir. Cela est valable pour la santé (dépistage des pathologies et soins réguliers), mais également pour l'éducation, où les interruptions de scolarité augmentent le risque d'abandon scolaire.

Or, il convient aussi de noter que les communes, les provinces et les régions ont développé, avec une grande rapidité, des mesures facilitant l'accès à leurs services pour les citoyens, tout en essayant de garantir leur protection. Cela a été le cas pour des services administratifs qui, lorsque les conditions étaient réunies, ont été digitalisés, mais également pour des services de santé de base ou d'urgence, qui ont été maintenus malgré la pression sur le système de santé. Cela est d'autant plus important dans le secteur de la santé et de l'éducation comme le montre l'impact d'une interruption des services sur les facteurs de pauvreté multidimensionnelle. Enfin, au-delà de la disponibilité de services continus, leur qualité et leur perception par la population sont tout aussi importantes. En cohérence avec l'axe 2 du Cadre réponse socio-économique du Secrétaire général des Nations Unies, il est donc recommandé de capitaliser sur les efforts déployés en temps de crise pour investir davantage dans la résilience des services publics afin qu'ils puissent assurer une continuité de l'offre, quelle que soit la situation sanitaire ou économique.

- HCR – Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.
- OIT/BIT – Organisation Internationale du Travail.
- OIM – Organisation Internationale pour les Migrations.
- OMS – Organisation Mondiale de la Santé.
- ONU Femmes – entité de l’Organisation des Nations Unies consacrée à l’égalité des sexes et à l’autonomisation des femmes.
- UNDP/PNUD – Programme des Nations Unies pour le Développement.
- UNECA/CEA – Commission Économique des Nations Unies pour l’Afrique.
- UNICEF – Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

FINANCES PUBLIQUES

Projet de Loi de Finances (PLF) 2021

Un exercice difficile dans un contexte empreint d'incertitudes.

CDG Capital Insight/Recherche Macro-économique/Note d'analyse/Le 2 novembre 2020

Economiste Ahmed Zhani

PRINCIPALES CONCLUSIONS :

Un Projet de Loi de finances élaboré dans un contexte, national et international, très particulier de la pandémie Covid19 avec des répercussions drastiques sur la croissance économique et l'équilibre des finances publiques.

Les hypothèses sont globalement optimistes avec (i) une reprise prévue de la croissance économique en « V » sur la base d'un rebond considérable de la consommation finale nationale et de la demande étrangère adressée au Maroc et (ii) une légère hausse des prix de l'énergie à des niveaux faibles comparativement à ceux d'avant la crise.

En rupture avec les Lois de finances précédentes, les efforts semblent plus concentrés sur la reprise économique et la mise à niveau sociale, particulièrement pour la couverture médicale. Parallèlement, plusieurs réformes sont prévues afin de renforcer et structurer le rôle de l'Etat dans cette nouvelle stratégie de relance.

Le fort recul des recettes fiscales face à des besoins importants du Trésor public semble compliquer la mission de garder l'équilibre de la partie ordinaire ainsi que de réduire le déficit et l'endettement publics.

1. Contexte d'élaboration, objectifs et hypothèses du PLF 2021 :

L'exercice budgétaire 2021 intervient dans un contexte, international et national, exceptionnellement difficile et entouré d'incertitudes. En effet, d'une part, la propagation accélérée de la pandémie Covid-19, notamment l'apparition d'une deuxième vague, avec des répercussions néfastes sur les plans sanitaire, économique et social, et de l'autre part, la succession de deux années de sécheresse au Maroc, avec une forte détérioration de la récolte céréalière et un affaiblissement du taux de remplissage des barrages à un niveau historiquement bas, notamment au niveau de la zone sud du Royaume, considérée l'une des régions les plus fertiles particulièrement pour la production des agrumes et des légumes.

Un exercice budgétaire difficile compte tenu du fort dérapage du déficit en 2020 et des objectifs économiques et sociaux ambitieux fixés pour 2021

Dans ce cadre, l'équilibre des finances publiques, comme prévu par la Loi de finances 2020, a été fortement déstabilisé aussi bien du côté des recettes, avec le recul important des rentrées fiscales, que de celui des dépenses, essentiellement d'ordre économique, sociale et sanitaire, à travers la mise en œuvre des instructions Royales par (i) la création d'un

Fonds spécial pour la gestion de la pandémie Covid-19 visant la maîtrise de la situation épidémiologique du Royaume et soutenir les classes sociales fragiles touchées par les répercussions de cette crise inédite et (ii) la mise en œuvre d'un plan de relance économique et de généralisation de la couverture sociale, avec une injection globale de 120 MrdDH dans l'économie dont 20 MrdDH en provenance de l'Etat, avec 15 MrdDH du budget général et 5 MrdDH du fonds spécial Covid19.

Par conséquent, et selon les dernières prévisions du Ministère de l'économie et des finances, le déficit public pour l'année 2020 devrait atteindre 7,5% du PIB contre 3,5% prévu initialement par la Loi de finances et l'endettement public devrait s'établir à 75,5% du PIB contre 64,8%, soit un dérapage à la hausse de 10,7 points de pourcentage.

Ainsi, la difficulté dans l'élaboration de la Loi réside dans trois principaux points en l'occurrence de (i) maintenir l'équilibre entre les charges et les recettes courantes comme stipulé dans le cadre de la Loi organique des finances (LOF) de 2015, qui interdit l'endettement pour financer de la partie ordinaire des dépenses, (ii) financer les chantiers sociaux aussi bien l'élargissement de la couverture médicale que la hausse des dépenses en termes de santé et d'éducation, (iii) consolider le rythme d'accroissement des investissements en vue de relancer l'économie à travers une politique budgétaire contracyclique et (iv) restaurer l'équilibre budgétaire via une réduction graduelle du déficit et de l'endettement publics après les niveaux historiquement hauts estimés pour fin 2020.

Ce nouveau projet de Loi de finances s'articule autour de trois axes fondamentaux à savoir :

- L'accélération de la mise en œuvre du plan de relance de l'économie nationale principalement à travers l'opérationnalisation du Fonds « Mohamed VI pour l'investissement » d'une valeur de 45 MrdDH (dont 15 MrdDH du budget général et 30 MrdDH des partenaires nationaux et internationaux), le soutien de l'investissement public représentant la locomotive au cours de cette période difficile, la réforme de la Caisse Centrale de Garantie à travers sa transformation en société anonyme dénommée « Société Nationale de Garantie et de Financement de l'Entreprise ».
- Le lancement de la première phase de la généralisation de la couverture sociale avec, comme priorité, la généralisation de la couverture médicale sur 2 ans (2021-2022) ainsi que l'amélioration et l'accompagnement des programmes existants, en l'occurrence la 3ème phase de l'INDH et la poursuite du programme de réduction des disparités territoriales et sociales.
- La réforme de la gouvernance du secteur public à travers le redressement des dysfonctionnements structurels des entreprises et établissements publics et l'accompagnement de la dynamique de la réforme de l'Administration.

Des hypothèses optimistes avec une reprise de la croissance en « V » et une hausse modérée des prix de l'énergie

Pour ce qui est des hypothèses d'élaboration, le PLF 2021 s'articule autour d'une reprise en « V » aussi bien au niveau national que chez nos partenaires commerciaux, avec un retour de la demande étrangère adressée à notre économie de 12,6%, en glissement annuel, contre un recul historique de -22,4% estimé pour l'année 2020, et ce malgré les incertitudes qui entourent le redressement économique de la Zone Euro compte tenu de la forte propagation de la pandémie et

du reconfinement décidé dans plusieurs états, particulièrement chez nos principaux partenaires commerciaux à savoir l'Espagne et la France .

Parallèlement, au niveau national après la forte contraction du PIB, de -5,8% en 2020, principalement sous l'effet de la pandémie Covid-19, le rebond attendu en 2021 s'élève à +4,8% avec +11% pour l'agriculture et +3,8% pour les secteurs non agricole contre -4,5% et -11% estimés pour l'année en cours. Ce scénario de reprise en « V » est basé sur deux hypothèses principales, en l'occurrence (i) une campagne agricole moyenne avec une production céréalière de 70 millions de quintaux et (ii) une reprise de la consommation finale intérieure, représentant le moteur de la croissance nationale, de 3,6% en 2021 après la hausse limitée à 0,7% estimée pour 2020, bien que le marché de l'emploi devrait connaître une légère détérioration à cause de la crise sanitaire. En effet, la reprise aussi bien de l'investissement que de la demande est fortement tributaire du plan de relance économique et son succès.

S'agissant des prix des matières premières et énergétiques, l'orientation des prix en 2021 semble globalement favorable avec une légère hausse du prix du pétrole et du cours de la tonne de gaz butane, bien que ça reste largement en dessous des niveaux enregistrés au cours des années 2017 et 2018. Parallèlement, la parité euro-dollar devrait rester quasi-stable comparativement à la moyenne enregistrée au cours des dix premiers mois de l'année 2020, soit dans une fourchette de 1,12 à 1,13.

2- Réformes fiscales et équilibre des finances publiques en 2021 :

2.1. Principales réformes d'ordre fiscal :

Dans le cadre de cette nouvelle Loi, plusieurs réformes fiscales sont proposées visant principalement à (i) protéger l'industrie locale,

particulièrement pour certains articles à faible apport technologique, (ii) améliorer les recettes de l'Etat compte tenu des circonstances particulières du Covid-19, ayant induit une réduction du potentiel d'encaissement sous l'égide du régime actuel, et ce à travers aussi bien la hausse des taxes sur certains produits de luxe, y compris le Tabac et les boissons alcoolisées, que la suppression de certaines exonérations et l'instauration d'une taxe de solidarité, (iii) exonérer le cadre fiscal pour les entreprises et établissements publics en vue de faciliter la restructuration du secteur public et l'amélioration de la gouvernance et (iv) encourager le recrutement, particulièrement des jeunes diplômés

Tableau 1 - Principales réformes fiscales proposées dans le cadre du PLF 2021

Type de	Réformes proposées
T I C	<ul style="list-style-type: none"> • Instauration de la TIC sur les produits de Tabac chauffé à 1500DH/Kg ; • Rétablissement de la TIC sur les pneumatiques au taux de 3DH/Kg ; • Réduction de la TIC sur le fuel oil récupéré de 81,58DH/100Kg à 18,24DH/100Kg afin de favoriser l'activité de recyclage des déchets liquides chargés d'hydrocarbures. • Hausse de la TIC sur les boissons alcoolisées et la bière sans alcool.
DROITS DE DOUANE	<p style="text-align: center;"><u>Augmentation des droits d'importation sur :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Le chocolat et les produits contenant du cacao de 17,5% à 40%; • Les tissus d'ameublement de 17,5% à 40%; • Les étoffes de bonneterie de 10% à 40%; • Les parasols, parapluies et ombrelles de 2,5% à 40%; • La fibre destinée au rembourrage de 2,5 % à 17,5%; • Les cartouches Toner de 2,5% à 17,5%. • Les marchandises réimportées d'origine marocaine à 2,5% minimum. <p style="text-align: center;"><u>Baisse des droits d'importation sur :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les pneumatiques pour autobus, camions, tracteurs routiers, véhicules et engins agricoles, engins de génie civil de 40% à 17,5%; • Le cyclosérie (antibiotique antituberculeux) de 40% à 2,5% en raison de l'absence d'une production locale de cette molécule.
I S	<ul style="list-style-type: none"> • La limitation de la durée d'application de l'ancien régime fiscal de CFC au 31 décembre 2022 • L'exclusion des établissements de crédit et des entreprises d'assurances et de réassurance et les sociétés de courtage en assurance et en réassurance du bénéfice du régime fiscal des sociétés de service ayant le statut CFC; • L'exonération de l'IS des cessions des participations des établissements et entreprises par leurs filiales dans le cadre des transferts d'entreprises publiques au secteur privé.
I R	<ul style="list-style-type: none"> • L'institution de la «Contribution Professionnelle Unique-CPU» dont une partie servira à la couverture médicale des personnes concernées, au lieu du régime du bénéfice forfaitaire.
T V A	<p style="text-align: center;"><u>Exonération :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Des engins, équipements et matériels militaires, armes, munitions ainsi que leurs parties et accessoires acquis par les organes chargés de la défense nationale ; • Des opérations de transfert d'actifs relatifs aux installations des énergies renouvelables entre l'ONEE et la société MASEN ; • Des viandes de volailles, de bovins, d'ovins et camelines importées par les Forces Armées Royales ou pour leur compte.
Mesures communes	<ul style="list-style-type: none"> • Instauration d'une contribution sociale de solidarité sur les bénéficiaires et les revenus nets, mise à la charge (i) des sociétés ayant un bénéfice net égal ou supérieur à 5 MDH au titre du dernier exercice clos à hauteur de 2,5% pour celles dans la tranche de 5 à 20 MDH et de 3,5% au-delà de 40 MDH et (ii) des personnes physiques dont le revenu global annuel de source marocaine net d'impôt est égal ou supérieur à 120.000 DH à hauteur de 1,5%. • Le prolongement du régime fiscal transitoire des opérations d'apports d'immeubles aux OPCI jusqu'au 31 décembre 2022 ; • L'obligation de justifier du paiement ou de l'exonération de la taxe spéciale annuelle sur les véhicules pour les années non prescrites afin de conclure leur mutation.

2.2 Evolution des ressources/emplois et financement du déficit budgétaire 2021 :

L'élaboration du PLF 2021 a été exceptionnellement effectuée sur la base des chiffres arrêtés dans le cadre de la Loi de finances rectificative (LFR) élaborée suite à la pandémie, qui a déstabilisé aussi bien le potentiel de ressources que la structure des dépenses. En effet, le Ministère de l'économie et des finances a revu l'ensemble des chiffres, en priorisant les dépenses relatives à la gestion de la pandémie à

travers l'exécution des décisions Royales et des recommandations du Comité de Veille Economique instauré suite au déclenchement de la crise.

Par conséquent, et en vue de mieux cerner les répercussions de la crise sur l'équilibre des finances publiques et d'appréhender les difficultés relatives à l'élaboration de ce nouveau Projet, les chiffres seront aussi bien évalués par rapport à la LFR que les deux dernières Lois 2019 et 2020.

Tableau 2 -Principales rubriques de l'équilibre budgétaire

En MrdDH	<u>LF</u> <u>2019</u>	<u>LF 2020</u>	<u>LFR</u> <u>2020</u>	<u>PLF</u> <u>2021</u>	Variation en %	Variation en%
Recettes globales						
Recettes ordinaires	244	255,5	219,5	233,6	6,4	-8,6
Dont fiscales	220	235,5	185,8	195,6	5,3	-16,9
IS	52	53,5	42,9	38,2	-11	-28,6
IR	44,6	46,2	40	39,7	-0,7	-14,1
TVA	61	72,1	50,1	60,9	21,6	-15,5
TIC	29	30,1	27,6	29	5,1	-3,7
Recettes non fiscales	24	20	33,7	38	12,8	90
Dépenses globales						
Dépenses	299,2	312,8	348,5	356,2	2,2	13,9
Fonctionnement :	186,7	198,8	237,5	246,9	4	24,2
Personnel	112,2	138	135,9	139,9	2,9	1,4
Biens/Sces	74,5	60,7	101,6	107	5,3	76
Intérêts de la Compensation	28,6	29	28,3	27,7	-2,1	-4,5
	18,3	14,6	11,9	13,5	13,4	-7,5
Investissement**	65,6	70,4	70,8	68,1	-3,8	-3,3
Déficit budgétaire	-64,4	-73	119,3	74,9***	-37,2	-

Source : Ministère de l'économie et des finances

*Dont 12 MrdDH des nouveaux mécanismes de financement des investissements publics, 3 MrdDH des privatisations et 1,8 MrdDH de dons CCG

** il s'agit des prévisions d'émissions et non des crédits ouverts. Tenant compte des crédits ouverts le montant passe à 76 MrdDH pour le PLF 2021 contre 85,7 MrdDH pour LFR 2020 et 78 MrdDH pour la LF 2020.

*** Estimation de CDG Capital sur la base des hypothèses retenues dans le PLF 2021 avec le déficit à 6,5% du PIB, la croissance réelle à 4,8% et l'inflation à 1%.

Après les efforts importants entrepris par l'Etat en vue de restaurer les équilibres des finances publiques depuis 2013, notamment la baisse du déficit public de 7,2% du PIB à 3,5% en 2019 et le maintien du niveau d'endettement autour de 65%, les répercussions de la pandémie Covid-19 ont fortement déstabilisé la structure des comptes de l'Etat particulièrement les recettes fiscales ayant connu une baisse drastique comparativement aux niveaux d'avant la pandémie.

En effet, face à une poursuite de la hausse tendancielle des dépenses aussi bien ordinaires que d'investissements, les recettes fiscales ont baissé, générant ainsi un déséquilibre entre les ressources et les dépenses ordinaires et la création d'un besoin de financement pour couvrir les investissements.

Ainsi, et contrairement au principe instauré par la Loi de Finances organique de 2015, en l'occurrence d'interdire l'endettement pour la couverture de l'accroissement des charges courantes, le recul important des recettes ordinaires à pousser vers le dépassement de cette règle. Parallèlement, les besoins importants en investissement aussi bien de certains secteurs prioritaires en cette période difficile, particulièrement la santé et l'éducation, que pour relancer l'économie à travers une politique budgétaire contracyclique, devrait pousser l'Etat à recourir de plus en plus vers l'endettement.

D'autant plus, que les niveaux de croissance et d'inflation pour les années à venir donneraient des rallonges limitées pour le déficit et l'endettement évalués sur la base du PIB nominal.

Du côté des recettes, bien que les ressources fiscales soient prévues en légère amélioration pour l'année 2021 de 5,3% comparativement des chiffres de la LFR 2020, principalement les impôts directs avec +21,6% pour la TVA et +5,1% pour la TIC, contre un recul des impôts

indirects de - 11% pour l'IS et - 0,7% pour l'IR, les chiffres sont en forte baisse, comparativement aux Lois de finances d'avant la pandémie, démontrant ainsi, le début d'un cycle de faibles recettes pour le Trésor public. Dans ce cadre, et en vue de combler partiellement ce décalage, l'Etat a intensifié le recours aux recettes non fiscales, qui sont prévues en augmentation de respectivement 12,8% et 90% par rapport à la LFR 2020 et la LF 2020.

Cependant, la maîtrise des dépenses reste difficile dans ces circonstances particulières avec un accroissement des charges globales de 2,2% par rapport à la LFR 2020 et 13,9% comparativement à la LF 2020. Cette hausse découle particulièrement de l'augmentation des charges courantes, notamment de fonctionnement de 5,3% et la masse salariale de 2,9%.

Pour ce qui est de l'investissement du budget général, les prévisions d'émission au titre de l'exercice 2021 sont en faible recul de -3,8%, en glissement annuel, comparativement à la LFR 2020 et -3,3% par rapport à la LF 2020, pour s'établir à 68,1 MrdDH. Toutefois, il est à rappeler que cette légère baisse sera largement compensée par le Fonds Mohammed IV pour l'investissement dont le budget s'élève à 45 MrdDH.

FINANCES PUBLIQUES

Après la Covid-19, la dette publique !

Pr. SADOK Hicham Professeur à l'Université Mohammed V de Rabat
<http://www.sciencepo.ma>

La COVID-19 est un coup dur pour une perspective économique mondiale déjà fragile. La crise sanitaire et le ralentissement brutal de l'activité ont frappé les pays à un mauvais moment, celui de la montée de l'autoritarisme et de la défiance politique. Cette crise intervient à un moment où les autoritaires forment une sorte de masse critique parmi les dirigeants qui, pour faire face à l'ampleur dramatique de cette pandémie et à la dépression mondiale, ne font aujourd'hui qu'accélérer les tendances antérieures. Pourtant, on espérait que cette crise serait l'occasion de ressusciter un nouveau monde, meilleur que le précédent, pour mûrir des solutions mondiales aux problèmes mondiaux. Or, certains signes ne trompent pas et les anciens réflexes sont déjà de retour.

Ainsi, pour faire face aux stigmates laissés par le confinement sur l'économie, la plupart des pays ont pris des mesures d'aide et de soutien qui ont joué le rôle d'amortisseur dans le temps court de la crise. Nécessaires, ces dispositifs ne sont pas pour autant suffisants pour totalement absorber le choc. La majorité des Etats ont annoncé des plans de relance pharaoniques pour tenter d'endiguer la crise à moyen terme et éviter ainsi un tableau encore plus sombre. Les montants de ces derniers ont de quoi donner le vertige. Selon les calculs de la Banque Mondiale, il s'agit d'une relance budgétaire planétaire de près de 12.000 milliards de dollars : 2 700 milliards de dollars aux Etats-Unis, 2 200 milliards au Japon, 750 milliards d'euros pour l'Union européenne, 120

Milliards de dirhams pour le Maroc, soit l'équivalent de 11% de son produit intérieur brut (PIB) ; 7% seront dédiés aux garanties accordées par l'Etat aux entreprises, et 4% du PIB seront consacrés à un fonds d'investissement stratégique. Sans parler des montants tout aussi extravagants des dettes des banques centrales : un tirage de Banque Al-Maghrib (BAM) sur la Ligne de Précaution et de Liquidité (LPL) pour un montant équivalent à près de 3 milliards de dollars remboursable sur une période de 5 ans; un minimum de 1500 milliards de dollars pour la Fed et 1000 milliards d'euros pour la BCE, qui viennent s'ajouter aux planches à billets déjà pléthoriques des années précédentes de respectivement 4000 milliards de dollars et 3000 milliards d'euros.

Cette surabondance des moyens peut paraître justifiée : lorsque la maison brûle, il faut tout faire pour éteindre l'incendie d'abord. Mais le paradoxe, c'est que la spirale de la dette fait à la fois partie de la solution et du problème. Il faudra bien sortir un jour de cette impasse qui, de crise en crise, fragilise durablement l'économie au lieu de la renforcer. Cette valse de dette, conduira tôt ou tard à soulever des questions sur la soutenabilité et les modalités de remboursement.

Le débat est d'ores et déjà intense et pas du tout consensuel. Plusieurs voix autorisées s'inquiètent de l'accroissement du taux d'endettement qui devient, économiquement, une source de vulnérabilité pouvant freiner la croissance en alimentant la crainte d'une

augmentation des impôts, et, aussi, moralement, une charge à faire supporter aux générations futures. Mais, en même temps, un discours complètement opposé émerge avec des arguments recevables : avec les interventions des banques centrales et les taux d'intérêt à long terme très bas, il est possible d'accroître considérablement les déficits publics et les dettes publiques, et de réaliser toutes les dépenses publiques qui paraissent nécessaires. On est donc à la fois face une analyse inquiétante et une autre latitudinaire, à laquelle des deux faut-il alors adhérer ?

De la soutenabilité de la dette

La dette publique d'un pays est considérée comme soutenable si le gouvernement est en mesure de s'acquitter de toutes ses obligations de paiement actuelles et futures sans défaillance ni aide financière exceptionnelle. Les analystes examinent si les politiques publiques nécessaires pour stabiliser la dette sont faisables et compatibles avec le maintien de la croissance permettant le développement de la population. C'est ainsi que la définition de la dette publique varie en fonction de son objectif et de sa portée. Une définition étroite couramment utilisée de la dette publique couvre uniquement les dettes du trésor. Une définition plus large associe le trésor aux sociétés financières et non financières publiques, y compris la banque centrale, et la dette que le secteur public ne détient pas mais a l'obligation de couvrir comme les retraites.

Pour évaluer correctement la viabilité de la dette d'un pays, il est important de couvrir tous les types de dette qui présentent un risque pour les finances publiques d'un pays. Se concentrer uniquement sur le concept étroitement défini de la dette du trésor peut conduire à des augmentations inattendues si une entreprise publique déficitaire n'est pas en mesure d'assurer le service de sa dette, le

fardeau retombe finalement sur le trésor car cette dette est garantie par l'État, ce qui entraîne un affaiblissement inattendu de la viabilité de la dette du pays.

A cet égard, si la dette du Maroc, dans son sens étroit, celle que couvre le Trésor, devrait atteindre 76% du PIB en 2020 au lieu de 64,9% en 2019, dans un sens plus élargi, et en tenant compte de la dette des entreprises publiques et de la LPL de la BAM, elle dépassera le taux symbolique des 100%. À fin juin 2020, selon les données de la Direction du Trésor et des Finances extérieures (DTFE), la dette négociable du trésor s'élève à 650 milliards de Dhs et les encours extérieurs publics 347.5 milliards de Dhs (167 milliards pour le trésor, 176 milliards pour les entreprises publiques et 4.5 pour les institutions financières publiques). Par type de taux, la dette extérieure publique reste majoritairement contractée à taux d'intérêt fixes qui représente 74% du total contre 26% pour le taux variable.

En tenant compte du fait que les dettes ont encore explosé au second semestre 2020 et vont continuer sur leur lancée au moins jusqu'au début 2021, et dans la mesure où le PIB devrait se contracter de 6,5 % cette année, tandis que les répercussions de la crise sur les exportations et le tourisme entraînent une aggravation significative du déficit du compte courant et de la dette extérieure nette, le ratio dette publique/PIB va mécaniquement atteindre un niveau démentiel en 2021. Ce ratio n'a, certes, aucun sens économique puisqu'il superpose un stock (la dette) sur un flux (le PIB), mais il détermine fortement le coût moyen de la dette du Trésor vue la corrélation qui existe entre le PIB et le budget.

Durant la dernière décennie 2010-2020, le coût de la dette du trésor marocain a été de l'ordre de 4,34% en moyenne sachant que le taux de croissance moyen en cette même période n'est

que de 3.9%. La hausse du volume de la dette enregistrée durant cette décennie inverse la tendance baissière des taux d'emprunt, ce qui génère une hausse continue moyenne des charges d'intérêt de l'ordre de 6% durant cette période. Malheureusement, cette hausse du coût de la dette devrait encore se confirmer dans les années à venir suite à la perte de l'«Investment grade» des agences de notation et l'abaissement du pays vers la catégorie des pays spéculatifs. La dégradation de cette notation apprécie mal le risque de solvabilité financière de l'Etat; et cet indicateur est déterminant pour les taux de prêts exigés par les investisseurs internationaux. Plus la notation est élevée, plus la prime de risque à payer par l'emprunteur est basse. Lors de son dernier emprunt en devises d'un milliard d'euros en septembre dernier, le gouvernement marocain a pu bénéficier de conditions de prêts relativement avantageuses. La dette obligataire remboursable dans 10 ans a été assortie d'un coupon de 2%. Il devrait en être autrement lors de la prochaine sortie du Trésor à l'international prévue en 2021, contrairement à d'autres pays riverains, qui, même s'ils connaissent la même frénésie d'emprunts, les coûts de leur dette ne cessent de diminuer.

L'Espagne et le Portugal sont sur la voie de réduire au moins 17 milliards d'euros de leurs coûts de service de la dette d'ici fin 2021. L'analyse de la Bundesbank allemande montre que la BCE devrait acheter toute la nouvelle dette que le Trésor espagnol a annoncé cette année, et plus de 80% de celle du Portugal. Et si les rendements de leurs obligations sont à 0% actuellement, ils peuvent tomber en dessous de zéro, faisant payer aux investisseurs le privilège de leur prêter des liquidités à 10 ans, les calculs du service de la dette de ces deux pays pourraient être encore revus à la baisse.

C'est ainsi que l'autre facteur important dans la gestion de la dette publique, et non des moindres, est la nature des détenteurs de cette dette publique. Si, globalement, la dette intérieure financée par l'épargne nationale pose un moindre problème pour la solvabilité et la souveraineté de l'Etat, il en est autrement des dettes extérieures détenues par les étrangers. Les charges de cette dernière en amortissement, intérêts et commissions sont réglées en devise étrangère nécessitant d'avoir, d'une part, une balance courante positive pour que les résidents du pays puissent rembourser les dettes sans recourir à d'autres emprunts en devises, et d'autre part, un régime de change flottant administré permettant à la banque centrale d'intervenir régulièrement en transmettant aux opérateurs du marché les devises souhaitable afin qu'ils agissent en conséquence et limiter ainsi la dépréciation du taux de change pour ne pas amplifier le coût du service de la dette sur le budget.

A ce titre, la structure, par créanciers, de la dette extérieure marocaine durant cette dernière décennie reste caractérisée par la prédominance des emprunts à l'égard des créanciers multilatéraux (la BIRD, BAD et BEI pour à peu près la moitié des encours extérieurs), 29% à l'égard des créanciers bilatéraux (pays de l'UE, Japan et les pays arabes) et environ 21% de la dette extérieure est émise sous forme d'obligation sur le marché financier international. Par contre l'essentiel de la dette publique émise par les pays développés durant la même décennie n'est pas détenue par les acheteurs habituels de la dette publique, en l'occurrence les banques, sociétés d'assurance, les investisseurs et prêteurs étrangers, mais par la banque centrale qui est la propriété de l'Etat et à qui elle reverse ses dividendes, à l'exception de la FED aux Etats Unis qui a une structure de propriété particulière.

La banque centrale des pays avancés reverse donc les intérêts que lui paye l'Etat sur les titres publics qu'elle détient, qui, en réalité sont une dette de l'Etat achetée par l'Etat. Ainsi, on doit donc seulement considérer comme dette publique posant problème pour ces pays la partie de la dette publique qui n'est pas détenue par la Banque Centrale. Le reste de la dette publique, détenue par la Banque Centrale, n'existe pas en réalité, puisque, même s'il existe comptablement, c'est une créance de l'Etat sur lui-même.

Numériquement, le taux d'endettement public d'un pays comme la France devrait atteindre 120% du PIB fin 2020, contre 95% du PIB fin 2014 et 100% fin 2019 ; le taux d'endettement pour la dette publique qui n'est pas détenue par la Banque de France était le même que le taux d'endettement public total en 2014. Il était de 80 % du PIB fin 2019 et sera de 89 % du PIB fin 2020 c'est-à-dire à peu près le même niveau qu'en 2013 en tenant compte de l'inflation : il n'y a pas de hausse à moyen terme des taux d'endettement public hors détention par la banque centrale puisque toutes les émissions nouvelles de dette publique ont été achetées par la banque centrale. Le scénario de loin le plus probable est que les banques centrales des pays développés vont conserver ces titres publics sur leur bilan, ne les revendront pas, et les renouvelleront à l'échéance. Cela signifie que les dettes publiques émises n'auront jamais à être remboursées puisqu'elles sont vraisemblablement détenues à vie par la banque centrale, c'est-à-dire par l'Etat lui-même.

Bien sûr, cette situation pourra évoluer dans le futur. Si, dans les prochaines années, la banque centrale change de politique monétaire, arrête d'acheter des dettes publiques, alors les déficits publics, s'ils sont toujours présents, deviendront bien plus difficiles à financer, donc

les contraintes de solvabilité budgétaire de ces pays réapparaîtront avec la même acuité que dans les pays en développement, et les nouvelles dettes publiques redeviendront de vraies dettes publiques. Mais ce n'est pas le cas des dettes émises au cours de cette décennie et il est donc tout à fait inutile de s'inquiéter de la hausse de l'endettement public de ces pays.

Par contre, la situation est bien autre pour les pays en développement qui ont connu au cours de cette décennie l'augmentation la plus importante, la plus rapide et la plus généralisée de la dette au cours des 50 dernières années. Bien que les autorités de ces pays visent à limiter la détérioration des finances publiques, l'impact persistant de la pandémie sur le budget et les projets d'extension des services sociaux, dans un contexte de recrudescence du chômage, compliqueront les efforts de stabilisation de la dette. D'où l'autre question importante qui se pose : comment gérer le paiement de cette dette qui ne cesse de s'accumuler ?

Le remboursement de la dette

La dette publique n'est pas un enjeu nouveau. Le débat entre tenants de la rigueur et ceux de la dépense publique est aujourd'hui un enjeu central entre les orthodoxes, majoritaires, garants de la « bonne » interprétation des théories et ceux, moins audibles, pudiquement qualifiés d'hétérodoxes (pour ne pas dire « hérétiques ») qui jugent que la dépense publique doit soutenir l'économie même quand la dette est élevée. Il s'agit, en vérité, d'un problème profondément politique au sens le plus noble. Quel choix pour la cité ? Quelle société voulons-nous ?

Or, si cette synthèse cherche à fournir les arguments pour former une opinion éclairée sur les politiques de gestion de la dette publique, il y a lieu d'esquisser toutes les pistes de réflexion sur les modalités de paiement de la dette :

- La première modalité de remboursement la plus discutée de nos jours dans les pays de l'hémisphère nord est l'annulation de la dette. À travers l'histoire, plusieurs pays ont en eu recours chaque fois qu'ils étaient confrontés à des difficultés financières. Evidemment, ils n'annuleraient pas la dette publique détenue par les épargnants, sinon ça serait injuste, ruinerait ces derniers et susciterait l'effondrement du système, mais supprimeraient que l'énorme dette publique détenue par les banques centrales. Or, les statuts de ces dernières interdisent une telle annulation et ce d'autant que les titres de dettes publiques se situent à l'actif du bilan des banques centrales et constituent l'une des contreparties de la masse monétaire avec l'or et les réserves de changes. Autrement dit, la banque centrale n'imprime pas les billets pour financer les dépenses publiques, elle échange les billets contre de la dette publique, à condition toutefois que cette dette lui soit remboursée un jour, également en billets. Certains regretteront cette organisation qui est le schéma standard dans le monde, de même que le choix de séparer le pouvoir monétaire du pouvoir budgétaire de manière à mieux préserver le pouvoir d'achat des citoyens en imprimant que la quantité de monnaie nécessaire à l'économie afin de ne pas mettre en danger la stabilité des prix. On peut vouloir modifier cette organisation via un changement de statut, mais il faut être sûr que le jeu en vaut la chandelle. Car même si on réussit cette modification dans les missions de la banque centrale, l'annulation des dettes d'un Etat lui fera perdre durablement sa crédibilité. Dès lors, une phase de remontée massive des taux d'intérêt se produira, ce qui aggravera la récession, augmentera le chômage, suscitant une nouvelle flambée des déficits et des dettes, sans parler des risques financiers et sociétaux.

- La deuxième piste de réflexion consisterait à favoriser les mécanismes permettant d'augmenter l'inflation. L'Histoire montre

également que, souvent, une forte inflation permettait de payer la dette de façon indolore. Sauf qu'on ne peut pas décréter l'inflation qui est actuellement extrêmement faible. D'autre part, si l'inflation vient à augmenter dans ce contexte de récession et de chômage élevé, l'augmentation des revenus ne pourra suivre, ce qui réduira le pouvoir d'achat des ménages et aggravera davantage la récession, donc le chômage et par conséquent les déficits et encore plus de dette.

C'est pourquoi, certaines politiques publiques pourraient être tentées par une troisième solution qui consiste à augmenter les impôts. Le gouvernement marocain réinstaura déjà la contribution sociale de solidarité (CSS) sur les personnes physiques et morales les plus résilientes à la crise sanitaire. L'Etat n'aura aucun mal à ponctionner ses rentiers, mais, par cette pression fiscale qui commence à devenir excessive, il endommage l'attractivité et la compétitivité du pays. Ce qui risque d'amputer les recettes fiscales futures, donc accroîtra les déficits publics et la dette, et perpétuer ainsi le cercle pernicieux dans lequel nous sommes englués.

- L'autre piste de réflexion pour le remboursement de la dette la plus valable est la mise en place des réformes et les conditions nécessaires pour une économie structurée et compétitive avec une croissance forte, notamment au travers de l'innovation technologique. En effet, rappelons qu'une dette publique élevée n'est pas forcément catastrophique, si et seulement si elle ne sert pas uniquement à éteindre l'incendie, mais favorise l'investissement, l'innovation et, in fine, le retour de la croissance forte. La dette qui finance les dépenses sociales et l'infrastructure productive peut conduire à des revenus plus élevés qui peuvent finalement compenser le coût du service de la dette et aider à équilibrer les risques et assurer la viabilité de la dette. Et pour garantir cette

dernière, l'expérience des vagues d'endettement passées (1970–89, 1990–2001, 2002–09) montre surtout le rôle essentiel des choix politiques dans l'atténuation des impacts des crises qui ont coïncidé avec des récessions mondiales (1982, 1991, 2009). Ces crises ont généralement été déclenchées par des chocs externes qui ont entraîné une forte augmentation de l'aversion pour le risque des investisseurs, des primes de risque ou des coûts d'emprunt, suivis par des arrêts soudains des entrées de capitaux et de profondes récessions. Or, si ces chocs déclenchent généralement des crises, leur impact sur les économies locales est fortement influencé par les cadres et les choix politiques nationaux ; et ces derniers dépendent en fin de compte de la qualité des institutions. Sur ce point, et ne serait ce que par rapport au thème de la dette publique ici traité, il est de la plus haute importance de relever en matière de gouvernance de la dette publique la nécessité de mettre en place des modèles de prévision de croissance réaliste pour éviter de sous-estimer les besoins de financement à court terme du pays et de surestimer sa capacité à honorer ses engagements en matière de dette. L'historien du FMI, James Boughton, note que les prévisions optimistes des pays de l'Amérique latine ont été en grande partie à l'origine de leur crise de la dette des années 80. A cela, il faut rajouter également le renforcement de la transparence des statistiques de la dette. Malheureusement, les contrats d'emprunts et leurs clauses sont souvent entourés de non-divulgateion, et une image complète des données reste insaisissable. Une initiative de transparence comprendrait, par exemple, une divulgation complète des contrats, les acteurs impliqués, les clauses pour déterminer les emprunts concessionnels et non concessionnels, la propriété des obligations souveraines. Sur ce sujet ; comme d'autres, les comptes du pays doivent devenir plus complets, avec de

meilleures données pour permettre à la communauté intéressée et aux citoyens en général de mieux surveiller le déploiement des ressources rares.

À l'heure actuelle, il est primordial de s'attaquer d'abord aux conséquences de la crise sanitaire, quel qu'en soit le coût budgétaire. Ce dernier devrait certes se creuser d'environ 5 points de pourcentage du PIB par rapport à l'année dernière, mais actuellement les prêteurs sont susceptibles d'accepter cette situation budgétaire précaire, y compris avec une dette élevée et des déficits importants, si le pays met en place aujourd'hui des mécanismes et des institutions qui financeront d'importants programmes et projets productifs et rétabliront la croissance forte une fois la reprise amorcée.

Mais pour l'implémentation de cette sortie de crise par le haut, il reste tout de même une autre grande interrogation à élucider. Il s'agit de savoir si, pour une fois, les responsables vont avoir assez d'ambition pour transcrire les notes éparpillés de cette croissance forte en une œuvre musicale, et non de se contenter de jouer les gardiens des «règles d'or». Autrement, la question posée par Juvénal il y a dix-neuf siècles déjà serait encore d'actualité : Qui gardera les gardiens ?

FINANCES PUBLIQUES

Quatre propositions concrètes pour lutter contre la pauvreté

**Olivier Legros, géographe, maître de conférences à l'Université de Tours/C.E.R.A.S 1 «
Revue Projet n°376/Juin – Juillet 2020**

Ce dossier est loin d'épuiser la richesse de l'expérience du terrain de la pauvreté, appréhendée ici comme politique publique et comme pratique sociale. Ni «bonnes pratiques», ni «recettes» : l'enjeu des lignes suivantes est d'éclairer les conditions qui concourent à l'amélioration des conditions de vie des personnes en situation précaire.

1. Davantage de tolérance à l'égard des activités « informelles »

Les personnes en situation précaire sont les premiers acteurs de la lutte contre la pauvreté, et pour cause : ces dernières multiplient autant que possible les initiatives pour sortir de la précarité. Ces initiatives peuvent se situer dans le champ politique quand les personnes font pression sur les pouvoirs locaux pour faire valoir leurs droits, mais elles sont aussi économiques. Même si elles ont été peu évoquées dans ce dossier, il faut souligner l'importance des formes, souvent discrètes, de solidarité et d'entraide fondées sur la réciprocité, comme les échanges d'outils ou de service ou encore les dons qui permettent de régler bien des problèmes quotidiens. Bien sûr, les personnes en situation précaire cherchent aussi à gagner de l'argent.

A cette fin, elles cumulent volontiers les petits boulots et les emplois précaires déclarés, dans des secteurs comme la propreté et la livraison à domicile, ce dernier s'étant rapidement développé ces dernières années avec l'apparition dans les villes françaises de

grandes plateformes comme Uber ou Deliveroo. Les personnes en situation précaire peuvent toutefois opter pour le travail non déclaré, en pratiquant par exemple la « biffe », la « ferraille » ou la « mécanique de rue », trois activités que nous avons retenues dans le cadre de ce dossier en raison de leur ajustement remarquable aux réalités locales. En effet, ces trois activités permettent aux personnes en situation précaire de mobiliser leurs compétences et leurs connaissances, qu'il s'agisse de savoirs techniques, parfois très poussés, à l'image de la mécanique qui fait appel à des technologies de plus en plus sophistiquées, ou des compétences relationnelles, indispensables à la négociation commerciale. Ensuite, elles exploitent et valorisent les ressources locales. Ces ressources, ce sont les objets, par exemple les produits recyclables que commercialisent les travailleurs de la ferraille et les biffins, mais aussi les lieux qui se trouvent transformés en espaces de production ou de vente, à l'image, dans le secteur des Puces de Saint-Ouen, des arcades du pont du boulevard périphérique sous lesquelles les biffins s'installent pour vendre leur marchandise. Enfin, la biffe, la ferraille et la mécanique de rue sont pleinement intégrées à l'économie urbaine : d'une part, les prix pratiqués sont toujours bas, d'où l'accessibilité des produits proposés aux ménages faiblement dotés sur le plan financier ; d'autre part, le travail de tri réalisé par les biffins et par les travailleurs de la

ferraille procure de belles marges de profit aux brocanteurs et aux ferrailleurs officiels qui achètent leurs marchandises aux collecteurs recycleurs qui, eux, sont toujours mal rémunérés et privés de protection sociale, puisque leur travail n'est pas déclaré.

Faut-il alors régulariser ces activités non déclarées que l'on qualifie aussi d'«informelles»? Comment sortir de ces rapports d'exploitation et de domination tout en permettant aux travailleurs d'ouvrir des droits? La régularisation de l'activité informelle a souvent été envisagée, notamment par les acteurs associatifs et les travailleurs sociaux qui aident bien souvent les personnes en situation précaire à acquérir un statut de micro-entrepreneur. La démarche est d'ailleurs simple et rapide. L'enjeu pour les bénéficiaires est double : il permet de s'adapter aux législations posées par la mairie (dans le cadre de la biffe) ou des déchetteries (pour la ferraille) et d'ouvrir des droits. La régularisation a toutefois ses limites : d'une part, elle n'est accessible qu'à ceux qui disposent d'un domicile et de papiers en règle, ce qui exclut de facto les migrants en situation irrégulière. D'autre part, la taxation, même progressive, entraîne mécaniquement une hausse des prix au détriment des consommateurs faiblement dotés. Bref, la première mesure qui s'impose, quand bien même elle ne règle pas la question primordiale de l'accès aux droits, est peut-être, pour commencer, de tolérer davantage ces pratiques car celles-ci restent l'un des principaux leviers, voire le seul, que les personnes peuvent exploiter quand elles n'ont pas accès à l'emploi ou à d'autres activités que la biffe ou la ferraille.

2-Investir dans l'intermédiation sociale

Si les personnes en situation précaire sont bien les premiers acteurs de la lutte contre la pauvreté, dans la majorité des cas la sortie de la précarité implique aussi d'autres agents. En

effet, quelle que soit leur position (travailleurs sociaux, médiateurs recrutés par les autorités locales, professionnels de l'insertion sociale et économique, acteurs et militants associatifs ou simples citoyens), les acteurs impliqués dans les parcours d'insertion remplissent des missions très diverses que l'on regroupe sous le terme d'intermédiation sociale. Les acteurs de l'intermédiation sociale accompagnent les personnes dans leurs démarches administratives, s'impliquent souvent personnellement pour que celles-ci aboutissent. Ils exécutent également un travail très important d'explicitation et de reformulation, au service des personnes en situation précaire et des acteurs institutionnels. En agissant de la sorte, les acteurs de l'intermédiation réduisent autant que possible le fossé entre les mondes de la précarité et celui des institutions, contribuant ainsi à concrétiser les politiques de lutte contre la pauvreté. Aussi importante qu'elle puisse paraître, l'intermédiation sociale est aujourd'hui remise en question par l'évolution du contexte professionnel. Les témoignages des cadres et des travailleurs de l'action sociale réunis ici montrent bien que les acteurs officiels de l'intermédiation ont de moins en moins de moyens pour accomplir leur mission (voir l'article de Marion Lièvre), en raison non seulement du nombre toujours plus élevé de personnes à suivre en raison des progrès de la pauvreté, mais aussi des impératifs d'économie budgétaire. A cela s'ajoutent encore des logiques managériales insistant sur les objectifs à atteindre tout en laissant une grande latitude d'action aux acteurs de terrain, lesquels se trouvent en quelque sorte « libres d'obéir », pour reprendre le titre d'un ouvrage récent. Aussi, l'intermédiation sociale se trouve-t-elle aujourd'hui mise en péril.

Certes, il existe peut-être des dispositifs intéressants, mais la technique ne suffit pas pour construire des politiques de qualité. Celles-ci demandent du temps, de l'écoute et

par conséquent des moyens humains. C'est en tout cas ce que montrent les membres d'ATD Quart Monde et l'ancien maire Jean-Paul Alduy, dans leurs articles sur l'expérience de « groupe de concertation permanent » à Lille et sur la politique de la ville de Perpignan. Les moyens humains sont plus importants que la technique !

2. Développer les compétences politiques des personnes en précarité

Formulé il y a longtemps déjà, le constat que l'action publique a des effets Imprévisibles vaut assurément pour les politiques de lutte contre la pauvreté. Dans ce dossier, Charlène Charles et Anne Petiau montrent bien comment la mixité résidentielle peut aboutir à de nouveaux clivages sociaux. Ce qui, évidemment, n'était pas l'objectif pour- suivi. A quoi tient cette imprévisibilité des effets des politiques publiques ? D'abord, rien ne dit à l'avance comment les publics visés vont non seulement réagir, mais aussi s'emparer de l'action publique et à quelle fin. Ensuite, l'action publique résulte des divers rapports de force entre les acteurs en présence. Or l'issue de ces rapports dépend à la fois du contexte de l'action et des « fenêtres d'opportunités » (pour reprendre un terme de sociologie politique) et du « pouvoir d'agir » effectif des personnes en situation précaire et de leurs soutiens, comme le montre bien l'entretien avec Benoît Kwamou, à propos des mobilisations de biffins. Ce dernier point invite à souligner l'importance des processus d'*empowerment* ou de développement du « pouvoir d'agir », non pas dans une logique managériale - dont l'enjeu est, rappelons-le, d'atteindre des objectifs fixés au préalable par les acteurs institutionnels -, mais bien politique, avec la formation de collectifs d'action qui soient de véritables contre-pouvoirs, c'est-à-dire capables d'influencer le cours de l'action publique, et ce par des moyens variés: l'affrontement parfois, mais aussi la négociation et la recherche de

compromis.

3. Procéder à une distribution équitable des richesses

Au terme de cette réflexion rapide, on peut dire que la lutte contre la précarité est un combat au sens littéral du terme puisqu'il faut lutter à la fois pour gagner son pain quotidien, pour construire des parcours d'insertion avec moins de moyens et plus de contraintes institutionnelles et pour peser sur l'action publique. Dans ce combat à multiples facettes, les initiatives personnelles sont primordiales, celles des personnes en situation précaire comme celles des intermédiaires qui s'activent à leurs côtés pour construire des parcours d'insertion. Aussi peut-on penser que, tout autant que des outils ou des moyens matériels, lutter efficacement contre la pauvreté requiert du temps, de l'attention et des personnes impliquées.

Voilà, brièvement résumés, quelques enseignements tirés de l'expérience du terrain. Mais il y a aussi des aspects qui peuvent sembler fondamentaux sur le plan de la lutte contre la pauvreté et que les acteurs de terrain abordent peu. Par manque de temps peut-être, mais aussi parce que cela ne rentre pas vraiment dans leurs attributions. Parmi ces impensés de l'action de terrain, il y a d'abord l'insertion économique : que veut dire « être inséré » ou encore « insérer des gens sur le marché de l'emploi » dans un système où l'emploi précaire se généralise de plus en plus ?

En se focalisant sur la pauvreté et les moyens concrets pour en sortir, les acteurs de terrain en viennent souvent à oublier le corollaire de la pauvreté : la richesse. Or il existe un rapport étroit entre les deux : l'augmentation des marges de profit impose par exemple l'automatisation et la délocalisation d'emplois, contribuant à l'émergence de nouvelles formes de pauvreté marquées par le chômage de longue durée et par la « disqualification sociale ». Suivant cette idée, on peut se

demander comment penser et agir sur la production des inégalités, lesquelles se sont d'ailleurs accrues ces dernières années avec les mesures fiscales et sociales de l'actuel gouvernement, si l'on en croit une note d'analyse publiée en février 2020 par l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE): « Sur les 17 milliards d'euros de gain de pouvoir d'achat pour les ménages depuis 2018, plus de 4 milliards ont

Les inégalités en France

été aux 5 % de ménages les plus aisés. A contrario, l'effet cumulé des mesures prises depuis le début du quinquennat devrait être négatif pour les 10 % de ménages les plus modestes.»

Comment, dans ces conditions, lutter contre la pauvreté ? La réponse coule de source : il faut commencer par une distribution équitable des richesses au sein de notre société.

CORONAVIRUS : LA PAUVRETÉ MENACE UN DEMI-MILLIARD DE PERSONNES

L'impact économique de la crise du coronavirus pourrait faire basculer un demi-milliard de personnes supplémentaires dans la pauvreté, si aucune mesure n'est prise pour aider notamment les pays en développement. Dans son nouveau rapport, Oxfam présente des analyses récentes indiquant qu'entre 6 et 8 % de la population mondiale pourrait basculer dans la pauvreté, alors que les gouvernements mettent à l'arrêt des économies entières afin de maîtriser la propagation du virus. Cela pourrait constituer à l'échelle mondiale un recul de dix ans dans la lutte contre la pauvreté, voire de trente ans dans certaines régions comme en Afrique total subsaharienne, au Moyen-Orient ou en Afrique du Nord. Plus de la moitié de la population mondiale pourrait désormais vivre sous le seuil de pauvreté, à la suite de la pandémie.

La crise risque par ailleurs d'accroître encore davantage les inégalités existantes partout dans le monde. Les travailleurs et travailleuses les plus pauvres seront les premiers impactés économiquement car ils sont moins susceptibles d'occuper un emploi formel, de bénéficier de protection sociale, de percevoir une indemnité chômage ou maladie ou d'avoir la possibilité de télétravailler. Et les femmes, en première ligne de la mobilisation face au virus, sont susceptibles d'être les plus durement touchées financièrement.

« En moyenne, les Français les 10 % les plus aisés perçoivent des revenus 6,7 fois plus élevés que les 10 % les plus pauvres (Insee, 2016), après impôts et prestations sociales. La France est, après la Suisse, le pays d'Europe où les riches sont les plus riches : le 1 % des plus aisés touche au moins 7 000 euros contre 5800 euros au Royaume. Au total, le 1 % le plus riche récupère presque 6 % des revenus de l'ensemble des mélanges. Source observatoire des inégalités, rapport sur les inégalités en France, 2019, pp.8-9.

Saisir l'Etat par son administration pour une sociologie des rouages de l'action publique

Olivier Borraz et Émilien Ruiz

Revue Française de Science Politique -2020/1

Il existe de multiples manières de saisir l'État : par le droit, les politiques publiques, les instruments, les réformes, le budget. On peut s'interroger sur ses missions, ses fonctions régaliennes ou ses limites. On peut rappeler que son rôle a d'abord été de faire la guerre, puis d'assurer la sécurité de sa population et de prendre en charge les menaces à l'ordre public. On peut aussi en étudier l'expansion, puis les recompositions, sous l'effet de transformations plus larges dans la sphère politique, économique ou sociale ; ou bien encore les limites. Bref, l'État offre de nombreuses prises à l'observation et l'analyse. Cette diversité n'a pas toujours existé, du moins en France. L'étude de l'État y a longtemps été l'apanage des juristes. Ce n'est véritablement qu'à partir de la décennie 1960 et surtout au cours des années 1970 que les sciences sociales s'en emparent : on pense par exemple, avec des approches très différentes, aux travaux de Michel Foucault¹, de Lucien Nizard² ou de Pierre Birnbaum³. C'est aussi au cours de cette période que le Groupe de sociologie des

organisations se lance dans une grande étude de l'administration publique et, ce faisant, sans même vraiment le théoriser, entreprend de se saisir de l'État. Dès 1956, dans les colonnes de la Revue française de science politique, Michel Crozier plaidait pour la mobilisation des « développements nouveaux de la recherche sociologique et en particulier de la recherche sur les organisations » pour réaliser une « étude sérieuse de la réalité du fonctionnement des structures administratives⁴ ». Dix ans plus tard, dans Sociologie du travail cette fois, paraissent les premiers résultats exploratoires d'une vaste enquête sur l'administration française⁵. Fin connaisseur des travaux fondateurs de la sociologie des organisations étasunienne, M. Crozier en est l'importateur en France⁶. Il entend alors en appliquer les principes à l'étude des administrations publiques françaises - et notamment les modalités d'enquêtes reposant sur des études qualitatives au plus près

¹ Pierre Lascoumes, « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, 13-14, 2004, en ligne : <http://journals.openedition.org/leportique/625> ; Arnault Skornicki, *La grande soif de l'État. Michel Foucault avec les sciences sociales*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2015.

² Robert Fraisse, « Lucien Nizard, un absent toujours présent », dans Anne-Cécile Douillet, Jean-Paul Zuanon (dir.), *Quarante ans de recherche en sciences sociales. Regards sur le Cerat (1963-2003)*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2004, p. 96-100.

³ Bertrand Badie, Yves Déloye, « Pierre Birnbaum et le renouveau de la science politique française. Regards croisés », dans B. Badie, Y. Déloye (dir.), *Le temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris,

Fayard, 2007, p. 7-13.

⁴ Michel Crozier, « Pour une sociologie de l'administration publique », *Revue française de science politique*, 6 (4), 1956, p. 750-769, ici p. 750.

⁵ Michel Crozier (dir.), « L'administration face aux problèmes du changement », dossier, *Sociologie du travail*,

⁶ Comme en témoigne, par exemple, Michel Crozier, « De la bureaucratie comme système d'organisation », *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie*, 2 (1), 1961, p. 18-50. Sur la question, largement connue, des réseaux états-uniens de M. Crozier, voir François Chaubet, « Michel Crozier, entre la France et les États-Unis. Parcours international d'un sociologue », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 119, 2013, p. 71-84

des agents, à l'image des travaux de Philip Selznick¹, d'Alvin Gouldner² et de Peter Blau³.

Lancé en 1964, le programme « L'administration française face au problème du changement » est inédit à plusieurs titres : par la démarche empirique retenue, des entretiens menés auprès de fonctionnaires à tous les échelons ; par l'intérêt porté non seulement aux sommets de l'État (les administrations centrales) mais également à sa base (les services déconcentrés) ; par la question posée, à savoir saisir la capacité de l'administration française à s'approprier un vaste mouvement de modernisation porté par le pouvoir exécutif. En contribuant à sortir l'étude du fonctionnement de l'État de l'emprise du droit, ce programme permit à la sociologie et à la science politique de s'en emparer. « L'administration face au problème du changement » constitua en effet l'un des pôles d'une nouvelle approche de l'État, accordant une importance très nette à l'analyse empirique du fonctionnement des administrations. Il s'agissait désormais de comprendre celles-ci non plus uniquement comme un ensemble de règles et de statuts, que l'on pouvait se contenter de décrire, mais comme une organisation dont on devait analyser les modes de régulation, le comportement des agents et les relations qu'ils entretiennent aussi bien entre eux qu'avec leur environnement. En d'autres termes, il s'agissait d'affirmer la « nécessité d'une approche empirique du problème du changement » sur le terrain « exceptionnellement favorable », pour

une telle approche, de « l'Administration publique »⁴.

Un tel positionnement est bien sûr indissociable de la rencontre, au cours de cette période, d'une « demande sociale », celle des planificateurs notamment, et d'une offre d'expertise sociologique, parmi laquelle figure celle du Groupe de sociologie des organisations⁵. Plus généralement, cette enquête s'inscrit dans le contexte de construction d'un « souci de soi de l'État⁶ » et d'une montée en puissance d'organismes de commande et de financement de la recherche⁷. Sans oublier, bien entendu, les réseaux politico-administratifs tissés par M. Crozier depuis la fin des années 1940. De sa participation aux missions de productivité à son appartenance au Club Jean Moulin, ces liens ont largement contribué à la réussite de cette entreprise et à l'institutionnalisation du Centre de sociologie des organisations (CSO)⁸.

Ce sont ces éléments convergents qui ont permis au sociologue d'obtenir un important soutien financier de la Délégation générale à la recherche scientifique et technique (DGRST) en vue de la réalisation d'un programme double qui visait, d'une part, à étudier les effets de la loi de déconcentration de 1964 et, d'autre part, à

¹ Philip Selznick, *TVA and The Grass Roots. A Study in The Sociology of Formal Organization*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1949

² Alvin W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy. Case Study of Modern Factory Administration*, New York, Free Press, 1954

³ Peter M. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy. A Study of Interpersonal Relationship in Two Governmental Agencies*, Chicago, Chicago University Press, 1955.

⁴ Michel Crozier, « Crise et renouveau dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 8 (3), 1966, p. 227-248.

⁵ Michael Pollak, « La planification des sciences sociales », *Actes de la Recherche en Sciences sociales*, 2 (2-3), 1976, p. 105-121 ; Florence Descamps, « Un moment "Sciences sociales" au ministère de l'Économie et des

Finances 1962-1972 ? Leçons pour le temps présent », *Gestion et finances publiques*, 6, 2018, p. 106-111.

⁶ Philippe Bezes, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Ve République : la construction du "souci de soi de l'État" », *Revue française d'administration publique*, 102, 2002, p. 307-325.

⁷ Philippe Bezes et al. (dir.), *L'État à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la Ve République*, Paris, La Découverte, 2005.

⁸ François Chaubet, « Michel Crozier et le CSO, un entrepreneur sociologique de la réforme de l'État (début des années 1950-fin des années 1970) », *Revue historique*, 663, 2012, p. 659-681 ; sur le Club Jean Moulin et le rôle qu'y joua Michel Crozier, voir Claire Andrieu, *Pour l'amour de la République. Le Club Jean Moulin, 1958-1970*, Paris, Fayard, 2002.

analyser les relations entre le Plan et les administrations centrales¹.

En 2014, un colloque consacré aux 50 ans du CSO a permis de dresser un double constat : d'abord, celui de l'influence durable exercée par ces travaux sur la compréhension de l'État en France, les relations avec les collectivités territoriales et les questions de (dé)centralisation ; mais également celui d'une absence significative, au sein même du CSO, de recherches prenant l'administration française comme objet principal d'investigations dans cet intervalle de temps. Or, ce dernier constat peut être étendu à une bonne partie de la sociologie et de la science politique françaises, en dépit de quelques exceptions notables².

Un programme fondateur mais un intérêt éphémère pour l'administration

L'originalité et le geste fondateur de « l'administration face au problème du changement » ont été de saisir l'État par son administration ; qui plus est non seulement au sommet, dans les directions centrales des ministères et les grands corps, mais également et peut-être surtout à la base, dans les services déconcentrés, où se nouent entre les agents de l'État et leur environnement des relations durables autour de l'interprétation des règles et l'allocation des ressources. Ce dernier choix se dessine dès la première étude exploratoire de la préfecture de l'Oise confiée par M. Crozier en 1962-1963 à Jean-Pierre Worms, complétée ensuite par l'étude d'autres préfectures conduite avec Pierre Grémion, et qui

débouchera sur la publication en 1966 de « Le préfet et ses notables³ », en 1970 de l'« Introduction à une étude du système politico-administratif local⁴ » et en 1976 du Pouvoir périphérique⁵.

L'étude de ces relations s'avère précieuse à plusieurs titres :

- d'abord, elle révèle que la mise en œuvre des règles requiert des ajustements pour tenir compte des contraintes locales. Les négociations qui s'engagent à cette occasion demeurent discrètes, de manière à préserver l'image de la loi républicaine qui s'applique de manière uniforme en tout point du territoire ; mais leur analyse est essentielle pour appréhender les conditions d'effectivité des règles et des politiques publiques.

- elle permet ensuite de cerner ce qui se joue dans les relations qui s'établissent entre représentants de l'État et acteurs locaux : pour les premiers, le maintien de l'ordre public (qu'une application trop stricte de la règle est susceptible de menacer) ; pour les seconds, le statut de notable qui leur confère un accès privilégié à l'État et consolide leur position électorale. Elle illustre, ce faisant, l'étroite imbrication entre les services de l'État et leur environnement, qui rend tout travail de démarcation difficile (autrement que sur un plan rhétorique) ; mais plus encore elle montre la manière dont les organisations structurent leur environnement en vue d'asseoir leur légitimité, et sont en retour influencées par les rapports de force qui traversent ledit environnement⁶.

¹ P. Bezes, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Ve République... », art.cité, p. 322.

² Ce colloque a donné lieu, en 2016, à une première publication : Gwenaële Rot, Denis Segrestin (dir.), « Cinquante ans de sociologie des organisations », *Entreprises et histoire*, dossier, 84, 2016, p. 5-153 ; par ailleurs, l'ensemble des sessions a fait l'objet d'une captation vidéo accessible en ligne : www.sciencespo.fr/cso-50ans/fr/content/les-sessions.html (consulté le 26 septembre 2019).

³ Jean-Pierre Worms, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 8 (3), 1966, p. 249-275.

⁴ Pierre Grémion, « Introduction à une étude du système politico-administratif local », *Sociologie du travail*, 12 (1), 1970, p. 51-73.

⁵ Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

⁶ On retrouve ici l'influence de P. Selznick, *TVA and The Grass Roots...*, *op. cit.*

- elle offre, par ailleurs, une meilleure compréhension des mécanismes de régulation d'une organisation bureaucratique dans laquelle la peur du face-à-face, décrite par M. Crozier dans *Le phénomène bureaucratique*¹, qui conduit à l'absence de relations verticales entre les différents échelons hiérarchiques, est compensée par des formes de contournement : les représentants de l'État nouant par exemple des alliances avec des élus pour faire remonter leurs demandes tout en préservant leur autonomie.

- elle contribue, enfin, à appréhender la nature centralisée de l'État français, non pas à travers la propension des acteurs situés au sommet à s'arroger toutes les prérogatives et à impulser les décisions, mais dans les multiples interactions locales lors desquelles se forge la représentation d'un État centralisé dont les clefs appartiennent à ceux qui en maîtrisent l'accès.

En d'autres termes, ces travaux démontrent qu'on ne peut comprendre l'État sans analyser finement l'ensemble des échanges dans lesquels se définissent les compétences, les pouvoirs et les limites de celui-ci². Ce jeu aux frontières permet de cerner tout le travail de construction d'un État républicain fort et centralisé, et ainsi de démontrer que ces caractéristiques dépendent autant de la force de la loi, du monopole de la violence légitime ou du contrôle des finances, que d'une coproduction permanente des conditions de sa reproduction, dans un équilibre toujours renégocié, entre l'État et les représentants de la société civile. Ces travaux ont ensuite trouvé leur

prolongement dans un ensemble de réflexions sur les relations entre le centre et la périphérie comme manière d'appréhender le rôle et la place de l'État dans les sociétés européennes³.

Ce programme a donc permis de démystifier l'État. Il l'a rendu plus concret, pour reprendre le titre de l'ouvrage ultérieur de Jean-Gustave Padioleau⁴. Il a permis de mettre en évidence le jeu autour des règles, et ainsi de mieux cerner les conditions de mise en œuvre de la réglementation, comme l'ont montré Jean-Claude Thoenig et François Dupuy⁵, et plus tard Pierre Lascoumes⁶ ; ce dernier insistant sur l'importance de la mise en œuvre comme moment où l'action publique est effectivement produite. Pour autant, si le programme de 1964 a permis de jeter les bases, conceptuelles mais aussi méthodologiques, d'une étude empirique de l'État par le biais de son administration, très rapidement cette approche a été supplantée par une autre, qui a connu un succès plus durable : l'analyse des politiques publiques.

Certes, il convient de ne pas exagérer l'opposition entre ces approches, dans la mesure où l'analyse des politiques publiques trouve pour partie ses sources dans les travaux menés au CSO, dans un dialogue toujours étroit (mais non dénué de désaccords)⁷ avec ceux conduits à la même époque au Centre d'études et de recherches sur l'administration territoriale (CERAT) à Grenoble⁸. Mais dès la décennie 1970, c'est prioritairement par les politiques publiques que

¹ Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963

² Timothy Mitchell, « The Limits of The State : Beyond Statist Approaches and Their Critics », *American Political Science Review*, 85 (1), 1991, p. 77-96.

³ Sidney G. Tarrow, *Between Center and Periphery. Grassroots Politicians in Italy and France*, New Haven, Yale University Press, 1977 ; Douglas Ashford, *British Dogmatism and French Pragmatism. Central-Local Policymaking in The Welfare State*, Londres, Allen and Unwin, 1982 ; Yves Mény, Vincent Wright (dir.), *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, Londres, Allen and Unwin, 1985.

⁴ Jean-Gustave Padioleau, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.

⁵ François Dupuy, Jean-Claude Thoenig, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, 1983.

⁶ Pierre Lascoumes, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, 40, 1990, p. 43-71.

⁷ Bruno Jobert, Jean Leca, « Le dépérissement de l'État. À propos de L'acteur et le système de Michel Crozier et Erhard Friedberg », *Revue française de science politique*, 30 (6), décembre 1980, p. 1125-1170.

⁸ Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987 ; Christine Musselin, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, p. 51-71 ; Delphine Deschaux-Beaume, « Pour une sociologie historique des ingénieries de gouvernement : l'exemple du laboratoire du Cerat (CNRS) entre 1963 et 2003 », dans Olivier Ihl (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble,

l'État est saisi et analysé¹, au point de se voir consacrer un volume entier du *Traité de science politique* publié en 1985 : le quatrième, coordonné par J.-C. Thoenig². Or, dans ce même traité, l'administration ne fait l'objet que d'une section dans le chapitre consacré aux institutions ; tandis que l'État n'est abordé que par un seul et court chapitre³. Aujourd'hui encore, en dépit des renouvellements, des controverses et de la diversification des approches de la sociologie de l'action publique, c'est encore prioritairement par les politiques publiques que l'État est appréhendé en France⁴.

Des sciences sociales oubliées de l'administration publique ?

Au fil des décennies, le retrait fut tel que Françoise Dreyfus pouvait, à l'aube des années 2000, dresser le constat suivant :

« L'administration publique - ses structures (qu'elles relèvent du niveau central ou des collectivités décentralisées) et ses personnels qui pourtant constituent des variables essentielles pour qui prétend analyser et comprendre ses modes d'action - et l'ensemble des transformations dont elle est l'objet apparaissent, au vu de la littérature qui leur est consacrée, comme des "non sujets" pour les politistes français⁵. »

Durant la même période, alors que les travaux fondateurs de sociologie des organisations et de

la bureaucratie qui avaient inspiré M. Crozier aux États-Unis contribuaient au renouvellement du champ de la public administration dans l'espace anglo-américain⁶, en France, l'étude de l'administration comme objet central reculait. Nonobstant les travaux de Jacques Chevallier, Marie-Christine Kessler, Luc Rouban ou Jeanne Siwek-Pouydesseau, pour ne citer qu'eux, la sociologie de l'administration ne s'est pas constituée en champ autonome⁷.

Dès lors, l'étude de l'administration a progressivement glissé vers les sciences de gestion et la constitution d'une nouvelle discipline : le management public. Celle-ci se consacre à l'étude des administrations publiques sous différents angles (organisation, outils, carrières, réformes, etc.), souvent dans une perspective normative, voire prescriptive, en abandonnant toute interrogation plus générale sur l'État. Certes, il convient de ne pas trop opposer les différentes disciplines et approches : la revue *Politique et management public* est créée conjointement par un sociologue (J.-C. Thoenig) et un gestionnaire (Patrick Gibert) en 1983 et ses articles concernent autant les organisations que les politiques publiques. Mais si la revue a pu continuer à s'intéresser à l'administration comme objet sociologique⁸, elle témoigne néanmoins d'un glissement. Comme Philippe Bezes l'a souligné, sa création acte une « stratégie » : celle de l'alliance entre spécialistes des politiques publiques et gestionnaires autour

2006, p. 21-36 ; Jean Leca, Pierre Muller, « Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », dans Olivier Giraud, Philippe Warin (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008, p. 35-72.

¹ Sur la fécondité et les évolutions de ce courant depuis les années 1970, voir Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

² Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), *Traité de science politique. Les politiques publiques*, vol. 4, Paris, PUF, 1985.

³ Pierre Birnbaum, « Chapitre X. L'action de l'État, différenciation et dédifférenciation », dans Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), *Traité de science politique. L'action politique*, vol. 3, Paris, PUF, 1985, p. 643-682 ; Gérard Timsit, « L'administration », dans Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), *Traité de science politique. Les*

régimes politiques contemporains, vol. 2, Paris, PUF, 1985, p. 446-509.

⁴ Desmond King, Patrick Le Galès, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, 52 (3), 2011, p. 453-480.

⁵ Françoise Dreyfus, « À la recherche du temps perdu : la science politique française oubliée de l'administration publique », *Politix*, 59, 2002, p. 171-194, ici p. 171.

⁶ Dans des approches très différentes, citons les figures majeures de Patrick Dunleavy, de Christopher Hood, d'Edward Page et de Christopher Pollitt.

⁷ Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009 ; Philippe Bezes, Frédéric Pierru, « État, administration et politiques publiques : les déliations dangereuses. La France au miroir des sciences sociales nord-américaines », *Gouvernement et action publique*, 2, 2012, p. 41-87.

⁸ Mentionnons, à titre d'exemple, le dossier dirigé par Jacqueline Laufer et Pierre Muller en 2011 : « Le plafond de verre dans l'administration, enjeux et démarches de changement », *Politique & management public*, 28 (2).

de la « doctrine intellectuelle intégratrice » du management public¹.

L'équipe fondatrice du CSO n'est certainement pas étrangère non plus à l'intérêt décroissant pour l'administration comme objet. A mesure que l'analyse de la « bureaucratisation » cédait la place à une dénonciation de la bureaucratie, plusieurs de ses membres engageaient, au fil des années 1980 et 1990, un déplacement de leurs activités de recherche, d'enseignement mais aussi de conseil vers les entreprises privées².

Bien entendu, les travaux en sociologie et en science politique sur l'administration, en lien avec la question de l'État, n'ont pas totalement disparu durant cette période. Certains ont même permis de commencer à combler les lacunes du programme du CSO. En effet, en faisant le choix d'étudier prioritairement l'État à ses marges, au détriment d'une approche plus centrale (au double sens du terme), le programme « L'administration face au problème du changement » a aussi produit des points aveugles et des angles morts que l'on perçoit mieux aujourd'hui³. Certes, tous les travaux ne portaient pas sur les services déconcentrés de

l'État puisque certaines recherches s'intéressaient aux effets de la planification sur les directions centrales des ministères ; aux phénomènes de corps dans les ministères de l'Industrie⁴ et de l'Équipement⁵? ; ou bien encore aux processus de décision⁶. Mais ils ont délaissé tout un ensemble de questions relatives, par exemple, à la gestion des carrières, au poids des statuts, à l'écriture des textes, au rôle des savoirs ou encore à la gestion comptable et budgétaire. Ce faisant, ce programme a établi un agenda scientifique qui pendant longtemps a tenu ces questions dans l'ombre. Il a fallu attendre les décennies 1990-2000 pour qu'émergent des travaux portant spécifiquement sur les ministères, l'histoire et le fonctionnement de leurs administrations centrales⁷, leur production écrite⁸, les enjeux budgétaires⁹, les instruments d'action publique¹⁰, les réformes¹¹, le nombre des agents de l'État¹², leurs carrières¹³, la place des contractuels¹⁴ et le travail de production de normes qui opère lors des interactions entre fonctionnaires et particuliers¹⁵.

Par ailleurs, au cours de la même période des recherches ont permis de compléter les

¹ P. Bezes, *Réinventer l'État...*, op. cit.

² À ce propos, voir Isabelle Berrebi-Hoffmann, Pierre Grémion, « Élitisme intellectuel et réforme de l'État : esquisse en trois temps d'un déplacement d'expertise », *Cahiers internationaux de sociologie*, 126, 2009, p. 39-59 ; sur l'évolution de la place de l'entreprise dans les travaux du CSO, voir Denis Segrestin, « L'entreprise au CSO, 1968-2015 : de la bureaucratie au capitalisme », *Entreprises et histoire*, 84, 2016, p. 77-102.

³ Florence Descamps, « Le ministère des Finances, la réforme administrative et la modernisation de l'État 1914-1974 », mémoire d'habilitation à diriger des recherches, EHESS, 2014.

⁴ Erhard Friedberg, Dominique Desjeux, *Le ministère de l'industrie et son environnement. Rapport de pré-enquête et premières hypothèses*, Paris, Groupe de sociologie des organisations, 1970.

⁵ Jean-Claude Thoëny, Erhard Friedberg, « Politiques urbaines et stratégies corporatives », *Sociologie du travail*, 11 (4), 1969, p. 387-412 ; Jean-Claude Thoëny, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, Les Éditions d'Organisation, 1973.

⁶ Catherine Grémion, *Profession, décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthier-Villars, 1979.

⁷ Parmi les nombreuses publications du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, citons, par exemple, Collectif, *La direction du Budget face aux grandes mutations des années cinquante, acteur... ou témoin ?*, Journée d'études tenue à Bercy le 10 janvier 1997, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1998.

⁸ Florian Charvolin, *L'invention de l'environnement en France*.

Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation, Paris, La Découverte, 2003 ; Jean-Marc Weller, Fabrique *des actes d'État. Une ethnographie du travail bureaucratique*, Paris, Économica, 2018.

⁹ Alexandre Siné, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, 2006 ; Marc Leroy, *Sociologie des finances publiques*, Paris, La Découverte, 2007.

¹⁰ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

¹¹ F. Descamps, « Le ministère des Finances, la réforme administrative et la modernisation de l'État : 1914-1974 », cité.

¹² Émilien Ruiz, « Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950) », thèse de doctorat en histoire, Paris, EHESS, 2013.

¹³ Natacha Gally, « Le marché des hauts fonctionnaires. Une comparaison des politiques de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne », thèse de doctorat en science politique, Paris, Sciences Po, 2012 ; Marie Cartier, Odile Join-Lambert, « Promotions et migrations administratives : histoire, ethnographie, approches croisées. Introduction au numéro », *Travail et emploi*, 127, 2012, p. 5-14.

¹⁴ Aurélie Peyrin, « Les contractuels au cœur de l'État. Une sociologie de l'emploi public par ses marges », Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, université Paris Descartes, 2017.

¹⁵ Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Économica, 1999 ; Alexis Spire, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France, 1945-1975*, Paris, Grasset, 2005.

descriptions de la relation entre le préfet et ses notables, en apportant d'autres éclairages sur la gestion des carrières préfectorales¹ ; en analysant l'interpénétration entre État et société civile² ; en ouvrant la « boîte noire » de l'administration³ ; en proposant de faire une histoire de l'État comme organisation⁴ ; en étudiant la fabrique du consentement et la production de résistances à l'impôt⁵ ; ou en soulignant la place marginale des villes dans la régulation croisée ou le système politico-administratif local⁶.

S'il existe donc bien au sein de la science politique un intérêt pour l'administration, illustré par l'ouvrage édité par F. Dreyfus et Jean-Michel Eymeri en 2006⁷, l'appel de ces chercheurs à « impulser une dynamique de nature à susciter le développement des travaux portant sur l'administration, dans toutes ses dimensions et sous tous ses aspects⁸ » nous semble cependant avoir été peu entendu. En effet, il n'existe pas à proprement parler de champ de la sociologie de l'administration comme il existe une sociologie de l'action publique. Tandis qu'en dépit d'une réelle prise en considération de l'administration dans les travaux précités, celle-ci n'y figure que rarement comme objet principal des investigations. L'administration participe, le

plus souvent, de l'analyse d'une politique publique spécifique (par exemple sur la santé, l'enseignement supérieur et la recherche, l'environnement, la culture, les finances) ou traite d'une question précise (la place de l'écrit, le traitement des discriminations, etc.). Plus rares sont, en revanche, les recherches qui entendent, en privilégiant une entrée par l'administration, penser l'État : on pense essentiellement ici aux travaux de P. Bezes ou, pour l'histoire, de Marc Olivier Baruch⁹. Révélateur de cette situation est le programme « Gouverner et administrer » lancé par l'Agence nationale de la recherche (ANR), en 2008, qui « avait pour objectif de s'intéresser aux concepts et aux institutions de gouvernement et d'administration ». Un seul des projets retenus porte sur l'administration : « Les mutations organisationnelles de l'administration française. Hiérarchies, division du travail et coordination (MUTORG-ADMI) », piloté par P. Bezes et Patrick Le Lidec au Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA)¹⁰.

Réformer l'État sans les sciences sociales ?

Ce qu'illustre un regard rétrospectif sur le programme « L'administration face au changement », c'est que cette difficulté des

¹ Notamment Patrick Le Lidec, « Les maires dans la République. L'Association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907 », thèse de doctorat en science politique, Paris, université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2001.

² Claire Lemercier, « La France contemporaine : une impossible société civile ? », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 52 (3), 2005, p. 166-179 ; Sarah Gensburger, « Contributions historiennes au renouveau de la sociologie de l'État : regards croisés franco-américains », *Revue française de sociologie*, 52 (3), 2011, p. 579-602.

³ Marc Olivier Baruch, Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration, 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000 ; Alain Chatriot, « The Political History of Administration : Forms of The State in France in The Nineteenth and Twentieth Centuries », *The Tocqueville Review/La revue Tocqueville*, 33 (2), 2012, p. 19-42.

⁴ Patrick Fridenson, « Pour une histoire de l'État contemporain comme organisation », *Cahiers du Centre de recherches historiques*, 25, 2000, p. 149-156.

⁵ Nicolas Delalande, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris,

Seuil, 2011 ; Alexis Spire, *Résistances à l'impôt, attachement à l'État. Enquête sur les contribuables français*, Paris, Seuil, 2018.

⁶ Dominique Lorrain, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, 33 (4), 1991, p. 461-484.

⁷ Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymeri (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006.

⁸ *Ibid.*, F. Dreyfus, « Introduction », p. 2.

⁹ Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997 ; P. Bezes, *Réinventer l'État...*, *op. cit.* ; ainsi que Marc Olivier Baruch, Philippe Bezes (dir.), « Généalogies de la réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, dossier, 120, 2006, p. 625-787.

¹⁰ Agence nationale de la recherche, colloque « Gouverner/Administrer », 13 janvier 2014, Sciences Po Paris, en ligne : <https://anr.fr/fileadmin/documents/2014/gouverner-administrer-anr-janvier-2014.pdf>.

sciences sociales du politique à se ressaisir de l'État par son administration est aussi le fruit d'une transformation des relations entre les chercheurs travaillant sur l'État et son administration, et les hauts fonctionnaires.

Le programme de recherche du CSO correspondait en effet à un moment singulier dans l'histoire des relations entre l'État et les sciences sociales : celui, durant deux décennies, d'un intérêt marqué par certains hauts fonctionnaires pour la production de connaissances sur une administration dont on considérait qu'elle n'était pas en mesure de gérer les problèmes auxquels la société française était confrontée¹. Au gré des rencontres entre chercheurs et hauts fonctionnaires dans des lieux comme le Club Jean Moulin², le Commissariat général du Plan³ ou la revue *Esprit*⁴, et des commandes passées par de hauts fonctionnaires auprès de sociologues, que prolonge ensuite le Comité d'organisation des recherches appliquées sur le développement économique et social (CORDES)⁵, des recherches ont été engagées sur l'administration. Outre les travaux du CSO, on pense notamment à ceux d'Alain Darbel et de Dominique Schnapper sur la morphologie de la haute administration⁶ et à ceux de Christine André et Robert Delorme sur l'évolution des dépenses publiques⁷. Ces études s'inscrivaient parfois dans un projet réformiste, c'était clairement l'ambition d'un M. Crozier ; mais elles pouvaient aussi avoir une dimension plus critique

tout en étant financées directement par l'État, c'était notamment le cas de toute une sociologie urbaine marxiste dont Michel Amiot a joliment résumé la position « contre, tout contre, l'État⁸ ». Ce moment prend fin vers la fin de la décennie 1970. Aujourd'hui, le lien qu'entretiennent les chercheurs en sciences sociales travaillant sur l'État et son administration avec les représentants de l'État n'est plus le même. Pour comprendre les raisons pour lesquelles les hauts fonctionnaires ne font plus appel aux sciences sociales pour contribuer à la conception, à la conduite et/ou à l'évaluation des réformes - mais tout au plus pour écrire leur histoire⁹ -, plusieurs explications peuvent être avancées.

Une première explication relève d'une mutation de la formation dispensée aux hauts fonctionnaires au sein de l'École nationale d'administration (ENA) : dominée par le droit jusque dans la décennie 1960, mais ouverte à certaines sciences humaines et sociales, elle évolue progressivement vers des savoirs de praticiens délivrés par les membres du corps dans une logique de reproduction professionnelle¹⁰, dans lesquels les sciences sociales n'ont plus leur place. Comme Natacha Gally le montre dans ce dossier, cela tient à ce que ces sciences ne constituent pas un corpus de « savoirs abstraits » reposant « à la fois sur un contenu et une méthode de résolution des problèmes spécifique

¹. P. Bezes, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^e République... », art. cité.

². C. Andrieu, *Pour l'amour de la République...*, op. cit.

³ François Fourquet, *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du Plan*, Paris, Editions Recherches, 1980.

⁴ Comme en témoigne Casamayor [Serge Fuster] (dir.), « L'administration », *Esprit*, nouvelle série, 1, 1970, dossier aujourd'hui encore incontournable pour qui veut comprendre l'administration des années 1970.

⁵. Philippe Bezes, Nicole de Montricher, « Le moment CORDES (1966-1979) », dans *L'État à l'épreuve des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2005, p. 37-71 ; Philippe Masson, « Le financement de la sociologie française : les conventions de recherche de la DGRST dans les années soixante », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 62, 2006, p. 110-128.

⁶ Alain Darbel, Dominique Schnapper, *Morphologie de la*

haute administration française. Les agents du système administratif, t. 1 ; *Le système administratif*, t. 2, Paris, Mouton, 1967-1972.

⁷ Christine André, Robert Delorme, *L'État et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Paris, Seuil, 1983.

⁸ Michel Amiot, *Contre l'État, les sociologues. Éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France, 1900-1980*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1986, p. 50.

⁹ Florence Descamps, « Les comités d'histoire ministériels et l'histoire de l'État : une exception française ? », dans Jean-Michel Eymeri-Douzans, Geert Bouckaert (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 83-102.

¹⁰ Émilie Biland, Sarah Kolopp, « La fabrique de la pensée d'État. Lutes d'institutions et arrangements cognitifs à l'ENA (1945-1982) », *Gouvernement et action publique*, 2013, 2 (2), p. 221-248.

et qui s'applique simultanément à de nombreux sujets de manière interchangeable ».

On peut également avancer une explication plus sociologique : il existe, durant la décennie 1960, une proximité sociale entre les milieux de la haute administration et ceux des sciences humaines et sociales, que traduit leur appartenance aux mêmes cercles, associations et revues ; proximité qui peut aller jusqu'à des liens familiaux. Autrement dit, c'est un milieu très homogène et endogène où l'interconnaissance tend à l'endogamie¹. A partir de la décennie suivante, une série de décrochages se dessine : décrochage politique dans le prolongement de Mai 68 ; décrochage social, que l'on observe notamment dans l'origine sociale des chercheurs, en particulier après l'intégration des hors-statuts, et qui trouve son prolongement sur le plan salarial et statutaire (qui conduit à une forme de déclassement des chercheurs vis-à-vis des hauts fonctionnaires) ; décrochage idéologique, enfin, que traduit le développement d'une sociologie critique, pour laquelle il est difficile de dialoguer simultanément avec ses pairs et avec la haute administration².

On peut, aussi, suggérer une troisième explication qui tient aux modalités de financement de la recherche : avec la fin du CORDES en 1979 s'achève un moment singulier dans les liens qu'entretiennent sciences sociales et haute administration. Une logique de projet supplante définitivement la logique de commande institutionnelle. Si la première n'est pas nouvelle³, elle tend à se généraliser et, avec la création de l'ANR, prend la forme d'un financement académique qui, s'il reflète des priorités politiques (les phénomènes de

radicalisation ou la lutte contre le réchauffement climatique, par exemple), tend à s'émanciper des besoins des administrations.

Enfin, une quatrième explication mériterait d'être approfondie : à partir de la décennie 1990, on assiste à la montée en puissance de tout un ensemble de structures (cabinets d'avocats d'affaires, banques d'investissement, cabinets de conseil, direction des affaires publiques de grandes entreprises) avec lesquelles l'État noue des relations, dans lesquelles d'anciens hauts fonctionnaires côtoient d'autres professionnels (avocats, financiers, consultants, communicants, etc.) et au sein desquelles l'État, ses modalités de régulation (par exemple la création d'agences indépendantes) et ses missions sont (re)pensés⁴.

Bien entendu, ces explications ne doivent pas laisser penser qu'il serait nécessaire, pour étudier l'administration, d'établir des relations de confiance ou de nature contractuelle avec tel ou tel ministère, corps ou agences. Mais elles traduisent une prise de distance qui n'encourage ni ne facilite la poursuite des recherches sur cet objet.

Se ressaisir de l'État par son administration

L'objectif du présent dossier est de revenir à l'ambition initiale des promoteurs du programme de 1964 et de souligner la pertinence et l'intérêt d'une étude de l'État au prisme de son administration. Il ne s'agit pas d'opposer cette entrée à une sociologie de l'action publique, ni de suggérer que ce serait là l'unique, ni même la principale, manière de penser l'État. Il s'agit plutôt de mettre en évidence et d'analyser,

¹ F. Descamps, « Un moment "Sciences sociales" au ministère de l'Économie et des Finances... », art. cité.

² Howard Machin, « The CNRS and Social Science Research in France », dans H. Machin, Edmond Lisle, Sy Yasin (dir.), *Traversing The Crisis. The Social Sciences in Britain and France*, Londres, Economic and Social Research Council, 1984.

³ F. Descamps, « Un moment "Sciences sociales" au ministère de l'Économie et des Finances... », art. cité.

⁴ Sur la montée en puissance des sociétés privées de conseil, voir Denis Saint-Martin, *Building The New Mana-*

gerialist State. Consultants and The Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective, Oxford, Oxford University Press, 2000 ; Odile Henry, Emmanuel Pierru (dir.), « Le conseil de l'État (1) : expertise privée et réformes des services publics » et « Le conseil de l'État (2) : le "moment RGPP" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012, 193, p. 4-103, et 194, p. 4-97 ; Pierre France, Antoine Vauchez, *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

comme l'avaient fait les travaux menés durant les décennies 1960-1970, l'importance des mécanismes de régulation au cœur du fonctionnement administratif pour saisir l'État ; autrement dit, de passer d'une sociologie de l'administration à une sociologie de l'État. Il nous semble qu'une telle approche est notamment susceptible de combler deux angles morts persistants dans cette dernière.

Le premier, et principal, renvoie à la question de l'unité même de l'État. Les travaux sur les politiques publiques ont poursuivi l'effort de démythification de celui-ci, en démontrant que son unité n'était pas une donnée, qu'on ne pouvait pas parler de l'État sans immédiatement préciser à quelle entité plus précise on se référait, en mettant en exergue les phénomènes de concurrence et de conflit entre administrations, bref en proposant une vision moins naïve et plus réaliste de « l'État en action¹ » ou de « l'État au concret² ». Cependant, à force de répéter que l'État n'existait pas, qu'il n'était qu'une somme d'organisations autonomes, voire émietées³, que l'analyse devait d'abord se situer à l'échelle des secteurs de manière à étudier les relations qu'établissait chaque administration avec son environnement, la question de ce qui fait tenir cet ensemble, ce qui fait son unité mais également son identité, a été perdue de vue. Or, les travaux conduits au CSO entre le milieu de la décennie 1960 et le début de la décennie suivante, malgré des entrées multiples et le fait qu'initialement tous ne portaient pas en projet une sociologie de l'État, ont proposé des prises analytiques et conceptuelles pour penser l'unité de l'État. Ils ont décrit la manière dont un ensemble complexe était gouverné : que ce soit par le biais d'un système politico-administratif local intégrant à l'échelle départementale les représentants de l'État et ceux de la société

civile⁴ ; de mécanismes de régulation croisée contribuant à une intégration verticale autour des filières politiques et administratives⁵ ; ou du rôle des corps dans la préservation d'une magistrature intellectuelle et sociale⁶. Autrement dit, ces travaux n'hésitaient pas à monter en généralité à partir de leurs observations et, ce faisant, à proposer une lecture inédite et originale de l'État en France, rompant avec une vision dominante qui était, à l'époque, portée par les sciences administratives. Or, comme l'illustrent les articles qui composent le présent numéro, une approche de l'État par son administration demeure encore aujourd'hui pertinente pour apporter des réponses à la question de savoir ce qui fait tenir cet ensemble.

Le second angle mort, lié au précédent, concerne l'étonnante stabilité, la surprenante pérennité de l'État en France. De fait, on ne peut qu'être frappé, malgré la succession de plus en plus rapide de projets de réforme ou de modernisation, par la persistance de certains traits, l'attachement à certaines valeurs, la très grande résilience de cet ensemble face aux pressions externes. P. Bezes le montre bien dans son article : des « cercles vicieux bureaucratiques » demeurent. L'attachement aux valeurs d'égalité et à l'ordre public est, comme la contribution de Renaud Epstein permet de l'observer, toujours aussi prégnant. L'évitement du risque demeure un trait constitutif des administrations⁷

Certes, l'administration française présente aujourd'hui peu de traits communs avec celle qu'observaient les chercheurs du CSO il y a 50 ans. Tant la société française que le monde dans lequel cette administration agit ont profondément évolué. Les auteurs reviennent en détail dans les quatre articles sur les

¹ B. Jobert, P. Muller, *L'État en action...*, op. cit.

² J.-G. Padioleau, *L'État au concret*, op. cit.

³ F. Dupuy, J.-C. Thoenig, *Sociologie de l'administration française*, op. cit.

⁴ P. Grémion, *Le pouvoir périphérique...*, op. cit.

⁵ Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue*

française de sociologie, 1975, 16 (1), p. 3-32.

⁶ J.-C. Thoenig, *L'ère des technocrates...*, op. cit.

⁷ Conseil d'État, « La place du risque dans la décision publique », 2018, en ligne : www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes/la-prise-en-compte-du-risque-dans-la-decision-publique.

transformations qui ont résulté de ces mutations. Mais par leur souci d'adopter une entrée globale, et non sectorielle, ils sont également en mesure d'évaluer leur portée et d'identifier à la fois certaines ruptures, mais aussi certaines continuités. Deux exemples illustrent leur contribution à une réflexion sur le changement de et dans l'État.

Une rupture majeure concerne la nature centralisée de l'État en France. Les travaux conduits par les chercheurs du CSO décrivaient un État centralisé tenu par ses marges, autrement dit bien plus décentralisé que ne le prétendaient les sciences administratives et politiques à l'époque ce que P. Grémion avait parfaitement résumé avec la notion de « jacobinisme apprivoisé¹ ». Les travaux récents insistent au contraire, et malgré plusieurs vagues de réformes décentralisatrices, non seulement sur la place centrale que continue d'occuper l'État dans la régulation publique, mais plus encore sur le fait que l'on assiste, dans un ensemble de domaines, de politiques et de réformes, à une reconcentration, voire une recentralisation, autrement dit un renforcement des capacités de pilotage centrales de l'État - y compris lorsqu'il s'agit des carrières de ses propres agents, comme on pourra le lire avec Natacha Gally - qui peuvent parfois s'apparenter à des processus d'étatisation. Tant les articles de P. Le Lidec que de R. Epstein, bien qu'ils ne partagent pas la même analyse, décrivent les mécanismes de cette recentralisation. Tandis que les contributions de N. Gally et de P. Bezes en détaillent l'application dans le fonctionnement même de l'administration. Il y a donc bien eu un changement majeur.

La continuité concerne le rôle des grands corps. A l'heure où leur maintien est débattu dans l'espace public, notamment après l'annonce de la suppression de l'ENA par le président de la République Emmanuel Macron et sa refonte dans une nouvelle école d'application, les quatre articles de ce dossier montrent à quel point les corps conservent une capacité sans égale d'influer sur le contenu et la mise en œuvre des réformes dans un sens qui préserve, voire étend, leurs prérogatives. Le fait que les politiques de modernisation ou de réformes soient conduites au nom de diverses causes, allant de l'ouverture et la responsabilisation des administrations à des enjeux d'efficacité et d'efficience, n'enlève rien à l'affaire : ce sont les grands corps qui continuent de dominer le fonctionnement de l'État.

Les articles qui composent ce numéro démontrent ainsi tout l'intérêt qu'il y a à porter un regard d'ensemble sur l'administration française pour apporter la preuve que certaines évolutions mises en évidence par telle ou telle étude sectorielle de politique publique reflètent en réalité des transformations plus globales et transversales. Mais ces contributions révèlent aussi tout l'intérêt que conserve le geste initial des chercheurs du CSO : saisir l'État par son administration, en privilégiant l'étude des interactions que nouent à différentes échelles les fonctionnaires entre eux, ou avec leur environnement, et sans d'emblée postuler ni la nature (dé)centralisée de cet État, ni ses limites, ni ses capacités, cela afin de penser les phénomènes de changement d'une manière transversale.

¹ P. Grémion, *Le pouvoir périphérique...*, *op. cit.*

Présentation du dossier

Le présent numéro s'organise en deux mouvements. Tandis que les deux premiers articles privilégient une entrée par le sommet, les deux autres portent sur les relations qui se nouent entre l'État et les administrations territoriales.

Dans son article sur le gouvernement par la performance, P. Bezes insiste ainsi sur la validité que conserve la grammaire développée durant les décennies 1950-1960 par des sociologues nord-américains et français pour penser le phénomène bureaucratique, notamment lorsqu'il s'agit de souligner les limites rencontrées par les programmes de modernisation et l'introduction d'outils de mesure de la performance et les cercles vicieux bureaucratiques qu'ils contribuent à enclencher. Mais il souligne également la nécessité de réintroduire des facteurs exogènes (acteurs économiques, enjeux politiques), négligés à l'époque, pour mieux saisir à la fois le succès que rencontrent ces programmes au moment de leur lancement et les résultats limités qu'ils atteignent en termes de transformation de l'administration.

N. Gally, dans sa contribution sur la haute fonction publique, observe tout l'intérêt qu'il y a encore aujourd'hui à aborder cet objet en rapprochant l'étude des réformes administratives de celle du phénomène corporatiste. En repartant ainsi des propositions formulées par J.-C. Thoenig dès le milieu des années 1970 et qui furent très peu suivies, elle propose de considérer la haute fonction publique comme un système professionnel. A travers la construction et la mise à l'épreuve (dans une perspective comparatiste) d'une typologie des marchés du travail administratifs, elle illustre le caractère heuristique d'un retour, éclairé par la sociologie des élites, de l'action publique comme des marchés du travail, sur cet « objet de recherche oublié » que constitue l'organisation corporatiste de la haute fonction publique. Les deux autres articles portent un regard périphérique sur l'administration dans ses relations avec les collectivités territoriales. Reprenant chacun à son compte la démarche d'analyse employée à l'époque par les chercheurs du CSO, ils parviennent pourtant à des résultats contrastés.

Dans son article, Patrick Le Lidec décrit ce qu'il qualifie de double mouvement historique dans les relations entre État et collectivités territoriales : à un premier mouvement de « desserrement du verrou de l'État »¹ qui court de la décennie 1970 au milieu de la décennie 1990, il oppose un second mouvement qui débute avec l'élection de Jacques Chirac en 1995 comme président de la République, mouvement qu'il qualifie de resserrement du verrou de l'État. Tandis que le premier mouvement est porté par de grands élus locaux, le second est d'abord l'affaire des technocrates, qui prennent appui sur les multiples injonctions européennes à la rigueur pour reprendre la main sur les finances locales, mais également la forme des collectivités avec notamment un important mouvement de fusions).

Malgré ces changements, qui contribuent à un puissant mouvement de recentralisation, il souligne la persistance de certains traits de l'ancien modèle de régulation. Il insiste, notamment, sur les relations toujours aussi étroites qu'entretiennent préfets et élus locaux autour de la défense des intérêts locaux, l'adaptation des règles centrales et l'allocation des ressources. C'est sur ce point que R. Epstein propose une lecture divergente. S'il rejoint l'article de P. Le Lidec sur de nombreux aspects, il s'en écarte sur un en particulier : selon lui, la situation actuelle se caractériserait par un État qui ne serait plus tenu par ses marges, autrement dit un État qui serait parvenu à se désencastrer de la société française. Cela lui donnerait du même coup une bien plus grande liberté d'action, puisque l'État n'aurait plus à négocier avec les représentants de cette société, à commencer par les élus locaux, les réformes qu'il juge nécessaires. D'une certaine manière, la situation que R. Epstein décrit est encore plus en rupture avec la situation qui prévalait durant la décennie 1960.

Le présent dossier démontre donc tout l'intérêt que revêt une sociologie de l'État saisi par son administration. Il démontre également la nécessité d'adopter une approche transversale, qui ne porte pas uniquement sur un service ou un ministère, mais prend l'administration comme un tout. Il rappelle, enfin, l'importance de poursuivre une interrogation générale sur la capacité de cet État et de son administration à changer.

Que nous disent ces articles sur l'État aujourd'hui ? D'abord, qu'il demeure bien un ensemble diffracté, dont l'unité demeure un problème ; et dont la définition est toujours une question empirique. Plus on en sait sur l'État, plus son image se complexifie et demeure source d'incertitudes et de questionnements. L'État se laisse saisir, mais demeure insaisissable. Ensuite, que son champ de vision s'est réduit. La multiplication des outils de mesure ne doit pas masquer qu'au gré des réformes conduites depuis 40 ans, l'État ne dispose plus de la même connaissance intime de la société française. Cette situation, qui conduit certains chercheurs à douter des capacités de l'État à piloter effectivement l'action publique, témoigne de façon prégnante de l'impérieuse nécessité de s'en saisir par ses rouages. On ne saurait donc prendre la mesure des « limites » mouvantes de l'État sans conduire une sociologie de son administration.

¹- Expression qu'il reprend à Patrick Le Galès, « Le desserrement du verrou de l'État ? », *Revue internationale de politique comparée* 1999 6 (3) p 627-652

Le Covid-19 et les politiques économiques du monde d'après

Hakim Ben Hammouda : Economiste et Ancien Ministre de l'Economie et des Finances de Tunisie

09/04/2020 | LEADERS

La pandémie Covid-19 constitue probablement l'une des plus graves crises sanitaire, économique et sociale que l'Humanité a eu à traverser par temps de paix. Parallèlement aux efforts sans précédent pour maîtriser la propagation du virus et pour gérer les effets sanitaires de la crise à travers des politiques strictes de confinement et de distanciation sociale, la plupart des pays ont accompagné ces mesures par des politiques économiques d'une vigueur sans précédent dans l'histoire

La pandémie Covid-19 constitue probablement l'une des plus graves crises sanitaire, économique et sociale que l'Humanité a eu à traverser par temps de paix. Parallèlement aux efforts sans précédent pour maîtriser la propagation du virus et pour gérer les effets sanitaires de la crise à travers des politiques strictes de confinement et de distanciation sociale, la plupart des pays ont accompagné ces mesures par des politiques économiques d'une vigueur sans précédent dans l'histoire

Tout en luttant contre la pandémie et ses effets dévastateurs sur l'humain, ces politiques économiques cherchent à empêcher sa transformation en une crise économique qui serait plus grave que la grande dépression de 1929.

Et, si les interventions dans le domaine de la santé publique et de la prise en compte des aspects sociaux préfigurent le monde à venir,

les politiques économiques déployées annoncent les grandes orientations de l'action publique pour le secteur économique du monde d'après. Il est certes prématuré de parler des grands choix de politique économique à venir, mais nous souhaitons en brosser les grands traits. L'examen des choix de politique économique dans le monde en ces temps de Covid-19 nous a permis de retenir cinq grandes caractéristiques.

1. La plus importante est le retour fracassant de l'Etat. Un Etat que les héritiers de Friedman, le maître de Chicago, avait précipitamment enterré dans une contre-révolution néo-libérale au début des années 1980 et qui rassemblait à une revanche sur Keynes, le maître de Cambridge, après une longue traversée du désert du néo-libéralisme.

Certes, cette version hard du néo-libéralisme et de la fin de l'Etat n'a pas résisté aux récessions et aux turbulences que la globalisation avait ouvertes et le marché n'a pas réussi à maîtriser les incertitudes et les dérives d'un capitalisme sauvage libéré des contraintes éthiques et politiques des sociétés de la solidarité.

La hache de guerre fut alors enterrée entre les héritiers des maîtres de Chicago et de Cambridge. Le néo-libéralisme a évolué alors vers une version soft de la victoire du marché sur l'Etat. Désormais, la nouvelle synthèse

entre les néo-keynésiens et les nouveaux classiques qui va régner en doxa dans le champ économique au cours des années 1990 et 2000 va développer une nouvelle vision de l'Etat et limiter son intervention à la régulation de l'ordre marchand et à la correction des imperfections du marché.

Et, on a traversé la fin du siècle et le début de ce siècle avec cette douce certitude de la fin des grands dogmes de la modernité et l'avènement des petits plaisirs de la postmodernité joyeuse. On n'était pas peu fiers d'avoir érigé un nouveau monde débarrassé des contraintes du monde d'avant et de ce poids excessif de l'Etat pour retrouver les libertés enchantées de l'individu dans un monde globalisé et sur une toile et des réseaux sociaux affranchis des frontières du monde physique.

Mais, cette utopie n'aura duré qu'un temps et le réveil a été difficile déjà au-lendemain de la grande crise financière de 2008. Il fallait parer au plus pressé et le retour de l'Etat a été massif pour sauver un capitalisme au bord du gouffre.

Mais, une fois le sauvetage des grandes banques et des grandes institutions financières assuré, on est revenu à nos vieilles certitudes libertaires sur la fin de l'Etat.

Mais, avec le Covid-19 le réveil a été encore plus effrayant. C'est l'humain qui est en danger et nous ne sommes pas en mesure de faire face à ce virus en dépit des grands progrès de la science et des avancées de la médecine.

Dans ce paysage global de désolation nous avons appelé l'Etat à la rescousse et désormais il sera au cœur des dynamiques économiques dans le monde d'après.

2. Parallèlement à ce retour de l'Etat, l'autre revenant dans les politiques publiques depuis l'éclatement de la crise du Covid-19 est le social. Nous l'avions totalement oublié

tellement nous étions obnubilés par la certitude que l'homme moderne maîtrise le monde et plie la nature selon sa volonté.

Le social vient de se rappeler à notre bon souvenir au moment de cette crise et de prendre sa revanche sur sa marginalisation depuis des décennies.

Le modèle de l'Etat-providence a prévalu dans les pays développés mais aussi dans un grand nombre de pays en développement après la vague des indépendances. Un modèle qui permettait à l'Etat de prendre en charge l'effort de solidarité sociale entre couches sociales et générations. Mais, aussi cette solidarité s'est accompagnée d'un investissement important dans les secteurs sociaux, particulièrement dans l'éducation et la santé. L'école et l'hôpital sont devenus les porte-drapeaux des républiques modernes à travers le monde et l'expression universelle du contrat social et de l'ouverture des sociétés démocratiques.

Or, ce contrat va s'effriter au début des années 1980 sous les coupes sombres effectuées par les réformes néo-libérales et la fin de l'Etat-providence dû à la défaite des sociaux-démocrates face à un retour en force d'une droite dure, décomplexée et déterminée à en finir avec la solidarité.

Désormais l'impératif de stabilisation des finances publiques et la lutte contre les déficits vont conduire les choix de politique économique. Les secteurs sociaux seront les premières cibles d'un pragmatisme technocratique à la mode pendant plus de trois décennies. La longue agonie de l'école publique et de l'hôpital vont alors commencer et se poursuivre devant des populations impuissantes face à la montée des inégalités et à la marginalité.

Cette crise sans précédent nous rappelle nos erreurs passées et nous ramène à la raison pour mettre dorénavant le social au cœur de notre nouveau projet politique démocratique.

3. La troisième caractéristique des grands choix de politiques économiques pour faire face à cette crise majeure concerne la sortie des réponses classiques et l'entrée dans l'ère des politiques non conventionnelles. Jusqu'à cette crise, nous nous baignons dans l'ère de la neutralité des politiques économiques. Un dogme que la contre-révolution néo-libérale a fait régner en référence ultime dans le champ des politiques économiques.

Cette thèse a dominé le champ économique et les héritiers du maître de Cambridge, Milton Friedman, se sont rappelés au bon souvenir d'un article oublié dans l'histoire de la réflexion économique et qui date de 1961 écrit par John Muth sur les anticipations rationnelles. Ce texte a été à l'origine de la construction post-moderne du mythe de l'individu ou de l'agent économique, pour reprendre la terminologie des économistes, rationnel et qui dispose d'une information totale et parfaite sur l'ensemble de l'environnement économique. Cet agent pouvait lire et analyser les subterfuges de l'action publique et les déjouer.

Ce super héros de la globalisation, l'individu armé d'une rationalité sans limites est en mesure de prédire les effets des interventions de l'Etat, un acteur totalement affaibli et incriminé de tous les maux, et de les prévenir. Du coup, l'Etat a été dépossédé des instruments de politique économique et appelé à la plus grande neutralité dans le champ économique et à assister impuissant aux turpitudes de la globalisation.

Or, la multiplication des crises et particulièrement celle de 2008 a été à l'origine d'une sortie de cette neutralité et d'un retour aux politiques économiques actives. Ainsi, a-t-on vu renaître de leurs cendres les politiques budgétaires de relance et les politiques monétaires expansionnistes. On a retrouvé l'enchantement des politiques économiques non-conventionnelles et la richesse de l'action publique dans le domaine économique.

Mais, ces politiques non-conventionnelles n'ont pas eu la vigueur attendue et les pressions ont été fortes pour sortir des politiques actives et normaliser le champ des politiques économiques. Or, la crise vient de raviver avec une puissance sans précédent le retour aux politiques économiques non-conventionnelles ou hétérodoxes et sortir définitivement du dogme de la neutralité érigée en croyance par la contre-révolution néo-libérale.

4. La quatrième caractéristique des politiques économiques mises en œuvre pour combattre le virus Covid-19 et empêcher sa transformation en une grave crise économique concerne la mobilisation de tous les instruments et de tous les outils. C'est la totalité de l'arsenal des politiques économiques qui est mis à participation : des politiques budgétaires, aux politiques monétaires en passant par les politiques fiscales.

Il s'agit d'une rupture majeure dans la tradition des politiques économiques dans la mesure où l'ensemble de ces outils ont été déclassés par le passé laissant la place aux politiques monétaires pour agir sur les turpitudes du monde économique. Et, comme la confiance des technocrates dans la démocratie et le monde politique n'est pas à son comble, on a institué l'indépendance des banques centrales comme une garantie face aux envies d'un monde meilleur des laissés pour compte.

Incroyable situation où l'Etat, sous la pression d'un néo-libéralisme à la mode, s'est progressivement délesté de tous ces outils pour agir sur la sphère économique pour assister impuissant à la montée du dogme de la stabilité érigée en objectif ultime du fonctionnement des économies.

La crise du Covid-19 aujourd'hui nous permet de reprendre possession de tous les outils de la politique économique et de retrouver notre capacité d'action collective pour faire face à

l'incertitude et aux angoisses du monde d'après.

5. La dernière caractéristique des choix mis en place aujourd'hui est la volonté de se libérer des contraintes que nous nous sommes mis pour empêcher notre action collective et le dynamisme des politiques publiques. En effet, comme si ce changement de cap et cette révolution néo-libérale n'étaient pas suffisants, on les a renforcés par des mesures et des contraintes pour empêcher l'action collective et faire triompher la résignation.

Une situation kafkaïenne où les humains se sont délestés des outils d'action collective et ont favorisé une démission collective face à l'incertain et aux grognes du monde et de nature. Cette situation intellectuelle ferait se retourner dans leurs tombes les philosophes des Lumières et de la modernité qui ont cherché à nous libérer de la domination d'un autre qui nous est extérieur et pour faire de la raison, de la science et de l'action collective les moyens de notre maîtrise du monde et de la nature.

Ainsi, l'industrie intellectuelle de l'invention des contraintes a connu un développement sans précédent au cours des années 1990 et 2000. En 1992, les pays de l'Union européenne ont mis en place le pacte de stabilité ou l'accord de Maastricht qui a réduit à 3% les déficits publics et limiter ainsi la marge d'action des politiques publiques. On a eu également toute la littérature sur les règles d'or qui ont cherché à imposer l'équilibre des comptes publics dans les constitutions. Et, tout récemment on a assisté à un renforcement des critères de Bâle et des normes de risque des banques qui ont été appliqués de manière uniforme à toutes les banques quelques soient leurs importances et à tous les pays en dépit des différences de contexte.

Certes, nous avons cherché à nous libérer de ces contraintes lors de la grande crise financière de 2008 pour permettre aux Etats

de sauver le système capitaliste et les grandes institutions financières. Mais, il s'agissait d'une libération honteuse et les règles, les normes et les contraintes à l'action collective ont rapidement repris leur domination comme si de rien n'était.

Or, la crise du Covid-19 a ouvert un horizon nouveau aux politiques publiques en favorisant une sortie des contraintes que nous nous sommes empressés à mettre en place pour empêcher notre action et assister de manière joyeuse à notre défaite collective.

Les politiques mises en place pour faire face au Covid-19 à travers le monde opèrent une rupture majeure dans le village jusque-là heureux des économistes. Il s'agit du retour de la volonté de l'action collective à travers un retour de l'Etat et la sortie de la démission collective en ressuscitant les outils de la politique économique et en nous invitant à faire du vivre ensemble et du contrat social les fondements de nos démocraties. Nous avons appelé à cette rupture au lendemain de la crise de 2008. La crise du Covid-19 fait de cette rupture une urgence absolue.

Les économistes mis en quarantaine

Jean-François Ponsot : Professeur des universités, chercheur à Pacte, Université Grenoble Alpes

Les économistes sont à nouveau au pied du mur. Déjà en 2008, la crise financière globale les avait amenés à s'interroger sur la répétition des crises économiques dans l'histoire : « Pourquoi les crises reviennent-elles à intervalles réguliers, ruinant tous les succès des années de prospérité, un peu comme la grippe saisonnière ou plutôt comme la peste ou le choléra ? » s'interrogeait Paul Krugman, professeur d'économie au MIT et lauréat d'un « prix Nobel ».

Si cette question résonne intimement avec l'actualité, elle paraît quelque peu dépassée. D'abord parce qu'avec la crise liée au Covid-19, c'est la double peine : on a à la fois crise économique et pandémie majeure ! La peste et le choléra ! Ensuite parce que les leçons de la crise économique de 2008 n'ont malheureusement pas été tirées. Malgré les discours appelant à un monde nouveau, aucune inflexion majeure n'a été engagée vers un nouveau modèle économique débarrassé d'un régime de croissance générateur d'inégalités et d'exploitation humaine, et aux effets dévastateurs pour la survie de la planète.

Le confinement a au moins une vertu, celle de nous amener à nouveau à nous interroger sur les crises économiques. Il nous oblige « à nous réinventer », pour paraphraser la déclaration du président de la République Emmanuel Macron dans son allocution télévisée du 13 avril 2020.

Ainsi le confinement a-t-il produit une formidable effervescence des débats économiques sur la toile et dans les médias.

Les économistes ne semblent pourtant pas à leur aise dans ce mouvement d'introspection collective, aussi soudain que prolifique. Habités à détenir le monopole du commentaire à chaud et de la prophétie économique, ils observent ou participent aux débats avec une certaine prise de distance et parfois un zeste de perplexité.

Face à la crise, leur agilité intellectuelle et leur propension à alimenter le débat public semblent prises en défaut, mises en quarantaine, en comparaison des chercheurs des autres disciplines des sciences humaines et sociales.

Comment expliquer cet embarras des économistes à entrer de plain-pied dans le travail de réflexion collective ? Quelles solutions ont-ils à proposer ? La science économique est-elle en mesure d'apporter des solutions pour, dans un premier temps, empêcher l'effondrement total, et à plus long terme relever les défis économiques, sociaux et environnementaux du XXI^e siècle ?

Aucun expert ne peut rien prédire

La confusion des économistes s'explique d'abord par le caractère inédit de cette crise par rapport à celles 1929 ou de 2008.

Les économistes avaient jusque-là pour habitude de distinguer les crises liées à l'offre de celles liées à la demande. Or ici, on a un télescopage entre un choc d'offre (dû au confinement et à la rupture brutale des chaînes de valeur globalisées) et un choc de demande (en raison de l'effondrement des

revenus, de la multiplication des défauts de paiements et des anticipations pessimistes).

Les économistes sont pris au dépourvu d'autant plus que cette fois, c'est la planète entière qui est impactée : il n'y pas de « découplage » entre les différentes parties du monde, aucune zone de repli n'est à portée de vue. L'incertitude radicale, au sens de l'économiste anglais John Maynard Keynes, est totale : aucun expert ne peut réellement prédire quel sera le climat des affaires dans les prochains mois.

Une autre explication se trouve dans le caractère très particulier du statut de l'économiste lorsque son époque est confrontée à une grave crise. Un rapide détour épistémologique permet de se poser la question des effets de la crise sur le renouvellement de la pensée de la discipline. La théorie économique a son propre rythme de changement, et ce rythme s'inscrit dans un temps long. Cela peut sembler contre-intuitif, mais la crise n'entraîne pas la destruction immédiate de la pensée économique dominante, en dépit de ses errements passés.

Les réorientations sont lentes et tortueuses. Car les économistes ont du mal à changer de vision du monde et à se débarrasser des vieilles lunes. Donnons un exemple. L'hypothèse d'efficience des marchés financiers, développée par l'économiste américain Eugene Francis Fama dans les années 1960, constitue encore aujourd'hui le socle des cours d'économie financière, en dépit des crises financières à répétition et du fait que les traders eux-mêmes s'en sont détachés depuis la crise boursière américaine... de 1987.

L'inertie d'une pensée dominante pourtant sérieusement éprouvée s'explique aussi par la sociologie des économistes influents et des conseillers du prince. En Allemagne, pays où les thèses austéritaires ont la vie dure, les économistes influents sont des hommes, âgés, issus de think tanks plutôt que du milieu

académique, avec deux fois plus de conservateurs que de progressistes.

La victoire en trompe-l'œil des hérétiques

Une autre erreur à ne pas commettre serait de croire que la crise économique favoriserait inévitablement l'émergence d'un nouveau paradigme fondé sur des théories hétérodoxes, restées dans l'ombre et sur le point de connaître leur heure de gloire. Certains se réjouissent un peu vite de voir à quelle vitesse des thèses économiques marginalisées, voire iconoclastes, se sont récemment retrouvées au cœur de l'agora économique.

La Banque d'Angleterre assume désormais sans complexe le fonctionnement de la planche à billets alors que les économistes qui préconisaient ce type de politique étaient assimilés à des hérétiques il y a peu ! Que dire par ailleurs du succès de la modern monetary theory ?

L'approche, qui préconise une monétisation systématique de la dette publique et l'intervention de l'État en tant qu'employeur en dernier ressort, était jusqu'à peu déconsidérée dans les milieux académiques ; elle est aujourd'hui au cœur des réflexions économiques du parti démocrate dans la campagne présidentielle américaine, mais sera-t-elle encore en vogue l'an prochain ?

En réalité, l'hétérodoxie n'accouche pas d'une nouvelle orthodoxie à la faveur de la crise. La diffusion des thèses nouvelles est avant tout le résultat d'une convergence de diagnostics et de propositions entre des économistes hétérodoxes et des économistes orthodoxes « dissidents » et influents qui ont infléchi leurs positions.

Ces derniers remettent en cause les travaux de l'analyse dominante – celle que l'on retrouve dans les manuels d'économie – ou envisagent de relâcher les hypothèses de base des modèles canoniques, sans toutefois

basculer dans l'hétérodoxie. En ce sens, le retour en grâce de la politique budgétaire et de l'interventionnisme étatique doit plus à l'entreprise de rénovation critique de la macroéconomie standard (engagée dans les années 2010 par les économistes Olivier Blanchard, Paul Krugman, Joseph Stiglitz ou Laurence Summers) qu'à la généralisation des programmes de recherche post-keynésiens ou institutionnalistes.

L'économiste contraint au retrait

L'épisode de la grande dépression des années 1930 confirme que la gravité de la crise a été l'occasion pour de nouvelles idées de s'imposer, mais que la relation n'est ni immédiate, ni simple. La politique du New Deal du président des États-Unis Franklin Delano Roosevelt n'est en rien redevable aux idées révolutionnaires de Keynes de l'époque. C'est plus le pragmatisme inspiré et audacieux de Roosevelt qui l'a engagé sur la voie de politiques innovantes et en rupture avec les codes de son époque. La « révolution keynésienne » n'a produit ses effets sur les politiques économiques qu'après la Seconde Guerre mondiale.

Avec la crise économique, on assiste ainsi à une revanche du politique. La science économique, encore prisonnière du dogme ancien et pas encore mûre pour faire émerger un nouveau paradigme consensuel, n'est plus en mesure de fournir une expertise crédible et solide au décideur politique.

Dans la « guerre » actuelle contre le Covid-19, l'économiste est contraint au retrait. Mis en quarantaine, il va alors chercher à combler son retard d'une guerre. Pendant ce temps, le policy maker, lui, agit comme jamais. Son action politique de réponse à la crise l'emporte alors sur toute forme de dogme, il n'y a pas application d'un cadre théorique préconçu.

Quand il y a deux ans, Emmanuel Macron s'adresse à une soignante du centre

hospitalier universitaire (CHU) de Rouen, il justifie l'austérité budgétaire appliquée au secteur hospitalier en déclarant qu'il n'y a « pas d'argent magique ». « Si la dette frôle les 100 % du PIB, ce sont nos enfants qui vont payer » déclare-t-il devant les caméras. Confronté aujourd'hui à une crise économique et sanitaire sans précédent, il explique désormais que tous les moyens seront mis en œuvre pour juguler le Covid-19. C'est l'avènement du « quoi qu'il en coûte », et peu importe si la dette publique dépasse les 115 % à la fin de l'année 2020.

Un processus de reconstruction

Reste à savoir s'il s'agit là d'un revirement lié aux circonstances exceptionnelles de la pandémie ou d'une nouvelle doctrine destinée à bâtir les fondations d'une nouvelle société.

Au cœur des moments de crise, les discours sur la catharsis ressurgissent souvent mais ne conduisent pas nécessairement à une véritable rupture avec l'ancien monde. Dans un premier temps, la crise est perçue comme étant la solution : une opportunité à saisir nous projetant « dans le monde d'après, écrasant tous les dogmes, tous les préconçus idéologiques », pour citer l'économiste Olivier Passet. Mais au final, il n'en reste souvent rien.

Se contenter de sauver l'ancien monde sans s'engager dans la construction du futur à travers un « nouveau paradigme », tel que le propose un peu tardivement mais judicieusement l'ancien directeur général du Fonds monétaire international Dominique Strauss-Kahn, serait une erreur fatale.

La sortie de crise ne peut être assimilée à un simple processus de relance économique pour revenir au business as usual. Comme le rappelle le professeur d'économie à l'université de Boston Perry Mehrling, il ne s'agit pas d'un « simple retour au statu quo, mais d'un processus de reconstruction analogue à celui de l'après-guerre ».

Nul doute que les économistes, une fois sortis de la quarantaine et guéris du Covid-19, auront leur mot à dire dans l'édification d'un nouveau système de pensée au cœur duquel seront replacés l'homme et les considérations sociales et écologiques.

De la croissance aux indicateurs alternatifs de richesse

Florence Jany-Catrice : Professeure des universités à l'Université de Lille

Regards Croisés sur l'Economie n° 22-2018

En quoi la croissance économique s'est-elle affranchie d'une simple définition comptable et peut-elle aujourd'hui être considérée comme un dogme?

La croissance économique ne s'est jamais limitée à n'être qu'une définition comptable. Elle a toujours revêtu une double face de signifiant et de signifié.

Les origines de la croissance se trouvent du côté de l'économie politique classique, notamment chez Malthus (Méda, 2008) qui suggère qu'il faudrait un outil pour mesurer l'expansion des économies ou l'accroissement des richesses.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les principaux pays occidentaux installent les systèmes de comptes nationaux (SCN), à la suite de S. Kuznets qui avait testé un « revenu national » dans les années 1930 aux États-Unis. Les SCN rendent possible le calcul d'un indicateur synthétique des flux de l'activité économique, le Produit intérieur brut (PIB). Celui-ci est donc conçu pour donner une estimation de tout ce qui est produit sur une période donnée par les unités économiques et qui transite par le marché, auquel est ajoutée, depuis 1977, une estimation de la production des services publics.

Le PIB a une double puissance heuristique et de communication : il résume en effet, à lui seul, des niveaux d'activités très hétérogènes (de la production de voitures à l'aide à domicile auprès des personnes âgées dépendantes) via l'équivalent général qu'est la monnaie.

Quant à la croissance économique, elle est une mesure de l'expansion du PIB en volume. Cette idée de « volume » signifie assez simplement que lorsqu'on a x % de « croissance », cette progression est débarrassée des bruits liés à l'inflation (en déflatant la série, on obtient une estimation de la progression). Le « volume » fournit donc une estimation des quantités et des qualités de ce qui est produit. L'indicateur de croissance est élaboré pour accompagner la priorité politique des années 1950 de reconstruction des économies sur une base industrielle et marchande. La croissance et la productivité sont alors érigées comme les deux piliers de la régulation fordiste et du compromis sociopolitique qui l'accompagne (croissance et gains de productivité en contrepartie d'une large redistribution et d'une protection sociale associée au salariat).

C'est dans les décennies suivantes que la croissance économique s'impose comme indicateur de « finalité » des sociétés. Les facteurs sont multiples et tiennent à la fois à certaines croyances tenaces des économistes et plus généralement à l'évolution du régime des idées et aux modifications dans les jugements portés sur « la puissance » des nations (Fourquet, 1991)

La croyance dans les vertus intrinsèques du progrès technique et des innovations fait partie des moteurs centraux de ce basculement. Lorsque l'idée de « croissance endogène » se diffuse en macroéconomie, les imaginaires d'une croissance infinie sont rendus plausibles, les progrès techniques entraînant plus de croissance, entraînant davantage de progrès

technique etc. La croyance dans les effets intrinsèquement redistributifs de la croissance économique (le « trickle down effect ») produira les mêmes effets sur l'importance accordée à cet indicateur.

Mais la transformation du statut de l'indicateur en dogme a également été rendue possible par la position de plus en plus dominante occupée non seulement par les économistes dans le champ des idées du politique (Lebaron, 2000) mais aussi par les organisations internationales (Fonds monétaire international, Banque mondiale, Organisation de coopération et de développement économiques, Union européenne). De plus en plus dominantes dans la production de connaissances et de jugements établis à partir de comparaisons inter-nationales, ces organisations favorisent à partir de la fin des années 1970 la circulation de quelques indicateurs. Le PIB, la croissance, l'inflation et la dette publique sont progressivement érigés en « indicateurs clefs », armant les jugements rapides sur la « puissance » comparée des nations.

Comment cette importance accordée à la croissance modifie-t-elle la perception et l'orientation des politiques publiques ?

Cela fait plusieurs décennies déjà que la croissance économique est devenue un projet hégémonique.

Et, paradoxalement, ce projet s'est d'autant plus accentué lorsque la croissance économique s'est affaïssée avec la fin de l'ère fordiste. Cela a été concomitant avec la diffusion d'une doxa qui s'est largement répandue à divers niveaux et que l'on pourrait résumer par « faire des efforts pour retrouver la croissance » : politiques d'intensification du travail et de flexibilisation du marché du travail pour retrouver la croissance ; politique de rigueur publique pour libérer l'initiative privée et reconquérir la croissance ; politique monétariste d'autonomisation du

pouvoir monétaire, maintenant un bas niveau d'inflation, pour relancer la croissance...

Il apparaît pourtant aux yeux de certains chercheurs, encore marginaux, et sans aucun doute dominés dans le champ académique, que l'indicateur de la croissance, malgré les réformes régulières dont il a fait l'objet² n'est plus en état ni de rendre compte des niveaux d'activité en volume ni même de résoudre les multiples crises auxquelles le capitalisme fait face.

Rendre compte des niveaux d'activité en volume

Les économies occidentales du XXI^e siècle sont marquées par une part prépondérante des services dans l'activité économique : ceux-ci représentent entre 70 et 80 % de la production nationale. Or, l'indicateur du PIB en volume nécessite, pour permettre de bien capter statistiquement son évolution, des unités de produit identifiables et une qualité stable dans le temps. Ces deux conditions sont de moins en moins remplies dans des économies dans lesquelles la « production » consiste pour une très grande part à accompagner, animer, conseiller, soigner, éduquer, prendre soin, traiter des informations etc. Dans ces activités économiques en effet, une unité standard de produit est délicate à identifier du fait du caractère idiosyncrasique des relations de service. La qualité du service est intrinsèquement instable, même si des dispositifs multiples « équipent » le marché pour tenter d'en réduire l'incertitude (Karpik, 2007). En tous cas, ces opérations font inévitablement l'objet de conventions (interindividuelles ou collectives) et d'interprétations sur la « qualité » de ce qui est produit. Comment, par exemple, définir un service d'enseignement de qualité ? Un service de travail et d'accompagnement social de qualité ? La statistique publique en est évidemment consciente mais les contorsions qu'elle s'oblige à effectuer pour mettre en adéquation les évolutions « en volume » dans

ce système productif en mutation rapide sont fragiles. Les réalités des « économies de la qualité » peinent à entrer dans un système statistique qui a été conçu pour rendre compte de progrès industriels et marchands (Jany-Catrice, 2017).

Résoudre les crises du capitalisme

La croissance économique permettrait-elle à elle seule de résoudre les crises du XXI^e siècle ? Certains en doute. Les uns critiquent la centralité de la valeur travail que réclame la croissance économique dans les conventions actuelles de sa mesure ; d'autres considèrent que les soubresauts conjoncturels de la croissance économique des dernières décennies n'ont pas permis une réduction des crises, le chômage étant en effet resté à un niveau élevé. D'autres enfin, sans doute les plus nombreux, soulignent que les enjeux du XXI^e siècle sont d'une autre nature que ceux du milieu du XX^e siècle. Ces auteurs mettent en avant la question environnementale, doutant de la capacité des « sociétés de croissance » à pouvoir résoudre les grands défis écologiques, en particulier les défis urgents identifiés par Rockström et al. (2009) : changement climatique, perte de la biodiversité terrestre et marine et interférence avec les cycles de nitrogène et de phosphore. Ils en doutent, d'autant plus que de plus en plus de recherches documentent le lien étroit entre niveau de richesse économique et externalités négatives³. Ces auteurs, qui se situent souvent dans une perspective éthique et théorique de soutenabilité forte, mettent à leur agenda de « nouveaux indicateurs de richesse » pour conduire des politiques publiques notamment de transition écologique et sociale à la hauteur de ces enjeux.

Quels indicateurs alternatifs de richesse ont été imaginés ? Quelle visibilité ont-ils hors du monde académique ?

Des ouvrages ont mis à jour la grande variété des indicateurs alternatifs de richesse, acceptant implicitement que le terme de « richesse » ne soit pas préempté uniquement par l'économie, ce que tous les chercheurs n'admettent pas, et en élargissant donc son contenu.

La mise à jour régulière de ces initiatives relève pour-tant de l'exploit tant les travaux se multiplient. Cela est sans doute le signe d'une prise de conscience - y compris chez les académiques - des apories et contingences des statistiques macroéconomiques. L'ouvrage co-écrit en 2005 Les nouveaux indicateurs de richesse (Gadrey, Jany-Catrice, 2005) était, en France, assez innovant de ce point de vue. Le rapport de la Commission Stiglitz-Sen (2009) sur la mesure de la performance économique et le progrès social validait, lui aussi, les limites du PIB et fournissait une caution intellectuelle majeure aux recherches ultérieures, quelles que soient les perspectives épistémiques dans lesquelles ces recherches se développaient.

On peut lire la multiplication de travaux depuis le début des années 1990 comme l'expression du fait que le champ des indicateurs est aussi un champ de pouvoir car les indicateurs ne sont pas neutres mais sont des cadres interprétatifs et représentatifs du monde. C'est ainsi qu'on peut interpréter les projets portés par la Banque mondiale et l'Épargne nette ajustée par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et l'IWI (Inclusive Wealth Index), ou encore par l'OCDE et l'indicateur du mieux-vivre interactif. La visibilité de ces productions est de toute évidence d'abord assurée par la légitimité des organisations qui les promeuvent.

Si la contestation des principaux indicateurs macroéconomiques peut parfois s'accompagner d'indicateurs complémentaires, la visibilité de la plupart des indicateurs alternatifs de richesse pour accompagner de nouvelles politiques, au sens

de leur appropriation et de leur usage par le politique, n'est pas encore assurée. Sans doute faut-il y voir une certaine inertie dans les modes de pensée des gouvernants.

Interroger les conditions sociales, en tension, pour que ces initiatives gagnent en audience et qu'elles soient appropriées par le monde médiatique, politique et scientifique est essentiel. Parmi ces conditions, on identifie l'ambition de certains indicateurs visant d'emblée une portée universelle, avec les risques qu'une (nouvelle) norme hétéronome s'impose aux nations. L'histoire de l'indice de développement humain (IDH) incarne bien cette tension : la très grande notoriété de l'IDH est de toute évidence corrélée à l'organisation dont il émane, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Elle n'est pas indépendante non plus du fait que l'IDH applique la même métrique à tous les pays, prenant aussi le risque d'un occidentalisme-centrisme (c'est un reproche qui a été formulé par des États brésiliens à l'encontre de cet indicateur par exemple). Une autre condition est celle des modalités d'élaboration des indicateurs de richesse : s'appuie-t-on sur les vertus de la science pour faire travailler les experts en chambre, prenant alors le risque d'une dépendance au sentier de la connaissance ?

L'intervention de la société civile dans cette élaboration permet-elle la formulation de nouveaux enjeux, par exemple sur des territoires, comme cela a été le cas dans la Région Nord-Pas de Calais, la métropole grenobloise, ou les Pays de la Loire ?

Gagner en visibilité nécessite de toute évidence que ces indicateurs soient porteurs de valeurs partagées. Il reste encore un long chemin pour expérimenter les modalités de cette expression partagée et pour identifier les « richesses » qui devront être préservées.

Que serait une société sans croissance ?

Les sociétés occidentales font, depuis plusieurs décennies et malgré elles, l'expérience d'une croissance atone. Elles le font sans qu'on soit véritablement assuré que l'on évalue bien, avec la « croissance », ce que l'on pense mesurer... Elles le font aussi sans que cette stagnation ait été délibérée, engageant alors pour la retrouver des recettes surannées, qu'exulte la doxa néolibérale.

La question finalement se pose peu de savoir ce que serait une économie sans croissance. L'indicateur de croissance a en effet perdu une partie de sa superbe dans des « économies de qualité », au sens où ce qui est produit fait l'objet d'une interprétation, qui pourrait (qui devrait) être contradictoire. Cette interprétation dépend des parties prenantes et des subjectivités individuelles mais elle est aussi enchâssée dans des normes, des règles et des conventions de qualité.

La question devrait plutôt être formulée en ces termes : que devraient être les politiques publiques et les chocs d'investissements publics et privés nécessaires pour accompagner les défis du XXI^e siècle ? Des indicateurs pluriels permet- tant d'estimer si le chemin emprunté ne constitue pas une impasse, voire va dans le sens désiré peuvent être utiles, sans constituer une condition suffisante. On est, il est vrai, dans cette réflexion créatrice et disruptive, à distance des réflexes de l'identification des « facteurs pour la libération de la croissance ».

LA SCIENCE ÉCONOMIQUE ET SES ENNEMIS

PIERRE CAHUC: Enseignant chercheur en économie à l'ENSAE, au CREST et à Sciences Po

ANDRÉ ZYLBERBERG : Directeur de recherche au CNRS, Sorbonne Université

Revue : regards croisés sur l'économien°22-2018

Introduction

L'idéologie et les croyances sont en voie de disparition dans l'analyse économique. Le mérite en revient à « la révolution expérimentale » qui bouleverse en particulier nos méthodes d'évaluation des politiques publiques. Ces méthodes font désormais partie de la boîte à outils de l'immense majorité des économistes de la planète et elles ont permis de faire émerger des consensus sur certains sujets comme, par exemple, les effets de l'immigration ou ceux du partage du travail.

Dans son ouvrage *Mon cours d'économie idéal*, Yanis Varoufakis, ancien ministre des finances de la Grèce et icône de « l'hétérodoxie » en économie, fustige ceux qui pensent que tout chômeur demeure dans cette condition de manière volontaire. Il les qualifie, à juste titre, de « négationnistes du chômage ». Selon le consensus des spécialistes du domaine la plupart des chômeurs le sont bien de manière involontaire. Yanis Varoufakis a donc raison d'employer le terme de « négationnistes » puisqu'il s'agit d'une forme de négationnisme scientifique concernant les causes du chômage. Plus généralement, nous avons proposé de qualifier de négationnisme économique l'attitude qui consiste à s'opposer systématiquement aux consensus établis par la recherche internationale en économie (Cahuc, Zylberberg, 2017).

L'analyse économique progresse comme toutes les disciplines scientifiques empiriques. Elle élabore des connaissances ancrées dans des données de plus en plus riches, ce qui en retour conduit à un renouvellement rapide et constant de ses méthodes¹. Les croyances sans fondement comme les discours obscurantistes y ont de moins en moins leur place et c'est tant mieux.

L'économie : une « science expérimentale » comme les autres

L'analyse économique s'est profondément transformée depuis plus de 20 ans. Elle est devenue une science expérimentale avec les mêmes standards de rigueur que la médecine ou la biologie. Ce n'est pas l'objet analysé qui importe, c'est la méthode employée pour valider les résultats qui distingue le savoir scientifique des autres formes de la connaissance. Comme toute science expérimentale, l'analyse économique contemporaine cherche à mettre en évidence des liens de cause à effet. Pour connaître l'efficacité d'un vaccin ou d'un médicament, la recherche médicale compare ses effets au sein d'un « groupe test » auquel le médicament a été administré, à ceux d'un « groupe de contrôle » n'ayant subi aucun traitement.

Aujourd'hui l'analyse économique procède de la même manière. Pour savoir si la dérégulation financière favorise la croissance, si le coût du travail a un effet sur l'emploi, si

l'immigration crée du chômage, si les dépenses publiques relancent l'activité ou si la hausse des impôts la déprime ; et plus généralement pour toute question où l'on recherche un lien de cause à effet, l'analyse économique compare des groupes tests au sein desquels ces mesures ont été mises en œuvre, avec des groupes de contrôle où elles n'ont pas été mises en œuvre. Sur certains sujets, un consensus se dégage lorsque les études publiées obtiennent des résultats convergents. Ainsi, lorsque toutes les études sur la réduction du temps de travail (hors abaissement de charges) ne trouvent pas d'effet positif sur l'emploi (sur la réduction du temps de travail en Allemagne, voir Hunt (1999), et sur la France, Crépon et Kramarz (2002) et Chemin et Wassmer (2009)), rien ne permet d'affirmer qu'une telle mesure va créer des emplois... il faut attendre que d'autres études publiées prouvent le contraire. Le négationnisme économique consiste à nier ces résultats en affirmant qu'ils procèdent d'une pensée unique guidée par l'ignorance du monde réel ou par une conspiration. Bien évidemment, sur de nombreux sujets, les études disponibles ne permettent pas de dégager des résultats convergents. Il faut en avertir le citoyen, au lieu de lui asséner des contre-vérités.

Apports et limites de la révolution expérimentale en économie

Les apports et les limites de l'approche expérimentale sont différents s'il s'agit d'expériences « naturelles » ou « contrôlées ». Les expériences naturelles s'appuient sur des événements qui ont vraiment eu lieu. Elles présentent donc l'avantage de prendre en compte les chiffres de l'économie réelle, ce ne sont pas des chiffres issus d'expériences de laboratoire. Les expériences naturelles comparent des groupes de personnes ou d'entreprises ayant subi certains événements dans la « vraie » vie à des groupes ne les ayant pas subis. Par exemple, pour évaluer les effets de l'immigration sur le chômage

une étude célèbre (Card, 1990) a comparé l'évolution de la ville de Miami, touchée massivement par l'exode cubain en 1980 - c'est le groupe test -, à l'évolution d'autres villes américaines qui n'ont pas été touchées par cette vague migratoire - c'est le groupe témoin. Les résultats des expériences naturelles sont toujours délicats à interpréter car, quel que soit le soin pris par les chercheurs, les caractéristiques des deux groupes ne sont jamais identiques et on ne peut exclure que des facteurs cachés soient les véritables causes d'éventuelles différences entre les évolutions du groupe témoin et du groupe test (différences qu'on aurait alors attribuées à tort à l'impact de l'immigration).

Les expériences contrôlées sont de nature différente. Elles s'appuient sur des situations créées par l'économiste, elles s'apparentent donc à des expériences de laboratoire. Par exemple, pour évaluer un programme d'aide à la recherche d'emploi, on peut tirer au sort au sein de la population des chômeurs éligibles à ce programme, un groupe qui en bénéficiera et un autre groupe qui n'en bénéficiera pas (par exemple, Fontaine, Malerbet, 2013). Le tirage au sort assure, qu'en moyenne, les éventuelles différences entre les parcours professionnels des deux groupes sont bien dues au programme d'accompagnement.

Néanmoins, la mise en évidence de relations causales, que ce soit par le biais d'expériences naturelles ou contrôlées, n'apporte qu'un éclairage partiel. Les résultats de ces expériences ne peuvent se généraliser sans précaution à des environnements différents. Ainsi, rien ne garantit que les effets de l'immigration dans le sud des États-Unis soient les mêmes que dans le centre de l'Europe ou dans l'Asie du Sud-Est. La seule manière de pallier ces inconvénients est de multiplier les études fondées sur des expériences dans des environnements (géographiques, économiques, culturels) différents. C'est ce

qui a été effectivement fait pour l'analyse des effets de l'immigration².

La généralisation des résultats peut aussi dépendre de la taille de la population concernée. Ainsi, une expérience qui montrerait qu'un programme d'accompagnement d'un groupe de chômeurs accroît leur retour vers l'emploi ne permet pas d'affirmer que ce résultat serait encore valable si ce programme était généralisé à l'ensemble des chômeurs éligibles. A l'effet direct positif de la mesure pourrait s'ajouter un effet indirect négatif lié à la concurrence entre les chômeurs bénéficiaires et qui retarderait le retour vers l'emploi de certains d'entre eux. Par ailleurs, la situation des chômeurs non éligibles au programme d'accompagnement pourrait se dégrader. Tous ces effets, dits « d'équilibre général », pourraient bien faire en sorte que le résultat final du programme soit très différent de celui qu'une expérience contrôlée réalisée localement a mis en évidence. Pour tenir compte de ces effets, une approche prometteuse, mais encore peu développée, consiste à faire des expériences contrôlées « à grande échelle ». L'idée est de mobiliser des groupes test et témoin de grande taille, répartis dans de vastes ensembles (géographiques la plupart du temps), de sorte que les effets d'équilibre général se manifestent au sein de chaque ensemble.

Choix de société et consensus scientifique

Croire que les différences entre la gauche et la droite sont intimement liées à des conceptions différentes du fonctionnement de l'économie est une erreur. Il y a des connaissances établies sur le fonctionnement de l'économie que les préférences partisans ou l'idéologie ne peuvent abolir. Les différences entre la droite et la gauche relèvent de choix de société opposés. Le débat politique doit porter sur les choix de société, non sur les connaissances établies.

Cela ne signifie nullement que ces dernières imposeraient le principe thatchérien du TINA (There Is No Alternative). Mais toute volonté de changement se trouve contrainte par la réalité, éclairée par les connaissances établies. Par exemple, vouloir réduire les inégalités de revenus fait partie des choix de société. Augmenter le salaire minimum n'est pas en France le bon moyen pour y parvenir, cela fait partie des connaissances établies (Abowd, Kramarz, Lemieux et Margolis, 2000).

Mais pourquoi est-il si compliqué de s'accorder sur un consensus factuel ? Les recherches en psychologie et en neurosciences nous enseignent que la connaissance du consensus établi par les scientifiques a souvent peu de poids dans les débats politiques (Kahan, Braman et Jenkins-Smith,

2011). Il est beaucoup plus important de savoir si ce consensus met celui qui l'accepte en porte à faux avec sa famille politique. Dan Kahan, professeur de droit et de psychologie à l'université de Yale aux Etats-Unis, a constaté qu'un électeur républicain a d'autant plus de chance d'être climato-sceptique qu'il est doté d'une bonne culture scientifique ! C'est l'inverse chez les électeurs démocrates (Kahan, 2015). Il y a là un mécanisme quasi évolutionniste : mieux vaut nier la réalité que prendre le risque d'être rejeté de sa famille politique, souvent perçue comme un trait constitutif de la personnalité qui peut primer sur les informations objectives en notre possession.

Ne pas vouloir distinguer, de manière délibérée, les connaissances factuelles sur le fonctionnement du système économique des choix de société aboutit à prendre de mauvaises décisions. Malgré tous ses défauts (manipulations, fraudes, conflits d'intérêt...), la démarche scientifique reste le meilleur barrage contre la prolifération des croyances infondées. C'est aux chercheurs en sciences humaines et, plus généralement, aux intellectuels,

qu'incombent en premier lieu la responsabilité de promouvoir cette démarche et ses résultats. Le consensus scientifique est le même pour tous. L'engagement dans le débat public est éminemment respectable mais il ne devrait pas s'abstraire des connaissances établies. Le Brexit et l'élection de Donald Trump montrent qu'une stratégie populiste, qui

repose sur la négation systématique des faits établis et le dénigrement de ceux qui les reconnaissent, peut être payante pour gagner des élections. Mais l'histoire nous enseigne aussi que le déni du réel finit toujours par produire des résultats catastrophiques, notamment pour les plus pauvres.

La conjoncture actuelle est propice pour le développement des Partenariats publics-privés (experts)

M. Ett. | LE 10-12-2020 /BMCE Capital

La thématique du Partenariat public-privé comme levier de relance a été soulevée lors du webinaire organisé par BMCE Capital, mercredi 9 décembre. Avec la crise actuelle, le développement de ce type de partenariat s'avère primordial afin de répondre aux besoins d'investissements du royaume.

Face à la crise actuelle liée à la pandémie du Covid-19, les besoins d'investissement du royaume deviennent très importants. Les partenariats publics-privés pour les financer sont encore plus nécessaires qu'auparavant, qui plus est dans un contexte de dégradation des finances publiques.

Dans ce cadre, BMCE Capital, Pôle Banque d'Affaires de Bank of Africa, a organisé un webinaire, mercredi 9 décembre, autour de la thématique : « Les partenariats publics-privés (PPP) au Maroc, un levier de relance économique et une opportunité pour les secteurs publics et privés ? ».

Avant d'évoquer le rôle de ce type de partenariat dans la relance économique, spécialement dans le contexte actuel, il importe de revenir sur le développement qu'a connu le PPP au Maroc.

Il faut savoir qu'avant que le domaine des PPP soit encadré par une loi, plusieurs projets de partenariat public-privé ont été menés. Prenant part à ce webinaire, Najat Saher, Adjoint au Directeur au sein de la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation - Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration, a tenu à rappeler que « Plusieurs projets ont été réalisés au Maroc depuis plusieurs décennies

impliquant un partenariat entre public et privé mais sous différentes formes et dans différents cadres, notamment les marchés classiques, les concessions, la gestion déléguée, etc. Ils ont porté sur différents secteurs, notamment le transport, l'énergie, l'irrigation et la distribution ».

« Deux projets ont été lancés dans le cadre de la loi 86-12 sur les contrats PPP. On a un projet de mise en gestion de service d'eau d'irrigation de 5.000 hectares par dessalement de l'eau de mer à Dakhla et nous avons aussi la mise en place d'une unité pharmaceutique de production de sérums et de vaccin et de produits biologiques, initié par l'institut Pasteur marocain et qui va être réalisé dans le cadre d'un PPP », continue-t-elle.

Le projet El Guerdane reste un cas d'école. « Si je dois parler d'un projet emblématique avant l'entrée en vigueur de ces contrats PPP, il faut citer le projet El Guerdane qui porte sur le domaine de l'irrigation. Ce projet constitue une première au niveau mondial. Il est considéré comme un cas d'école. Ses retombées ont été très positives au niveau de la consistance du projet portant sur 10.000 hectares, ce qui a permis d'apporter une ressource en eau superficielle. Grâce à ce projet, on a pu limiter la surexploitation des ressources souterraines par l'économie de 76 millions de m² par an. On a pu fédéraliser et augmenter la production des agrumes de 200.000 tonnes, sans parler des emplois qui ont été créés », souligne-t-elle.

Mais, il faut dire qu'avec l'ancienne loi, entrée en vigueur en 2015, il n'y a pas eu un véritable décollage du PPP.

Soutenir le secteur bancaire afin d'accélérer le développement des PPP

Afin d'accélérer le développement des PPP au Maroc, Ali Skandre, Membre du Directoire de BMCE Capital Conseil, estime qu'il faut d'abord effectuer un énorme travail de vulgarisation.

« Un travail de vulgarisation des PPP doit être fait, notamment dans le cadre de la nouvelle loi qui est en cours de mise en place puisqu'elle s'ouvre les PPP à de nouveaux acteurs publics qui ne sont pas forcément au courant qu'ils ont à leur disposition ces outils pour financer et mettre en œuvre des infrastructures. Dans l'administration publique, il y a des ministères qui sont vraiment à la pointe des PPP et qui les utilisent d'une manière très récurrente et d'autres qui n'y pensent pas, pour différentes raisons. Il faut donc les amener à réfléchir à des outils alternatifs pour développer les infrastructures », explique-t-il.

L'importance du secteur bancaire dans le développement de l'écosystème des PPP a été soulignée. Mais les intervenants trouvent que ce secteur doit être soutenu davantage pour qu'il puisse continuer à financer différents de projets.

« Ce secteur [bancaire, ndlr] a toujours répondu présent quand il fallait financer des projets d'infrastructures d'intérêt stratégiques et nationaux. Mais, sur des projets qui sont un peu « moins visibles », le secteur bancaire doit s'impliquer davantage. Pour cela, il faut qu'il y ait un cadre contractuel et de garantie pour l'inciter à financer les projets. Lorsqu'il s'agit d'un projet avec une collectivité locale, c'est difficile pour le secteur bancaire qui ne maîtrise pas encore les risques liés à ce type de projets de prêter à ce type de contrepartie. Donc, il a besoin d'un support, que ça soit une garantie de l'Etat ou autre ».

« Il faut un appui solide de la part des différents ministères et du soutien financier, organisationnel ou portant sur la gouvernance et la mise en place d'appels d'offres et une sélection d'opérateurs. La partie conseil et négociation est également très importante pour que le PPP soit bien ficelé ». Ce sont autant d'éléments qui vont permettre au PPP de connaître un nouvel essor, d'après lui.

Accompagner les besoins d'investissements du royaume

L'accélération du développement des PPP devient primordiale dans le contexte actuel, marqué par une forte crise économique et nécessitant d'importants efforts d'investissement. La conjoncture actuelle est donc propice pour le développement de ce type de partenariat.

Najat Saher a indiqué que « Les établissements publics réalisent aujourd'hui 70 milliards de DH d'investissements par an. Et dans le contexte actuel marqué par la pandémie du Covid-19, on a besoin de l'accompagnement du privé », insiste-t-elle.

Et d'ajouter : « Le Maroc a mis en place les principaux leviers du plan de relance global qui consiste en la massification des investissements publics afin de réactiver l'économie. Sa Majesté le Roi Mohammed VI a initié un plan ambitieux de relance économique pour permettre aux secteurs productifs de se remettre de la crise et d'accroître leur capacité de création d'emplois et à préserver les sources de revenus en mobilisant tous les moyens disponibles en matière de financement. Dans ce cas, et dans le cadre du fonds Mohammed VI, 120 milliards de DH seront injectés dans l'économie nationale, soit l'équivalent de 11% du PIB, ce qui inscrit le Maroc parmi les pays les plus ambitieux en matière de plans de relance post-crise ».

Ces investissements devront être dirigés vers « l'agriculture, les énergies renouvelables, etc. Mais, je pense qu'avec les PPP, le challenge porte sur les projets sociaux. Ça sera donc la santé, l'éducation, le tourisme et aussi la digitalisation », souligne-t-elle en indiquant qu'« on aura un programme visible triennal très bientôt ».

Finalement, relancer l'économie en misant sur le PPP ne dépend pas que du volet financement. « On a besoin du secteur privé pour son savoir-faire et son innovation également. Le PPP ce n'est pas juste une question de financement », observe-t-elle.

Bitcoin et souveraineté monétaire

Françoise Vasselin

Publié dans lavedesidees.fr/Septembre 2020

Les monnaies digitales privées, après avoir suscité une levée de bouclier des banques centrales, leur donnent des idées. Le développement de monnaies digitales centrales pourrait conduire à une réaffirmation de la souveraineté monétaire.

Le processus de mondialisation a engendré de nouvelles interdépendances et de nouveaux risques monétaires et financiers comme en témoigne la propagation mondiale de la crise des subprimes. Face à ce « dysfonctionnement de la globalisation », un mouvement de société s'est développé pour remettre en cause le rôle du système bancaire traditionnel et pour proposer l'usage de monnaies privées digitales. Ces dernières reposent sur une innovation technologique majeure : le registre distribué (distributed ledger) dont l'exemple le plus connu est la blockchain¹ (chaîne de blocs). Ce registre permet de réaliser des transactions anonymes sur un réseau sécurisé et décentralisé à l'aide d'un nouvel actif la monnaie digitale MD ou cryptomonnaie. Bien que le système Bitcoin, créé en 2008, soit le plus connu, le site d'analyse et de suivi du marché des

MD coinMarketCap, recense actuellement 2416 MD différentes pour une capitalisation boursière totale de plus de 280 milliards de dollars et dont les 3 premières sont : Bitcoin, Ethereum et Ripple.² Les MD se définissent comme « des actifs sans valeur intrinsèque dont la valeur dépend de l'offre et de la demande et dont l'émission est prédéterminée par un protocole informatique. » (BIS, 2015). Elles correspondent à « des représentations numériques de la valeur, émises par des promoteurs privés et libellées dans leur propre unité de compte » (He et al., 2016)³. L'émergence des MD a fait réapparaître le débat sur la concurrence des monnaies. En effet, les MD sont une nouvelle forme de monnaie qui circule en parallèle du système bancaire traditionnel construit autour de la banque centrale (BC). Pour cette raison, leur usage répandu pourrait contester la souveraineté monétaire des États et des Unions monétaires.

Cependant, nous verrons qu'après douze ans d'existence, les MD ne constituent pas un substitut crédible aux monnaies souveraines car leur large adoption est

¹ Un registre distribué est un « registre simultanément enregistré et synchronisé sur un réseau d'ordinateurs, qui évolue par l'addition de nouvelles informations préalablement validées par l'entière du réseau et destinées à ne jamais être modifiées ou supprimées. (...) La mise à jour d'un registre distribué se répercute sur l'ensemble du réseau. Conséquemment, chaque membre possède en permanence la dernière version du registre. », Le Grand Dictionnaire terminologique (GDT) du Québec (2018), http://www.gdt.oqlf.gouv.qc.ca/fiche0qlf.aspx?Id_Fiche=26544126.

² La capitalisation boursière est obtenue en multipliant le nombre d'unités de MD par leur valeur d'échange (fixée en fonction de l'offre et de la demande sur les plateformes d'échange de ces monnaies). Cette valeur peut fluctuer en fonction du nombre de MD et de leur cours.

³ "Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations", IMF Staff Discussion No. 16/03, p. 7.

rendue difficile par l'existence de plusieurs obstacles. De leur côté, les BC projettent d'émettre des monnaies digitales de banque centrale (MDBC) qui pourraient se substituer à l'argent liquide et partiellement aux dépôts. Dans ce cas, les conséquences attendues seraient une diminution du risque de liquidité bancaire et une politique monétaire de taux négatifs et, par-là, une réaffirmation de la souveraineté monétaire.

Les monnaies digitales contre la souveraineté monétaire

La souveraineté monétaire est une notion juridique relativement nouvelle puisque jusqu'à la fin du XIXe siècle les individus avaient le choix entre différentes monnaies concurrentes pour régler leurs transactions. C. Cipolla (1967), historien économique rappelle que « la souveraineté monétaire est une chose très récente. À la fin du XIXe siècle, aucun État occidental ne jouissait d'une souveraineté monétaire complète (...). Dans les siècles précédents (...), le principe de base de l'organisation monétaire (était) que les pièces étrangères avaient les mêmes droits que les pièces nationales et qu'elles pouvaient entrer et circuler librement sans aucune limitation particulière⁴. Les monnaies étaient déterritorialisées.

Ainsi, les systèmes monétaires centralisés dans lesquels l'État souverain possède le monopole d'émission datent de la fin du XIXe siècle. Or, à cette époque, les économistes de l'école autrichienne préconisaient de laisser les monnaies émerger des actions individuelles dans un

marché libre, comme par le passé. Selon Menger (1871) et Von Mises (1881), l'usage de la monnaie en tant qu'intermédiaire des échanges s'est développé naturellement sans l'intervention d'un gouvernement, elle n'a donc pas besoin d'un gouvernement pour l'aider à se maintenir. De plus, pour ces auteurs, les cycles économiques résultent des manipulations monétaires des États. Ainsi, dans l'objectif de mettre fin aux politiques monétaires discrétionnaires, Hayek (1976) recommandait d'abolir le monopole d'émission de la BC et d'instaurer un système monétaire concurrentiel dans lequel chaque banque commerciale pourrait émettre sa propre monnaie. Les forces de la concurrence conduiraient les individus à sélectionner parmi toutes ces monnaies celles qui seraient capables d'offrir un pouvoir d'achat stable dans le temps. Puis, en 1984, Hayek déclarait lors d'une interview à l'université de Fribourg : « Je ne crois pas au retour d'une monnaie saine tant que nous n'aurons pas retiré la monnaie des mains de l'État ; nous ne pouvons pas le faire violemment ; tout ce que nous pouvons faire, c'est, par quelque moyen indirect et rusé, introduire quelque chose qu'il ne peut pas stopper⁵. Cette déclaration semble prédire la création des MD privées qui pourraient concurrencer la monnaie légale. Pour cette raison, la position théorique de l'école autrichienne, selon laquelle la monnaie est une institution privée qui n'appartient pas à l'État, est souvent citée en référence par

⁴ Cité par Cohen, B., (2000), *The Geography of Money*, Cornell University Press, p. 28.

⁵ Cité par de Mombynes et Grandval, 2018, p7 « Bitcoin, totem & tabou Que présage l'essor des cryptomonnaies ? », Rapport Institut Sapiens. L'interview de Fribourg qui était intitulé "F. A. Hayek on Monetary Policy, the Gold Standard, Deficits, Inflation, and John Maynard Keynes" est accessible à l'adresse : <https://www.youtube.com/watch?EYhEDxFwFRU&t=4s>

les concepteurs des MD privées. En effet, si les MD possédaient toutes les caractéristiques d'une monnaie et si elles étaient largement utilisées, elles seraient en mesure de contester chacun des attributs de la souveraineté monétaire comme nous allons le montrer.

La souveraineté monétaire peut s'appréhender à partir de quatre canaux (Cohen, 2000) : le symbolisme politique (une monnaie territoriale favorise le sens de la collectivité et évite la division interne), le seigneurage (qui est une source alternative de revenu pour l'État), la gestion macroéconomique (à travers l'impact potentiel de la monnaie sur les performances économiques « réelles ») et l'isolement monétaire (l'isolement des politiques monétaires nationales doit empêcher la transmission des chocs monétaires externes sur les prix nationaux). Dans l'hypothèse où l'usage des MD devenait plus étendu, chacun de ces attributs de la souveraineté monétaire serait affaibli. Par exemple, le symbole monétaire du bitcoin, constitué de la lettre « B » traversée par les deux barres

parallèles du dollar affaiblit le symbolisme politique de la devise américaine.

Par ailleurs, le seigneurage (différence entre la valeur nominale de la monnaie créée et le coût de production) deviendrait une ressource perçue par le secteur privé. Ensuite, un usage répandu des MD réduirait la base monétaire, ce qui affaiblirait la capacité de la BC à conduire sa politique monétaire⁶. Enfin, l'utilisation des MD pour les paiements internationaux pourrait accroître la transmission des chocs inflationnistes ou déflationnistes externes sur le niveau des prix nationaux car les offres et les demandes de devises en échange de MD échappent aux politiques de change. Ces mouvements de capitaux pourraient accroître la dépendance des économies nationales vis-à-vis de la conjoncture et des politiques étrangères.

Par ailleurs, selon une seconde conception, la souveraineté monétaire se définit comme un ensemble de cinq droits (C.D. Zimmermann, 2013). Le tableau 1 indique de quelle manière un usage généralisé des MD affaiblirait chacun de ces droits (signe “(-)”).

⁶ La base monétaire (monnaie de banque centrale) regroupe les pièces et les billets ainsi que les avoirs des banques commerciales à la BC (essentiellement leurs réserves obligatoires qui représentent 2% du montant des dépôts du public). La base monétaire est donc constituée par l'ensemble des engagements de la BC vis-à-vis des banques et du public. Si les MD devenaient largement utilisées en remplacement de la monnaie légale, les individus utiliseraient moins de billets et moins de dépôts et par conséquent la base monétaire de la BC s'en trouverait réduite.

Tableau 1 : Un usage répandu des MD affaiblirait les droits constitutifs de la souveraineté monétaire

Les 5 droits constitutifs de la souveraineté selon Zimmermann (2013)	Influence d'un usage généralisé des MD sur la souveraineté monétaire	
1) droit de créer de la monnaie ayant cours légal	(-)	Remis en cause, fin du monopole d'émission étatique,
2) droit de mener une politique monétaire	(-)	Affaiblissement car : \searrow demande de billets \Rightarrow \searrow réserves obligatoires \Rightarrow érosion de la base monétaire ;
3) droit de mener une politique de taux de change	(-)	Affaiblissement car multiplication des opérations sur devises bitcoin contre dollar. Renforcement du rôle du dollar ;
4) droit d'imposer un contrôle des changes	(-)	Affaiblissement car diminution des opérations de changes. Par ex : en Chine et au Venezuela les échanges transfrontaliers sont réglés en bitcoins (BTC), cela permet de contourner le contrôle des changes imposé dans ces pays ;
5) Organisation de la réglementation et de la supervision financières	(-)	Affaiblissement à la suite des « ICO » (initial coin offering) à l'origine de mouvements de capitaux non contrôlés par les autorités (placements financiers sur la blockchain) ⁷ .

Ainsi, les MD ont la potentialité de contester tous les attributs de la souveraineté monétaire. Cependant, ces monnaies virtuelles possèdent plusieurs caractéristiques qui les empêchent d'être largement utilisées et par conséquent de concurrencer les monnaies souveraines.

Les monnaies digitales : des monnaies risquées, coûteuses et potentiellement déflationnistes

Les MD possèdent certaines caractéristiques monétaires mais n'ont aucun lien avec la monnaie légale. À la différence des monnaies souveraines qui sont créées en contrepartie de l'acquisition de créances et dont la valeur

est garantie par la BC, les MD n'ont pas de cours légal, ne sont garanties par aucun tiers de confiance et sont émises en contrepartie de la contribution des participants au réseau⁸. Les MD sont simplement des marchandises digitales, des lignes de codes informatiques sans valeur intrinsèque. Leur valeur ne repose que sur la croyance des individus en leur capacité future à être acceptées en

⁷ Un ICO permet de lever des fonds en émettant des actifs ou « jetons » numériques (« tokens ») qui sont échangeables contre des monnaies digitales.

⁸ Dans le système Bitcoin, les participants s'appellent des « mineurs » par analogie avec le travail effectué dans les mines d'or, leur activité de validation des transactions est qualifiée de minage. Lorsqu'un membre du réseau (un mineur) a validé un ensemble de transactions, il est récompensé par des unités de MD nouvellement créées.

échange de biens ou d'autres monnaies souveraines.

Depuis Aristote, la théorie économique considère que la monnaie remplit trois fonctions dans une société. La monnaie est une unité de compte qui permet de mesurer la valeur des biens ; elle est l'intermédiaire des échanges qui permet d'effectuer les paiements ; elle est également une réserve de valeur qui permet de reporter le pouvoir d'achat dans le temps. Or, les MD ne remplissent ces fonctions que dans une très faible mesure, seulement pour un petit nombre de personnes et en complément de la monnaie légale. En effet, très peu de sites marchands libellent leurs prix en MD, ces monnaies ne constituent donc pas des unités de compte. D'autre part, les MD servent peu de moyen d'échange. En effet, dans le cas du bitcoin, la plupart des utilisateurs en détiennent mais ne les utilisent pas pour leurs transactions quotidiennes (Ali et al, 2014). Enfin, la forte volatilité de la valeur des MD par rapport aux devises ne leur permet pas de remplir le rôle de réserve de valeur. Par exemple, comme l'indique la figure suivante, la valeur du bitcoin est très instable. Cette volatilité représente un risque financier élevé pour les détenteurs de MD puisqu'en l'absence d'un organe de régulation, la valeur de la MD ne dépend que de l'offre et de la demande sur les plateformes d'échange. D'ailleurs, Aristote considérait que la fonction de réserve de valeur était dangereuse pour la société, car en permettant l'accumulation de richesse, la monnaie pouvait être désirée pour elle-même et son accumulation pouvait devenir l'objectif ultime des individus.

Par nature décentralisés, les systèmes de MD ne bénéficient pas des économies d'échelle propres aux systèmes de paiement centralisés. Ainsi, le système Bitcoin consomme beaucoup de ressources afin de valider les transactions. Cette validation repose sur le travail des mineurs qui doivent résoudre un problème mathématique complexe afin d'exclure la double dépense de la même unité de bitcoin. La preuve de travail qu'ils apportent (*proof of work*) garantit qu'une unité de bitcoin ne fait l'objet que d'une transaction unique c'est-à-dire qu'elle n'est pas transférée deux fois. Chui et Koeppll (2019) estiment qu'en consommant de telles ressources informatiques et énergétiques, le système Bitcoin génère une perte de bien-être importante qui est environ 500 fois plus importante que celle d'une économie monétaire avec une inflation de 2 %. « Cela équivaut à la perte de bien-être qui serait générée dans un système monétaire avec un taux d'inflation modéré d'environ 45 % » (*ibid*)⁹.

Actuellement, le financement du système Bitcoin repose sur la participation des mineurs qui sont récompensés par l'émission de nouvelles unités monétaires. Cette allocation de monnaie s'apparente au seignuriage. Ce système n'est pas pérenne pour deux raisons. D'une part, le coût marginal supporté par les mineurs augmente continuellement du fait de leur surinvestissement dans de nouveaux matériels informatiques plus puissants. D'autre part, puisque l'offre de monnaie est fixe, le système d'incitations des mineurs prendra fin avec l'émission de la dernière unité de bitcoin. Ainsi, le

⁹ Chui, J., Koeppl, T.V., (2019), "The economics of cryptocurrencies: Bitcoin and beyond", Bank of Canada

Staff Working Paper, No. 2019-40, Bank of Canada, Ottawa, p. 3.

principal avantage du système qui est la faiblesse des coûts de transactions ne perdurera pas mais de plus, il se trouve à l'origine d'externalités négatives (Ali et al., 2014). Le système devra donc générer des revenus à partir des frais de transaction lorsque les récompenses pour la validation des blocs tendront vers zéro.

Si les MD devaient être largement utilisées dans l'avenir, elles seraient à l'origine d'une troisième perte de bien-être du fait de la fixité de leur offre de monnaie. En effet, la plupart des protocoles de MD appliquent une règle d'offre de monnaie fixe. Si les MD étaient largement adoptées, l'offre de monnaie ne pourrait pas s'adapter à la demande et l'insuffisance de monnaie ferait courir le risque d'une baisse des prix et des salaires.

Par ailleurs, la déflation conduirait à une hausse du taux d'intérêt réel, différence entre le taux d'intérêt nominal et le taux d'inflation. Cela signifie que les entreprises devraient proposer des rendements toujours plus élevés afin d'obtenir des fonds pour leur financement. Les reports de consommation de la part des ménages et la baisse des investissements des firmes réduiraient la demande agrégée provoquant une chute de la production et une hausse du chômage. Une solution consisterait à éditer des protocoles qui intégreraient une règle de croissance de la masse monétaire à taux constant, comme suggéré par Friedman (1969). Or, ces règles qui ont été mises en pratique au cours des années 1970 et 1980 « ont été abandonnées car il était difficile de définir et d'observer une mesure de la demande de monnaie et une relation prévisible entre la croissance de l'offre de monnaie et l'inflation, au profit d'une "discrétion

contrainte" sous la forme d'une cible d'inflation.» (Ali et al. 2014, p282). Ainsi, même si les protocoles de MD envisageaient une règle de croissance pour l'offre de monnaie, cela empêcherait une approche discrétionnaire car l'offre ne pourrait pas s'adapter à la demande, ce qui engendrerait une forte volatilité des prix et une perte de bien-être. Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, il semble très peu probable que les MD privées, telles que conçues actuellement, soient largement utilisées à l'avenir. Cependant, leur émission a montré que la technologie qui les soutendait pouvait être utilisée pour échanger une nouvelle forme de monnaie et mettre en place un nouveau système de paiement. Actuellement, plusieurs BC envisagent d'émettre une monnaie digitale de Banque centrale (MDBC) en s'appuyant sur cette innovation.

Une monnaie digitale de banque centrale (MDBC) pour remplacer les espèces ?

Depuis la fin des années 1980, plusieurs pays tentent de limiter l'usage des espèces manuelles afin d'en réduire les inconvénients. Les raisons sont multiples : le cash est l'instrument de paiement privilégié pour les activités illicites et souterraines, pour l'évasion fiscale et la corruption, de plus ses coûts sociaux (de gestion principalement) sont très élevés. Puisque la gestion des espèces (émission, stockage, circulation et traitement) est coûteuse, l'émission d'une MDBC permettrait d'économiser des coûts pour la société. Ce coût a été estimé à environ 490\$ par an et par personne aux États-Unis (McKinsey, 2013). En Europe, le coût total du cash a été estimé à 0,49 % du PIB selon une étude menée dans 13 pays européens, soit 45 milliards d'euros, ce qui représente

plus que le coût total de tous les moyens de paiement réunis (Schmiedel et al., 2012)¹⁰. Pour cette raison et afin de trouver des ressources pour financer ces coûts, deux banques belges, ING et Bpost Banque, facturent à ses clients 50 cents pour chaque retrait de billets depuis février 2019.

Les premiers projets de remplacement des espèces sont apparus en Europe au début des années 1990 lors du lancement des porte-monnaie électroniques (PME). Moneo en France, Geldkarte en Allemagne ou encore Proton en Belgique, par exemple, permettaient de stocker des unités de monnaie électronique sur la puce d'une carte plastifiée¹¹. Ces PME européens ont été des échecs retentissants et ont aujourd'hui tous disparu. Les commerçants devaient investir dans un appareil spécifique pour recevoir la monnaie électronique alors qu'ils pouvaient continuer à recevoir les espèces. L'absence de marché captif pour ces instruments de paiement et le coût d'investissement expliquent pour une large part leur échec. A la fin des années 1990, des projets similaires nés en Asie (Octopus à Hong-Kong, Suica au Japon, EZ Card à Singapour) ont conduit à une diminution de la circulation de la monnaie manuelle car, contrairement aux projets précédents, les fournisseurs de moyens de paiement ont pris en charge le coût des terminaux de paiement et les

individus étaient contraints ou fortement incités financièrement à utiliser leur PME, notamment pour régler leurs titres de transport urbain. Cependant, à l'exception de ces trois situations, la monnaie électronique n'est pas parvenue à concurrencer les espèces qui demeurent l'instrument de paiement le plus utilisé pour les transactions de détail¹².

Depuis les années 2010, les applications de paiement mobiles (APM) sont une nouvelle innovation qui permet de faire circuler à la fois les dépôts et la monnaie électronique en remplacement des espèces¹³. Contrairement aux PME, les APM offrent de nouveaux services tels que la fidélisation, le couponnage et la billetterie.¹⁴ Ces services créent un lien direct entre les acheteurs et les vendeurs qui est indépendant de la fourniture du service de paiement. Ce lien permet d'accroître la valeur du réseau pour les utilisateurs et donc de surmonter les barrières à l'adoption d'un nouvel instrument de paiement (Vasselin, 2020). Les applications Swish en Suède, WeChat Pay en Chine et Starbucks et Dunkin Donuts aux États-Unis sont très utilisés pour régler les achats de proximité. Ces APM ont été développées comme la suite logique d'une offre de services préalables, WeChat Pay résulte du développement d'une application de messagerie, Swish d'une application de transferts d'argent entre particuliers et les APM de Starbuck's

¹⁰ Schmiedel, H., Kostova, G., Ruttenberg, W., (2012), "The Social and Private Costs of Retail payment instruments, a European perspective", *ECB Occasional paper series*, n°137.

¹¹ La monnaie électronique est une « valeur monétaire représentée par une créance sur l'émetteur qui est stockée électroniquement ; délivrée contre réception de fonds dont la valeur n'est pas inférieure à la valeur monétaire émise ; et acceptée comme moyen de paiement par des entreprises autres que l'émetteur » (directive 2009/110/CE).

¹²Pour une analyse des échecs et des succès des PME voir Lotz et Vasselin (2019) "A new monetarist

model of fiat and e-money", *Economic Inquiry*, 57: 498-514.

¹³ Un paiement mobile est : « un paiement initié à partir d'un appareil mobile où le titulaire de la carte et le commerçant (et/ou son équipement) se trouvent au même endroit et communiquent directement entre eux en utilisant une technologie radio sans contact, telle que la NFC, pour le transfert de données » (European Payment Council, 2014, Overview - Mobile payments initiatives, December.)

¹⁴Les applications mobiles permettent de dématérialiser les coupons promotionnels, les bons d'achat et les billets (tels que les titres de transport)

et Dunkin Donuts sont le résultat de leurs programmes de fidélisation. Actuellement, moins de 1 % des règlements en Suède sont effectués en espèces.

L'émission d'une monnaie digitale de banque centrale (MDBC) constitue une nouvelle étape dans la possibilité technique de réduire l'usage des espèces. D'autant, qu'à la différence des PME et des APM qui font circuler de la monnaie électronique et/ou des dépôts, la MDBC est l'exact équivalent des billets de banque mais sous une forme électronique. La MDBC permettrait donc simplement de remplacer les billets par une forme dématérialisée. Le public pourrait ainsi détenir une créance directement sur la BC exactement comme s'il détenait des billets. Une MDBC se présenterait simplement sous la forme de « comptes de banque centrale accessibles au public de la même manière que les comptes de dépôt le sont aujourd'hui » (Andolfatto, 2018, p2). Une MDBC présente plusieurs avantages. D'une part, en remplaçant partiellement ou totalement les espèces, elle contribuerait à la diminution des activités illicites et souterraines qui sont habituellement réglées en monnaie manuelle. De plus, le moindre usage des espèces réduirait les coûts de maintenance et de gestion qui leur sont associés.

La monnaie digitale de banque centrale : un instrument pour assurer la solvabilité des banques et l'efficacité de la politique monétaire ?

Les BC projettent d'utiliser la technologie du registre distribué (blockchain) pour émettre leur MDBC. Cependant, à la différence des blockchains publiques (Bitcoin par ex), la BC mettra sa monnaie

sur une blockchain privée dans laquelle elle incarnera le tiers de confiance, absent des blockchains publiques. Par ailleurs, l'information ne sera pas partagée comme dans les registres publics, seuls un nombre restreint d'intervenants pourront valider les transactions. En effet, il est probable qu'après son émission, la MDBC circule par le biais d'intermédiaires qui seront chargés de mettre à jour le registre. La MDBC sera échangée au pair contre les autres formes de monnaie centrale (billets et réserves) ce qui augmentera la base monétaire. Ainsi, les BC réaffirmeront leur souveraineté monétaire par le biais de la substitution de la MDBC aux dépôts et aux billets.

En 1985, lors d'une conférence à la BC de Tokyo, J. Tobin indiquait que les crises de notre système de paiement résultaient de la combinaison des fonctions de collecte de dépôts et de distribution de crédits au sein des banques. Les banques obtiennent des fonds prêtables par le biais des dépôts de leurs clients et de leurs emprunts à court terme sur le marché interbancaire, ces fonds sont ensuite prêtés à plus long terme. Cette transformation des échéances les met en situation d'emprunter des liquidités pour prêter des « illiquidités ». Il en résulte que les défauts de paiement de leurs emprunteurs, des pertes en capital sur certains de leurs actifs ou un retrait massif de billets de leurs clients peuvent les conduire dans une situation d'insolvabilité alors que la liquidation immédiate de leurs actifs leur permettrait d'être solvable. La crise des subprimes a montré que ce risque était bien réel. Une solution, pour réduire le besoin de liquidité des banques, consisterait à autoriser les particuliers à détenir des dépôts directement dans des comptes à la BC, c'est-à-dire des billets sous une forme électronique. Les banques

ne courraient donc plus de risque de liquidité en conséquence d'une demande excessive de conversion de dépôts en billets qui les conduirait à épuiser leurs réserves. Par ailleurs, si les réserves des banques couvraient exactement le montant des dépôts, tous les règlements interbancaires s'effectueraient directement en MDBC sans besoin de refinancement. Cette solution avait été envisagée par Tobin : « Nous avons besoin de moyens de paiement comme la monnaie, mais sans ses inconvénients. Des espèces déposées - des dépôts de réserve à 100 % - payable en billets ou en pièces sur demande, transférables par ordre à des tiers, à l'abri des pertes et des vols, constitueraient une parfaite réserve de valeur dans l'unité de compte. Un moyen de la fournir serait de permettre aux particuliers de détenir des comptes de dépôts à la banque centrale » (Tobin, 1985, p25). Grâce à la technologie du registre distribué, la BC est aujourd'hui en mesure de fournir directement des instruments de paiement au public sans passer par les banques commerciales. Une telle MDBC entrerait en concurrence avec les dépôts bancaires conduisant probablement à un transfert partiel des dépôts vers la BC. Les banques seraient alors dans la nécessité de trouver des sources de financement plus stables telles que les emprunts ou les capitaux propres. Cette situation favoriserait une meilleure adéquation entre les échéances de leurs actifs et de leurs passifs et par conséquent un meilleur appariement entre leurs degrés de liquidité respectifs.

Puisque la MDBC constitue un substitut électronique aux billets, les individus pourront choisir entre détenir des billets ou leur équivalent électronique. Ainsi, l'émission d'une MDBC réduira nécessairement la quantité de billets en

circulation. Or, le moindre usage des billets pourrait permettre à la BC de s'émanciper de la borne zéro pour le taux d'intérêt nominal, et donc de mener une politique monétaire de taux d'intérêt négatifs. En effet, puisqu'il est très difficile d'instaurer un intérêt (positif ou négatif) sur la détention de billets, les taux d'intérêt ne peuvent être que faiblement négatifs. Actuellement, les banques centrales de plusieurs pays ont instauré un taux négatif sur la rémunération des dépôts que les banques détiennent auprès d'elles. Dans la zone euro, la Banque centrale européenne (BCE) facture 40 points de base l'excédent de liquidités des banques commerciales. Ces taux négatifs ont pour objectif d'inciter les banques à prêter leurs excédents de liquidités plutôt que de les conserver en réserves. Mais le canal du taux d'intérêt, par lequel les conditions monétaires de la BC se diffusent aux autres taux d'intérêt, ne peut pas pleinement jouer son rôle de transmission tant que les espèces ne peuvent pas être soumises au même taux négatif que celui des dépôts. En effet, tant que le public peut convertir ses dépôts en billets, l'efficacité de la politique monétaire est contrainte car cela impose une limite inférieure aux taux directeurs (Stevens, 2017). Par exemple, au Japon, les taux sur les dépôts bancaires à la BC sont devenus négatifs en 2016. A la suite de cette décision, les japonais ont craint que cette mesure s'étende à leurs comptes d'épargne. En conséquence, ils ont massivement converti leurs dépôts en or ou en espèces et au cours de cette année la vente de coffres forts a augmenté de 20 %.

Sur le plan, macroéconomique, la limite inférieure pour les taux d'intérêt devient beaucoup plus contraignante de nos jours. La faiblesse actuelle des taux d'intérêt ne résulte pas seulement des politiques

monétaires expansionnistes menées depuis la crise de 2008. Des facteurs structurels et durables, tels que la baisse de la croissance potentielle et l'excès d'épargne dans les pays émergents, expliquent pour une majeure partie cette situation (Rachel et Smith, 2015)¹⁵. L'émission d'une MDBC qui se substituerait aux espèces, permettrait donc aux taux directeurs négatifs fixes par les BC de se transmettre aux taux courts et longs et ainsi d'influencer l'arbitrage consommation-épargne des ménages et de repousser le spectre de la déflation. L'émission des MDBC apparaît donc comme un outil de réappropriation de la souveraineté monétaire qui a été contestée par le lancement des MD privées qui ne sont parvenues à s'imposer comme monnaies. Lors d'un discours prononcé en décembre 2019, le gouverneur de la banque de France que la mise en place MDBC nous permettrait de disposer d'un puissant levier d'affirmation de notre souveraineté face aux initiatives privées du type Libra. C'est d'ailleurs l'une des préoccupations mises en avant par la Banque centrale chinoise dans son projet de Digital Currency Electronic Payment DCEP.¹⁶

Bibliographie

- ALI, R., BARRDEAR, J., CLEWS, R., SOUTHGATE, J., (2014), "The Economics of Digital Currencies", Bank of England Quarterly Bulletin Q3.
- ANDOLFATTO, D., (2018), "Assessing the Impact of Central Bank Digital Currency on Private Banks", Federal Reserve Bank of St. Louis.

- BANK for INTERNATIONAL SETTLEMENTS, (2015), Digital currencies, Committee on Payments and Market Infrastructures.
- FRIEDMAN, M (1969): The optimum quantity for money and others essays, Chicago: Adeline.
- HAYEK, F., (1976), Denationalization of Money - the Argument Refined. An Analysis of the Theory and Practice of Concurrent Currencies, Londres, the Institute of Economic Affairs.
- STEVENS, A., (2017), "Digital currencies: Threats and opportunities for monetary policy", Economic Review, National Bank of Belgium, 79-92.
- TOBIN, J. (1985), "Financial Innovation and Deregulation in Perspective," Bank of Japan Monetary and Economic Studies, 3 (2), 19-29.
- ZIMMERMANN, C.D., (2013), A contemporary concept of monetary sovereignty, Oxford Monographs in International Law.

¹⁵ Rachel, L., Smith, T., (2015), *Secular drivers of the global interest rate*, Bank of England, Working Paper 76.

¹⁶Le lancement de la MD Libra initié par Facebook devait avoir lieu au début de l'année

2020, mais il a été contesté par plusieurs BC qui n'ont pas accepté le panier de devises sur lequel la MD Libra souhaitait s'appuyer. Actuellement, le projet est en révision.

Bank Al-Maghrib : Les 10 points saillants du rapport annuel 2019

30 Novembre 2020/ FNH

La présentation du rapport annuel de Bank Al-Maghrib est un moment fort, qui marque l'actualité politico-économique du pays.

Totalement indépendant des politiques, le wali de l'institut d'émission saisit l'occasion pour partager son regard sur les grandes orientations de l'économie marocaine. L'occasion, également, de mettre la lumière sur les principales actions menées par la Banque centrale au titre de l'année 2014.

La croissance reste fragile

Le gouverneur de la Banque centrale n'a pas ménagé ses critiques à l'égard du gouvernement Benkirane. L'économie du Maroc en 2014, dit-il, est restée sur un palier de faible croissance avec l'absence de signes tangibles d'un dynamisme global générateur de richesses et d'emplois. Selon lui, les progrès réalisés sur le plan des équilibres sont dans une grande mesure attribuable à des facteurs conjoncturels. Jouahri n'a pas non plus été tendre avec les prédécesseurs de Benkirane en soulevant la question de savoir si les nombreuses stratégies sectorielles, lancées en majorité depuis plus de 5 ans, ont pu atteindre leurs objectifs et produire les synergies et l'élan nécessaires pour enclencher une véritable transformation structurelle de l'économie.

Une thérapie de choc pour l'éducation

Sans prétendre à l'exhaustivité, le rapport de BAM citera la «dégradation» du secteur

de l'éducation comme l'une des raisons à l'origine de la lenteur de la dynamique économique. *«S'il y a un domaine où l'écart entre les ambitions et les réalisations tangibles est inquiétant, c'est bien celui de l'éducation et de la formation»*, peut-on lire dans le document. *«L'échec des différentes tentatives de réforme appelle à une thérapie de choc, où toutes les parties prenantes devraient réaliser qu'au-delà des intérêts catégoriels, c'est l'avenir de notre pays qui est en jeu»*, ajoute-t-on, en rappelant que le niveau élevé des dépenses de l'éducation prouve que le défi n'est pas lié à la mobilisation de moyens, mais plutôt au *«manque d'efficacité et d'efficience, qui se traduit par un faible rendement de l'investissement»*.

Bourse : L'appel à mobilisation de BAM

S'il ne tarit pas d'éloges sur Casablanca Finance City (CFC), qui a pu, en moins de cinq ans, se hisser parmi les centres financiers internationaux les plus prometteurs, le rapport de BAM n'hésite pas à qualifier la Bourse de Casablanca de *«maillon faible de cette place»*. Jouahri invite les autorités concernées (sans les nommer) à se mobiliser pour dynamiser le marché boursier et redonner confiance aux investisseurs. *«La persistance de l'atonie, avec notamment un niveau de liquidité et une contribution au financement de l'économie très faibles, reste préoccupante»*.

pour le système financier marocain, dans son ensemble», souligne BAM.

Le marché boursier reste relativement cher en comparaison avec les principales Bourses de la catégorie des marchés frontières (avec un PER à 18,5), mais cela ne l'a pas empêché d'afficher un niveau de rendement (dividend Yield) relativement élevé, de 4,47 contre 3,33 pour le Koweït, et 4,34 pour le Nigéria, les deux principales bourses de la catégorie des marchés frontières.

Change : Toujours en attente de flexibilité

La flexibilité du régime de change tarde à voir le jour quoiqu'on ne cesse de rassurer que ce serait juste une question de temps. *«Les autorités de tutelle s'attèlent actuellement à assurer les conditions propices à une transition graduelle»,* lit-on dans le rapport de l'institut d'émission. Bank Al-Maghrib souligne avoir déjà commencé à adapter son cadre d'analyse et de prévision à cette transition et au ciblage d'inflation, comme nouveau régime de politique monétaire. En outre, insiste BAM, il faudrait capitaliser sur le succès de l'opération d'amnistie sur les avoirs détenus par les résidents à l'étranger : *«au-delà de l'apport en termes de recettes pour l'Etat et d'impact sur la position extérieure du Maroc, cette réussite devrait être le prélude d'une nouvelle étape dans ce processus de libéralisation de la réglementation des changes».*

Vers un endettement plus soutenable

Comment évoluera la dette à l'horizon 2019 ? L'institut d'émission s'est prêté à un exercice de simulation, en retenant comme scénario de base une croissance moyenne

de 4,6%, une inflation moyenne de 1,9% et un déficit autour de 3%, entre 2017 et 2019. Des résultats, en définitive, prometteurs. En effet, après la tendance à la baisse du ratio de la dette observée depuis 2010, BAM table sur un retournement de tendance dès 2017, et ce sous l'effet de la poursuite de la réduction du déficit entamée en 2013. Le ratio de la dette (rapportée au PIB) devrait ainsi passer de 63,2% en 2014 à 65,1% en 2016, puis à 62,1% en 2019. Pourvu que ce soit vrai !

Devises : Les dons boostent le stock

181 milliards de DH, tel est le montant des réserves de devises dont dispose le Maroc à fin 2014, en progression de 26,7 milliards de DH sur un an. Ce montant correspond à l'équivalent de 5 mois et 8 jours d'importations de biens et services, contre 4 mois et 12 jours une année auparavant. Il s'agit là de la hausse la plus importante observée depuis 2006, attribuée à l'amélioration notable des exportations (en particulier l'automobile et les phosphates), mais aussi à la contribution exceptionnelle des dons (12,7 milliards de DH), notamment ceux émanant des pays membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG).

BAM : Un résultat net en baisse de 31%

A force de suivre les missions régaliennes (supervision des banques, gestion des systèmes de paiement, etc.) qui incombent à la Banque centrale, on a tendance à oublier sa vocation d'entreprise censée supporter des charges (700 millions de DH au titre des rémunérations du personnel et charges sociales) et dégager des revenus. Au titre de l'année 2014, le résultat net de BAM se chiffre à 811 millions de DH, en

repli de 31% en glissement annuel. Cette évolution résulte du recul du résultat des activités de la Banque et, plus particulièrement, des résultats des opérations de gestion des réserves de change (-25%). Celles-ci ont pâti des niveaux de taux de rendement très bas, voire négatifs pour les placements en euros, dégageant un résultat de 777 millions de DH, soit une régression de 257 millions de DH par rapport à 2013, et ce en dépit de la hausse des encours des placements en devises. Par ailleurs, BAM rappelle que la stratégie de gestion adoptée en 2014 a continué à privilégier la sécurité et la liquidité des actifs composant les réserves, à travers, d'une part, le maintien de la qualité de crédit et, d'autre part, le placement dans des actifs liquides, en privilégiant les titres souverains. Elle a dû également prendre en compte le nouveau contexte de taux négatifs sur les titres des pays les mieux notés de la zone euro et de la hausse des réserves de change. *«Dans ce contexte, la baisse des taux de rendement s'est poursuivie en 2014 en raison des tombées de titres acquis à des taux élevés, et leur réinvestissement à des taux très bas»*, explique la Banque dans son rapport annuel.

BAM, un gendarme en veille, ici et ailleurs

BAM s'intéresse de plus en plus à la supervision transfrontalière. *«En 2014, la coordination avec les autorités de supervision des pays d'accueil s'est davantage intensifiée et a donné lieu, outre les échanges périodiques à distance, à des contrôles sur place conjoints et à l'institution de collèges de superviseurs fédérant les autorités de régulation des banques marocaines panafricaines»*,

souligne la Banque centrale dans son rapport annuel. Ainsi, la Commission bancaire de l'UMOA a participé à deux missions de vérification auprès de deux banques marocaines pour évaluer le dispositif mis en place pour la surveillance de leurs implantations à l'étranger. De même, Bank Al-Maghrib a mené, conjointement avec cette même autorité, une mission de contrôle d'une filiale de banque marocaine en Côte d'Ivoire.

A l'échelle nationale, outre les 13 missions thématiques (portant sur 24 établissements de crédit), BAM a mené trois missions à caractère général auprès d'une banque, et deux sociétés de financement. *«Les principales thématiques couvertes par les enquêtes sur place ont concerné notamment l'analyse de la qualité du portefeuille crédit des établissements contrôlés et l'évaluation du dispositif de gestion, la vérification de la mise en œuvre des recommandations des précédentes missions, l'appréciation de la gouvernance des institutions bancaires, de leur système de contrôle interne et de lutte anti-blanchiment»*, explique le rapport, sans verser dans le détail de ces missions, à l'instar du rapport annuel du CDVM qui, lui, cite au moins le nombre et la nature des sanctions infligées aux sociétés de Bourse se trouvant sous son périmètre de régulation.

Chèques en bois : Le fléau perdue

Pas moins de 579.037 personnes sont interdites d'émettre des chèques à fin 2014, en hausse de 3,5% sur un an. Le cumul des incidents de paiement non régularisés s'est établi à plus de 2,5 millions de cas, pour un encours avoisinant 66 milliards de dirhams, soit une hausse de

4,8% en nombre et de 9,7% en valeur. La répartition de cet encours par catégorie de clientèle révèle la dominance des personnes physiques, avec une part de 81% contre 19% pour les personnes morales.

La fausse monnaie circule de plus en plus

Le taux des contrefaçons de billets de banque est maintenu aux alentours de huit billets de banque faux par million de billets en circulation (BPM), en deçà du seuil d'alerte fixé par Bank Al-Maghrib, lequel est arrêté à 20 BPM. Ce taux avoisine 40 BPM au Canada, au Brésil et dans la zone euro, et 140 BPM en Grande-Bretagne. Pas moins de 10.914 faux billets, d'une valeur de 1,3 milliard de DH, ont été recensés en 2014, contre 7.680 décelés un an auparavant ; soit une hausse de 42% en nombre, et de 51,6% en valeur. La plus forte augmentation concerne le billet de 200 dirhams (44% du nombre total des contrefaçons), suivi par les coupures de 100 dirhams, 50 dirhams et 20 dirhams, avec des parts respectives de 19%, 21% et 16%. La progression susvisée, aussi bien en nombre qu'en valeur, est due principalement aux cas de fausse monnaie détectés par les banques commerciales et par les CPT.

Banques centrales et transition écologique, l'heure de vérité

Laurence Scialom, Professeur Université Paris Nanterre, Economie/Baptiste Bridonneau

Doctorant Université Paris Nanterre, Economie

Jérôme Deyris, Doctorant Université Paris Nanterre, Economie/Gaétan Le Quang Docteur en sciences économiques Université Paris Nanterre, Economie

Banque & Stratégie n°392 /12.06.2020

À la manœuvre face à la crise du Covid-19, les banques centrales se trouvent face au défi du verdissement de leurs actions, nécessaire pour réorienter et aligner la finance sur les objectifs de l'Accord de Paris. Cette volonté ne les éloignerait pas forcément de leur mandat car les dogmes monétaires des banques centrales évoluent au fil des moments historiques. Plusieurs instruments de politique macroprudentielle verte pourraient être mobilisés aujourd'hui.

Depuis la crise financière de 2007-2008, les banques centrales sont à la manœuvre et ont fait preuve d'une créativité et plasticité exceptionnelles dans leurs interventions. La crise sanitaire du Covid-19 et le cortège de dettes tant privées que souveraines qu'elle charrie les placent de nouveau sur le devant de la scène. Pour autant, les travaux d'Hercule ne s'arrêtent pas là. Outre l'accompagnement de la relance des économies, la mise sous perfusion en liquidité des banques et la mise hors marché d'une partie des dettes souveraines notamment dans la zone euro éloignant pour un temps le spectre de son éclatement, les banques centrales doivent en parallèle s'atteler à un autre défi titanesque : celui du verdissement de leurs actions. Ce choc des temporalités complexifie encore la tâche. Si la lutte à court terme contre les effets économiques et financiers de la crise sanitaire

fait consensus, celui-ci fait défaut quand il s'agit de promouvoir l'activisme des banques centrales dans le projet plus structurel et structurant de transformation de la finance consistant à l'aligner sur les objectifs climatiques de l'Accord de Paris. D'aucuns peuvent prétendre que les banques centrales s'aventureraient là bien loin de leur mandat. La réalité est pourtant plus complexe.

Actifs échoués

Tout d'abord, c'est au nom de la stabilité financière, voire au nom du renforcement de leur légitimité, que les banques centrales doivent se préoccuper du climat. Le risque climatique peut potentiellement mettre à mal la stabilité financière, car les risques financiers climatiques sont systémiques. Si les gouvernements s'engagent dans la reconversion écologique de nos économies de sorte à respecter leur signature de l'Accord de Paris, cela revient à admettre qu'une partie des actifs – ceux qui sont liés aux secteurs les plus carbonés – vont se dévaloriser en termes réels mais également financiers.

Ainsi, les « actifs échoués » verraient leurs valorisations amputées par des politiques réglementaires ambitieuses, des changements rapides dans les préférences des consommateurs ou par un progrès technique vert tiré par la lutte contre le changement

climatique. La nécessaire fermeture du « robinet fossile », en se répercutant dans les chaînes de valeurs, menace de nombreuses activités, bien au-delà des producteurs d'hydrocarbures. Transport, production et distribution électrique, industrie : ce sont des pans entiers de l'économie qui pourraient voir leurs business models bouleversés par la matérialisation de la frontière climatique. À cette première réaction en chaîne s'ajoute le jeu des interconnexions financières, qui menace d'amplifier encore davantage le choc lors de sa propagation, pouvant dégénérer en un « moment Minsky » [\[1\]](#) climatique.

Les banques centrales ont une conscience aiguë de ce risque de crise financière d'origine climatique. Cette menace a d'ailleurs été à l'origine de la création, fin 2017, d'un réseau de banques centrales et de superviseurs pour le verdissement de la finance (Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System – NGFS). Il vise à développer et promouvoir des méthodologies pour mieux identifier et mesurer les expositions du secteur financier au risque climatique, à élaborer des stress-tests climatiques, mais également à favoriser le financement de la transition vers une économie bas carbone.

Canalisation des financements

Par ailleurs, l'histoire économique et financière nous apprend que les dogmes monétaires du moment n'ont pas toujours eu cours et que les relations de coordination entre gouvernements et banques centrales ne sont pas figées dans des principes prédéfinis. Leurs contours évoluent en réponse à des périodes de crise (guerres, crise économique et financière, aujourd'hui urgence climatique). Par exemple, l'outil de la création monétaire a pu être mobilisé de manière bien plus ciblée que cela ne se pratique de nos jours. La question du « ciblage » de la création monétaire des banques de second rang et/ou de la banque centrale vers des investissements

au rendement social et écologique élevé, mais qui sont sous-financés par les marchés ou les banques – en raison d'un couple rendement risque anticipé peu attractif – semble aujourd'hui transgressive. Il n'en a pas toujours été ainsi. Les politiques du crédit étaient au cœur de la politique monétaire après la Seconde Guerre mondiale. Elles ont gouverné la reconstruction. En France, le choix des secteurs prioritaires était discuté au sein du Conseil national du crédit créé en 1946, qui comprenait des représentants de ministères, du patronat et des syndicats des différents secteurs. Ainsi, contrairement au régime monétaire actuel, ces questions de la canalisation des financements sur des secteurs et activités prioritaires d'un point de vue économique et social – et aujourd'hui écologique – n'échappaient pas à la délibération démocratique.

Cette dernière a été rendue de plus en plus difficile par la complexification extraordinaire du système financier depuis les années 1980. Le progrès de l'innovation financière a, en effet, eu pour double effet de favoriser la constitution des risques macrofinanciers dont la matérialisation caractérise la crise de 2007-2008, et de rendre leur contrôle quasi impossible. La déréglementation massive du secteur bancaire, qui apparaît comme la conséquence logique de sa complexification, est ainsi le signe d'un renoncement démocratique dont le corollaire est un appauvrissement des options qui s'offrent au décideur. En conséquence, sans contrôle démocratique, la politique monétaire et financière est moins un choix de société, qu'un bricolage technique devant, bon an mal an, assurer la perpétuation d'un certain état du monde.

Stabilité financière et climatique

Rétrospectivement, la conception de la politique monétaire de ciblage d'inflation qui s'est imposée des années 1980 à la crise de

2007-2008 est donc très pauvre, se focalisant uniquement sur les taux d'intérêt ou le contrôle de la masse monétaire en faisant l'impasse sur une multiplicité d'autres instruments plus ciblés et sur la légitimité démocratique des choix opérés. Bien sûr, les politiques monétaires non conventionnelles développées depuis furent très innovantes. Elles marquèrent une nette réorientation vers la stabilité financière, la lutte contre le risque de déflation et en Europe vers la préservation de la zone euro. Mais ces finalités macroéconomiques restent jusque-là détachées de la nécessaire réorientation du système financier vers la transition écologique. Or, comme le met en exergue le rapport « Green Swan » publié en janvier 2020 par la Banque des Règlements Internationaux (BRI) et la Banque de France, la stabilité financière et climatique sont deux biens publics interconnectés dont la préservation va nécessiter des transformations profondes de la gouvernance de nos systèmes socioéconomiques et financiers. Les banques centrales peuvent et doivent être un acteur clef de ces transformations. C'est pourquoi nous pensons être à l'aube d'un renouvellement fondamental de la doctrine et des pratiques des banques centrales. Quelle forme pourrait-il prendre ?

Politique macroprudentielle verte

Les risques financiers climatiques étant systémiques, les banques centrales devraient promouvoir une politique macroprudentielle verte. Les réglementations telles que structurées actuellement sont un obstacle à la résorption du déficit de financement vert (Green finance gap) qui exige des financements longs par définition plus risqués que les actifs de court terme. Le qualificatif de « plus risqué » s'entend ici à l'aune des mesures traditionnelles du risque financier calculées sur données historiques, mesures totalement inopérantes en ce qui concerne les risques

financiers climatiques. La perpétuation de l'usage de ces méthodes conduit à gravement les sous-estimer et est donc une entrave au calibrage de politiques monétaires et macroprudentielles susceptibles de mieux les maîtriser. Il convient donc de renoncer à ces métriques dans les politiques destinées à réorienter la finance sur nos objectifs climatiques. En revanche, la question des taxonomies vertes et brunes (et pas uniquement une taxonomie verte) est essentielle pour orienter la politique financière publique en faveur du climat. La banque centrale pourrait ainsi, dans sa politique de refinancement auprès des banques, favoriser les collatéraux verts et pénaliser les collatéraux bruns, ce qui serait un levier pour modifier les conventions de marché quant aux risques financiers climatiques. Dans le même esprit, des facilités de refinancement à moyen-long terme, telles les TLTRO, pourraient être formatées en fonction d'objectifs climatiques. Le ratio de capitalisation des banques pourrait également renchérir en capital réglementaire les financements à destination des secteurs carbonés et/ou alléger ces contraintes sur le financement des activités « vertes ». Le quantitative easing pourrait également se verdir.

Les instruments ne manquent pas et leur mobilisation conjointe pourrait être d'une grande efficacité pour réorienter la finance et mieux l'aligner sur les enjeux écologiques.

Annulation d'une partie des dettes publiques

Enfin, plus iconoclaste, l'annulation d'une partie des dettes publiques déjà détenues par la BCE, conditionnelle à des investissements dans la transition écologique, est aujourd'hui âprement discutée. Il s'agit d'un des moyens les plus radicaux pour inciter les États à investir sans tarder, en ce que toutes les nouvelles dettes publiques émises pour financer la transition écologique seraient immédiatement

compensées par une annulation d'anciennes dettes publiques de même ampleur. Il s'agit là d'un mécanisme incitatif, car aucun gouvernement n'aurait intérêt à ne pas en saisir l'occasion, dans la mesure où ce mécanisme rendrait les investissements verts « gratuits ». Une banque centrale peut se permettre d'annuler ces dettes car il s'agit du seul agent économique qui n'est endetté envers personne, dont les ressources proviennent d'une monnaie qu'elle crée sans limite préétablie. En d'autres termes, contrairement à une banque, son bilan n'est soumis ni au risque de liquidité, ni au risque de faillite. Une banque centrale peut parfaitement fonctionner avec des capitaux propres négatifs tant que les citoyens continuent d'accepter la monnaie qu'elle émet. Or ceux-ci sont d'autant plus prompts à l'accepter que celle-ci finance un monde soutenable, porteur d'une vision. D'aucuns peuvent craindre que ce mécanisme ne soit inflationniste. Qu'ils se rassurent. Il ne s'agit pas d'injecter davantage de monnaie, mais d'empêcher que celle qui a déjà été créée lors de l'achat des titres publics sur le marché secondaire par la BCE ne soit pas détruite au moment du remboursement des titres arrivés à échéance. Cette monnaie a déjà été créée et n'a pas généré d'inflation. Par ailleurs, la crainte de l'inflation dans le contexte actuel est étrange alors même que, depuis plusieurs années, la BCE ne parvient pas à atteindre sa cible d'inflation. Le risque de déflation est bien plus dangereux économiquement, notamment quand les bilans privés et publics sont plombés par une dette que les tensions déflationnistes accroissent.

[1] Le concept de « moment Minsky » désigne le point culminant d'un cycle financier haussier (le basculement vers le krach). Pour l'économiste américain Hyman Minsky (1919-1996), la finance est intrinsèquement instable, marquée par des alternances de phases euphoriques alimentées par des excès d'endettement et des biais procycliques dans l'évaluation des risques conduisant à des

prises de risques excessives. Le « moment Minsky » est celui où les fragilités financières qui étaient cachées par la hausse des prix d'actifs se révèlent subitement et où tous les risques sont réévalués, entraînant des ventes à sens unique et un effondrement des prix d'actifs.

Comment le numérique change le travail ?

Patrice Flichy/Réseau Canopé /« Idées économiques et sociales »/4-2018 N°94

<https://www.cairn.info>

Les effets potentiels sur le travail de la diffusion du numérique suscitent de fortes interrogations. Loin de sonner la fin du travail prophétisée par certains, celle-ci nous oblige à nous réinterroger sur la nature des activités qu'elle recouvre. Brouillant davantage encore les frontières entre travail et hors-travail, les nouvelles technologies favorisent l'essor d'un travail « ouvert», mais sont également porteuses d'inégalités à ne pas négliger. L'importance de l'un ou des autres dépendra en large partie des régulations qui seront mises en place pour les encadrer.

Va-t-on vers la fin du travail, comme le pensait Jeremy Rifkin ? La numérisation et la mondialisation ne vont-elles pas entraîner un sous-emploi massif, mettant au chômage des centaines de millions de travailleurs ? Récemment, deux chercheurs britanniques ont estimé, après une étude sur l'emploi aux États-Unis, que la moitié des emplois pourrait être automatisée dans la prochaine décennie ou la suivante. Pour les travailleurs toujours en emploi, une autre question est régulièrement évoquée depuis quelques années : la fin du salariat. A première vue, il n'y a pas plus de fin du travail que de fin du salariat. Si l'automatisation est la cause de nombreux licenciements, elle est aussi à l'origine de créations d'emplois nécessaires à la mise en place des outils et

des logiciels du numérique ainsi que de nouveaux services. Il est encore difficile d'établir le solde exact entre suppressions et créations d'emploi. Quant à la fin du salariat, on constate effectivement en France que le nombre d'emplois salariés ne progresse plus pour la première fois depuis un siècle. Le ratio de non-salariés a augmenté de 2008 à 2013, passant de 9,1 % à 10,4 % des actifs occupés, mais ce nombre stagne à 2,8 millions. Leur augmentation tient en fait surtout à l'émergence des auto-entrepreneurs.

Mais l'appareil statistique a sans doute du mal à repérer des changements qui seraient plus souterrains. Une étude menée dans différents pays occidentaux par l'institut McKinsey pourrait le laisser croire. A travers une enquête ponctuelle (sans élément de comparaison dans le temps), elle suggère que le travail indépendant est largement sous-évalué par les statistiques publiques. En interrogeant les travailleurs sur leurs sources de revenus, elle parvient, pour la France, à un total beaucoup plus important de 5 millions de personnes dont les revenus proviennent majoritairement d'une activité indépendante. S'y ajoutent 8 millions de personnes qui tirent un revenu complémentaire d'une activité non salariée. Ainsi, 13 millions de Français obtiennent une rémunération d'une activité indépendante. L'autre résultat intéressant de cette enquête est que ce statut serait choisi dans sept cas sur dix.

Comme on peut l'imaginer, les indépendants travaillant à plein temps le sont par choix à 80 % tandis que les occasionnels ne le sont qu'à 62 %.

De toutes ces données statistiques très diverses, on peut retenir que ces nouvelles formes de travail indépendant se développent incontestablement, mais sont difficiles à saisir. Elles correspondent dans la majorité des cas à des activités pratiquées en complément d'une autre et par choix. Ainsi, les frontières du monde du travail se brouillent, la séparation entre travail et hors - travail ou même entre travail et loisirs s'efface. Pour saisir ces nouvelles formes contemporaines du travail, il conviendra tout d'abord de se demander ce qu'est véritablement le travail, avant de se pencher sur les activités considérées comme des loisirs ou des passions que j'appelle « autre travail ». J'analyserai ensuite les bouleversements apportés par le numérique et notamment l'émergence d'une nouvelle forme de travail : le « travail ouvert ». Je terminerai en montrant que les opportunités de ces nouvelles formes de travail ne sont pas accessibles à tous.

La nécessité de se réinterroger sur la nature du travail

Classiquement, les sciences sociales considèrent que le travail crée de la valeur, s'inscrit dans un rapport social, celui du salariat. La plupart des chercheurs estiment que le travail relève de la contrainte et de l'aliénation, tandis que la liberté et le plaisir seraient apportés par les loisirs. Le travail organisé dans le cadre du salariat crée des rapports de subordination, donne lieu à une rémunération et se déroule dans des espaces extérieurs à l'habitation, tandis que le loisir est libre, non marchand, et se déroule à la maison ou dans des tiers lieux. La sociologie française du travail autour de

Georges Friedmann considère que le « travail en miettes » n'est qu'exploitation ; le loisir est au contraire un moyen de reconstruction qui permet de se libérer de l'aliénation du travail. Le loisir ouvrirait des voies de félicité que le travail n'offre pas. Friedmann estime qu'on ne peut plus espérer transformer le travail pour revenir à la situation du travail artisanal et en faire à nouveau une source de plaisir et d'autonomie. C'est pourquoi, dans la dernière partie de sa carrière, il s'est aussi intéressé aux loisirs. La vie véritable est, en effet, du côté des loisirs, qui constituent une vraie source de plaisir.

Mais le travail peut être analysé sous bien d'autres angles. S'il est bien une contrainte, un désagrément et une nécessité, il est aussi un élément de la réalisation de soi qui permet de gagner en satisfaction et en autonomie. Le travail est, avant tout, un engagement dans une activité pour la mener à bien, en gérer la pénibilité, et se réaliser. Il s'agit d'articuler un projet initial avec les difficultés de sa réalisation. En ce sens, le travail se distingue de l'emploi et ne peut être réduit au salariat. Quand on adopte cette perspective du travail comme engagement dans l'activité, le travail et les autres activités menées à côté loisirs-passions, bricolage, travail d'appoint sont moins opposés qu'on ne le pense. Ils peuvent même comporter de nombreuses proximités.

L'enquête « Histoires de vie » réalisée par l'INSEE en 2003 permet de mieux comprendre comment les individus articulent concrètement leur travail et leurs passions. Ces dernières permettent - elles de supporter un travail dur et sans intérêt, comme le pensait Friedmann, ou au contraire loisirs et travail sont-ils associés et complémentaires ? L'analyse statistique nous montre à quel point les activités de travail et de loisir s'entrelacent. Au cours de

sa vie, l'individu développe des projets, en abandonne d'autres, reprend des tentatives délaissées, construit des cohérences. À côté de cette dynamique temporelle d'entrelacements, on peut observer une dynamique spatiale. On voit apparaître des zones de débordement entre le travail et les loisirs qui révèlent des activités dont on ne sait plus si elles se situent d'un côté ou de l'autre. Les caractéristiques habituelles du travail s'effacent : activité marchande, rapport de subordination entre employeurs et travailleurs, espace de travail spécifique distinct du lieu de résidence, temps de travail séparé du temps de loisir, propriété intellectuelle. Ces nouvelles formes d'activités débouchent néanmoins sur une réelle production de biens ou de services. Contrairement à ce qu'affirme le paradigme friedmannien, les loisirs ne remplacent pas un travail aliénant et dévalorisé. La pratique de certains loisirs s'articule souvent avec des pratiques professionnelles. Les compétences et les expériences acquises dans l'une des deux sphères se réinvestissent dans l'autre. C'est notamment le cas de l'informatique, du bricolage, des voyages, et bien sûr de nombreuses pratiques amateur. Mais, au-delà des proximités et des échanges, de la constitution d'habitudes et de savoir-faire communs, travail et loisirs s'enchevêtrent pour construire une identité commune du faire. Les loisirs ne se substituent pas au travail pour ceux qui en sont insatisfaits ou pour ceux qui n'en ont plus à titre provisoire ou définitif. Les chômeurs ne s'investissent pas plus dans les loisirs que ceux qui travaillent. Quant aux retraités et aux femmes au foyer, elles et ils se consacrent moins à leurs passions que les personnes en emploi. De même, les travailleurs insatisfaits de leur travail ne cherchent pas une compensation dans la

pratique des loisirs. Les passions ne sont pas des instruments de libération de l'aliénation. L'enquête « Histoires de vie » montre à quel point loisirs et travail s'entrelacent durant toute l'existence d'un individu. C'est pourquoi j'appelle « l'autre travail » ces espaces indistincts, sans frontière bien définie, qui se développent à côté du travail professionnel.

L'existence ancienne d'un « autre travail »

Le travail industriel a masqué la diversité des arts de faire, toutes ces pratiques inventives et rusées célébrées par Michel de Certeau. Le capitalisme a enfermé le travail dans l'entreprise, alors qu'un autre travail, en marge, a poursuivi son développement de façon souterraine, dans l'espace privé. Pour les classes populaires, il s'agissait d'un héritage de la culture rurale ou artisanale et plus tard, avec l'automatisation, du débouché relatif de savoir-faire mécaniques de moins en moins nécessaires à l'usine. Pour les classes moyennes, le « do it yourself » a mélangé plusieurs traditions, celle de l'élaboration de son espace de vie et celle de nouvelles formes d'activité artistique. Cet autre travail a longtemps été dévalorisé, jusqu'au jour où il a été considéré comme un loisir capable de réparer les méfaits du travail en miettes, les dégâts du travail de bureau. Dans les périodes de crise économique (notamment lors de la crise de 1929), les chômeurs ont cherché dans le do it yourself des occupations plus ou moins rémunérées, puis avec l'essor de la consommation de masse il est apparu comme une voie vers le cadre de vie de la modernité.

L'autre travail ordinaire est d'une très grande diversité. Les compétences mobilisées peuvent être réduites chez certains bricoleurs, ou pointues comme chez les mécanos du tuning qui

transforment la carrosserie de leur voiture pour la personnaliser, les anciens ouvriers de la sidérurgie ou des industries mécaniques qui réalisent des objets multiples, les patrons ou les cadres qui s'investissent dans le bénévolat. L'autre travail peut mobiliser l'expérience professionnelle ou une autre expérience vécue ailleurs. Contrairement au travail contemporain unifié par le salariat, chaque forme d'autre travail est spécifique, comme dans le travail de la Grèce classique, il n'y a pas de commune mesure entre ces différentes formes. Dans certaines productions amateur ou dans certaines activités de bricolage, le travail est effectivement secondaire, seule compte la finalité. C'est pour faire un don que je réalise tel objet. Ce qui compte avant tout, c'est qu'il plaise à celui qui le recevra. L'usage l'emporte sur la réalisation. Si le fabricant est lui-même l'utilisateur, la situation n'est pas très différente. Il accepte de faire un travail souvent ingrat pour disposer d'une maison ou d'un meuble bien fait ou « juste assez bon pour que cela fonctionne ». Dans d'autres cas, le bricoleur cherche moins à faire qu'à refaire : son objectif principal est de « comprendre comment ça marche », d'apprendre à maîtriser la technique. Enfin, l'autre travail peut être valorisé en lui-même pour le plaisir qu'il procure, la satisfaction du travail bien fait. À ce plaisir de faire sont souvent associés une estime de soi, mais aussi un plaisir de montrer et un plaisir de donner. Dans tous ces cas, il n'y a pas de valeur unique du travail : c'est la spécificité de l'autre travail par rapport au travail salarié, d'autant plus que dans de nombreux cas les différents ressorts de l'engagement se combinent. Remarquons enfin que ce travail pluriel et hétérogène ne s'inscrit pas seulement dans un espace et un temps de liberté ; l'individu dépend des

entreprises qui fournissent les matériaux et les outils nécessaires, et encadrent ainsi la production alternative, de même les clubs et les associations organisent la pratique. Derrière cette profonde diversité, il faut noter que l'autre travail met en place un engagement différent dans le travail au quotidien, de nouveaux modes de faire. Il est donc possible de travailler autrement. Mais cette sphère de l'autre travail reste cantonnée au monde domestique et, si elle organise des échanges, ceux-ci sont réduits à la sphère familiale et locale. Ainsi, les ouvriers-paysans ou les jardiniers étudiés par Florence Weber donnent ou vendent leurs productions à leur famille ou à leurs voisins. Une forme d'engagement dans le faire, voisine de celle du travail salarié, apparaît mais dans un monde différent. Ce travail peut être la résurgence d'un travail abandonné, la perpétuation d'une identité qui ne demandait qu'à resurgir ou les prémices d'un futur travail salarié. Il peut aussi apporter des ressources d'appoint, mais il ne transgresse pas la frontière du travail en entreprise.

La révolution numérique et l'essor du «travail ouvert »

Cette juxtaposition du travail en entreprise et de l'autre travail a été bouleversée au cours des 25 dernières années. Tout d'abord, le niveau de compétences de nos contemporains s'est élevé. Plus éduqués, les travailleurs peuvent se réinvestir dans de nouveaux projets d'activité. Cela a créé un écart entre le travail disponible et les compétences, comme le montre par exemple l'enquête récente de la CDFT « Parlons travail », qui note notamment la très forte demande d'autonomie des salariés et leur remise en cause de l'organisation du travail : 87 % des répondants estiment que leur hiérarchie ne sert à rien, les trois quarts veulent plus

d'autonomie et 62 % souhaitent changer de travail. La disparition du modèle de l'entreprise qu'on rejoint à 20 ans et qu'on quitte à la retraite est intégrée : les travailleurs souhaitent être mobiles et créer un travail qui ait plus de sens, voire créer leur entreprise (36 %). On est donc face à une crise profonde mais peu visible des modes d'engagement dans le travail.

Les technologies informatiques sont parties prenantes de cette crise, mais le développement récent du numérique apporte aussi des opportunités nouvelles. Le micro-ordinateur et Internet ont été développés en opposition à la grosse informatique centrée sur l'entreprise comme des technologies universelles, présentes également à la maison. Le micro-ordinateur est apparu comme une nouvelle machine intellectuelle personnelle, utilisable par tous. Internet a permis d'accéder librement au savoir et à l'information, et a donné à chacun la possibilité de s'exprimer et d'échanger. Le numérique est devenu la culture technique commune. Il a remplacé la mécanique en tant que savoir commun, d'autant plus facilement que les services étaient lors de son apparition devenus le secteur dominant de notre économie. Le numérique est devenu ainsi la technologie de base des activités de service.

Avec le numérique, l'autre travail mené à côté du travail professionnel, comme une activité faiblement reconnue, est remplacé par le travail ouvert qui propose une vision alternative du travail associant activités professionnelles et passions. Les individus peuvent à la fois valoriser ce qu'ils réalisent et faire circuler informations et compétences. Le numérique offre des possibilités nouvelles. Il propose à la fois des outils facilitant un travail autonome pouvant être réalisé à la maison comme en entreprise, des dispositifs de collaboration

en réseau, mais aussi – et il s'agit là de la deuxième face du numérique – des grands dispositifs centralisés qui s'imposent aux utilisateurs et encadrent profondément leurs activités. Le numérique permet l'autonomie et la décentralisation, mais aussi le contrôle et la centralisation.

La flexibilité apportée par le numérique s'accompagne d'une crise des professions : les barrières qui les protègent sont en train d'être abaissées. Les professions bien encadrées du transport (taxis, livreurs), du tourisme (hôtellerie, gîtes), ou de la restauration sont face à l'arrivée d'outsiders. Des réseaux de distribution traditionnels, comme ceux des boutiques d'artisanat, des brocanteurs ou des magasins d'occasion sont concurrencés par des plate-formes.

Dans ce contexte de transformations profondes, les travailleurs ont développé des pratiques transversales variées en s'emparant des opportunités des outils numériques. Les uns tentent d'unifier leur vie. Les développeurs informatiques de logiciels libres dans la tradition des hackers ne font aucune distinction entre leur métier et leur passion. Ils écrivent du code pour gagner leur vie et pour le plaisir. Comme les artistes, ils ont une vision vocationnelle de leur métier. D'autres personnes vont unifier leur vie autour de leurs passions. Ils abandonnent leur métier initial pour professionnaliser les activités d'artisanat, de musique ou de graphisme qu'ils avaient développées à côté. Ceux qui ne peuvent intégrer totalement leur travail et leurs passions vont essayer de rapprocher des domaines d'activités proches où ils peuvent utiliser des compétences voisines : l'informatique et les jeux vidéo, le graphisme et la création picturale...

D'autres individus trouvent différentes solutions pour accorder leur travail rémunéré avec leurs passions, en

aménageant leurs horaires ou en profitant des possibilités de leur entreprise. D'autres enfin trouvent une nouvelle source de revenus en mobilisant leurs ressources domestiques. Ils vendent les objets qu'ils n'utilisent plus, louent leur appartement, leur voiture, leurs outils, transformant ainsi leurs outils de consommation en outils de production de service.

Au-delà de la diversité des itinéraires, il y a bien un mode d'action spécifique dans l'espace du travail ouvert : les individus choisissent leur activité, leurs horaires et souvent leurs lieux de travail et remettent en cause la division habituelle du travail. Pour le développeur informatique, il s'agit de concevoir une maquette de logiciel dans son intégralité, pour le spécialiste de l'audiovisuel de réaliser totalement une vidéo. Pour la réalisatrice de bijoux ou d'objets d'art de tout faire, y compris l'emballage. Cette réalisation d'un travail complet est fortement valorisée. Le travail ouvert fait appel à des compétences acquises à l'école ou dans le monde professionnel, mais aussi à des compétences ordinaires apprises dans son entourage familial (savoir recevoir des hôtes chez soi, cuisiner, conduire une voiture...) et de plus en plus à des savoir-faire acquis de façon autodidacte, en ligne soit dans un cadre structuré débouchant sur un diplôme (les fameux massive open online course. MOOC), soit de façon informelle (tutoriels sur Youtube, lecture de blogs, recherche de conseils sur des forums...).

Contrairement aux bricoleurs qui ne se faisaient connaître que dans leur entourage immédiat, les adeptes du travail ouvert cherchent à accéder à une notoriété beaucoup plus large, leur travail devient visible et est présenté dans différents espaces d'Internet. Il permet ainsi de se construire une image de soi. Élaborer son

identité numérique permet à l'individu de se distinguer, d'être reconnu et de construire des liens. Il est évalué, reçoit des notes et des commentaires, mais aussi des encouragements, des critiques, des propositions d'évolution.

Enfin, le travail ouvert peut être valorisé de différentes façons. Il peut tout d'abord avoir une valeur en soi ; il est alors réalisé pour la satisfaction de son créateur. Il peut, le plus souvent, être destiné à un tiers sous forme de don à un individu précis ou à l'ensemble d'une communauté plus ou moins large, par exemple en contribuant à des sites collaboratifs. Il peut enfin prendre une forme payante ; il rentre, alors, dans l'économie de marché. Parfois, don et vente peuvent cohabiter (logiciels libres, licence Creative Commons), le marché ne fait pas forcément disparaître le don : le marchand et le non-marchand s'entremêlent, comme dans l'accueil chez soi (ou dans son véhicule), la remise en circulation d'un bien qui n'a plus d'usage, le don ou la vente d'un objet réalisé par soi-même, la participation à la réalisation de biens communs (Wikipedia, Open Street Map...). Dans d'autres cas, on assiste à une évolution définitive du don au marché. Les innovateurs non-marchands deviennent alors les outsiders du marché.

Limites et opportunités du numérique pour les activités laborieuses

Calculer, écrire, photographier, filmer, créer de la musique, produire un objet et, bien sûr, rendre disponible ce qu'on a réalisé, autant d'activités que le numérique rend plus facile à pratiquer. La technique digitale rend possible la démocratisation de l'activité productive : des tâches qui ne pouvaient être réalisées que par des spécialistes munis de dispositifs technologiques complexes et onéreux peuvent maintenant l'être par tous, ou plus

exactement par tous ceux qui le souhaitent. Le travail ouvert s'inscrit directement dans cette « démocratisation » qui était au cœur du projet d'Internet. Les nouveaux travailleurs peuvent, grâce au numérique, s'installer dans des activités professionnelles protégées ; les outsiders rentrent dans des espaces de travail fermés - la culture, l'artisanat, la cartographie, la cuisine, l'hébergement, le transport à la personne... Des individus ordinaires peuvent faire valoir leurs talents.

Le numérique offre non seulement des outils pour le travail ouvert, mais plus largement des dispositifs pour rapprocher les activités professionnelles et privées. Il fournit des outils logiciels pour la création et la conception (dessins 2D, 3D) et des dispositifs matériels accessibles dans des fablabs (imprimantes 3D, découpeuses laser, etc.). Le web permet d'accéder à de multiples dispositifs coopératifs.

Surtout, Internet permet de contourner les gatekeepers du commerce classique. Comme sur la place du marché villageoise, chacun peut venir proposer ses produits, mais cet échange est ici médiatisé par des plateformes qui fournissent un accès aux utilisateurs, permettent, à l'aide de leurs algorithmes, d'organiser la rencontre entre l'offre et la demande au sein d'un nouveau cadre de confiance. La société de la confiance interpersonnelle de l'époque précapitaliste fait son retour dans un système complètement mondialisé, à l'aide de dispositifs qui sécurisent la relation interpersonnelle. Mais, en même temps, les plateformes formatent l'activité qu'elles libèrent, classent les propositions des offreurs selon la popularité et la qualité des appréciations. Elles privilégient ainsi systématiquement les individus les plus actifs, les plus engagés, les plus anciens au détriment des nouveaux arrivés. Par ailleurs, elles remettent en cause les

régulations sociales existantes en vigueur dans les professions ou fixées par la loi. Si d'un côté elles libèrent le travail, de l'autre elles l'encadrent, voire l'enchaînent.

Aidées par leurs clients et faiblement contraintes par les régulateurs, les plateformes ne cessent de recadrer les activités, de redéfinir leurs règles. Les régulateurs publics tentent de réglementer à nouveau ce qui a été dérèglementé par les plateformes, sans parvenir pour l'instant à construire un cadre cohérent. Ainsi, pour assurer des activités très voisines de mobilité des personnes, les chauffeurs de Blablacar n'ont besoin que de leur permis de conduire, alors que les chauffeurs de VTC doivent avoir une licence plus accessible que celle des chauffeurs de taxi. En fait, le travail ouvert est une voie d'accès. Il utilise des compétences ordinaires que les gens mobilisent pour franchir les barrières professionnelles. Les plateformes les aident en cela, elles permettent à des coursiers munis simplement d'un vélo - ne disposant pas d'un deux-roues motorisé - et qui ne sont pas inscrits sur le registre des transports légers comme des livreurs classiques de trouver un travail, elles proposent aux chauffeurs de VTC de contourner le numerus clausus des licences de taxis. Reste que ces contournements se font à l'aide des règles qu'imposent les plateformes unilatéralement. Des algorithmes opaques assurent la mise en correspondance (« matching ») entre les travailleurs des plateformes et leurs clients. Le contrat et l'assurance remplacent le règlement (par exemple, les restaurateurs bénévoles ne respectent pas les règles sanitaires, mais sont assurés). La notation se substitue au contrôle et le décentralise. En organisant des collaborations avec les outsiders et le public, les plateformes ont déplacé le travail, avec le risque qu'elles

abusent de leur position dominante et détruisent le modèle social au cœur du salariat. Mais elles ne se sont pas imposées seules, elles se sont appuyées sur le mouvement des outsiders. En définitive, le travail ouvert, « libéré », devient à son tour un modèle pour certaines entreprises, il propose aussi un cadre qui structure les activités non marchandes. Par exemple, la plateforme d'hébergement gratuit Couchsurfing fonctionne selon des principes voisins de ceux d'Airbnb.

Sous le numérique, des inégalités à ne pas occulter

Les nouveaux espaces du travail ouvert digital nécessitent un fort engagement de l'individu, qui n'est pas vécu de la même façon par tous. Certains disposent de ressources leur permettant de trouver beaucoup de plaisir dans ces nouvelles formes de travail qu'ils peuvent facilement accorder les unes avec les autres. À l'inverse, d'autres ne trouvent dans celles-ci qu'un travail précaire de peu d'intérêt, qui leur donne simplement les moyens de vivre. Les stratégies et les compétences ne sont pas également distribuées. On peut estimer à la suite de Robert Castel qu'il y a ceux qui exploitent parfaitement les possibilités du numérique, de manière très opportuniste : les « individus numériques intégrés » ; et de l'autre ceux qui sont dominés par le système, sans marge de manœuvre, les « individus numériques désaffiliés ». Selon ses capacités, son patrimoine, ses compétences, le travailleur se situe entre ces deux pôles.

Les modes d'intégration dans la société numérique sont multiples. Les activités concernant directement l'informatique et le monde de la culture sont souvent des activités vocationnelles où le statut de freelance est beaucoup plus courant qu'ailleurs et largement revendiqué, les compétences

acquises pouvant être mobilisées de multiples façons lorsqu'on exerce la même activité ou des activités proches dans d'autres cadres. Dans ces cas, le statut d'indépendant est lié à un projet professionnel, il permet de concilier travail et passion. D'autres individus qui travaillent pour des employeurs qui leur assurent une grande sécurité d'emploi ont trouvé un moyen différent d'accorder leur travail salarié et leurs passions. Soit ils trouvent au sein de l'entreprise des activités plus proches de leurs intérêts personnels et peuvent alors tenter de profiter d'une mobilité interne pour exercer un métier en affinité avec leurs passions, soit ils réussissent à aménager leur temps de travail (temps partiel, année sabbatique, préretraite...) pour s'engager plus intensément dans leurs passions. L'individu numérique intégré peut aussi, grâce aux opportunités du numérique, changer radicalement d'activité ou monter son entreprise. Le numérique apporte des formations ; des communautés en ligne peuvent soutenir celui qui veut engager cette mutation. Les plateformes permettent de bénéficier de compétences complémentaires et d'une voie d'accès au marché. Dans tous ces cas, le numérique constitue une ressource essentielle pour s'engager dans un travail réellement désiré, pour accorder facilement une production pour soi, une production-don et une production marchande.

À l'individu numérique intégré, on peut opposer un individu désaffilié qui ne trouve dans les plateformes qu'un travail faute de mieux. Il ne dispose souvent pas d'un patrimoine (logement, véhicule) qu'il pourrait louer ou, quand il en possède un, il est trop éloigné des centres-villes pour trouver des clients. Le travail dans la nouvelle économie numérique auquel il peut accéder n'est qu'une suite de tâches

répétitives à effectuer sur son ordinateur. Le travailleur du clic à plein temps est ainsi la figure emblématique de l'individu numérique désaffilié (tel celui qui travaille sur Amazon Mechanical Turk). Celui dont c'est l'unique activité (ce qui est loin d'être toujours le cas) est totalement dépendant de la plateforme qui lui fournit un travail rémunéré, de très faible intérêt, haché et consistant à réaliser de micro-tâches très simples. Il est quasiment enchaîné à sa machine pendant de longues heures. Parfois, il mange en cliquant, car il a un temps limité pour effectuer son travail, ou programme une alarme sur son ordinateur afin d'être informé des tâches qui sont proposées au milieu de la nuit. Faible, sa rémunération peut être fixe, avec l'obligation de se décider rapidement, être améliorée à la discrétion de la plateforme par différents dispositifs ou se voir fixée par un système d'enchères descendantes. Dans ce dernier cas, la concurrence mondiale a tendance à faire baisser les prix.

La situation des livreurs à vélo à plein temps est voisine. La manière dont doivent se dérouler les courses est encadrée par la plateforme, qui fixe les horaires et impose la tenue. L'individu numérique désaffilié travaille seul chez lui derrière son ordinateur ou en dehors sur son vélo, donc avec du matériel qui lui appartient. Il n'est connecté à aucun collectif de travail. C'est un travailleur totalement désocialisé. Le numérique n'offre aucune possibilité d'évolution à ces nouveaux travailleurs indépendants, qui ne bénéficient pas de la liberté proposée généralement par le travail ouvert et qui échappent aux collectifs protecteurs du salariat. Il est donc encore plus important que pour les autres travailleurs qu'ils puissent obtenir une protection sociale analogue à celle des salariés.

Il existe, aussi, toute une série de situations intermédiaires. Les chauffeurs de VTC en sont un exemple. Certains ont appris à jongler entre les plateformes selon les opportunités du moment où se sont constitué leur propre clientèle, ou collaborent avec un autre chauffeur pour partager un véhicule ; ils peuvent ainsi obtenir des revenus décents tout en valorisant leur goût pour la conduite automobile. D'autres au contraire sont les victimes des changements de politique tarifaire des plateformes, des décisions non fondées des algorithmes qui les « blacklistent » sans raison.

Conclusion : la nécessité de renforcer le travail ouvert

Si on ne considère que le travail salarié classique, les effets du numérique peuvent sembler assez négatifs : l'automatisation va toucher de nombreux emplois en les supprimant, les amputant ou les paupérisant. Elle peut rendre le travail plus oppressant, en enchaînant le travailleur à des systèmes d'information de plus en plus contraignants (la machine fixe des règles très précises et peut surveiller leur exécution). Le numérique peut donc être un instrument d'asservissement et de contrôle. Mais, dans une organisation de la production devenue mondiale et beaucoup plus flexible, les individus ne peuvent plus tous bénéficier d'une activité de travail stable et pérenne, et un nombre important d'entre eux ne le souhaitent plus. Le travail indépendant est susceptible de constituer une voie alternative pour mobiliser des compétences personnelles non utilisées jusque-là ou développées dans le cadre du hors-travail.

Le numérique est un support pour ces nouvelles activités : il peut être un instrument de libération car il favorise la coopération, facilite l'accès au marché ou

aux échanges non marchands et peut finalement permettre de réaffilier les désaffiliés. Pour qu'il puisse jouer ce rôle, il faut définir le travail de façon différente : comme l'ensemble des engagements dans le faire, aussi bien dans l'entreprise que dans la vie privée. On découvre alors que les individus ont un portefeuille de savoir-faire plus important et plus diversifié qu'on ne l'imagine, qu'ils peuvent mobiliser leurs compétences dans des activités multiples. Ils utilisent autrement les formidables possibilités du numérique (outils autonomes, plateformes). Chacun, à partir d'une expérience qu'il a pu réaliser ailleurs, est en mesure de redéfinir le travail, de mener parallèlement plusieurs activités dans des espaces différents. Le travail ouvert qui articule des activités menées pour soi en dehors de l'entreprise, des dons et des nouvelles activités marchandes permet à l'aide des outils numériques de libérer le travail. C'est à cet autre mode de faire qui s'inscrit dans un nouvel espace de travail élargi, marchand et non-marchand, qu'il faut donner toute sa place, car il autorise des formes d'engagement dans l'activité plus valorisantes pour l'individu. Finalement, le numérique intervient dans le travail de façon profondément ambivalente. À travers ses capacités d'autonomie et de décentralisation, il peut être au sein du travail un instrument de libération, mais il peut aussi asservir, contrôler, surveiller l'activité, segmenter encore plus le travail. La libération du travail par le numérique n'est pas donnée d'office, elle reste à conquérir, notamment en construisant un nouveau compromis social. La grande majorité des indépendants tiennent vraiment à leur statut, mais, comme ils sont extérieurs à la société salariale, ils échappent aux collectifs protecteurs du salariat. Il est essentiel que ces travailleurs puissent obtenir une

protection sociale analogue à celle des salariés. Il s'agit donc d'inventer des voies alternatives, de mettre en place de nouvelles régulations, de construire un nouveau compromis social. S'il appartient au politique de se saisir du problème, de favoriser la concurrence entre les plateformes de façon à accroître le pouvoir de négociation des travailleurs, de s'assurer de la loyauté des algorithmes en matière de référencement et d'affichage des évaluations, finalement de réguler un domaine qui s'est développé dans les failles réglementaires, c'est d'abord à travers les luttes syndicales que ce nouveau compromis social pourra être élaboré.

Il convient aussi d'imaginer de nouveaux modes d'action collective adaptés au monde des indépendants, comme la création de coopératives qui pourraient acquérir un poids suffisant en vue de peser dans une négociation avec les plateformes. L'autre point essentiel du rapport de force à construire entre les travailleurs d'ailleurs et les plateformes est la répartition des profits. Si les salariés peuvent construire un rapport de force avec leur employeur pour obtenir des augmentations de salaire ou un intéressement au niveau des résultats, il n'existe rien de tel pour les prestataires, qui sont mal placés pour réclamer une part des profits réalisés par les plateformes. En définitive, le numérique peut libérer le travail en renforçant le travail ouvert, à condition d'élaborer un nouveau compromis social.

Les plateformes numériques : les enjeux de la transformation de l'économie pour les politiques publiques

Anne Perrot, professeur à l'université de Paris I Panthéon Sorbonne

Idées économiques et sociales n° 194 - 2018

L'économie numérique a envahi nos vies - pris le contrôle, diraient certains. Nous abandonnons massivement le courrier au profit du mail (la disparition des annuaires papier est d'ailleurs envisagée pour 2019), nous déclarons nos impôts en ligne, nous achetons sur Internet, nous téléchargeons de la musique et des films. Lorsque nous nous déplaçons, nous repérons avec nos smartphones des voitures à proximité et quand nous cherchons un hébergement, nous visitons des sites de locations d'appartement ou de réservation hôtelière avant de payer avec une carte bancaire préalablement enregistrée. Nous pouvons désormais disposer d'un identifiant personnel sur France Connect qui nous permet d'effectuer un grand nombre de démarches administratives en ligne. Les plateformes sont ainsi devenues les entreprises familières de notre environnement quotidien.

Cet environnement toutefois inquiète et ouvre des questions de politique publique auxquelles il est parfois difficile de répondre dans le temps imposé par les nouvelles technologies, un temps où nous avons souvent une longueur de retard. Qu'advient-il des données personnelles que nous dispersons sur les sites de recherche, les entreprises de commerce, les publications que nous consultons, les destinations où nous nous rendons ? Que deviendront nos emplois, et à quel degré et à quel rythme seront-ils remplacés par les « robots » ? Quel modèle de société promettent ces technologies, une fois appliquées à l'ensemble de nos actions ? Avons-nous les

moyens de maîtriser le monde numérique et comment faut-il le faire pour bénéficier de ses avantages en contrôlant les inconvénients ? Certaines de ces questions, à peine soulevées, sont déjà en partie obsolètes, dépassées par la rapidité des évolutions dans ce monde où les machines elles-mêmes innent plus rapidement que le cerveau humain. À côté des grandes plateformes centralisées, qui ont les premières soulevé des questions relatives à la régulation, sont en train d'émerger de nouveaux modèles fondés sur l'échange de pair à pair, comme aux temps héroïques des débuts du numérique : les blockchains, systèmes décentralisés d'échange et de sécurisation des transactions, tentent en effet de remplacer des systèmes (monétaires par exemple) où la confiance reposait sur le rôle donné à un pouvoir central (État ou groupe d'États dans le domaine monétaire). Mais surtout l'intelligence artificielle rend, elle aussi, caduques non seulement le temps des humains, mais également l'idée que la création et l'innovation sont le propre du cerveau humain, tout comme l'éducation, sur laquelle la créativité humaine prospérait jusqu'ici. Le machine Learning permet en effet aux machines de s'entraîner, d'apprendre, et comme toute tête bien faite d'innover et de créer de nouvelles idées, de nouveaux concepts, et cela de façon autonome, sans intervention humaine. Mieux, cette capacité d'analyse et de création ne se limite pas à la capacité à traiter des données de nature quantitative, mais duplique de plus en plus ce que l'on croyait relever jusqu'ici de la seule

intelligence humaine : si, jusqu'à une date récente, il n'était possible de faire usage et d'extraire du sens que de données relativement « organisées » de façon à pouvoir constituer une base de données (permettant par exemple de mesurer statistiquement, à partir de grands volumes de données, les effets d'un traitement médical), l'intelligence artificielle est maintenant en passe d'être capable, grâce au traitement naturel du langage, d'exploiter les données plus « diffuses » par exemple à partir de dialogues (échange de messages écrits, de photos, de vidéos) entre internautes.

L'énumération de ces quelques voies par lesquelles les technologies numériques ont changé notre manière de consommer ou de produire suggère que différentes générations de technologies se sont déjà succédé. Avec elles, les problèmes ont progressivement changé de nature et sollicitent la réflexion politique et les politiques de régulation avec une intensité inconnue jusqu'ici. Notons toutefois que la régulation se conçoit souvent de manière « sectorielle » : c'est ainsi que sont régulés les télécommunications, l'énergie ou les médias. Difficulté supplémentaire ici : l'économie numérique ne constitue pas un « secteur ». Les technologies numériques sont partout, transformant les marchés du travail, la contrainte de la distance géographique, le temps nécessaire à certaines opérations, et même notre appréhension du monde. C'est ce qui rend particulièrement complexe la définition de politiques de régulation, puisque contrairement aux domaines faisant habituellement l'objet d'une régulation, l'économie numérique ne peut être circonscrite à un secteur d'activité.

Du point de vue économique, l'arrivée du numérique pose plusieurs types de questions : les ordinateurs et les robots vont-ils évincer l'emploi humain, y compris dans ses fonctions les plus qualifiées comme la création ou l'innovation ? Et si finalement les robots font le travail (ou au moins une part croissante du

travail, y compris qualifié) à notre place, qui possède les robots ? Comment vivent ceux qui n'en possèdent pas ? Les données personnelles peuvent-elles, doivent-elles être protégées ? Les plateformes géantes doivent-elles être régulées, et comment ? Faut-il concevoir pour elles de nouveaux instruments juridiques ? Peut-on, doit-on brider les usages de l'intelligence artificielle ? Comment anticiper les effets sur nos vies de changements technologiques dont le rythme même est difficile à prévoir ? Et peut-être, à plus court terme, comment la France peut-elle s'armer pour ne pas laisser passer le train ?

Les économies numériques

L'économie numérique s'est installée progressivement dans le paysage. La bureautique et l'automatisation des calculs ont permis dès les années 1970 d'accroître l'efficacité du travail administratif. Ont suivi la dématérialisation (celle de la musique par exemple) ou la transmission des données à distance, permises par les avancées concomitantes des télécommunications. Cependant, même si les progrès ont dans certains domaines été spectaculaires, le changement de nature auquel on fait généralement référence lorsqu'on parle de l'économie numérique tient dans le développement combiné des données en masse (big data), de la capacité à en extraire des informations riches par le développement d'algorithmes sophistiqués, de la portabilité des matériels permettant l'usage mobile. Il est parfois fait référence aux générations 1.0, 2.0, 3.0, etc. d'Internet, la première génération correspondant à l'existence de pages web liées entre elles par le réseau internet, la deuxième étant celle des réseaux sociaux et la troisième désignant un ensemble d'avancées concernant la mobilité, l'Internet des objets et les données en masse. Sur ces avancées technologiques se sont en général greffés de nouveaux modèles d'affaires, si bien que le renouvellement des

habitudes de production et de consommation est parfois total.

Quel est l'impact de l'économie numérique sur la productivité?

Cette question n'est pas nouvelle. On connaît le paradoxe énoncé par Solow en 1987 : « On peut voir les ordinateurs partout, sauf dans les statistiques de productivité. » D'une certaine manière, la même difficulté persiste trente ans plus tard. D'une part, les indicateurs de déploiement de l'intelligence artificielle dénotent tous les progrès accomplis dans ce domaine : depuis 1996, le nombre d'articles scientifiques sur l'intelligence artificielle a été multiplié par 9 ; depuis 2013, la part des emplois requérant des compétences en IA a été multipliée par 5. D'après une étude du McKinsey Global Institute, les dépenses d'investissement des entreprises dans ce domaine se sont élevées de 18 à 27 milliards de dollars de 2015 à 2016, cette réalité globale cachant de grandes disparités entre régions du monde. Par ailleurs, le prix des robots a diminué de 50 à 80 % entre 1990 et 2005. Quant au nombre de robots par salarié, il a été mesuré dans l'industrie automobile de différents pays et serait en 2012 de 1 091 pour 10 000 salariés aux USA, 1 133 au Japon et 1563 en Allemagne. Toutefois, ces chiffres ne se retrouvent pas avec la même netteté dans les progrès de la productivité, comme on pourrait s'y attendre. Ainsi, il est montré que pour les 17 pays composant l'échantillon, la robotique aurait contribué pour 0,4 % à la croissance annuelle du PIB entre 1993 et 2007, soit pour un dixième de la croissance de ces pays ; c'est un ordre de grandeur analogue à celui résultant de l'introduction de la machine à vapeur en Grande-Bretagne.

Le numérique et l'emploi

Les effets des technologies numériques 2.0 sur la bipolarisation du marché du travail sont connus : se substituant principalement aux

tâches couvertes par les emplois intermédiaires, les technologies numériques font disparaître ces emplois, conduisant à une structure « bipolarisée » où à une extrémité du spectre les emplois peu qualifiés (services à la personne non robotisables comme la garde d'enfants ou de personnes âgées, services liés aux loisirs, chauffeurs, en attendant la généralisation de la voiture autonome...) et à l'autre extrémité, les emplois supérieurs, « créatifs » occupent la majorité des actifs. Cette description correspond à un état du monde dans lequel l'intelligence artificielle n'est pas venue elle-même bouleverser les métiers du droit ou de la médecine au point d'évincer une part non négligeable du travail des avocats, des juges ou des médecins : elle est donc peut-être provisoire. Toute la question est de savoir dans quelle mesure robots et humains constituent des sources de travail complémentaires ou substituables, ce qui est difficile à anticiper pour l'instant. Par ailleurs, la numérisation des emplois peut aussi avoir une incidence sur les inégalités : ainsi, à supposer que les technologies numériques remplacent les emplois peu qualifiés (tout en restant complémentaires des emplois qualifiés), le salaire relatif des non-qualifiés aura tendance à diminuer. Il est donc possible que le niveau des emplois qualifiés reste identique, mais au prix d'une inégalité accrue entre les qualifiés et les non-qualifiés.

Jusqu'ici, les avancées technologiques numériques n'ont pas été source que de destruction d'emplois, comme le montrent plusieurs études. Par exemple, M. Mandel analyse la reconfiguration des marchés du travail locaux affectés par les destructions d'emploi dans la grande distribution en points de vente physiques au profit du commerce en ligne. Il observe que les destructions d'emplois ont été plus que compensées par les créations d'emplois dans les centres d'appel et les entrepôts logistiques. Au niveau plus global, il en va de même des emplois liés aux loisirs (restauration, tourisme), découlant de

l'élévation du niveau de vie d'une grande partie de la population. Par ailleurs, J. Bessen note que le numérique pourrait créer les emplois s'il accroissait la productivité dans les marchés où la demande n'est pas satisfaite. Il en tire la conséquence que ces technologies risquent de détruire des emplois dans les secteurs industriels où la demande est déjà en grande partie satisfaite, mais d'en créer au contraire dans les secteurs non industriels (services) où la demande ne présente pas ce caractère saturé. W. Dauth, S. Findeisen, J. Südekum et N. Wossner analysent l'impact de la robotisation sur le marché du travail allemand. Les auteurs estiment que deux emplois sont détruits par chaque robot supplémentaire dans l'industrie, mais aussi que les emplois créés dans les services à l'industrie (informaticiens, datascientists, algorithmiciens...) compensent ces pertes.

Le numérique et la concurrence

La caractéristique commune à la plupart des plateformes est d'exploiter les « effets de réseaux ». Les effets de réseaux indirects sont ceux qui caractérisent les interactions entre deux « côtés » d'un marché, à l'origine des plateformes « bifaces » (ou « multifaces »), comme des vendeurs et des acheteurs. Le modèle économique des grandes plateformes repose sur la mise en relation de ces deux côtés du marché :

Les personnes qui cherchent un hébergement et celles qui en proposent, des urbains cherchant à se déplacer et des chauffeurs de VTC, les célibataires à la recherche de l'âme sœur...

Les réseaux sociaux quant à eux (Facebook, Twitter, Snapchat...) reposent, au moins à l'origine, sur les effets de réseaux directs et mettent en relation des personnes « homogènes » cherchant à partager des expériences, des discussions, des photos, etc.

Sur chacun de ces modèles, fondés sur les effets de réseaux directs ou indirects, se greffent souvent des acteurs tiers, comme les annonceurs publicitaires. Ce « troisième côté » du marché, moins directement apparent, est pourtant central dans la monétisation que les plateformes opèrent à partir de leur activité de base, le plus souvent gratuite. C'est ici que prend sa source une grande partie des questions soulevées par le monde numérique. Tout d'abord, c'est principalement pour les besoins du marché publicitaire que sont collectées les données en grand nombre. En effet, la publicité qui se greffe sur ces médias est d'abord une publicité ciblée. Ce qui nourrit la capacité des plateformes à attirer des annonceurs, c'est la faculté d'utiliser des données comportementales pour permettre aux annonceurs de diriger la bonne publicité vers la bonne personne, au bon moment. Les plateformes utilisent donc les données à la fois pour améliorer le service de base qu'elles offrent aux utilisateurs, et pour monétiser ces données en offrant une exposition ciblée aux messages publicitaires. La plupart des plateformes offrant initialement un service gratuit (comme un service de communication via les réseaux sociaux, un moteur de recherche) finissent donc par valoriser l'existence des utilisateurs et les données qu'elles détiennent sur eux. Comme ces données comportent des éléments objectifs sur les personnes, mais aussi des données plus qualitatives ressortant, par exemple, de leurs centres d'intérêt, de la nature de leurs relations ou « amis » sur les réseaux sociaux, etc., elles soulèvent des questions légitimes sur le degré de protection ou au contraire d'exposition de la vie privée qu'elles offrent aux individus.

Ces plateformes fonctionnent d'autant mieux qu'elles sont de grande taille, puisque c'est la présence de nombreux utilisateurs qui permet d'améliorer le fonctionnement de l'algorithme sur lequel repose le service.

C'est de cette caractéristique que proviennent la plupart des problèmes de concurrence rencontrés dans le monde numérique. Les plateformes, jouant un rôle de porte d'entrée (Gatekeeper) dans une activité, deviennent incontournables : par exemple, les hôtels viennent sur les plateformes de réservation en ligne pour y être référencés et visibles, puisque c'est sur ces plateformes que se rendent les voyageurs à la recherche d'un hébergement. Il devient ainsi difficile pour un établissement hôtelier de se passer du service de la plateforme, car c'est là que se trouvent désormais les clients. Ce type de mécanisme lié aux effets de réseaux explique la constitution d'acteurs dominants. Dès lors, les plateformes sont dans une position qui rend possibles les abus de positions dominantes : du fait des effets de réseaux, une très grande plateforme domine son secteur, devient un point de passage obligé pour ceux qui cherchent à y intervenir et place de ce fait la plateforme dans une position où elle peut dicter sa loi aux deux côtés marché, et utiliser ce pouvoir pour barrer l'entrée aux nouveaux entrants.

Il n'est donc pas toujours possible de compter sur la rapidité de l'arrivée de nouveaux entrants pour venir concurrencer la plateforme dominante car les effets de réseaux attachent les utilisateurs à leur plateforme. Cet attachement est particulièrement fort lorsqu'il s'agit d'un passé de relations avec d'autres utilisateurs sur les réseaux sociaux, plus facile à rompre lorsqu'il ne s'agit que de rentrer ses coordonnées de carte bancaire sur un site de commerce en ligne. Mais dans la plupart des cas, le changement d'opérateur engendre pour les utilisateurs des coûts de changement (switching costs), qui rendent la concurrence encore moins fluide. Cependant les plateformes qui arrivent sur le marché avec un service plus performant (meilleur logiciel, données mieux utilisées) ou plus adaptées aux demandes d'un nouveau public parviennent rapidement à conquérir des utilisateurs et à éroder les positions des acteurs installés. C'est

par exemple le cas de Snapchat, qui paraît conquérir le public des adolescents, ou d'Instagram, chacune de ces plateformes venant prendre des parts de marché à Facebook. Qui plus est, les internautes peuvent utiliser plusieurs plateformes simultanément - ce que l'on désigne par « multi homing », par opposition au « single homing », situation dans laquelle, pour des raisons financières ou technologiques, un utilisateur ne peut utiliser qu'une plateforme.

Les nouvelles questions de politiques publiques posées par ces grandes plateformes sont de plusieurs natures : protection de la vie privée, concurrence, régulation, droit du travail, fiscalité, droit de la propriété intellectuelle. Chacun de ces domaines est sollicité par des situations inédites demandant tantôt de nouveaux outils, tantôt une adaptation de la mise en œuvre des politiques publiques traditionnelles. Survolons-en certains.

Quelles politiques publiques vis-à-vis des technologies numériques?

Les technologies numériques perturbent différemment les marchés selon qu'elles apportent un service radicalement nouveau (comme les réseaux sociaux ou le guidage en temps réel des automobilistes dans le trafic) ou qu'elles viennent se substituer à un service ancien (comme dans le cas des VTC vis-à-vis des taxis). C'est évidemment dans le deuxième cas que les acteurs en place, qui subissent l'arrivée de ces nouveaux modèles « disruptifs », réclament la protection de leur activité, en proposant aux pouvoirs publics de mettre en place des régulations érigeant des barrières à l'entrée pour protéger leur propre activité.

Faut-il les entendre ? S'il est légitime de se poser la question de la protection des personnes qui subissent des chocs technologiques et de les accompagner dans leur propre évolution professionnelle ou personnelle, s'opposer à l'arrivée d'opérateurs proposant des services qui rencontrent la

demande des utilisateurs est destructeur de valeur pour la société. Quel que soit le jugement que l'on porte sur d'autres aspects (sociaux par exemple) du transport par VTC, ce service, aidé des technologies numériques, a profondément renouvelé les modes de transports urbains, et a permis de dépasser la politique malthusienne menée jusque-là en matière de licences de taxis. Il a immédiatement rencontré une demande massive de la part des utilisateurs, succès qui s'explique à la fois par le niveau des prix - plus faible à l'origine - et par une qualité de service - plus élevée - que les taxis, les chauffeurs, dont la courtoisie et les services sont notés par les voyageurs, proposant des services à bord comme des boissons. Priver les urbains de ce service serait donc réduire le surplus des utilisateurs, agrégat par lequel on mesure en économie le bénéfice tiré d'un bien ou d'une activité économique compte tenu de son prix et de l'utilité que les consommateurs en retirent. Par ailleurs, certaines études mettent en avant la création d'emplois par ces nouveaux services. On peut avancer le même type d'argument pour les plateformes de location saisonnière, qui permettent à des publics pour qui l'hôtel est trop cher (étudiants) ou peu adapté (familles) de se déplacer. Les politiques qui limitent le développement de ces nouveaux services se réduisent donc souvent à la protection des rentes des anciens modèles.

Ceci posé, il est évident que le déploiement de certains de ces services a des inconvénients contre lesquels les politiques publiques doivent lutter, sans pour autant priver les consommateurs de ces innovations. La voie est donc parfois étroite. Ainsi, on est en droit de vouloir empêcher la dérive des loyers, tirés vers le haut par l'invasion des locations saisonnières dans certains centres villes, de vouloir empêcher la divulgation d'éléments de la vie privée par certaines plateformes, ou de les pousser à respecter le droit du travail. Mais le principe qui devrait guider l'action publique

dans ce domaine est que la régulation devrait viser de la manière la plus directe possible l'élément identifié comme étant à corriger, sous peine d'avoir d'autres effets pervers.

Examinons les problèmes de régulation que posent ces nouvelles activités.

Problèmes relatifs aux données

L'Autorité de la concurrence française et le Bundeskartellamt allemand ont publié conjointement un rapport sur les risques de la détention de données en grand nombre par les plateformes. Il ne s'agit ici que des dangers pour la concurrence, et non par exemple de ceux relatifs à la protection de la vie privée. En particulier, les deux autorités examinent dans quelle mesure la détention de données par les plateformes installées sur leurs marchés pouvait constituer une barrière à l'entrée pour les nouveaux entrants. Une telle configuration pourrait apparaître si les données en la possession d'une entreprise en place constituaient une « ressource essentielle » (c'est-à-dire un actif non duplicable à des coûts raisonnables) nécessaire à un nouvel entrant pour offrir ses propres services. Mais ce cas de figure est rare, et relève, lorsqu'il se présente, des instruments du droit de la concurrence existants (lutte contre les abus de position dominante).

Un autre problème posé par les données est le frein qu'elles constituent, du côté des utilisateurs, à changer d'opérateur. Par exemple, les internautes développent sur une plateforme comme Facebook des relations de long terme avec leurs réseaux, accumulant données de conversations, photos, vidéos, etc. Ceci constitue clairement un frein au changement d'opérateur. Mais ce problème a été réglé en France avec la loi « Pour une république numérique » (dite loi Lemaire) qui rend obligatoire la portabilité des données par les utilisateurs des plateformes numériques, rendant possible d'emmener vers un nouvel offreur les contenus postés ou achetés sur

l'opérateur initial. Rendre ainsi les utilisateurs propriétaires de leurs données favorise la concurrence entre plateformes puisque les switching costs qui entravent la mobilité sont ainsi abaissés.

Ceci, cependant, n'assure pas la protection de la vie privée. Le Règlement général sur la protection des données, ou RGPD, entré en vigueur en mai 2018 dans les pays de l'Union européenne, vise précisément cet objectif. Pour y parvenir, il impose aux plateformes qui collectent les données de demander aux utilisateurs leur consentement à diverses utilisations de ces données personnelles, de façon à pallier les effets dénoncés en France par la CNIL : le consentement, c'est l'absence de surprise, c'est-à-dire le fait pour les utilisateurs de savoir (sans surprise, donc) ce qu'il advient de leurs données personnelles une fois rentrées sur une plateforme pour un usage précis. En d'autres termes, les consommateurs ne doivent pas pouvoir être pistés dans leurs comportements personnels pour des usages autres que ceux auxquels ils destinent leurs données.

Problèmes de concurrence

La réussite des plateformes, on l'a vu, réside dans leur capacité à mobiliser les effets de réseaux : c'est le facteur explicatif de leur grande taille. Cependant, il faut distinguer les positions dominantes que ces entreprises détiennent, qui amènent les structures de marché (sur les moteurs de recherche, sur les réseaux sociaux, sur la réservation d'hôtels) à être concentrées, et les abus de position dominante dont ces entreprises peuvent se rendre coupables. Récemment la Commission européenne a sanctionné Google pour un comportement abusif sur le marché des moteurs de recherche « verticaux » (c'est-à-dire spécialisés) : en l'occurrence, il s'agissait d'un abus de position dominante par lequel Google favorisait les résultats de son propre service Google Shopping au détriment des autres comparateurs de prix. La Commission

européenne vient par ailleurs de sanctionner Google à hauteur de 4,3 milliards d'euros pour des abus de position dominante concernant son système d'exploitation pour smartphones, Android. Une des questions que se posent aujourd'hui les autorités de concurrence est celle du contrôle des concentrations: en Europe, le contrôle des concentrations s'exerce lorsque certains seuils de chiffres d'affaires sont dépassés par les parties à la fusion. Ce règlement ne permet pas toujours d'appréhender l'achat par une plateforme d'un autre qui n'a pas de chiffre d'affaires (mais des millions d'abonnés). Il est donc question de réviser le contrôle des concentrations pour lui permettre de s'adapter à cette nouvelle réalité. Par ailleurs, la Commission européenne (DG Competition) a fait usage d'un outil initialement conçu pour contrôler l'usage des aides gouvernementales aux entreprises (les aides d'État) et sanctionner les « cadeaux fiscaux » accordés par certains États aux plateformes (voir plus bas).

Les autorités de concurrence souffrent surtout, comme d'autres institutions, du défaut de compétences dans le domaine des logiciels et des données, nécessaires pour identifier la façon dont ces logiciels sont conçus pour favoriser la position de la plateforme au détriment des autres. Par ailleurs, la combinaison de logiciels établissant les prix au sein des entreprises, avec la capacité à exploiter les données de l'entreprise et celles des concurrents, ouvre la porte à des situations inédites dans lesquelles les logiciels eux-mêmes seront capables de mettre en œuvre des politiques de collusion avec les concurrents (un logiciel suffisamment performant étant à même de comprendre que la collusion maximise les profits de l'entreprise qui l'utilise). La détection de ce type de problèmes demande là encore aux autorités de concurrence de disposer des compétences adéquates. Le traitement rapide des problèmes de concurrence est en effet

essentiel à l'efficacité des actions dans ce domaine.

Fiscalité des plateformes

On le sait, les GAFAs et les autres plateformes numériques ont la faculté de localiser leurs bénéfices dans les pays qui leur offrent la fiscalité la plus avantageuse. En Europe, certains pays ont bâti leur modèle de développement sur la concurrence fiscale, ou sur des contrats fiscaux (« ruling » fiscal) qui leur permettent ainsi d'attirer les entreprises numériques en échange d'une situation fiscale avantageuse. L'Europe, selon certaines estimations, aurait ainsi perdu près de 5,5 milliards d'euros de recettes fiscales entre 2013 et 2015. Certes, la Commission européenne n'est pas restée les bras croisés et a condamné les montages fiscaux ainsi mis en œuvre par le Luxembourg à l'égard d'Amazon et de l'Irlande à l'égard d'Apple, sous l'angle des aides d'État. Depuis quelques mois, est à nouveau discuté un projet de directive (ACCIS) visant à l'instauration d'un mécanisme européen destiné à empêcher cette optimisation fiscale rendue possible par le caractère non physique des échanges sur les plateformes. Par ailleurs, le gouvernement français propose un nouveau mécanisme fiscal consistant à taxer les multinationales sur la base du chiffre d'affaires qu'elles réalisent dans le pays, auquel s'appliquerait un taux d'imposition unique, et non plus à la condition de l'existence d'un « établissement stable » dans le pays, critère qui jusqu'ici n'a pas permis de taxer l'activité des GAFAs. Ce mécanisme n'est pas si simple à mettre en œuvre (certaines entreprises opèrent à la fois dans le monde physique et dans le monde numérique), et par ailleurs l'impôt sur les sociétés ne taxe que les entreprises qui font des bénéfices, ce que ne fait pas le projet de taxation sur le chiffre d'affaires. Reste que ces différents projets, souvent ralliés par une grande partie des pays européens, visent un objectif qui semble tomber sous le sens. C'est toutefois

oublier que certains pays - principalement l'Irlande, le Luxembourg, Chypre, Malte et les Pays-Bas - ont fait de l'accueil de ces plateformes leur « business mode », et que l'unanimité des pays est requise pour l'adoption de telles dispositions. Par ailleurs il est vrai qu'une approche européenne de ces problèmes ne suffit sans doute pas, et qu'il conviendrait de traiter ces aspects fiscaux à l'échelle où opèrent ces plateformes, c'est-à-dire celle du monde.

Aspects sociaux

Les questions sociales associées à ces nouveaux modèles sont nombreuses. D'une part, les technologies numériques sont souvent substituables aux emplois humains et sont donc dans cette mesure susceptibles de mettre au chômage certains salariés. Il convient donc d'accompagner ces transformations technologiques par des politiques efficaces de formation et de reconversion professionnelle.

Par ailleurs, les plateformes imposent souvent aux professionnels qui leur sont rattachés des statuts d'indépendants, qui ne leur offrent guère de protection sociale et, jusqu'ici, pas d'assurance chômage. Si mettre un frein au développement des plateformes ne semble pas être une politique vertueuse, celles-ci doivent toutefois rentrer dans le droit commun du travail et opter pour une meilleure protection des personnes qui fournissent les services. Certaines plateformes ont d'ailleurs déjà senti le vent tourner et pris les devants en offrant aux professionnels fournissant des services par leur intermédiaire des avantages sociaux qu'elles n'offraient pas initialement. Dans un premier temps, on peut imaginer que la concurrence qui prévaut sur le marché du travail fera faire des progrès à la protection sociale de ces personnes. Mais, dans un second temps, le risque est grand que certaines plateformes se passent purement et simplement de travailleurs.

Conclusion

Les plateformes rendent à la collectivité des services qui rencontrent l'adhésion massive des internautes. Empêcher le développement de ces innovations est à la fois hors de portée des politiques publiques et peu souhaitable. Dès lors, mieux vaut accompagner le développement des technologies numériques en s'attaquant à leurs conséquences réellement dommageables : protection des données personnelles et de la vie privée, conséquences sociales, problèmes de concurrence, questions fiscales. Toutefois, le rôle croissant joué par les plateformes et l'intelligence artificielle dans les économies créent chaque jour de nouvelles interrogations. Même si certaines études ont mis en avant l'absence de lien entre innovation et chômage sur le long terme, l'une des questions aujourd'hui sans réponse claire est tout de même de savoir quel modèle social et quelle répartition de la richesse sont susceptibles d'accompagner l'évolution vers une économie où les robots auront largement remplacé la force de travail humaine.

La désinformation comme mal social

Charles Côté- Bouchard

La vie des idées.fr, le 9 septembre 2020.

Le 4 décembre 2016, Edgar Maddison Welch monte dans sa voiture et fait six heures de route pour se rendre à Washington D.C. Sa destination : la pizzeria Gomet Ping Pong sur Connecticut Avenue. Aussitôt arrivé, Welch entre dans le restaurant armé d'un fusil semi- automatique et tire plusieurs balles à travers une porte verrouillée. Heureusement, personne ne se trouve derrière la porte et Welch est arrêté sans que personne ne soit blessé.

La source de cet acte, c'est la théorie conspirationniste connue sous le nom de Pizzagate, d'après laquelle Hilary Clinton serait à la tête d'un réseau international de prostitution juvénile et de trafic d'enfants. Après avoir lu, sur divers forums en ligne, que Gomet Ping Pong faisait partie des hauts lieux de ce réseau criminel, Welch avait pris sur lui de se rendre en personne sur les lieux afin de sauver les enfants.

Cet exemple fait partie des nombreux cas stupéfiants décrits par Cailin O'Connor et James Owen Weatherall, les auteurs de *The Misinformation Age*, pour illustrer le problème de la désinformation. Philosophes des sciences s'inscrivant dans la tradition analytique, O'Connor et Weatherall posent la question suivante : comment la désinformation arrive-t-elle à se propager et à persister dans les sociétés? Autrement dit, qu'est-ce qui permet à de fausses croyances aussi absurdes que le Pizzagate de faire leurs ravages, et ce, malgré les preuves abondantes de leur fausseté ? Le principal objectif des auteurs est de lever le voile sur les facteurs sociaux qui sous-tendent ce phénomène. Ils y arrivent par une utilisation

rigoureuse d'outils de la théorie des probabilités, de l'économie et de la philosophie des sciences.

Le cas du Gomet Ping Pong illustre le danger bien réel que pose la désinformation. Comme le remarquent les auteurs, nos actions sont guidées par ce que nous croyons. Un portrait déformé de la réalité peut ainsi donner lieu à un comportement aux conséquences désastreuses. Un geste que Welch croyait héroïque mettait, en réalité, la vie de personnes innocentes en danger. De la même manière, nous ne combattons pas efficacement les changements climatiques et la COVID-19 si nous ne croyons pas que ces problèmes sont réels et urgents.

Bien que la désinformation ne date pas d'hier, elle atteint aujourd'hui des proportions inédites, selon O'Connor et Weatherall. Son partage et sa production ont été largement facilités par l'avènement des médias de masse et, plus récemment, des plateformes Web comme Facebook, Twitter, YouTube et Reddit. Lorsque se produisit l'incident du Gomet Ping Pong, la théorie du Pizzagate ne circulait que depuis quelques semaines. Néanmoins, elle avait eu le temps d'être partagée des milliers de fois. Elle avait notamment été relayée par des figures connues de la droite américaine comme l'animateur de radio Alex Jones et le militaire, ex- conseiller de Donald Trump, Michael Flynn. Des articles réfutant la théorie avaient même déjà été publiés par le New York Times et le Washington Post.

Combattre la désinformation est donc plus urgent que jamais, selon O'Connor et Weatherall. Or, il est difficile de vaincre un ennemi sans connaître sa nature et ses tactiques. Le bon remède, autrement dit, suppose le bon diagnostic. C'est là la motivation qui anime The Misinformation Age.

Les limites du diagnostic rationaliste

D'aucuns seront tentés par un diagnostic « rationaliste » du problème. Selon cette lecture, ce qui permet à la désinformation de se répandre, ce sont les travers rationnels et psychologiques des individus. Que ce soit par paresse, par incapacité ou par manque de temps, trop peu d'entre nous traitent l'information de manière suffisamment critique. Les fausses nouvelles resteraient lettre morte si chacun de nous faisait preuve de plus de vigilance et de responsabilité intellectuelle.

Selon O'Connor et Weatherall, un tel diagnostic est, au mieux, incomplet. L'une des leçons de The Misinformation Age est que la désinformation est fondamentalement un mal social. C'est bien souvent en raison de facteurs sociaux, et indépendamment de la bonne ou mauvaise volonté des individus, que les fausses croyances se propagent.

Il n'est bien sûr pas inutile de cultiver de bonnes habitudes intellectuelles. L'arrogance, les préjugés et l'ignorance volontaire des individus facilitent certes le travail des propagandistes. Toutefois, la désinformation ne dépend pas de tels travers cognitifs et intellectuels pour faire ses ravages. Elle peut très bien se répandre en exploitant les mécanismes par lesquels même les membres rationnels et raisonnables d'une communauté partagent l'information. Amener les individus à penser de manière plus critique et logique ne suffira donc pas à mettre fin à l'ère de la désinformation. Il faudra plutôt cibler les mécanismes sociaux qui

sous-tendent la transmission des croyances et qui sont exploités par la désinformation.

Idéaliser pour mieux comprendre

Pour mettre cela en évidence et identifier les mécanismes à cibler, O'Connor et Weatherall préconisent la méthode de la modélisation formelle. Cette technique, largement utilisée par les sciences naturelles et sociales, consiste en la construction et la manipulation d'une version simplifiée, idéalisée et abstraite (un modèle) d'une réalité que l'on souhaite comprendre. Cette méthode est de mise lorsque l'objet est trop complexe et inaccessible pour être étudié efficacement via l'expérimentation ou l'observation. Selon les auteurs, ce critère s'applique au phénomène de la propagation communautaire des croyances. Dans la vraie vie, la formation des croyances est affectée par trop de facteurs difficiles à identifier pour que l'on puisse suivre leur circulation de façon fiable.

L'une des caractéristiques cruciales du modèle développé par les auteurs est qu'il fait abstraction de l'irrationalité épistémique (théorique, cognitive) des individus réels. Plus précisément, il suppose que chaque personne forme et change ses croyances proportionnellement aux données probantes qu'elle possède. Autrement dit, le niveau de confiance de chacun en une affirmation donnée reflète systématiquement la probabilité que cette affirmation soit vraie, relativement à ses données probantes.

Ce choix méthodologique pourrait surprendre. Comment peut-on espérer comprendre la propagation des fausses croyances en faisant abstraction d'un facteur aussi crucial que l'irrationalité des individus qui les acceptent et les partagent? La réponse est simple : s'il s'avère que la désinformation se propagerait même au sein d'une communauté d'agents idéalement rationnels, alors le problème dépasse forcément les travers psychologiques des individus.

Parmi les nombreux mécanismes que décrivent O'Connor et Weatherall grâce à leur modèle, les plus sournois sont sans doute ceux qui alimentent la désinformation de manière indirecte, sans recourir à quelque fausse affirmation que ce soit. La clé est de transmettre uniquement de l'information juste, mais de façon sélective et décontextualisée.

Cela est parfois fait à dessein, comme technique de propagande. Bon nombre de questions scientifiques affectent directement les intérêts d'acteurs industriels, commerciaux et politiques. Lorsque la science découvre qu'un produit pose un risque pour la santé ou l'environnement, par exemple, il peut être dans l'intérêt de certains acteurs que le public et les décideurs demeurent sceptiques face à ces découvertes.

L'une des tactiques pour y arriver consiste à dénicher les quelques études allant contre le consensus scientifique gênant et à en faire la promotion exclusive. Durant les années 1950, de plus en plus de chercheurs confirmaient le lien entre la cigarette et le cancer. Il demeurait toutefois quelques études rejetant cette conclusion. L'industrie du tabac s'est donc lancée dans la publication d'un bulletin périodique recensant uniquement les études remettant en doute les dangers de la cigarette. Publiciser ces études de manière sélective et incomplète a permis d'influencer la représentation que se faisaient les décideurs politiques de l'état des connaissances, leur donnant l'impression, à tort, que la dangerosité du tabac demeurait controversée.

Cette tactique est particulièrement sournoise et efficace. Étant donné le caractère probabiliste et complexe de la recherche scientifique, il est inévitable que des études menées de bonne foi arrivent à des conclusions erronées. Certaines études indépendantes remettaient effectivement en doute les dangers de la cigarette. L'industrie

du tabac fournissait donc de véritables données probantes aux décideurs et au public.

Même des acteurs cherchant de bonne foi la vérité peuvent être trompés par cette tactique. Si les décideurs et le public ignorent le véritable poids relatif des études partagées par l'industrie, les données probantes dont ils disposent suggéreront, à tort, qu'il n'y a pas de consensus sur la question. Un avis éclairé ne nécessite donc pas seulement de vraies données probantes, il requiert aussi un échantillon fidèle et représentatif des preuves disponibles.

« Un chien qui mord un homme, ce n'est pas une nouvelle. Mais un homme qui mord un chien, c'en est une. ». Cette citation, attribuée par O'Connor et Weatherall à un éditeur du New York Sun au XIXe siècle, illustre une caractéristique importante du journalisme. Les faits doivent être rapportés de façon juste, mais tous les faits ne méritent pas d'être rapportés. L'anodin et le trivial sont rarement d'intérêt public. La priorité revient plutôt aux événements inattendus, choquants et controversés.

Or, même si ce n'est pas leur objectif, ces choix journalistiques peuvent aider la propagation de fausses croyances. Même en ne rapportant que des faits, les journalistes peuvent, sans le vouloir, alimenter une représentation trompeuse de la réalité. Pensons, par exemple, à la tendance des médias à ne rapporter que les résultats scientifiques les plus surprenants et à accorder un temps de parole équivalent aux opinions opposées, y compris les plus radicales.

Sans un portrait complet de l'état des recherches, la première tendance peut nous conduire à surestimer l'importance relative de la conclusion scientifique rapportée. La seconde peut nous faire surestimer le niveau de controverse entourant une question. Il est difficile de saisir que l'un des deux côtés du débat fait déjà consensus si chaque partie bénéficie de la même attention dans un

reportage ou un débat. La « controverse » quant au caractère anthropogénique des changements climatiques est, bien sûr, un cas familier.

Plus surprenant encore, la réfutation des théories du complot et des fausses nouvelles peut s'avérer contreproductive. Même si l'objectif des journalistes est de rectifier les faits, déboulonner les fake news tend à en augmenter la portée et à les faire connaître à un plus large public. O'Connor et Weatherall recommandent d'ailleurs aux grands médias d'information d'abandonner le factchecking et de laisser cette tâche aux sites spécialisés. Les journalistes feraient mieux de s'en tenir aux vraies nouvelles ayant un réel intérêt et d'éviter d'amplifier la portée des fake news, selon les auteurs.

Quelles interventions?

L'une des conclusions de *The Misinformation Age* est qu'un libre marché des idées n'éliminera pas la désinformation à lui seul. Il ne suffit pas de laisser libre cours aux discussions et aux délibérations rationnelles pour combattre la désinformation. Il faut plutôt intervenir auprès des mécanismes sociaux qui permettent aux fausses croyances de se propager et de persister, même parmi des agents rationnels.

Certaines des recommandations de O'Connor et Weatherall concernent la production scientifique. Ils suggèrent notamment de privilégier la réalisation d'un petit nombre de grandes études réunissant de nombreux chercheurs plutôt qu'une multitude de petites études. Ainsi, le nombre d'études erronées pouvant être publicisées et amplifiées par des propagandistes diminuerait.

D'autres suggestions concernent le travail des journalistes. Sur les questions scientifiques, la priorité doit être d'offrir un portrait fidèle des données scientifiques, et non de représenter les « deux côtés de la médaille » ou de ne partager que les résultats

surprenants. Si seulement 3% des études remettent en doute les changements climatiques, il est impératif de rendre justice à cette proportion. Si l'on donne la parole à trois chercheurs « climato sceptiques », alors il faudrait s'assurer d'en interroger 97 qui y croient.

Bien que l'ouvrage contienne quelques autres recommandations, on aurait aimé qu'une plus grande attention soit portée aux solutions possibles. Malgré son importance évidente, cette question ne fait l'objet que de quelques pages à la toute fin du livre. Cette limite est d'autant plus décevante qu'un chapitre complet est consacré à une définition de la vérité qui, au final, ne joue qu'un rôle négligeable dans l'exposé.

Bien qu'il s'adresse à un large public, l'ouvrage comporte son lot de notions plus techniques et abstraites. Heureusement, elles sont expliquées de façon claire et sont ponctuées d'une multitude d'exemples fascinants de désinformation à travers l'histoire. Sont particulièrement mémorables ceux de l'agneau tartare et du Docteur Semmelweis luttant pour convaincre ses collègues des bienfaits du lavage des mains.

O'Connor et Weatherall posent un regard lucide et convaincant sur les mécanismes sociaux qui permettent la propagation des fausses croyances. Leur traitement de la polarisation, qui n'a pu être abordée ici par manque d'espace, est tout aussi éclairant. Alors que la désinformation et les fake news attirent depuis plusieurs années l'attention des chercheurs, O'Connor et Weatherall offrent une contribution inédite et incontournable à cette littérature.

Le télétravail au Maroc : nouveaux espaces, nouvelles temporalités : nouveaux rapports au travail ?

**Hammad Sqalli : Enseignant-chercheur à Economia, HEM Research Center
Economia, HEM Research Center**

INTRODUCTION ET CONTEXTE

En avant-propos, il est nécessaire de distinguer le travail chez soi forcé, que nombre de personnes ont vécu de mars à juin 2020, de par la pandémie du Covid-19, et la notion plus vaste de télétravail. En effet, même si cette étude a été menée durant cette période-là, nous sommes parfaitement conscients que la première forme est subie et ne saurait donner l'entière substance de l'objet d'étude, d'où notre choix de mener, dans ce cadre, un travail de recherche à double détente : exploratoire des perceptions et pratiques, dans un contexte contraint, et prospectif par rapport aux évolutions du télétravail en mode non contraint. Ainsi, en plus de sonder ses réalités contingentes, nous appréhendons comment le télétravail normé et institué viendrait à progresser dans les usages du travail dit plus traditionnel, d'autant que le télétravail à proprement parler, comme pratique courante de certaines entreprises et autres établissements publics ou non gouvernementaux, est usité, sans pour autant être pleinement cadré par les différents instruments juridiques et réglementaires.

En effet, au niveau de la loi, seules les déplacements ou activités hors sites sont régis par les textes, mais ces derniers ne prévoient pas la réglementation des activités de télétravail choisies par l'employeur, à savoir la possibilité donnée à l'employé de travailler x jours de chez lui tout en

s'inscrivant dans le cadre réglementaire de son employeur et en étant rémunéré et assuré. Ce mode de fonctionnement reste à la discrétion de l'entreprise qui en définira les règles, au mieux déclarées dans un contrat. La loi permet la réduction du temps de travail, sauf cas exceptionnel, à savoir lors d'une crise due à un cas de force majeure -à l'instar de ce que nous vivons aujourd'hui -, mais aucune légifération sur l'activité du télétravail en soi.

Le Code du travail marocain considère que le salarié travaillant à domicile est « chargé soit directement, soit par un intermédiaire d'exécuter un travail, moyennant une rémunération, pour le compte d'une ou plusieurs entreprises » (article 8). Cela suppose que la condition sine qua non pour que le travailleur soit considéré comme salarié à domicile est d'effectuer un travail qui soit rémunéré comme une prestation de service. Cette disposition juridique n'occulte pas le vide qui entoure la durée du travail. En ce sens, l'article 184 fixe la durée normale de travail des salariés dans les activités non agricoles à 2288 heures par année ou 44 heures par semaine. Mais, la rémunération est fixée selon l'article 193 sur la base des heures travaillées. Le télétravail échappe à ce cadre et n'est pas régi par la loi sur ce plan. S'il venait à être organisé, les questions en suspens viseraient les bases de la rémunération et de la durée.

En vertu de l'article 185, pour « se protéger des crises périodiques passagères,

l'employeur peut, après consultation des représentants des salariés et, le cas échéant, des représentants des syndicats au sein de l'entreprise, répartir la durée annuelle globale de travail sur l'année selon les besoins de l'entreprise à condition que la durée normale du travail n'excède pas dix heures par jour. Cette mesure n'entraîne aucune réduction du salaire mensuel. L'employeur peut réduire la durée normale du travail pour une période continue ou interrompue ne dépassant pas soixante jours par an, après consultation des délégués des salariés et, le cas échéant, des représentants des syndicats au sein de l'entreprise en cas de crise économique passagère ayant affecté l'entreprise ou de circonstances exceptionnelles involontaires », comme pour le cas de la pandémie du virus Covid-19.

Dans ce type de situation, l'employeur peut avoir recours au télétravail, sous conditions, comme le prévoit la loi, d'en informer les parties prenantes et de trouver un accord qui satisfasse les intérêts particuliers. La pratique d'entreprises marocaines de taille relativement grande retient que des Plans de continuité d'activité (PCA) sont mis en place, où arrêts et reprises graduelles sont prévus sur la base des choix effectués en matière de maintien ou d'abandon provisoire des activités essentielles. Concernant le maintien de ces activités, l'entreprise statue sur ce qu'il faut garder impérativement et sur ce qui peut se faire à distance. Encore une fois, il existe un vide juridique spécifique à cette activité de télétravail, comme par exemple les obligations légales liées au matériel de travail.

Au surplus, ce déplacement du travail d'un univers à un autre pose des problèmes inédits aux juristes, lorsqu'il s'agit de normer cette organisation du travail dans des situations courantes et admises jusque-là. En effet, qu'est-ce qui limite une journée de travail lorsqu'elle n'est pas contrôlée par une pointeuse ou par la présence

physique d'un chef, lorsque les collègues ne sont pas là pour définir une norme temporelle collective ? Dans la pratique du télétravail, c'est au salarié lui-même de décider de son emploi du temps et c'est à lui que revient la responsabilité de calibrer sa disponibilité et son implication. Dans cette séparation entre la fonction de contrôle et d'exécution, l'employeur éprouve des difficultés de contrôle, d'évaluation et d'établissement des périmètres de responsabilité, tout en voulant accorder de la flexibilité au travail. Les juristes et les spécialistes du droit de travail, jusqu'à ce jour, même dans les pays les plus avancés en la matière, rencontrent des problèmes quant à fixer des limites en termes de responsabilités, droits et obligations. Le cas des accidents de travail illustre bien cette « impasse ». En effet, dans une telle configuration où le travail à distance s'opère « any time anywhere », un télétravailleur subissant un accident de travail en dehors des horaires fixés par son employeur pose au juriste le problème de la responsabilité.

En outre, les syndicats et les juristes redoutent une augmentation officieuse et pernicieuse du temps de travail et restent vigilants sur la question du respect de la vie privée. La permission du travail à distance pourrait, selon eux, « éclater » les temps de travail plus conventionnels et laisser place aux abus de la part des employeurs, ce qui se transformerait en risques psychosociaux, lesquels risques seraient amplifiés par un enchevêtrement des espaces et des temps professionnels et privés. Dans la même veine, les glissements entre vie professionnelle et vie privée s'accompagnent aujourd'hui de réflexions sur le « droit à la déconnexion » (Ray, 2001). Ce nouveau droit suppose un droit à « l'isolement, à la tranquillité, à la possibilité de se ménager des moments de retrait » et de ne pas être dérangé par des appels ou autres sollicitations professionnelles. Plus largement, ce risque renvoie au problème de la difficile

adéquation des temporalités familiales, personnelles et celles du travail.

En tout état de cause, le télétravail a progressé ces dernières décennies sur le plan mondial par la conjonction de plusieurs facteurs concomitants, et tend à se structurer davantage dans des accords-cadres et autres textes juridiques :

1. La mondialisation économique
2. La tertiarisation des activités
3. La mobilité professionnelle accrue
4. Le développement exponentiel des TIC (Technologies de l'information et de la communication)
5. L'évolution des sociétés et la revendication plus accentuée du bien-être au travail qui suppose de nouvelles organisations des différents temps (temps de travail, temps social et familial, temps de loisir) et pourrait être amené à évoluer et à s'inscrire dans une nouvelle mondialisation, plus digitalisée que jamais.

La progression lente et régulière du télétravail dans le monde s'accompagne par ailleurs de la convergence de nombreux enjeux sociaux, économiques, politiques, voire environnementaux. Il peut, en effet, être une réponse à la pollution par la réduction des émissions de gaz à effets de serre induite par la limitation des transports ou comme un moyen de réaménager les territoires par la délocalisation d'activités hors des grands pôles³. Le télétravail constitue dans cette perspective une économie d'énergie et donc financière, comme il peut l'être pour l'entreprise, qui y voit un intérêt croissant grâce à une meilleure rentabilité de sa structure. De plus, sur le volet social, le travail à distance et le développement des TIC permettraient de désengorger les centres urbains en facilitant la mobilité de certaines populations désirant se mettre au vert. Enfin, la conciliation entre vie privée et

professionnelle et une meilleure gestion des activités domestiques procureraient aux travailleurs un cadre de vie plus sain et plus équilibré, moins stressant.

Le contexte professionnel actuel au Maroc, au-delà de la situation exceptionnelle due au Corona virus, présente une nouvelle réalité, celle de la découverte, par une large frange de travailleurs, du travail à distance ou télétravail. Il s'impose alors de mieux comprendre ce vécu tout récent, et les perspectives y afférentes. Est-ce que la structuration (ou pas) du télétravail comme nouvelle forme et organisation s'aligne-t-elle avec les enjeux exposés ci-haut ? Dans quelles mesures le travail à distance transforme-t-il la vie des travailleurs, les rapports et les liens sociaux ? Comment l'entreprise se réorganise-t-elle en vue de mieux se préparer aux changements ?

Non pas que la majorité des entreprises marocaines n'aient jamais pratiqué le travail à distance, mais cette situation impose, mais aussi offre, aux entreprises l'opportunité de se réorganiser, de mieux se préparer, voire de se réinventer. Assurément, certains secteurs d'activité peinent, plus que d'autres, à se transformer et les effets tant exogènes qu'endogènes des chocs économiques subis ralentissent fortement l'activité globale. Notre observation du terrain montre que de nouvelles formes émergent, sans que cela soit un gage de pérennité bien entendu, au vu de la trop forte récurrence des événements. Il est pertinent dans ce contexte de mieux appréhender les réalités génératrices de nouvelles projections d'entreprises contraintes à transformer leurs structures. Nous verrons par la suite que ces entreprises trouvent par ailleurs une opportunité à saisir dans ce tournant.

Ces entreprises seront-elles suffisamment résilientes et agiles dans une transformation d'une telle envergure ? En effet, si l'on regarde comment s'est construit le monde du

travail, et notamment le monde industriel, et ce, depuis le XIXe siècle, il ressort qu'il a existé une relation étroite entre la rationalisation de la production, la stabilisation de la main-d'œuvre, l'imposition de limites spatiales et temporelles au travail, et la mise en place de mesures de contrôle du travail. La discipline repose alors sur une séparation nette entre le travail et le hors-travail : dans un espace et un temps délimités, - où l'entreprise met en place des procédures pour asseoir son pouvoir et contrôler ses employés. Nous verrons, à la lumière de notre étude, l'importance de ce changement vers le télétravail, tant pour les managers que pour leurs collaborateurs.

L'axe de travail majeur de l'étude repose sur l'exploration de cette pratique et de ses représentations pendant la période du confinement, à travers les enjeux économiques et sociaux qu'ils supposent, et les éventuels changements que le télétravail pourrait porter, tant sur les plans institutionnels, managériaux/organisationnels, sociopsychologiques, que sociétaux. En d'autres termes, sous quelles conditions les différents acteurs seraient-ils prêts à être en télétravail, de manière permanente ou épisodique ?

L'approche qualitative prônée dans cette étude se veut purement exploratoire, dans la mesure où le thème du télétravail « à grande échelle » est un nouveau phénomène dans le paysage marocain. Aussi, ne pouvons-nous établir que des pistes d'exploration qui donneront suite à l'analyse des données, à la construction d'hypothèses de recherche que l'on pourra tester par un travail statistique ultérieur. Dans cette première phase exploratoire qualitative, il s'agira, notamment, d'identifier et de comprendre les enjeux, les pratiques, les représentations et les perceptions des différents acteurs (dirigeants, managers, travailleurs, consultants, administrateurs.) et

d'en dégager différents enseignements tant théoriques que pratiques.

I. QUE DIT LA LITTÉRATURE SUR LE TÉLÉTRAVAIL ?

1. Définition et critères

Au vu des nombreuses définitions recensées dans la littérature et du manque de consensus sur une définition unique, nous avons opté pour celle qui englobe les principales caractéristiques du télétravail : « Toutes substitutions d'un déplacement professionnel par les technologies de communication. » (J.M. Nilles, 1994). En effet, la multiplicité des définitions et des différentes logiques et représentations qui les sous-tendent (individu, entreprise, État, économistes, sociologues, etc.), rend compte du statut non arrêté du périmètre notionnel du télétravail.

Cependant, nous retrouvons la convergence de trois éléments récurrents dans la littérature pour caractériser cette forme de travail (Galvez, Martinez & Pérez, 2012 ; Golden, 2012 ; Haddon & Brynin, 2005 ; Maruyama, Hopkinson & James, 2009 ; Vayre & Pignault, 2014 ; Vega, Anderson & Kaplan, 2015) :

1. Le ou les lieu (x) de télétravail (à distance de l'entreprise de rattachement)
2. La ou les temporalité(s) du télétravail (temps plein ou temps partiel)
3. L'utilisation des TIC

Plus spécifiquement, si l'on examine les critères utilisés pour caractériser des situations de télétravail et de sélection des personnes concernées, cette notion demeure un terme générique qui renvoie à une forme régulière, volontaire et formelle d'organisation et de réalisation des activités professionnelles. On soulignera donc :

1. Se déroulant totalement ou partiellement à distance (c'est-à-dire le travail effectué en dehors des locaux de l'employeur au moins un jour par semaine)

2. Et via l'utilisation des TIC

De manière générale, il est reconnu également que le télétravail est à la fois un mode d'organisation qui porte en lui des risques et des bénéfices organisationnels tels que la flexibilité et la réduction des coûts, comme il peut être un mode de vie qui modifie les rapports des uns aux autres, qui transforme les milieux de travail et le lien social. À un autre niveau, le télétravail place la question de la distance physique au centre de la réflexion, en induisant de nouveaux modes opératoires (travail en équipe à distance, contrôle à distance, communication digitale) et de nouvelles organisations du temps.

Il est à noter que la perspective gestionnaire domine, dans la littérature, les autres angles d'exploration du télétravail, sans pour autant les reléguer au second plan, étant donné que les trois prismes demeurent liés entre eux. Mais, de plus en plus, les études mettent l'accent sur les effets du télétravail dans des perspectives sociétales, où la recherche des équilibres de vie sont mis au centre et redéfinissent ainsi les rapports au travail et à la société. Plus récemment encore, de nombreux travaux ont porté sur des dimensions plus spécifiques telles que les incidences psychologiques et socio-psychologiques dans les situations de télétravail, dans des perspectives, managériales et sociales, voire familiales.

2. Évolutions et nouveaux points d'ancrage

D'un point de vue historique, le télétravail s'est formalisé et structuré bon gré mal gré, au fil des évolutions économiques, sociales et sociétales. En tant que nouvelle forme

d'organisation, elle a connu et connaît encore à ce jour des réticences. En dépit des grandes mutations du siècle dernier (mondialisation, délocalisations et mobilité accrue) et de l'accélération des TIC à usage professionnel, le télétravail a évolué lentement mais graduellement. Ce n'est que dans les années 2000, notamment dans plusieurs pays européens, que sa forme la plus aboutie voit le jour.

La pandémie mondiale Covid-19 marque indubitablement un tournant dans cette progression, en imposant aux organisations privées comme publiques, une nouvelle réflexion quant à l'intégration du processus de travail à distance, voire de modification plus ou moins importante de leurs modèles d'affaires et configurations organisationnelles. Le télétravail devient ainsi une réalité incontournable, une nouvelle constante, une contrainte selon certains, dont l'exploitation peut générer de nouvelles opportunités.

Mieux comprendre les enjeux, les bénéfices et les difficultés liés au télétravail ne saurait trouver toute sa pertinence sans évoquer l'évolution de cette forme d'organisation à travers les réticences qui se sont dissipées progressivement, lorsque les intérêts des salariés ont pu converger avec ceux des entreprises vers les années 2000, période qui a également coïncidé avec les premières révolutions numériques.

La littérature recense ainsi les différents facteurs de blocage selon les cibles des salariés, dirigeants, managers et syndicats :

Un peu d'histoire...

Le travail à domicile est une organisation ancienne. Les couturières anglaises de la fin du XIXe siècle, devant partager leur temps entre activités domestiques et professionnelles, ont été la première population étudiée dans le cadre du travail à distance.

Le profil des commerciaux, journalistes ou salariés délocalisés chez le client ont également fait l'objet d'études depuis les années 1960, aux USA notamment.

En 1972, Alvin Toffler, dans son ouvrage, le choc du futur, prédit dans les grands changements à venir une migration importante du bureau vers le domicile. Il n'aura pas été nécessaire d'attendre une année pour en voir en Californie les premiers etc., en réponse au premier choc pétrolier.

L'objectif était alors de réduire les coûts et les pertes de temps liés aux déplacements dans les grandes agglomérations américaines.

Le Canada innove dès 1993 en proposant le premier projet pilote de télétravail dans la fonction publique fédérale.

Les réticences exposées ci-haut, même si elles persistent encore à ce jour, se sont dissipées avec le développement des TIC et la mondialisation. Les pays anglo-saxons ont également joué un rôle dans l'essor du télétravail autour des années 2000, en jouant un effet d'entraînement conséquent. Aujourd'hui, les États-Unis et les pays anglo-saxons affichent en effet des taux supérieurs dans la population active, atteignant 30% de télétravailleurs, avec une progression constante et régulière ces dernières années. En parallèle, l'Europe a quelque peu rattrapé son retard en la matière en affichant des taux qui atteignent en moyenne les 16 % d'intégration du télétravail dans l'activité des entreprises. Dans cette évolution, faudrait-il rappeler que l'acceptation du télétravail comme pratique dans les organisations européennes ne s'est stabilisée qu'avec l'avènement d'une loi-cadre européenne en 2004, c'est dire l'importance des cadres normatifs, sans lesquels la confiance entre les différentes parties prenantes ne pourrait s'installer. Au Maroc, comme il a été dit en introduction de ce rapport, aucun cadre juridique global n'existe à ce jour, mais la récente circulaire encadrant le travail à

distance dans la fonction publique pourrait accélérer les processus législatifs pour normer le télétravail.

Mondialisation, développement des outils abolissant toute frontière de temps et d'espace, nouveaux enjeux d'agilité et de flexibilité pour les organisations, environnements de plus en plus dynamiques : les conditions se mettent en place pour l'intégration du télétravail. Par ailleurs, les décideurs commencent à y trouver des intérêts :

1. Réduction des coûts immobiliers et logistiques
2. Gains de productivité
3. Augmentation de l'implication et de la fidélité des employés contractuellement liés à l'entreprise par des contrats de télétravail

Sur un plan plus large, les travailleurs aspirent à plus d'épanouissement et d'affranchissement de contraintes de contrôle dans leurs projets professionnels, et aspirent également davantage à de meilleurs équilibres entre leur vie privée et professionnelle. D'abord, les doutes quant au télétravail se dissipent progressivement lorsque les perspectives écologiques et de désengorgements urbains font la part belle au débat sur le télétravail. Ensuite, d'un intérêt localisé à l'échelle de l'entreprise, le curseur est mis sur les bénéfices sociétaux d'un tel mode d'organisation. Enfin, les nouvelles générations trouvent dans le télétravail une opportunité de se réaliser : se déplacer tous les jours vers et dans les locaux de l'entreprise n'est pas imaginable.

3. Le télétravail dans le domaine professionnel

À partir des années 2005, les études sur le travail à distance se sont multipliées et se sont intéressées à différents aspects tels que les attitudes au télétravail (implication

et satisfaction), le rapport au temps et à l'espace, l'ergonomie, la gestion du stress, le rapport au contrôle, à l'autonomie et à l'apprentissage.

Il convient de mentionner que d'autres auteurs ont nuancé dans leurs études ces effets positifs du télétravail. En effet, la méta-analyse réalisée par Gajendra et Harrison (2007) indique, par exemple, que le télétravail favorise la performance (plein accomplissement des tâches, niveau de productivité, appréciation globale) mesurée via des indicateurs objectifs ou perçue par le superviseur, mais n'a pas d'effet significatif sur la performance auto-évaluée. Les résultats de Golden (2006) montrent, quant à eux, que les effets du télétravail dépendent de son intensité : plus les employés ont une part élevée de télétravail dans leur temps de travail, plus ils sont impliqués envers leur organisation, moins ils sont épuisés émotionnellement et moins ils ont l'intention de quitter leur entreprise. Enfin, les télétravailleurs qui sont les plus satisfaits sont ceux qui alternent de manière relativement équilibrée un nombre de jours hebdomadaire de travail en entreprise et de télétravail au domicile.

Les intentions positives à l'égard du télétravail font face à de nouvelles problématiques, nouveaux enjeux et contraintes qu'impose, en situation, cette nouvelle forme d'organisation du travail. La littérature sur le sujet révèle que le travail à distance comporte plusieurs limites :

4. Travail et hors-travail : une conciliation difficile ?

Les avantages et inconvénients inhérents au cadre professionnel présentés ci-dessus sont complétés dans cet objet d'étude par les ponts qui existent entre le travail et le hors-travail. En effet, étudier et analyser le télétravail trouve toute sa pertinence dans cette totalité qui intègre les croisements entre les temporalités et les espaces des

deux champs. Dans cette perspective, la revue de littérature retient les questions d'équilibre et de qualité de vie, de rapports sociaux et familiaux en lien avec le travail. Encore une fois, les résultats sont contrastés : effets positifs et négatifs se mêlent pour dévoiler l'entière complexité du sujet.

Clairement, l'articulation entre la vie privée et le travail demeure une question subjective et tributaire des contextes. Autant le télétravail peut contribuer pour certains à cet équilibre tant recherché, autant il ne l'atteint pas pour d'autres. En ce sens, le télétravail peut être bénéfique dans une période de surcharge d'activité, car il permettrait de mieux se concentrer sur son activité, comme il peut produire l'effet inverse, au vu des exigences familiales ou personnelles.

Plus spécifiquement, lorsque le télétravail est bien perçu, l'incidence positive sur l'équilibre vie privée-vie professionnelle réside dans la disponibilité que le télétravailleur accorde à ses proches. Les principaux auteurs qui ont traité la question reconnaissent l'avantage de la « flexibilité temporelle » (Baruch 2000 ; Hill, Hawkins, Ferris & Weitzman, 2001 ; Hill et al., 2003 ; Maruyama et al., 2009 ; Metzger & Cléach, 2004 ; Sardeshmukhet al., 2012 ; Vayre & Pignault, 2014), qui se traduit notamment par :

1. Une meilleure conciliation des multiples rôles à assumer
2. Une meilleure hiérarchisation des différentes activités
3. Une atténuation des fortes exigences familiales

Néanmoins, plusieurs études renseignent que, même si les télétravailleurs parviennent à mieux concilier leurs sphères professionnelle et familiale, les temps de repos, de loisirs ou de sortie manquent. En d'autres termes, un désinvestissement de la sphère personnelle et sociale apparaît de

manière persistante à la suite de l'entrée dans le télétravail (Hilbrecht, Shaw, Johnson & Andrey, 2008 ; Ortar, 2009 ; Vayre & Pignault, 2014).

D'autres auteurs exposent les méfaits de cette intrication entre les deux sphères dont les conséquences de la conciliation demeurent très négatives :

1. Trop forte pression provenant de l'entourage pour le télétravailleur, exprimant des difficultés à se contenir et à ne pas se laisser envahir par le travail (Golden, Veiga & Simsek, 2006 ; Ortar, 2009 ; Tietze & Musson, 2005)

2. Les sollicitations privées empêchent l'accomplissement professionnel (McNaughton et al., 2014 ; Metzger & Cléach, 2004 ; Ortar, 2009 ; Rey & Sitnikoff, 2006 ; Sullivan & Lewis, 2001 ; Taskin & Devos, 2005 ; Vayre & Pignault, 2014 ; Wilton et al., 2011)

3. Apparition de conflits et de tensions avec l'environnement privé et augmentation du stress de la part du télétravailleur comme pour l'entourage (McNaughton et al., 2014 ; Metzger & Cléach, 2004 ; Ortar, 2009 ; Sullivan & Lewis, 2001 ; Taskin & Devos, 2005 ; Vacherand-Revel et al., 2016 ; Vayre & Pignault, 2014 ; Wilton et al., 2011)

4. Propension à développer une forme d'isolement et difficulté à interagir socialement avec d'autres collègues n'étant pas en télétravail, ou avec des cercles plus intimes.

Ces effets négatifs dans l'articulation entre le travail et le hors-travail présentent des risques psychosociaux majeurs, mais ces derniers diffèrent selon la personnalité de tout un chacun, de la capacité d'auto-organisation et de limitation, des configurations familiales, ou encore des situations et de la nature des activités professionnelles, plus ou moins intenses selon les périodes. En tout état de cause, des

travaux ont démontré que les cadres organisationnels et la culture d'entreprise pouvaient modérer ces risques (Galvez et al. 2012). L'équilibre entre vie privée et vie professionnelle donne satisfaction au télétravailleur lorsque certaines conditions sont réunies, en termes de cadres et de règles institutionnelles, de culture organisationnelle et d'accompagnement managérial :

1. L'entreprise négocie avec ses employés les termes du contrat de télétravail qui lie les deux parties prenantes

2. L'entreprise a clairement défini les politiques, les règles et les conditions du télétravail

3. La culture organisationnelle encourage les managers à soutenir le télétravail et à instaurer une relation de confiance et de respect avec les télétravailleurs

4. Les recherches démontrent que le télétravail nomade, c'est-à-dire le travail effectué en continu hors des espaces de travail (maison ou bureau), présente des risques psychosociaux plus importants. Ce type d'activité professionnelle est plus intense, plus dense et dure plus longtemps que les autres formes de télétravail. Ainsi, les télétravailleurs nomades accordent moins de temps à leurs familles.

5. Les règles sont comprises et admises par les différentes parties prenantes

6. L'entreprise promeut l'autonomie et la possibilité de laisser libre cours au collaborateur d'organiser son temps.

7. L'entreprise fournit l'infrastructure technologique adéquate, ainsi que le support en cas de problèmes Galvez et al., (2012), toujours, attirent l'attention dans leurs travaux sur la méfiance développée par les télétravailleurs lorsqu'ils évoluent dans des cadres organisationnels sans politique claire et sans dispositifs d'accompagnement techniques et managériaux, ce qui impacte

négativement le complexe travail/hors-travail. En outre, les collaborateurs travaillant à distance souffrent, voire rejettent un management qui exerce un sur contrôle de l'activité. L'ensemble de ces conditions impactent de manière négative la relation qu'entretient le télétravailleur avec sa famille et son entourage de manière générale.

II. COMMENT APPROCHER LE TÉLÉTRAVAIL ?

1. Méthodologie et phasage de l'étude

L'étendue de la littérature ne doit pas occulter que le télétravail, s'il indique une évolution des modes de vie, est dans sa compréhension première un nouveau mode opératoire au Maroc, d'où l'importance d'interroger les usages, pratiques, les ressentiments, l'augmentation ou non de la qualité de travail, etc., dans ses grandes tendances, comme première brique d'étude.

Le télétravail restera toujours circonstancié à la nature du travail et de son cadre, c'est-à-dire les conditions et la culture organisationnelle, les rapports d'autorité, la hiérarchie, les différents contextes et situations de travail, le système sociotechnique mis en place. En soi, une recherche sur le télétravail retiendra toujours que celui-ci n'est pas déterministe et déterminé. Comme le travail, il sera toujours circonstancié et contextualisé.

Au surplus, le télétravail ne pourrait se substituer totalement au travail sur site, étant donné la nature de certains métiers ou postes. En effet, l'industrie lourde lui laisse peu de place, comme dans le tertiaire où des postes ne peuvent être délocalisés.

Face à la richesse de cet objet d'étude et, également, par rapport à la nouveauté des débats et des écrits sur le sujet au Maroc, le choix de l'étude exploratoire s'est porté

sur une recherche multi-niveaux dont la synthèse des résultats pourra répondre aux différents questionnements et pistes d'exploration :

PHASE 1 : Exploration des attentes, vécus et représentations liées au télétravail

1. Exploration des attentes, enjeux, défis, pistes, modes opératoires du télétravail auprès des acteurs qui l'organisent et qui pourraient le cadrer juridiquement. Il s'agira ici d'interroger des experts en ressources humaines, experts juridiques, et acteurs institutionnels (associations professionnelles) via des focus groupes. L'objectif à ce stade est, par le croisement des visions de chaque type d'acteurs, de connaître les difficultés et opportunités, voire les modèles d'implémentation et les règles entourant le télétravail.

2. Exploration des visions et des mécanismes organisationnels encadrant le télétravail auprès des dirigeants d'entreprises. Quels risques, quels avantages, et quelles projections pour le télétravail ? Quelles sont les implications d'un tel changement organisationnel ?

3. Exploration des usages et pratiques dans le cadre professionnel du télétravail. Que ce dernier soit bien ancré dans les habitudes professionnelles ou une nouveauté, le télétravail comporte comme particularité la distance physique. L'organisation, en tant que complexe social en constant devenir, pourrait s'effriter quelque peu et accentuer des déficits de lien social dans les contextes professionnels.

Partant de là, il nous a semblé intéressant d'établir des focus groupes représentatifs de catégories de travailleurs (salariés, fonctions d'encadrement.) nouveaux ou expérimentés et issus des secteurs de services, banques assurances, secteur industriel, métiers d'enseignement, professions libérales, etc.

Ce guide d'entretien inclut deux grandes dimensions, celle sur l'activité elle-même (qualité du travail et des relations, stress, autonomie et contrôle, performance, apprentissage, motivation, ergonomie.), et sur la projection du télétravail en tant que nouveau cadre professionnel et de vie (l'organisation du temps, équilibres entre vie professionnelle et vie privée, lien social, transformations économiques et sociales.)

Aussi, sur le plan méthodologique, il s'est agi d'établir des points de facilitation pour l'analyse des données recueillies en axant les questionnements sur la découverte de ces nouveaux modes opératoires et en dissociant les éléments spécifiques au télétravail en situation de confinement et ceux inhérents à l'activité du télétravail en elle-même.

PHASE II : Cette partie sera complétée par une étude ethnographique (approche qualitative) dont l'objectif est d'approfondir la compréhension du télétravail. Elle permettra de réaliser une étude descriptive et analytique des traditions, us, coutumes de populations déterminées de télétravailleurs. Elle permettra également de collecter des données ou informations dans un système complexe pour comprendre la dynamique autour des objets du télétravail. Aujourd'hui, pour comprendre la complexité des sociétés, communautés et comportements des individus, la méthode ethnographique est conseillée comme outil et démarche d'approche de terrain de recherche en sciences sociales, humaines et en management. Sur le plan méthodologique, le chercheur sera amené à suivre des télétravailleurs pendant et après le confinement.

PHASE III : Tests à grande échelle des enseignements tirés des différents focus groupes menés, des quels se dégageront des tendances lourdes, corrélations et autres relations entre des variables que l'on pourra tester dans une

étude quantitative fondée sur l'établissement d'hypothèses générées par l'interprétation des résultats.

2. Comment analyser le télétravail ?

Dans cette première phase exploratoire, le corpus de données repose sur l'analyse croisée de quatre focus groupes, laquelle analyse a été triangulée par des entretiens individuels. L'objectif étant, sur la base des perspectives et des dimensions sous-jacentes élaborées suite à la revue de littérature, de dégager des patterns récurrents afin de révéler des grandes tendances. Ces focus groupes ont ciblé plusieurs populations avec des questionnements différents :

Plusieurs pistes générées de la revue de littérature guident les questionnements adressés aux différentes cibles et servent à mieux cerner les problématiques liées au télétravail lors du recueil et de l'analyse des résultats. Cette grille est un outil synthétique permettant, notamment, d'approcher au mieux notre terrain, et d'organiser le recueil des données.

III. ANALYSE DES RÉSULTATS ET PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

« Si on m'avait posé la question avant : «Travaillerais-tu de chez toi tout le temps»]aurais répondu : «jamais de la vie !»{...} Maintenant, je ressens du plaisir, je me concentre mieux et je peux faire ce que j'ai à faire quand je veux, que ça soit au boulot ou dans ma vie personnelle, je m'organise comme je veux... »

«La maison, c'est la maison ; le travail, c'est le travail. Une chose à la fois... »

« Le télétravail représente pour moi un vivier d'opportunités, et, sans aucun doute, un moyen de transformer l'entreprise pour qu'elle devienne plus flexible et qu'elle s'aligne au mieux avec les enjeux d'aujourd'hui et de demain. »

« Il y aura beaucoup de casse avec le télétravail : la survie des emplois, des divisions à l'intérieur de l'entreprise, une perte du lien social, la culture d'entreprise qui va se détériorer... »

Aux antipodes les unes des autres, ces déclarations tirées de nos focus groupes renseignent d'emblée sur l'étendue des représentations du télétravail. Ces dernières varient sensiblement d'une cible à une autre ou à l'intérieur même d'une catégorie.

Bien entendu, les intérêts, les vécus et les niveaux d'appropriation et d'intégration du télétravail selon que l'on soit collaborateur, chef d'entreprise, formateur ou directeur des ressources humaines, diffèrent. Les contraintes, les bénéfices ou les perspectives des uns ne sont pas ceux des autres, car ils sont circonstanciés :

1. à la nature de l'activité
2. à la nature du poste et de la tâche
3. à la position hiérarchique
4. à l'appétence de travailler seul ou en groupe dans un espace physique commun
5. à la culture d'entreprise et au degré d'intégration du télétravail
6. au niveau d'exigence et aux sollicitations au bureau ou à domicile
7. à la conception du bien-être de tout un chacun
8. aux ressources et contraintes budgétaires
9. au rapport au changement

Clairement, la diversité des représentations et des vécus donnent au télétravail un statut d'objet d'étude complexe, qui ne peut être détaché du travail en lui-même, et de toutes les problématiques de sens qui lui sont associées. Il est ainsi délicat de trancher et d'arrêter complètement des « lois » du télétravail ;

les contextes et les situations étant si singuliers. Néanmoins, nous repons l'esprit de cette analyse sur les principes de la constitution de l'action collective selon Goffman (1988, 1989) : « Les individus auxquels j'ai affaire n'inventent pas le monde du jeu d'échecs chaque fois qu'ils s'assoient pour jouer ; ils n'inventent pas davantage le marché financier quand ils achètent un titre quelconque, ni le système de la circulation piétonne quand ils se déplacent dans la rue. Quelles que soient les singularités de leurs motivations et de leurs interprétations, ils doivent, pour participer, s'insérer dans un format standard d'activité et de raisonnement qui les fait agir comme ils agissent ». Ce petit détour théorique nous semble important, car l'analyse de cet objet d'étude du télétravail met en lumière cette difficulté de définition selon la multiplicité des situations et des acteurs, ce que la « frame analysis » (Snow & Benford, Cefaï, Gamson, 2000, 2002, 2007) tente de dissiper et à laquelle Goffman apporte des réponses éclairantes. Nous l'avons observé lors de nos focus groupes, qu'il résidait cet « ordre de l'interaction » (Goffman, 1988) où les différents acteurs s'insèrent dans un format standard de télétravail qu'ils construisent collectivement, sans pour autant évacuer leurs propres intérêts et représentations. C'est dans cette perspective épistémologique que s'inscrit ce travail ; perspective qui permet de justifier ce que l'on a nommé « patterns » ou « tendances générales » révélées des divers questionnements.

1. Est-ce que le télétravail augmente la productivité ? Oui, mais...

Certainement, et en alignement avec les études recensées dans la revue de littérature, le télétravail est selon les répondants un moyen d'augmenter la productivité.

« On y prend goût. J'ai réalisé que j'étais très performante en travaillant de la maison. »

« Je livre plus rapidement et je n'ai pas de parasitages comme au bureau. »

Sous couvert d'une organisation des tâches domestiques et professionnelles bien réglée, la tendance va à l'amélioration de la productivité. Les télétravailleurs se sentent plus libres d'organiser leur temps et leur travail, se concentrent davantage pour produire. Encore une fois, cette tendance est circonscrite à la nature de la tâche et du cadre d'organisation du travail.

En effet, plus la tâche à distance est répétitive et exécutive, plus les télétravailleurs sont sereins et peuvent s'organiser, et la productivité et la performance sont au rendez-vous. Cette corrélation est confortée, dans le champ des sciences de gestion, par l'hypothèse de John March et Cyert (1981), selon laquelle « l'exploitation » de l'activité comprend le perfectionnement de l'exécution des tâches dont les effets positifs sont prévisibles et rapides en termes d'augmentation de la productivité. Nous pouvons déduire que les télétravailleurs effectuant des travaux en exploitation, peuvent, à condition d'un bon équilibre dans l'intrication des sphères privées et professionnelles, augmenter l'efficacité en gagnant en productivité en accroissant leur concentration et, ainsi, contribuer à accentuer l'optimisation des processus de production de l'entreprise.

En revanche, les tâches effectuées en exploration, - à savoir des activités plus complexes, exigeant notamment de la recherche, de la conceptualisation, de l'expérimentation et de la prise de risque -, voient leur niveau de productivité varier au gré de l'autonomisation et de la maturité des télétravailleurs. Les plus expérimentés arrivent mieux à s'organiser pour prévoir des temps d'exploration pour gagner en qualité et en innovation.

« Dix ans que je suis en télétravail, j'ai pris le pli entre les enfants et mon job. J'ai

trouvé un équilibre, mais ça a pris un temps pour que je m'organise avec mon mari, mon équipe, mais j'y arrive maintenant. »

« J'ai découvert le télétravail avec le confinement. En tant que consultant, j'ai encore du mal à bien ordonner mon agenda et mes tâches. Il est vrai que ma performance augmente à la maison, lorsque je suis bien concentré et tranquille sur le plan personnel.

Là, je peux produire mes slides, faire mes recherches à tête reposée... »

« Il faut du temps et de l'expérience pour savoir si on atteint un bon niveau de performance. »

La majorité des répondants affirment que leur productivité tend à s'élever, ce qui pourrait satisfaire les besoins des entreprises, mais cette productivité reste relative, car contingente à plusieurs facteurs. En effet, la nature des tâches et l'équilibre vie privée et vie professionnelle, comme il a été explicité plus haut, jouent un rôle de modération. Enfin, le niveau de productivité reste relatif, car une grande partie des répondants reconnaissent qu'ils travaillent davantage à domicile qu'au bureau. Certains avouent même développer un certain « workaholisme ».

Nous pouvons émettre l'hypothèse que cet excès de la quantité de travail, surtout pour les télétravailleurs qui découvrent cette nouvelle pratique, serait dû au caractère asynchrone que revêt le travail à distance. En effet, plusieurs répondants pointent la différence entre leur expérience de bureau et celle à domicile, en ce sens qu'ils sont sollicités après les horaires conventionnels. Chacun y va à son rythme et, forcément, les temps des uns ne sont pas les temps des autres. Mais, derrière cela, nous pourrions supposer, comme il a été partagé par certains, que les individus sur communiquent pour montrer qu'ils travaillent réellement. Cela

pourrait provoquer des sentiments d'angoisse liés au télétravail.

Étant pour la majorité des télétravailleurs marocains une nouvelle forme d'organisation du travail, le travail à distance nécessite, comme il a été mentionné dans les focus groupes, des règles, de la formation et de la préparation. Cette exigence, anticipée dans nos travaux préliminaires à l'enquête et confirmée lors des entretiens, a fait l'objet d'un questionnement majeur.

2. Quels cadres pour quelles transformations ?

« Le télétravail a testé ma résilience. Il a fallu s'adapter, maintenant je me pose la question : Comment je peux évoluer ? »

« On y a été forcé, il a fallu s'adapter et prendre le taureau par les cornes. »

« Cette période de confinement et de travail à domicile forcé a nécessité un rattrapage numérique pour ma part. »

« Avec un peu de recul sur ces trois derniers mois, je vois trois phases : «training, norming et performing». »

Si certains ont trouvé leur « voie » dans le télétravail, l'amorçage a été plus délicat pour d'autres. Le travail à distance au Maroc a sonné comme une rupture dans les usages : à nouvelle pratique, nouveaux cadres.

Les dirigeants et les experts sollicités intègrent clairement le potentiel de flexibilisation de l'entreprise apporté par les opportunités du télétravail. Le concept de « wei-ji » chinois, selon lequel il existe des opportunités en temps de crise, a été avancé par un dirigeant, et résume bien l'état d'esprit partagé par nombre de répondants du panel des chefs d'entreprise. Ils y voient, en effet, une occasion à saisir pour gagner en efficacité et transformer leur entreprise, en voguant sur des processus de digitalisation, déjà enclenchés pour certains.

L'appréhension première de la part des dirigeants a été la peur au départ d'un manque d'implication des collaborateurs, et d'une lassitude qui commençait à s'installer. Mais, le choc entraîne le sursaut, la réaction pour « continuer à avancer malgré les contraintes ». Il a fallu « réagir vite et se réorganiser » car les défis sont nombreux :

1. Préparer au mieux les équipes
2. Équiper les télétravailleurs
3. Changer les processus d'activité et les sécuriser
4. Répondre aux défis technologiques
5. Réfléchir stratégiquement à abandonner ou pas telle activité
6. Optimiser et/ou développer de nouveaux processus
7. Évaluation de la performance et des objectifs

Toutes ces dimensions de changement nées d'une rupture de telle ampleur induisent une réflexion profonde sur l'établissement de nouveaux cadres d'action. Qu'ils soient managers, cadres intermédiaires, chefs de projet, dirigeants ou experts, ils s'accordent tous sur la nécessité de fixer de nouveaux cadres. Le groupe d'experts va même prôner une « révolution de cadres managériaux » où les managers doivent apprendre davantage à accepter de « lâcher du lest » en termes de contrôle et de faire confiance a priori à leurs collaborateurs, ou à réinventer de nouveaux modes de coordination, de contrôle et d'évaluation, et développer davantage un management par objectifs qui nourrirait l'autonomisation des équipes. C'est un véritable « changement de paradigme » qui nécessite de nouveaux règlements, voire une loi-cadre qui normerait la pratique du télétravail, selon les experts institutionnels interrogés. Ce cadre a pour objectif de limiter les abus et les risques, régler les différends en cas de

problèmes et encadrer les problématiques d'assurance et de rémunération.

Au-delà de la fixation de cadres légaux et organisationnels, les panélistes de nos focus groupes appellent à de « nouveaux contrats moraux, sociaux et économiques » qui feraient converger les intérêts des différentes parties prenantes. Les experts interrogés insistent, notamment, sur la nécessaire négociation entre dirigeants et forces syndicalisées pour mieux instituer ces cadres de régulation pour ainsi clarifier en toute transparence les règles d'action. Dans tous les cas de figure, la construction commune ou non des cadres guidant le travail à distance est en résonance parfaite avec les conditions liminaires à toute forme de télétravail, à savoir le déploiement de cadres légaux, de politiques d'organisation et de dispositifs techniques et managériaux adaptés (Galvez et al., 2012).

La tendance du besoin de cadres et de règles s'accompagne, dans le même temps, du besoin de réaménagements spatio-temporels des activités, de réingénierie de certains postes et de réflexions stratégiques sur des nouveaux modèles d'affaires. En somme, les entreprises se confrontent, dans un temps très court, à de nombreux changements. L'adaptation en est le vain mot pour qualifier cette période transitoire vers un futur très incertain. Selon des dirigeants d'entreprises interrogés, l'action s'est « enclenchée une fois que le déclic positif a opéré ».

« Il a fallu réagir » pour mieux accompagner les réorganisations. Encore une fois, nous ne pouvons dégager des actions précises, tant les contextes et les projets d'entreprises peuvent différer les uns des autres. Cependant, la tendance générale est à l'adaptation subie, mais surprenante dans certains cas :

« Au début, c'était un peu le chaos, c'est normal... Mais, nous avons tout de suite réuni

les équipes et échangé, puis fait une sorte d'audit interne pour voir quelles fonctions ou postes allaient être en télétravail... Et, nous avons découvert que certains postes inéligibles a priori au télétravail (dans certaines fonctions support) l'étaient finalement ! On gagne en flexibilité et j'en suis très satisfait... »

Si certains dirigeants trouvent dans ces changements une façon d'optimiser, voire de (ré)inventer leurs modèles et leurs structures, d'autres peinent du fait des turbulences environnementales trop fortes. En effet, l'impact économique de la pandémie est systémique et a touché plusieurs secteurs d'activités qui s'imbriquent entre eux. Globalement, les entreprises qui disposent de ressources profitent de cette période exceptionnelle pour réfléchir, se préparer et déployer des dispositifs de plus en plus digitalisés. Mais comment, dans ces nouvelles trajectoires qui se dessinent, l'individu vit-il le télétravail et peut-il se projeter dans ces « changements disruptifs » ?

3. L'individu au télétravail : entre distances et incertitudes

Le caractère inédit du télétravail forcé a vu les nouveaux télétravailleurs faire face à une vraie rupture dans leur vie au travail. Dans une situation où toutes les forces vives qui animent les organisations n'ont guère le choix, comme dans tout événement radical, il subsiste un passage entre chaos et stabilisation (relative). Dans cette transition, les dirigeants, comme les managers et autres collaborateurs, cherchent et construisent de nouveaux repères, et développent petit à petit des stratégies pour vivre au mieux dans un nouvel environnement. De manière très significative, la tendance générale est à l'incertitude et à une incapacité totale à se projeter, une incertitude spécialement liée aux devenir des modèles d'affaires, des emplois, des postes, des salaires, des

cadres encore en construction, etc. Comme des chapes de plomb qui planent au-dessus des esprits, ces appréhensions mettent en difficulté le sens et la valeur du télétravail et, insidieusement, pèsent sur l'implication et la motivation. Bien entendu, à ce jour, la représentation première du travail à distance est intimement liée à la crise sanitaire, mais plusieurs mesures et nouveaux mécanismes organisationnels ont été mis en place pour continuer l'activité et s'arrimer aux nouveaux enjeux. Les entreprises, comme les télétravailleurs de toute sorte, se projettent dans un avenir « télétravaillé ». Aujourd'hui, les individus et les organisations sortent d'une période très instable mais continuent à se chercher. Pourrions-nous émettre l'hypothèse, à ce stade, que face à cette incertitude planante, une motivation stérile ne s'installerait pas et diminuerait finalement la productivité générale ?

Déstabilisations, questionnements, sentiments d'impuissance, remises en cause, stabilisations, découvertes, abandons, tests de nouvelles approches, réorientations, restabilisations, ainsi pourraient se présenter les différentes phases de l'expérience du télétravail. Comme l'ont souligné plusieurs répondants, « il vaudrait mieux donner du temps au temps », pour juger avec plus d'acuité les différentes problématiques qu'adresse le télétravail. De nos observations sur le terrain, dans l'incertitude ambiante, certains traits se sont néanmoins dessinés avec clarté : les distances.

Le télétravail au Maroc dans le temps ... et dans l'espace

Les télétravailleurs ne voient pas parfois le temps s'écouler, vu qu'ils sont plus voués à eux-mêmes et qu'ils consacrent plus de temps aux choses privées

Les télétravailleurs ressentent de la distance avec leurs collègues, mais se recentrent sur eux-mêmes et les tâches à accomplir. Les télétravailleurs sont souvent asynchrones avec leurs collègues, malgré les dispositifs

de communication Il subsiste un déséquilibre dans l'aménagement des espaces de travail à domicile. Certains n'ont pas la place pour travailler à distance dans de bonnes conditions, et empiètent sur l'environnement familial.

Le télétravail est épanouissant car il permet d'avoir des temps de repos et de réflexion. En ce sens, il y a potentialisation de la réflexivité individuelle sur le plan professionnel, mais l'éloignement des collègues et de la hiérarchie peut nuire à l'enrichissement et à la diversité des interactions provenant des autres. Il réside ici un risque de renfermement sur soi-même à plus long terme. Le télétravail accentue le sentiment d'éloignement des collègues, et contribue à accroître l'isolement. Une large majorité de télétravailleurs interrogés considèrent que le manque d'interactivité physique est préjudiciable non seulement à la cohésion sociale et à la promotion d'un bon climat organisationnel, mais également à la qualité générée par les interactions dans un espace physique.

Les télétravailleurs « volent » des temps de travail et le dissimulent à leur environnement professionnel, mais cet état de fait concourt à la responsabilisation de l'individu qui « n'aime pas être fliqué »

Les télétravailleurs ressentent un éloignement des centres de décisions et des hiérarchies, ce qui diminue leur ambition

Le télétravail permet une meilleure organisation des temps d'accélération et de décélération de la production, car les « parasitages et la pollution ambiante parfois au bureau » sont moindres.

Le télétravail porte le risque d'éloigner les individus en autogestion, de l'encadrement qui les ferait progresser. Les personnes interrogées considèrent en ce sens que l'espace physique est plus approprié à l'échange, la formation et à l'apprentissage de manière générale

Si certains considèrent qu'il n'y ait aucune objection à être filmé chez eux et projeter leur intérieur sur petit écran, d'autres y voient une totale intrusion et envahissement de leur espace.

Le télétravail peut engendrer du stress et compromettre la réalisation des livrables dans les temps. La surcharge de travail, surtout lors des premiers mois de confinement, a été interprétée selon plusieurs répondants comme une manière exagérée de la part des managers de s'assurer que leurs collaborateurs travaillent bien à la maison en augmentant la quantité de tâches à accomplir, voire en filigrane un moyen de justifier leur salaire. Ceci étant dû au problème de confiance que peut créer la distance et la peur de la perte de contrôle de certains managers sur l'activité de leurs équipes.

Le télétravail comporte comme avantage de réduire les trajets. « La navette me prend dans la journée trois heures, avec tout ce que cela engendre comme stress et transpiration. Et ces trois heures, j'aurais pu les gagner en qualité de travail et, au moins, voir ma petite famille...»

4. Vers un nouveau projet de société ?

Compte tenu de ces tendances qui ont émergé de nos analyses croisées entre les différents groupes, il convient de dire que le télétravail est un vécu purement subjectif et qu'il varie selon les individus et les cadres mis en place par les entreprises. Au demeurant, une idée surgit de ce large panorama : celle de l'équilibre. Malgré les réticences des uns vis-à-vis du travail à distance, la majorité considère qu'un équilibre entre présentiel et virtuel demeure une bonne voie à prendre, en ce sens que cette balance permettrait de pérenniser les liens sociaux tout en accordant une certaine forme de liberté dans le travail et, ainsi, un recentrage vers soi, c'est-à-dire un temps de réflexivité, d'auto-organisation et de concentration.

Mais, il semble que sur un plan qui dépasse les frontières du cadre professionnel strict, il existe un danger perçu :

1. De l'isolement des individus

2. De perte de sens dans une projection collective

3. D'appauvrissement du lien social

4. De formation de clivages entre télétravailleurs et travailleurs présents

5. De remise en cause du sentiment d'appartenance

Les appréhensions ternissent quelque peu l'avenir du travail à distance comme nouvelle institution du travail. Certes, les uns préfèrent travailler seuls et sont assez matures professionnellement pour s'engager davantage dans cette nouvelle voie. Certes, d'autres préfèrent rester chez eux en continu pour concilier entre les exigences privées et professionnelles. Certes, le télétravail pourrait constituer un moyen de désengorger les artères encombrées et de réduire la pollution des grands centres urbains. Mais, se dessine en toile de fond une peur insidieuse de s'éloigner d'autrui, de s'exclure et de s'enfermer.

Henry Mintzberg, déjà dans les années 1980, en étudiant en profondeur le monde des organisations, plaidait pour renforcer le pouvoir de l'informel car il contribue finalement à augmenter la performance et à réguler ce que le formel ne peut faire, c'est-à-dire permettre un échange des plus productifs par ce qu'il nomme « ajustement mutuel ». C'est dans l'ombre des processus formels, dans l'inaudible et l'invisible que se crée le véritable lien qui fait sens et relation. Il est à remarquer, comme il a été souligné dans les focus groupes, que les réunions et séances de travail à distance revêtent un aspect très formel. Nicholas Bloom, économiste à Stanford University, abonde dans le sens de Mintzberg et s'appuie sur ses dernières enquêtes relatives au télétravail pour statuer sur le déficit de créativité qu'engendre cette forme de travail : « La créativité souffre... Le principal enjeu dans le monde moderne du travail est cette sorte de connexion qui fait la

culture et l'identité d'une organisation. C'est comme quand le boss entre dans une pièce et tout change... Penser que le patron a à cœur le meilleur intérêt de ses employés augmente la performance de ces derniers. Une culture de sécurité et d'appartenance à la boîte conduit à un meilleur rendement. Et ceci est très difficile à accomplir virtuellement.»

Nouveau projet de société ? Éventuellement trop tôt pour trancher, tant il est tiraillé par une accélération des outils numériques qui accompagnent et alimentent, d'une part, les transformations et, d'autre part, les dérives perçues. Quasi prophétisé dans certains secteurs d'activité, il rencontre des résistances de la part des syndicats au Maroc, qui veulent instaurer des cadres des plus justes pour la défense des droits collectifs. Mais, il subsiste une appétence globale au télétravail ; peut-être seule l'industrie échappe-t-elle à cette massification du travail à distance. Présenté comme une révolution, le télétravail est finalement un substrat du néolibéralisme : si les travailleurs ne sont pas sur place, et a fortiori s'ils ne sont pas salariés, c'est d'autant plus simple de se séparer d'eux, si l'activité le nécessite. Par ailleurs, remarquons que la tendance générale va à l'auto-entrepreneuriat et au travail indépendant. Ces phénomènes illustrent la quête d'autonomie et d'indépendance qui est dans l'air du temps : les travailleurs aspirent à plus de liberté dans la manière de gérer leur travail et leur temps. Il faut trouver une solution pour ne pas avoir à travailler trop loin de chez soi, et le télétravail ou le travail indépendant en font partie. Il suffit d'observer les transformations organisationnelles menées ces derniers mois pour consolider ce nouvel élan néolibéral : sous couvert de digitalisation et de business à réinventer, l'emploi est en péril ; plusieurs licenciements attestent de cette tendance.

Le statut du travail dans le télétravail ? Il semble que l'éclatement progressif du travail s'inscrit dans l'ubérisation, le développement de l'entrepreneuriat et la digitalisation croissante. Le télétravail ne fait qu'accroître ces nouvelles organisations qui effrayeraient les projets communs, vivants et authentiques. Un des risques majeurs du déploiement massif du travail à distance serait justement la distance, désunissant les collectifs et faisant croître l'individualisme. À des travailleurs liés les uns aux autres, à l'occasion solidaires dans un projet porteur de sens, se substitueraient des « individus » solitaires et nomades, attelés à leur tâche chez eux, dans un train, dans des cafés ou ailleurs, et soumis à l'allégeance des algorithmes.

CONCLUSION

Quels enseignements pour des organisations humaines ?

À ce stade, le projet de recherche ne permet pas encore de tirer des conclusions définitives, juste quelques enseignements utiles aux organisations (entreprises, principalement) soucieuses de l'élément humain et opérant au Maroc.

1. Le cadre juridique et réglementaire permettant d'encadrer le statut du télétravail est encore défaillant
2. Penser le déploiement du télétravail comme un véritable projet de changement incluant :
 - des politiques claires, ainsi que des dispositifs techniques et managériaux qui participent à un meilleur déploiement du télétravail
 - comme pratique régulière et volontaire, les conditions, les règles et les responsabilités déterminant le télétravail, qui doivent être négociées entre les différentes parties prenantes, comme gages de réussite

- un accompagnement et un suivi par les managers pour les moins expérimentés, au risque de délaisser et isoler les individus

- l'implémentation et la formation à des outils sécurisés et faciles d'utilisation que la digitalisation de certaines activités en télétravail exige

3. Le recours au travail à distance pour les fonctions d'exploration et de service est appelé à se développer

4. La tension entre flexibilisation du travail et défense des droits des travailleurs augmente d'un cran face aux risques et opportunités du télétravail

5. Le télétravail, comme phénomène concomitant des recherches d'économies d'échelle et de réductions de coûts, devient de plus en plus attrayant

6. Les effets psycho-sociaux du télétravail méritent d'être regardés de près, non minimisés sur l'autel de la croissance économique

Pour aller plus loin...

La présente étude ne pouvant couvrir tous les aspects du télétravail, les perspectives de recherche suivantes nous paraissent pertinentes pour apporter des éclairages complémentaires :

- 1.** Les femmes et le télétravail : quels dés [équilibres] entre la sphère professionnelle et privée ?
- 2.** Le leadership à distance : nouvelles perspectives managériales ?
- 3.** Le déploiement du travail à distance dans la fonction publique : entre exigences du service public et digitalisation
- 4.** Les incidences socio-psychologiques du télétravail sur le télétravailleur

5. Les enseignants face au télé-enseignement : quels nouveaux rapports à leur métier ?

6. Le changement dans les projets de déploiement du télétravail : enjeux et défis pour une culture d'entreprise en transformation

COVID-19

Fait du prince et Etat d'urgence sanitaire

Artémis - Juillet 2020

Les mesures prises pour endiguer la pandémie de COVID-19 ont apporté leur lot de bouleversements socio-économiques. En effet, le gouvernement a décidé par le décret n° 2-20-293 du 24 mars 2020 de déclarer l'état d'urgence sanitaire sur tout le territoire national. S'en est suivi la mise en place du confinement, la fermeture temporaire de certaines entreprises jugées non-essentiels, le télétravail, le licenciement des salariés pour motif économique, le travail partiel, etc.

Bien que la pandémie de COVID-19 ait de grandes chances d'être considérée comme un événement de force majeure (imprévisible, irrésistible et insurmontable), on est en droit de se poser les questions suivantes : La mise en place de l'état d'urgence sanitaire par le gouvernement ne constitue-t-elle pas précisément un fait du prince ? Le fait du prince peut-il être soulevé par un employeur pour justifier les mesures sociales qu'il aura prises pendant cette période ?

Le fait du prince dans le Dahir des Obligations et des Contrats

Le fait du prince peut être défini comme un événement qualifié de force majeure, ayant pour cause une décision arbitraire ou unilatérale d'une autorité publique. Le Dahir des Obligations et des Contrats marocain n'apporte pas de définition du fait du prince, mais ce dernier est mentionné à l'article 269 du dahir précité comme cas de force majeure :

“La force majeure est tout fait que l'homme ne peut prévenir, tel que les phénomènes naturels (inondations, sécheresses, orages, incendies, sauterelles), l'invasion ennemie, le

fait du prince, et qui rend impossible l'exécution de l'obligation”.

Plus généralement, cette théorie se rapporte à l'indemnisation de mesures prises par une autorité publique extérieure à un contrat qui ont pour effet de bouleverser l'économie du contrat et de rendre plus difficile ou impossible l'exécution de celui-ci.

Il est fait mention du fait du prince dans le cas de la vente. En effet, selon l'article 546 du DOC le vendeur n'est tenu d'aucune garantie lorsqu'une éviction dépend du fait prince “à moins que le fait du prince ne se fonde sur un droit préexistant qu'il appartenait au souverain de déclarer ou de faire respecter, ou sur un fait imputable au vendeur”.

On retrouve aussi cette notion dans le louage de choses. L'article 651 du DOC dispose ainsi que “ lorsque la chose louée est soustraite au preneur par le fait du prince ou pour cause d'utilité publique, le preneur peut poursuivre la résolution du bail et n'est tenu de payer le prix qu'à proportion de sa jouissance. Cependant, si le fait du prince ou l'expropriation n'a porté que sur une partie de la chose, le preneur n'a droit qu'à une réduction de prix ; il peut poursuivre la résolution si, par l'effet de la diminution que la chose a subie, elle ne peut plus servir à sa destination, ou si la jouissance de ce qui en reste est notablement amoindrie”.

A la lumière de ces articles, on peut conclure que le fait du prince peut avoir un effet exonérateur de responsabilité. Ainsi, le vendeur se voit déchargé de son obligation de garantie lorsqu'une dépossession survient par le fait du prince. Elle permet de plus au

débiteur qui justifie que l'inexécution ou le retard de son obligation proviennent d'une cause qui ne peut lui être imputée, de ne pas avoir à payer de dommages et intérêts. En matière sociale, le fait du prince se manifeste de manière similaire comme nous le verrons à travers les jurisprudences résumées ci-dessous.

La théorie du fait du prince dans la jurisprudence

En matière sociale :

Plusieurs jurisprudences ont consacré la théorie du fait du prince et ce surtout en matière sociale. C'est le cas d'un arrêt de 1965 qui est arrivé à la conclusion que "le licenciement d'un employé sauf le cas de force majeure ou le fait du prince ne peut dispenser l'employeur de lui verser les indemnités prévues par son statut..."

On peut en déduire que la force majeure ou le fait du prince dispensent l'employeur de verser les indemnités suite au licenciement d'un employé. C'est ce qui a été confirmé dans l'arrêt de la chambre sociale de la Cour de Cassation n°285 du 27/03/2018. L'affaire peut être résumée comme suit :

Une société ayant pour activité la production de sacs en plastique se voit contrainte de fermer ses portes après l'adoption de la loi 77-15 portant interdiction de la fabrication, de l'importation, de l'exportation, de la commercialisation et de l'utilisation de sacs en matières plastiques. Les salariés ont été licenciés en conséquence. Un des employés licenciés a intenté une action en justice contre son ancien employeur afin de percevoir des indemnités de licenciement.

Tout d'abord, la Cour a qualifié les circonstances ayant contraint la société à fermer ses portes de fait du prince. En effet, la fermeture est une résultante de la volonté du législateur d'interdire la production des

sacs en plastique et l'employeur ne dispose d'aucun moyen de s'y opposer.

Ainsi, le licenciement ne relève pas de la volonté de l'entreprise et ne lui est pas imputable, mais relève plutôt d'une intervention tierce provenant de l'administration et qui s'impose tant aux employés qu'à l'employeur.

La Cour de cassation a donc décidé que la demande d'indemnités pour dommages causés aux salariés est infondée. Le demandeur initial a été débouté en conséquence et aucun des salariés n'a finalement eu droit à des indemnités.

En matière administrative :

En droit administratif, le fait du prince désigne une mesure prise par l'administration qui a un impact sur un contrat auquel elle est partie. Cette théorie prévoit que le co-contractant de l'administration a droit à une indemnisation intégrale du préjudice subi. Cela englobe les pertes éprouvées mais aussi le manque à gagner.

L'indemnisation intégrale du préjudice est un droit du co-contractant qui a été confirmé dans un arrêt de la Cour d'Appel Administrative de Marrakech en date du 24/09/2008 : Cet arrêt oppose les parties d'un contrat administratif en la personne, d'une part, d'un particulier personne physique, et d'autre part, de la Commune urbaine d'Agadir. Ce contrat avait pour objet la location et l'exploitation de places de parking.

Après un certain temps, la Commune a mis fin au contrat de manière unilatérale, justifiant ceci par une décision administrative visant la fermeture des points d'accès aux parkings situés dans la zone côtière, après 18 heures et ce pendant les vacances d'été.

La cour d'appel administrative de Marrakech juge dans cet arrêt que la décision administrative a été prise à bon droit et a été

dictée par des impératifs en vue d'éviter les embouteillages et de désengorger les endroits touristiques de la Ville.

Toutefois, le Juge qualifie cette décision de "fait du prince" du fait que la décision administrative a porté préjudice au cocontractant de l'administration, sans qu'aucune faute ne puisse lui être imputée. L'équilibre monétaire du contrat a donc été rompu et il incombe à l'administration contractante d'indemniser l'autre partie en intégralité, ce qui inclut bien entendu les pertes subies ainsi que le manque à gagner.

En conclusion, le fait du prince est une notion qui surgira forcément à l'issue de l'état d'urgence sanitaire, soit dans les rapports entre l'administration publique et ses cocontractants ou dans les rapports entre les employeurs et leurs salariés. Dans le premier cas, la théorie du fait du prince permettra potentiellement aux particuliers et aux entreprises ayant des relations contractuelles avec l'Etat, de prétendre à des indemnisations quant à leurs pertes. Dans le deuxième cas, elle pourra éventuellement justifier les mesures sociales prises par les employeurs vis-à-vis du personnel.

Quoiqu'il en soit, l'après crise sanitaire apportera sûrement son lot d'enseignements et de jurisprudences qui expliciteront et consolideront d'avantage l'arsenal juridique marocain.

Le triomphe de l'injustice (richesse, évasion fiscale et démocratie)

Emmanuel Saez et Gabriel Zucman (Seuil 2020) Résumé et commentaires

André Barilari

Cet ouvrage publié en France mi-février 2020 a été présenté par Gabriel Zucman au centre de conférences Pierre Mendès France à Bercy, sous l'égide des rencontres de l'IGPDE. C'est en effet un apport intéressant pour la réflexion des responsables politiques, administratifs et financiers, compte tenu de la qualité et de la personnalité des auteurs ainsi que du thème abordé, sujet sensible dans le contexte de la France actuelle. Les deux auteurs ont des profils assez parallèles : jeunes économistes formés en France, proches de Thomas Piketty, devenus professeurs aux États-Unis, travaillant sur les inégalités sociales et dont les propositions sont souvent reprises en France par la France insoumise ou Attac. En 2010 Emmanuel Saez avec Thomas Piketty et Camille Landais avaient créé un site présentant un projet radical de réforme fiscale pour la France.

Emmanuel Saez, né le 26 novembre 1972, après des études de mathématiques à l'ENS et des études d'économie à Paris (EHESS-École d'économie de Paris), part faire un doctorat en économie au Massachusetts Institute of Technology (MIT). Il a travaillé sur l'évolution des inégalités de revenu aux États-Unis, en collaboration avec Thomas Piketty. Naturalisé américain, il est professeur d'économie à l'université de Berkeley en Californie et lauréat en 2009 de la médaille John Bates Clark, la plus haute distinction américaine en économie. Il produit notamment sur la théorie de la fiscalité optimale. Il fixe pour objectif à

l'impôt de redistribuer des plus hauts revenus vers les plus bas car c'est socialement souhaitable. L'impôt optimal fait l'arbitrage entre redistribution et efficacité.

Gabriel Zucman né le 30 octobre 1986 à Paris, intègre l'ENS Cachan en 2005, étudie à la Paris School of Economics et reçoit son doctorat en sciences économiques à l'EHESS en 2013 après sa thèse sur la répartition mondiale des fortunes sous la direction de Thomas Piketty. Il est désormais également professeur à l'université de Berkeley. Sa spécialité est l'étude des paradis fiscaux (son ouvrage : « La richesse cachée des nations. Enquête sur les paradis fiscaux. » a été traduit en dix-sept langues).

Le propos de l'ouvrage est exprimé dans l'introduction : face à l'injustice fiscale qui triomphe aux États-Unis il faut réinventer la démocratie fiscale. Ce n'est peut-être pas un hasard s'il a été publié au début de la campagne présidentielle américaine, alors que Bernie Sanders ou Elisabeth Warren, situés très à gauche sur l'échiquier politique, étaient engagés dans la course à l'investiture démocrate. Ce centrage sur les États-Unis n'enlève pas son intérêt pour un lecteur français. Les auteurs indiquent que leur analyse et leurs propositions peuvent être utiles à d'autres pays confrontés à la mondialisation et aux paradis fiscaux. Effectivement comme nous le verrons si l'analyse pour la France a ses particularités, les solutions, notamment de lutte contre la

fraude et l'évasion fiscale sont très instructives.

Le livre peut être résumé de manière assez linéaire, sa construction est simple, son propos très pédagogique, émaillé toujours d'exemples concrets et d'explications pour les non spécialistes même s'il vaut mieux être un lecteur averti des sujets abordés. Nous pouvons donc d'abord en résumer l'analyse de façon à en apprécier et discuter ensuite la portée.

1-La grande transformation du système fiscal américain vers l'injustice fiscale

Il s'agit de l'évolution qui a conduit d'un système où, en 1970, les plus riches payaient plus de 50 % de leurs revenus en impôts (tous prélèvements confondus), à une situation, en 2018, dans laquelle leur taux d'imposition est tombé à 23 %, soit moins que la classe moyenne. Avec une telle désacralisation de l'impôt, D.Trump, le Président élu, a pu se glorifier de ne pas avoir payé d'impôts pendant des années (« c'est parce que je suis malin » dit-il !). Les cinq premiers chapitres expliquent comment s'est produite cette grande transformation.

Pour affiner le diagnostic, les auteurs s'attachent à dégager un certain nombre de grandeurs significatives. Le revenu national moyen par adulte est de 75 000 dollars par an, mais pour les classes populaires c'est à dire la moitié inférieure, il est de 18 500 dollars, alors que les classes moyennes soit les 40 % suivants sont à 75 000 dollars, tandis que pour la classe moyenne supérieure, les 9 % suivants, il monte à 220 000 dollars et, enfin que ce revenu atteint 1,5 millions de dollars pour les 1 % supérieurs. Ce centile extrême est le grand gagnant des hausses de revenus depuis les années quatre-vingt et de l'accentuation des inégalités. Sa part du revenu national est passée de 10 % à plus de

20 % alors que celle des 50 % les plus modestes a diminué de 20 à 10 % !

Les impôts représentent 28 % du revenu national (9 % impôt fédéral sur le revenu, 8 % cotisations sociales, 6 % impôts sur la consommation, et le reste impôts sur le capital). En pratique ce système est à peu près proportionnel, chaque groupe paie entre 25 et 30 % de son revenu, mais régressif pour les très riches qui paient seulement 23 %. C'est pourquoi les auteurs n'hésitent pas à employer le terme de ploutocratie.

C'est surtout Franklin Roosevelt qui imprima à la fiscalité fédérale l'objectif prioritaire de limiter les inégalités. En 1936, le taux marginal supérieur de l'impôt fédéral sur le revenu passa à 79 % puis 81 % en 1940 et enfin à 94 % en 1942. C'est ainsi que la part de revenu imposable allant aux 0,01 % les plus riches atteignit son plus bas niveau historique soit 0,6 % jusqu'en 1980. C'est également l'impôt sur les sociétés qui monta à 52 % dans cette période. Les auteurs concèdent cependant que dans le monde réel, les plus fortunés usaient de procédés d'évasion : par la transformation de revenus en plus-values moins imposées, par les avantages en nature, par le recours à des fondations philanthropiques contrôlées.

Avec la période Reagan, non seulement on revint (Tax reform act du 22 octobre 1986) à un taux marginal supérieur de 28 % seulement mais, en plus, l'optimisation fiscale par des montages sophistiqués, vendus par les grands cabinets de conseil, devint une industrie florissante alors même que la volonté politique manquait pour la combattre et que l'administration fiscale (IRS) perdait des moyens. L'université de Berkeley a ainsi démontré que si la proportion d'impôt éludé était de 10 % pour plus de 99 % des contribuables, elle montait à 25 % pour les ultra-riches. Le vecteur principal de l'évasion fiscale est la société-écran offshore.

L'arrivée à la Présidence de Trump a relancé les mesures en faveur des riches : baisse du taux de l'impôt sur les sociétés à 21 % justifié par les délocalisations de bénéfices (avec la complicité de l'Irlande notamment). À la baisse des taux s'est ajouté le développement de l'évasion fiscale. Désormais plus de 60 % des profits réalisés par les multinationales américaines sont déclarés hors des États-Unis et, principalement, dans les paradis fiscaux, entité que les auteurs nomment « Bermuland ». Il s'agit bien, démontrent les auteurs, de délocalisations artificielles de bénéfices et non de délocalisation des activités. Les pays du Bermuland font « commerce de leur souveraineté » et n'ont qu'une activité parasitaire dans la mondialisation. Des tentatives de contrer cette activité ont eu lieu mais elles n'ont pas réussi à freiner la concurrence fiscale. Une première réaction s'est concrétisée par le vote de la loi FACTA5 en 2010 qui obligea les établissements financiers du monde entier à fournir toutes les informations au fisc américain, sauf à payer une taxe de 30 % sur les dividendes et intérêts en provenance des États-Unis. L'OCDE a lancé en 2016 un programme de lutte contre « l'érosion de l'assiette de l'imposition et transfert des bénéfices » (BEPS en anglais). La mondialisation tend à faire disparaître l'impôt sur les sociétés. Dans ce monde, alors que les revenus du travail stagnaient, les revenus du capital ont augmenté beaucoup plus vite. Pour la première fois dans l'histoire moderne des États-Unis, le capital est moins taxé que le travail. Or, plus on monte dans l'échelle des revenus, plus la part du capital s'accroît. Les facteurs de production les moins élastiques sont les principales victimes des hausses d'impôt tandis que les plus élastiques s'y soustraient. Or les observations économiques montrent que la taxation du capital n'a pas de coût économique, les taux d'épargne et d'investissement ne bougent pas quand les taux changent.

2- Un plan d'action pour réinventer la démocratie fiscale

Avant d'aborder les diverses réformes proposées, les auteurs commencent par faire remarquer que, derrière la concurrence fiscale, se cache le marché du puissant lobbying des grands cabinets d'audit et de conseil et des avocats fiscalistes, ainsi que les théoriciens du moins d'État (les libéraux de la société du Mont Pelerin). La situation est donc avant tout un choix idéologique et non une fatalité. Cette idéologie imprègne également l'Europe à travers le traité de Maastricht qui paralyse la politique fiscale par la règle de l'unanimité.

Le plan d'action qu'ils proposent comprend en préalable des mesures pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable résultant de la mondialisation libérale. Ce préalable s'articule en quatre axes : exemplarité, coordination, mesures défensives et sanctions. L'exemplarité consiste pour chaque pays à faire payer à ses grandes entreprises les impôts au taux du pays sur l'ensemble des bénéfices mondiaux. Il s'agit de réclamer la différence entre le taux préférentiel d'un pays et le taux national. Ceci est possible en utilisant les déclarations d'impôt pays par pays rendues obligatoires dans le cadre de l'OCDE en 2016. La coordination débouche-rait sur l'adoption, dans le cadre du G20, d'un taux-plancher d'impôt sur les sociétés de 25 % pour les multinationales. Les mesures défensives s'appuieraient sur un mécanisme de répartition des bénéfices des multinationales au prorata de leur chiffre d'affaires par pays et la taxation, dans chaque pays, de cette même proportion de leur bénéfice mondial. Autre solution, calculer la différence entre les impôts payés par la multinationale et ceux résultant d'un taux de 25 %, ventiler ce « déficit fiscal » au prorata des chiffres d'affaires dans chaque pays pour un impôt de rattrapage. Ces procédés sont facilités par le fait que les informations sur les bénéfices et

les ventes des multinationales s'échangent automatiquement, en 2019, entre deux mille paires de pays selon l'OCDE. La sanction consisterait à taxer toutes les transactions avec les paradis fiscaux non coopératifs. De plus, il faudrait mettre la fiscalité au centre des traités commerciaux internationaux et conditionner leur signature à l'adoption de mesures de régulation fiscale.

Après s'être prémuni contre les conséquences néfastes de la concurrence fiscale déloyale, les États-Unis sont invités par les auteurs à taxer vigoureusement plus les riches. La première question est de savoir jusqu'où aller. Ils se réfèrent pour cela à John Rawls (Théorie de la Justice 1971) qui postule que les inégalités ne sont acceptables que lorsqu'elles améliorent les conditions de vie des catégories les plus démunies. Il s'agit alors de maximiser les recettes fiscales afin de financer les politiques publiques redistributrices. En prenant appui sur les travaux de l'économiste Franck Ramsay (qui mesurait l'incidence de la taxation sur les assiettes fiscales élastiques), ils concluent que le taux marginal supérieur qui maximise les recettes fiscales auprès des plus riches est de 75 % (ce qui revient à un taux moyen de 60 %).

Pour consolider ces recettes, ils préconisent par ailleurs de créer une autorité anti-optimisation. Elle serait automatiquement avisée lors de toute mise sur le marché d'un produit d'optimisation fiscale et les qualifierait d'acceptables ou pas. De plus, elle examinerait les pratiques des autres pays et pourrait recommander au gouvernement des sanctions envers ceux qui seraient déloyaux. Bien entendu toutes les catégories de revenu y compris les plus-values seraient taxées au même taux.

Autre réforme importante, l'intégration de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés : l'impôt sur les sociétés payé au prorata des actions détenues serait déductible de l'impôt sur le revenu dans lequel seraient

réimposés les bénéfices des actions, avant IS. Ce mécanisme inciterait les grandes entreprises, selon les auteurs, à payer l'impôt sur les sociétés aux États-Unis afin de permettre sa déduction aux actionnaires américains. Pour éviter les problèmes ayant conduit à l'abandon de ce système que la France pratiquait sous le nom « d'avoir fiscal » avant 2004, les auteurs recommandent de recourir aux accords entre pays. De plus, afin d'éviter que les bénéfices non distribués soient moins taxés, les sociétés seraient obligées de distribuer tous les profits chaque année. Au total, la nouvelle taxation rapporterait 750 milliards d'euros.

Un impôt sur la fortune est également préconisé, au taux de 2 % au-delà de 50 millions et de 3,5 % au-dessus d'un milliard. Il serait assorti, afin de contrer l'argument du manque de liquidité, d'un mécanisme permettant de payer en nature c'est à dire avec des éléments du patrimoine possédé (des actions par exemple), que l'administration revendrait ensuite.

Avec un chapitre intitulé ironiquement « dépasser Laffer », les auteurs incitent à aller encore beaucoup plus loin et à instaurer des taux confiscatoires à partir de l'argument suivant : « L'extrême richesse comme les émissions de gaz à effet de serre impose une externalité négative au reste de la société. » L'objectif n'est plus de financer mieux les politiques publiques, c'est de réduire le revenu et le patrimoine des ultra-riches. Leur situation en effet ne profite pas à la société, les études réalisées sur la base de la période Reagan montrent que la théorie du ruissellement ne fonctionne pas. Les américains moyens n'ont pas profité de l'accroissement rapide des revenus et du patrimoine des ultra-riches. Pour la moitié inférieure de la population américaine, le revenu moyen par adulte est inférieur de 11 % (avant impôts et transferts) à celui des Français qui, en outre, travaillent moins. L'espérance de vie des américains a baissé en

2017 pour la troisième année consécutive, elle est inférieure de deux ans à celle des autres habitants de l'OCDE. Les auteurs en concluent que des taux de 90 % pour le revenu et de 10 % sur la fortune seraient alors justifiés afin de « déconcentrer la richesse ».

Enfin, ils insistent sur la nécessité de créer un État social aux États-Unis, c'est à dire essentiellement de financer par l'impôt les dépenses de santé et d'éducation. Dans un pays où la santé est très coûteuse et où 14 % de la population adulte n'a pas de couverture santé, c'est une véritable priorité. Mais ils précisent aussi que le financement ne doit pas être assuré par la TVA, impôt régressif, mais bien par une autre innovation fiscale qu'ils nomment « l'impôt sur le revenu national ». Ce prélèvement à caractère proportionnel s'ajoute à l'impôt sur le revenu progressif évoqué ci avant. Il ressemble à la CSG mais s'en distingue aussi car, curieusement, ils en excluent les dividendes, les pensions de retraite ou tout autre transfert social (allocations chômage). Au taux de 6 % il rapporterait dix points de revenu national dont six iraient à la santé publique, un à la garde d'enfants, un demi à l'enseignement supérieur et le reste pour « abolir » les taxes sur les ventes.

En conclusion les auteurs présentent leur site internet sur lequel chacun pourra tester les incidences des réformes préconisées sur sa situation personnelle et où on pourra voir les effets de réduction des inégalités à long terme.

3-Un diagnostic argumenté sous réserve de quelques nuances

Le diagnostic est clair, percutant et solidement argumenté : la mondialisation actuelle et son contexte de concurrence fiscale appuyé sur le développement des paradis fiscaux favorise une croissance rapide des revenus et des patrimoines des 1 % les plus riches de la population des États-Unis et à un degré

encore plus fort les 0,1 % supérieurs, au détriment de la moitié inférieure de la population, aux revenus stagnants et aux conditions de vie qui se dégradent (santé et espérance de vie notamment). L'accumulation de l'avoir entre les mains des ultra-riches n'entraîne aucun effet positif pour le reste de la population et, outre que cela soit injuste, c'est néfaste à la société.

Avec beaucoup d'optimisme frisant parfois la méthode Coué, les auteurs, face à cette situation, avancent des remèdes simples : retaxer les plus riches sous diverses formes avec une progressivité rejoignant les plus hauts taux observés dans l'histoire et redistribuer ce nouvel argent public en politiques publiques au bénéfice des plus défavorisés. Et pour éviter l'évasion fiscale accrue qui pourrait tenter les cibles de cette politique, mettre toute la puissance des États-Unis dans une action internationale offensive et défensive contre les paradis fiscaux. C'est là que la particularité de la situation américaine se manifeste : il n'est pas irréaliste de penser que si les États-Unis voulaient appliquer toutes les mesures préconisées contre la concurrence fiscale déloyale, ils le pourraient. Ils ont déjà montré qu'ils étaient capables de « tordre le bras » à qui leur résisterait, en jouant de la double menace de l'interdiction d'exercer aux États-Unis et des sanctions infligées par la justice américaine, tant en amendes colossales qu'en peines de prison pour les dirigeants. Justice assez largement instrumentalisée en outil de domination économique, à travers les transactions avec les procureurs qui, à travers le dollar, exercent un véritable pouvoir attractif mondial. Même si des signes encourageants existent, par exemple l'application en France de la directive européenne DAC, imposant aux sociétés une obligation de communication et de transparence sur les montages fiscaux transfrontaliers, pour peser véritablement sur la mondialisation financière, il faudrait une

Europe autrement plus unie et solidaire qu'elle ne l'est.

Quelques imprécisions parsèment l'ouvrage : ainsi il n'est pas précisé que la compétence des fermiers généraux se limitait aux droits indirects (page 56), la vision de l'historique de la TVA est partielle et la critique de cet impôt excessive. Il manque aussi une réflexion critique sur les méthodes d'évaluation de la fraude qui est quand même un indicateur à suivre de près quand on veut mettre en place un programme tel que celui qui est proposé. La proposition du cadastre financier aurait mérité un approfondissement : que faire face aux achats-revente à la vitesse électronique ? Interdire la spéculation, décréter que la participation au capital d'une entreprise, comme un mariage, doit bénéficier d'une certaine stabilité comme le proposait Keynes.... Mais ce sont là péchés véniels, la question essentielle est celle de la transposition à la France.

4- En France, des perspectives pour un système fiscal plus redistributif

En France même si les 1 % les plus favorisés ont profité de la mondialisation, les inégalités n'ont pas du tout atteint le niveau d'outre atlantique. De plus, la redistribution, tant par les effets strictement monétaires (impôts et allocations) que par les services publics gratuits (éducation, santé) a un effet beaucoup plus marqué qu'aux États-Unis, notamment quand on mesure son impact global avec le coefficient de Gini. Enfin, un État social aux frontières sans cesse élargies maintient la pauvreté en dessous d'un seuil bien inférieur.

Pour autant, l'ouvrage n'est pas dénué d'intérêt car le système français de prélèvements obligatoires pêche gravement par son manque de progressivité. Le système fiscal français a perdu toute logique. La grande revendication des cahiers de doléance était d'établir l'égalité devant l'impôt et celle-ci sera

donc la grande ambition de la Révolution française. Plus d'un siècle plus tard, l'adoption de l'impôt sur le revenu progressif, a introduit l'idée d'une redistribution par l'impôt, donc l'égalité par l'impôt. Mais cette inflexion est restée en pratique très modeste. On est très loin de se donner les moyens d'atteindre la limite théorique de la redistribution définie par l'indice de Hoover ! Cet effet limité est dû à la faible part de l'IR dans le PIB (3 % contre une moyenne européenne de 11 % et 25 % au Danemark), et l'importance des cotisations sociales associées à un impôt sur le revenu proportionnel (la CSG).

Pourtant si l'on utilise l'indice de GINI avant redistribution, il est de 0,485 et près redistribution : de 0,288 ce qui est une performance égalisatrice sensible. Il y a donc une redistribution mais elle est le fait principalement des transferts par les dépenses (0,180 sur un écart de 0,197) et non par les prélèvements (0,017).

Mais surtout, la structure de notre barème d'impôt sur le revenu ne correspond donc pas véritablement à un objectif d'égalité par l'impôt. Il n'est même pas cohérent avec une logique d'égalité des sacrifices devant l'impôt (L'impôt est plus dolosif en portant sur le nécessaire que sur le superflu, il est donc justifié de mettre des taux de plus en plus élevés sur le superflu). Il est impossible d'expliquer au citoyen le pourquoi de taux à décimales, les écarts de taux et de tranches incohérents dans leur progression et surtout le brusque arrêt de la progressivité à 150 000 euros qui est à peine le seuil élevé de la classe moyenne. On voit bien par contre que ce barème ne produit qu'un effet de redistribution entre la classe moyenne et la tranche à 0 %. Un barème si incohérent et si écrasé ne garantit aucunement l'égalité des sacrifices devant l'impôt mais il ne produit pas plus pour autant de l'égalité par l'impôt.

Si on y ajoute deux phénomènes, celui de « l'assiette trouée » par les dépenses fiscales

et celui des pertes dues aux « passagers clandestins » (grâce notamment aux paradis fiscaux), qui tous deux profitent surtout aux revenus et patrimoines les plus élevés et les plus diversifiés, on débouche sur une telle reconstitution des privilèges que l'on pourrait dire de la France actuelle ce que Tocqueville appliquait à l'ancien régime :

« L'impôt avait pour objet non d'atteindre les plus capables de le payer, mais les plus incapables de s'en défendre ». Cette situation mine le consentement à l'impôt.

Pour résumer, l'égalité devant l'impôt, grande conquête de la Révolution française, est le véritable fondement de notre système de consentement à l'impôt. L'idée d'égalité par l'impôt, s'est introduite à la suite du long débat de la mise en place, un siècle plus tard de l'impôt progressif sur le revenu mais elle est restée incantatoire et utopique. Pourtant, cela ne condamne pas une véritable progressivité fondant notre mythe historique de l'égalité devant l'impôt par la théorie de l'égalité des sacrifices. La réforme sur la base de ce concept doit permettre de faire face à l'érosion du consentement à l'impôt résultant d'une pression fiscale record sur les classes moyennes (le « tiers payant »!), rendue insupportable par le sentiment qu'il n'y a plus égalité devant l'impôt à cause de la reconstitution des privilèges par l'érosion internationale de l'impôt pratiquée par les plus riches, et l'abus des dépenses fiscales, distribuées comme des prébendes aux groupes de pression les plus remuants. Dans ce contexte il peut paraître justifié de rétablir, comme le réclament les auteurs de l'ouvrage, une taxation à l'impôt sur le revenu, dépassant les 75 % pour les 0,1 % les plus riches (autour d'un million d'euros de revenus par an) et une tranche à 50 % pour les 1 % (autour de 250 000 euros par an). De plus, l'idée d'un impôt sur la fortune véritable et non pas sur l'immobilier des classes moyennes aurait du sens comme les auteurs le

préconisent mais en l'adaptant à la situation française (au-delà de 10 millions d'euros).

Mais cette évolution se heurterait à notre conception de l'État de droit qui borne les élans démocratiques dans d'étroites limites.

Pour adhérer à la thèse des auteurs, il faut considérer l'impôt non pas comme une contrainte au regard de la liberté individuelle-c'est la justification énoncée dans la Déclaration des droits de 1789- mais comme expression de la souveraineté populaire et donc expression d'une liberté collective sans limites. L'impôt peut ainsi devenir un outil destiné à faire disparaître toutes les « aristocraties » qui pourraient confisquer cette souveraineté au peuple. Dans cette optique, la progressivité doit être poussée à l'extrême. Ainsi, Clémence Auguste Royer, dès le milieu du XIXe siècle, opte clairement pour la progressivité qui assume l'objectif redistributif et égalisateur de cette modalité d'imposition en écrivant dans une brillante formule « L'impôt progressif est la conséquence logique de l'aristocratie, il ne doit disparaître qu'avec elle, comme elle avec lui » ! La France n'est plus engagée dans cette voie. Des auteurs comme Gérard Mairat défendent la thèse que le principe de souveraineté aurait engendré le totalitarisme dans les tentatives de refonder un peuple par l'opposition à un bouc émissaire. Cela justifierait l'instauration de bornes aux excès de la souveraineté populaire et imposerait une certaine conception de l'État de droit. La politique alors, sans disparaître totalement, est étroitement bornée dans un champ délimité par le juge qui est le véritable souverain par son interprétation de ce droit immanent. Cette situation est déplorée par ceux qui pensent que nous serions en train de vivre une opposition entre États de droit et démocraties (Thèse d'Éric Zémour). Selon eux, la France s'est enfermée dans cette impasse qui a confisqué la souveraineté au peuple. Le Conseil constitutionnel a considéré en 1993 que la progressivité de l'imposition globale du

revenu des personnes physiques était certes un principe à valeur constitutionnelle mais il en délimite maintenant les limites puisque il a annulé des modifications législatives aboutissant à des impositions jugées confiscatoires car elles dépassaient un taux de 70 %, en additionnant plusieurs types d'imposition. Tout cela, ainsi que le culte du vice de forme qui coupe les ailes à l'action administrative, ou le fait de vider de leur

substance des lois répressives sur la fraude au nom d'une conception de la liberté qui arrange bien les fraudeurs et leurs défenseurs, conduit généralement à émousser les armes fiscales de l'administration

Aller dans le sens des auteurs de l'ouvrage nécessiterait donc de réinstaurer un contexte où le principe de souveraineté ne serait pas borné et mis en tutelle au nom de l'État de droit.

Corona, mondialisation et dérèglement du monde

Pr. Abdelmourhit Benmessaoud TREDANO : Professeur de science politique et géopolitique
Université Mohamed V
CAHIERS LIBRES n°7 -2020

Le coronavirus n'est pas traité ici que comme déclencheur d'un processus et révélateur d'une crise multidimensionnelle que connaît présentement l'humanité.

La mondialisation, non plus, n'est pas examinée comme un mode de production et de distribution des richesses et une forme d'organisation de l'économie mondiale mais plutôt sous l'angle des effets dévastateurs qu'elle a générés et continue à le faire.

Les effets des deux, conjugués, conduiraient éventuellement à un changement de paradigme dans le monde actuel, notion entendue, selon Edgard Morin dans un ouvrage très récent, comme " signifiant le principe d'organisation de la pensée, de l'action, de la société, bref de tous les domaines de ce qui est humain".

Seulement si une prise de conscience universelle est réalisée.

Et à l'auteur de la complexité et de l'approche du penser global des phénomènes d'ajouter : « je pense également que la gestation d'un nouveau paradigme se fait dans la douleur et le chaos, sans pourtant qu'on soit certain qu'il puisse émerger et s'imposer. Un changement de paradigme est un processus long, difficile, chaotique se heurtant aux énormes résistances des structures établies et des mentalités ».

Le contenu de cet essai est au carrefour de l'économie, du politique, de la géopolitique, des rapports de compétition entre les Etats et des groupes d'Etats, bref du devenir de l'humain ...

L'état actuel du monde, marqué par l'incompréhension totale, des déchirures de tous ordres, des guerres identitaires, le positionnement des puissances, est sous le coup de nombreuses et nouvelles menaces.

Elles font peser sur le monde, selon certaines thèses, la menace d'une fin terrifiante !

Pourquoi et comment on en est arrivé là ?

L'origine du dérèglement et les moyens de dépassement

Mondialisation débridée, islam radical et violent, "choc des civilisations" ou suivant l'heureuse formule d'Amine Malouf de leur épuisement , tentation des puissances à vouloir tout accaparer, émergence de nouvelles puissances et leurs revendications relatives, somme toute légitimes, à un monde différemment organisé... Ce cocktail de facteurs constitue, en fait, à la fois les raisons de déclenchement et les conséquences qui en découlent.

Au regard de tous les dégâts occasionnés par le mode économique et de pensée dominant, les menaces qui en découlent et pèsent sur le monde, que faire pour faire éviter à l'humanité un avenir apocalyptique ?

Il n'y a pas de recettes magiques. Tout ce qu'on peut espérer c'est, par la réflexion des uns et des autres, de parvenir à explorer des pistes devant créer chez l'humain un sentiment d'espoir, de sérénité et de quiétude et surtout la conviction qu'un monde différent est possible !

Il faut d'abord commencer par réformer la démocratie là où elle existe.

L'installer là où elle n'arrive pas à s'ancrer.

La démocratie dans la misère n'est pas concevable. Le développement sans la participation des citoyens peut paraître difficilement réalisable.

Toute la question est de savoir comment concilier entre la nécessité démocratique et l'impératif du développement ? Comment les conjuguer au niveau local et global ?

Plus par un processus de persuasion et d'adhésion que par des contraintes, coercitions et violences guerrières exercées par les puissances étrangères.

On connaît suffisamment les conséquences désastreuses, occasionnées par ce type d'interventions en Irak (2003) et en Syrie depuis 2011, pour ne pas les condamner et les repousser comme modalité de gestion de crise.

Les enjeux politiques, géopolitiques, les intérêts liés au pétrole, aux réseaux de Gazoduc (le cas de la Syrie), à la sécurité d'Israël et à l'émergence de la puissance iranienne ont davantage motivé l'ingérence occidentale qu'une volonté de démocratisation globale !

L'unicité de l'humain

Partant du constat de l'unicité de l'humain et des limites de la planète et des risques de sa dévastation par une tentation infinie et malade de production, il serait souhaitable, nécessaire, voire impératif d'explorer les pistes de réflexion suivantes :

- Substituer l'idée de choc des civilisations (Samuel Huntington) à celle non pas de la coexistence mais d'une imbrication et d'une osmose fécondes entre elles, voire pour une culture de l'empathie.

- Penser l'organisation du monde ensemble n'est pas une vue d'esprit mais une nécessité impérative :

En effet, l'idée de la gestion commune du monde s'impose plus que jamais, tout en évitant la formule de Jacques Attali d'un gouvernement mondial, dont la finalité n'est pas au-dessus de tout soupçon.

L'organisation du monde en plusieurs puissances mondiales avec la coexistence de puissances régionales, chargées concomitamment d'assurer la sécurité et la coopération dans leurs régions respectives...

Un monde à la Georges Orwell (sous sa forme chinoise ou nord-coréenne) doit faire l'objet d'un débat (entre efficacité des régimes autoritaires et fragilité des régimes démocratiques face aux crises) et céder, peut-être, le pas à un monde où la confiance et la sérénité doivent prévaloir.

Il faut faire en sorte pour dépasser l'équation de Noam Chomsky, déclinée entre domination du monde ou sauvetage de la planète.

Le monde de demain se construit aujourd'hui.

Bref, toutes les pistes et propositions prospectives suggérées peuvent permettre à l'homme de retrouver son humanité et au monde sa normalité.

Il faut faire en sorte que le monde ne se décompose pas en tribus qui se font des guerres d'extermination ; la guerre de tous contre tous (Hobbes) n'est pas une fiction.

Une organisation nouvelle du monde est d'autant plus nécessaire que les prémices d'une guerre totale entre la puissance dominante (USA) et la puissance aspirante (Chine) se profileraient à l'horizon.

La guerre économique ayant marqué l'année 2019/20 entre les deux géants en est le signe précurseur.

" Penser autrement la croissance et la chose économique est devenue, depuis quelques temps déjà, une nécessité impérative ; elle passe, entre autres, par un traitement nouveau des deux équations homme /machine et homme /environnement. Les rapports qu'ils connaissent et les tendances qui s'en dégagent doivent être repensés pour une meilleure vie pour ne pas dire tout simplement la survie de l'homme. L'homme est, en effet, au terme d'une ère civilisationnelle et au seuil d'une nouvelle. Mais pour que celle-ci soit prometteuse et porteuse d'espoir, les rapports entre les pôles civilisationnels doivent changer car ils sont sur une mauvaise pente".

En effet «...ce que l'humanité sait faire de meilleur est perverti par ce qu'elle sait faire de pire –tel est le paradoxe de notre temps. » disait l'académicien Amin Maalouf.

Si on ne prend pas garde, le chaos tant redouté ne sera pas pour des générations lointaines mais, sans jouer les Cassandre, il sera pour demain.

Ainsi, l'idée d'une civilisation de l'empathie, préconisée par Jerémy Rifkin, est une piste à creuser : « l'homme est condamné à remodeler sa conscience ; nous devons parvenir au cours de ce XXIème siècle à un état d'esprit proche de l'empathie universelle, qui témoignera de l'aptitude de notre espèce à survivre et à prospérer ».

Covid-19 : le monde d'après est déjà là...

Josep Borrell : Haut Représentant de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité.

Revue Politique Etrangère -2020 -2

L'imprévisible crise du COVID-19 pose, à plusieurs niveaux, des questions fondamentales. Elle questionne la forme actuelle de la mondialisation, et l'idéologie néo-libérale qui l'a jusqu'ici accompagnée. Elle interroge une gouvernance mondiale en panne, dépassée par les égoïsmes nationaux, et les tentations de fermeture. Elle appelle à la mobilisation des instruments de résilience des démocraties, et d'une Union européenne qui joue son avenir, en particulier dans la confiance des peuples.

Me voyant porter un masque dans les rues désertes de Bruxelles ou en traversant les couloirs vides de la Commission, il m'est difficile de faire abstraction du sentiment de sidération qui m'étreint. D'autant que où que l'on soit, la sidération est là, clairement visible. Visible place Saint-Marc à Venise, vidée de toute présence humaine alors que les poissons reviennent dans une lagune à la transparence retrouvée. Visible à Jérusalem, où l'église du Saint-Sépulcre a fermé ses portes un Vendredi Saint, pour la première fois depuis la Peste noire de 1349. Visible aux États-Unis, où le chômage a augmenté de 20 millions en 4 semaines. Visible enfin en Espagne et en Italie, où l'on ne dénombreait déjà pas moins de 45 000 morts fin avril.

Choc sanitaire au départ, le COVID-19 est devenu très vite un choc économique et social totalement inédit. Cet arrêt qui confine chez eux plusieurs milliards d'individus, aucun économiste n'aurait pu l'imaginer. Ses conséquences iront donc bien au-delà de ce que l'on a pu connaître en 2008.

La prévision et la décision

La première question qui se pose - bien qu'elle ne soit guère utile à la résolution du problème - est celle de savoir si cette pandémie était évitable ou si elle s'apparente au fameux « cygne noir » dont a parlé Nassim Taleb¹. Ce dernier confère à ce « cygne noir » trois attributs : la sidération, car rien dans le passé ne laissait entrevoir un tel événement ; le choc extrêmement violent qu'il provoque ; enfin, la rationalisation de ce qui se passe. La nature humaine a toujours besoin d'inventer des explications a posteriori, pour rendre son présent explicable et prévisible. Or selon Taleb, les « cygnes noirs » sont imprévisibles tant par leur durée que par leurs conséquences. Dès lors, ils nous empêchent de faire confiance à un quelconque modèle pour sortir de la crise. Ceci dit, Taleb estime que le COVID-19 n'est pas un black swan, précisément parce qu'il était prévisible².

Il n'a pas tort. Le rapport de 2008 du National Intelligence Committee mentionnait le risque d'une « maladie respiratoire virulente, nouvelle et très contagieuse pour laquelle il n'y aurait pas de traitement ». Le président Obama avait évoqué ce risque. En 2018, dans une conférence à la Massachusetts Medical Society consacrée au centenaire de la grippe espagnole, (qui n'avait d'espagnole que le nom, et causa la mort de 50 millions de personnes, soit 2 % de la population mondiale de l'époque), Bill Gates suggéra que la prochaine catastrophe mondiale prendrait la forme d'une pandémie causée par un virus hautement infectieux se propageant

rapidement au monde entier et que nous ne serions pas préparés à affronter.

De fait, depuis des années les spécialistes des maladies infectieuses nous alertent sur l'accélération du rythme des épidémies. Depuis vingt ans, c'est le troisième nouveau coronavirus de type beta, susceptible donc de franchir la barrière des espèces, qui émerge. Il n'est donc pas inutile de se demander pourquoi la communauté internationale ne s'y est pas bien préparée, et comment elle pourra s'y préparer à l'avenir. À l'évidence le COVID-19 ne sera pas le dernier de son espèce.

Pourtant, une fois dépassé l'effet de sidération, il nous faut évaluer les conséquences de l'événement en évitant deux écueils. Celui de tirer des conclusions trop hâtives, compte tenu de l'incertitude qui entoure cette crise. Et celui de succomber au piège de la sidération en concluant trop vite que tout va changer. Dans l'histoire des sociétés humaines, les grandes ruptures sont toujours précédées de signes ou d'événements annonciateurs. Et les grandes crises sont généralement des accélérateurs de tendances. C'est pourquoi la manière la plus prudente de penser les conséquences du COVID consiste à identifier la manière dont cette crise peut amplifier des dynamiques déjà à l'œuvre. Quelles sont-elles ? J'en vois trois :

- L'avenir de la globalisation et du néolibéralisme,
- l'évolution de la gouvernance mondiale,
- la résilience de l'Union européenne et des systèmes politiques européens démocratiques face à la gestion de risques graves et imprévus.

Ce sont ces trois dynamiques qui vont définir les contours du monde d'après, un monde qui, d'une certaine façon, est déjà là.

L'avenir de la globalisation et du néolibéralisme

Cette pandémie ne marquera pas la fin de la globalisation. Mais elle remettra en cause un certain nombre de ses modalités, et de ses présupposés idéologiques, dont notamment le fameux triptyque néolibéral : ouverture des marchés, recul de l'État, et privatisations. Cette remise en cause était déjà engagée avant même le début de la crise. Elle s'accroîtra après.

Dans la dernière décennie, la mondialisation s'est amplifiée grâce à la mise en place de chaînes de valeur de plus en plus nombreuses et étendues. Ces chaînes permettent de décomposer la fabrication d'un bien dans différents lieux pour minimiser les coûts de production. Le tout sans grande difficulté, compte tenu de l'effondrement du coût des transports et du développement des télécommunications. La digitalisation de l'économie a amplifié ce mouvement, qui a profité à beaucoup de pays émergents, et notamment à la Chine qui a ainsi capté une large partie de la production textile, de l'électronique grand public ; mais également à l'Inde dans d'autres industries comme la pharmacie. À Wuhan, où la pandémie est née, plus de 300 des 500 plus grandes firmes mondiales s'étaient installées. Cette extension des chaînes de valeur, et l'extrême facilité avec laquelle elles pouvaient être mises en place, a naturellement nourri l'idée qu'il n'y avait plus de problème d'offre tant celle-ci était abondante au niveau mondial. Du coup, les flux tendus se sont substitués aux stocks. Le recours au stockage est presque devenu une pratique antiéconomique. Même les États qui s'étaient les mieux préparés au risque pandémique ont fini, au fil des années, par baisser la garde. Après la crise, les chaînes de valeur ne vont bien évidemment pas disparaître car leur intérêt économique demeure considérable. Mais on assistera à une remise en cause partielle de cette dynamique, à travers trois modalités.

La première consistera à diversifier les sources d'approvisionnement dans le domaine

sanitaire. L'ampleur de notre dépendance vis-à-vis de la Chine pour l'importation d'un certain nombre de produits est énorme, particulièrement pour les masques et les tenues de protection (50 %). Par ailleurs, 40 % des antibiotiques importés par l'Allemagne, la France ou l'Italie le sont de Chine, qui assure la production de 90 % de la pénicilline consommée dans le monde. Aujourd'hui, pas un gramme de paracétamol n'est produit en Europe. La création d'un inventaire, ou d'une Réserve stratégique des produits essentiels permettrait ainsi de se prémunir au niveau européen contre les pénuries, et de s'assurer de leur disponibilité sur l'ensemble du territoire européen. La création du programme européen RescUE, destiné à répondre à ce risque notamment à travers la mutualisation des moyens, est à cet égard un premier pas. À cette fin, on devra limiter la dépendance des pays exportateurs de chaque produit essentiel, afin qu'aucun pays ne puisse être à l'origine d'une fraction trop importante des importations de ce produit.

Il faut se protéger, mais se protéger ce n'est pas succomber au protectionnisme. Se protéger, c'est éviter que face à des chocs comme celui que nous subissons, nous nous trouvions dans une situation d'extrême vulnérabilité face à des fournisseurs étrangers. Car la mondialisation n'est pas faite de simples réseaux fluides aux- quels tout le monde aurait accès, mais de nœuds stratégiques dominés par certains acteurs, qui peuvent les contrôler ou les bloquer à leur avantage en cas de crise .

La seconde modalité prendra la forme d'une relocalisation d'un certain nombre d'activités au plus près des lieux de consommation. On va certainement aller vers des chaînes de valeur plus courtes, ce qui peut parfaitement coïncider avec les impératifs de lutte contre le changement climatique. Cela entraînera probablement un renchérissement du coût des produits. Mais il faudra accepter l'existence d'un arbitrage entre impératif de

sécurité et recherche du coût minimum pour le consommateur. À la faveur de cette crise, nous devons prendre conscience du fait que les intérêts du citoyen doivent primer sur ceux du consommateur. Le Japon, pays très ouvert sur le plan commercial, et qu'on ne saurait suspecter de protectionnisme, est le premier pays à avoir lancé un plan explicitement destiné à financer le retrait des entreprises japonaises implantées en Chine, ce pour les relocaliser soit dans l'archipel nippon soit dans d'autres pays asiatiques. Il faut engager en Europe une réflexion sur ce sujet, en cassant la logique de silo qui nous empêche d'avoir, à propos de certains sujets, une vision stratégique d'ensemble. Il ne s'agit pas de reconstituer en Europe des filières qui ont été délocalisées, mais il y a certainement des segments stratégiques qui doivent plus que jamais rester chez nous, et que nous avons délocalisés pour des raisons financières ou environnementales.

Plus fondamentalement, il nous faut avoir le sens des priorités. Ne serait- il pas plus judicieux d'avoir désormais plus d'activités au Maghreb ou en Afrique plutôt qu'en Asie ? Non qu'il faille opposer tel espace à tel autre. Mais aujourd'hui la priorité et l'intérêt bien compris de l'Europe sont que sa périphérie immédiate se développe vite et bien. Au moment où nous parlons de développer des partenariats stratégiques avec l'Afrique, nous nous devons donc de voir dans quels domaines ils peuvent prendre forme, et se mettre en place. Et les médicaments sont clairement l'un d'entre eux. Plusieurs études en attestent. Notre intérêt politique est de ne pas trop dépendre de puissances qui peuvent, d'une façon ou d'une autre, nous faire payer un jour le prix de notre dépendance.

Enfin, la troisième modalité consistera probablement à utiliser des procédés technologiques alternatifs comme la généralisation de la production en 3D ou les robots pour contenir les risques de délocalisation. En Italie, on a réussi à

fabriquer des valves pour appareils de soins respiratoires intensifs avec une imprimante 3D très rapidement et à un coût très bas.

Ceci étant dit, s'il est absolument indispensable que chacun en vienne à rechercher pour soi une plus grande sécurité sanitaire, il est non moins indispensable de veiller à ce que ce processus ne débouche pas sur un protectionnisme qui commencerait avec les produits sanitaires pour s'étendre de proche en proche à l'ensemble des activités jugées essentielles par chaque nation. Il faudra donc veiller à trouver un nouveau point d'équilibre pour prévenir un mouvement protectionniste généralisé qui déboucherait sur une dépression mondiale. Ceci est très important pour l'Europe, qui est de toutes les régions du monde la plus dépendante vis-à-vis du commerce mondial, et à ce jour la plus affectée par le ralentissement économique.

Nous savons fort bien que la frontière entre la crise que nous vivons et la dépression généralisée qui nous guette est extrêmement fragile. Et ceci vaut encore plus pour les pays du Sud, où la pandémie ne s'est pas encore pleinement propagée mais où les dégâts risquent d'être considérables. Bref, il nous faut inventer les modalités d'une nouvelle mondialisation, pouvant trouver un nouvel équilibre entre les avantages incontestables de l'ouverture des marchés et de l'interdépendance, et les impératifs de souveraineté et de sécurité des États. Il existe peu de moments dans l'histoire des sociétés où celles-ci ont l'occasion de se repenser, car elles sont trop souvent prises dans le tourbillon des urgences du quotidien. Là, nous avons pour ainsi dire l'opportunité d'observer un moment d'arrêt, qui doit nous aider à réfléchir sur nous-mêmes.

De ce point de vue, il est clair que nous ne saurions répéter l'erreur de 2009, où après avoir enregistré une baisse des émissions des gaz à effet de serre la croissance de ces mêmes émissions est de nouveau repartie à la hausse, comme si de rien n'était. Ce remake, nous

ne pouvons-nous permettre de le rejouer : l'épidémie que nous traversons n'est pas tombée du ciel. Les animaux sauvages ne sont pas coupables de la pandémie. Ce qui produit la pandémie, c'est la déforestation, la perte d'habitat naturel des animaux sauvages, la réduction de la biodiversité, la surexploitation des ressources qui met les espèces sauvages au contact de populations humaines très denses. Cette crise est la marque indiscutable de la sur-charge de nos écosystèmes. Une crise qui nous revient donc en boomerang. De ce fait, il est impératif que la lutte pour la préservation de la biodiversité soit plus que jamais intégrée comme une composante majeure de la lutte contre le changement climatique. Dans ces conditions, il n'est pas exagéré de parler d'une nouvelle mondialisation, tant les dés-équilibres économiques, sociaux et environnementaux qui se sont multipliés ces dernières décennies se révèlent insoutenables.

La mondialisation va donc changer de visage. Celui de l'État aussi, tant son recul a été au cœur de l'idéologie néolibérale. On voit bien avec cette crise que la demande spontanée d'État s'accroît, et que les pays à forte protection sociale sont mieux armés pour affronter la crise que ceux qui laissent leurs concitoyens affronter seuls le marché. Le fait que l'Europe ait recours au chômage partiel plutôt qu'aux licenciements pour affronter le recul forcé de la production est révélateur de la spécificité du modèle européen. Mais l'État ne saurait être un État obèse, qui s'occupe de tout y compris de la production de masques. Il faut réhabiliter sa capacité stratégique à anticiper et à préparer la société à affronter des défis de ce type. Les États qui ont le mieux géré la crise sanitaire depuis trois mois sont ceux où la puissance publique est la mieux organisée. C'est la qualité de l'État qui compte, et pas seulement sa taille.

Réhabiliter le rôle stratégique de l'État sera une priorité de l'après crise. Mais cet effort ne sera pas facile à conduire en Europe, qui repose sur

un mix entre des États-nations et un Marché unique. Les impératifs de mise en place du Marché unique ont conduit à assimiler toutes les protections à des obstacles à la construction de ce marché. De sorte que si les États européens se sont progressivement déprotégés pour permettre au Marché unique de se construire, l'Europe, elle, a oublié de se protéger collectivement. D'où notre intérêt - bien tardif - pour les enjeux liés à la réciprocité dans l'accès au marché notamment. Heureusement, les choses ont commencé à changer, et cette crise peut accélérer le changement de cap. On évoque désormais en Europe un meilleur contrôle des investissements étrangers, et les distorsions de concurrence venant d'États non européens. On est également en train de reconsidérer les aides d'État. La Commission européenne vient d'ailleurs d'assouplir les règles en la matière. On ne peut pas continuer à se préoccuper des distorsions intra-européennes et négliger celles de nos concurrents extra-européens.

L'Europe doit cesser d'être offerte au reste du monde. Mais le chemin est encore long. L'attribution récente par la Chine des licences pour la 5G a mis en évidence la marginalisation des opérateurs européens. Nokia et Ericsson n'ont par exemple obtenu récemment que 11,5 % du marché chinois, contre 25 % pour la 4G. Or Huawei détient de son côté déjà 30 % du marché européen pour la 5G. Par ailleurs, il nous faut d'ores et déjà nous prémunir contre la tentation de groupes étrangers de profiter de la baisse des actifs pour prendre le contrôle de sociétés européennes. Il faudra là encore tirer les leçons de cette crise, qui montre le caractère asymétrique de nos rapports avec la Chine, et mettre en œuvre les instruments permettant d'y mettre un terme. Or la difficulté, pour l'Europe, vient du fait qu'il faut à la fois tenir compte des impératifs du Marché unique et de l'existence d'États-nations, dont les intérêts et les traditions ne sont pas toujours convergents. Si nous avons tardé à mettre en place un

mécanisme de contrôle des investissements étrangers, c'est que certains États estimaient que les opportunités offertes par certains marchés émergents étaient trop importantes pour être sacrifiées sur l'autel d'un contrôle plus strict des investissements venant de ces mêmes marchés. Mais lorsque ces mêmes États se sont aperçus qu'ils pouvaient, à leur tour, être victimes de prises de contrôle étrangères dans des secteurs stratégiques, ils ont changé d'avis. Aujourd'hui même, un certain nombre d'États traditionnellement libéraux comme les Pays-Bas réclament une évaluation plus poussée de ces investissements étrangers, pour s'assurer qu'ils ne bénéficient pas de subventions d'États. Tout ceci pour dire que l'Europe ne peut pas être la seule région du monde à respecter les règles de la concurrence, quand les autres s'abstiennent de le faire.

La crise du COVID va mettre en évidence le fait que la globalisation accroît la vulnérabilité des nations qui ne prennent pas les précautions nécessaires pour assurer leur sécurité au sens large. Tout ceci doit donc conduire l'Europe à donner corps et force à l'idée d'autonomie stratégique, dont on voit bien qu'elle ne saurait se limiter au domaine militaire. Cette autonomie stratégique doit se construire autour de six grands principes que je voudrais énoncer ici :

- Réduire notre dépendance non seulement dans le domaine sanitaire mais dans celui des technologies de demain, comme les batteries ou l'Intelligence artificielle.
- Prévenir une prise de contrôle de nos activités stratégiques par des acteurs extérieurs à l'Europe, ce qui suppose que ces activités soient clairement identifiées en amont.
- Protéger nos infrastructures sensibles contre les cyber-attaques.
- Éviter que la délocalisation de certaines activités économiques, et la dépendance qui en

découle, portent un jour atteinte à notre autonomie de décision.

- Étendre le pouvoir normatif de l'Europe aux technologies de demain, pour éviter que d'autres ne l'exercent à nos dépens.

- Prendre le leadership dans tous les domaines où le déficit de gouvernance mondiale conduit à la destruction du système multilatéral.

Réhabiliter la gouvernance mondiale

Tout ceci m'amène naturellement à l'idée de gouvernance mondiale, dont je mesure au fil des jours les carences. Ces dernières années c'était l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qu'il était de bon ton de critiquer.

Désormais, c'est l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui est dans la ligne de mire, et ce au moment où nous avons le plus besoin d'elle. Le Conseil de sécurité n'a pas pu s'accorder sur une résolution sur le COVID-19 faute d'un accord entre les États-Unis et la Chine. C'est une réalité inédite, puisque même durant la guerre froide les États-Unis et l'URSS étaient parvenus à se mettre d'accord pour favoriser la recherche d'un vaccin contre la polio. Le G7 n'est pas plus parvenu à se mettre d'accord sur un texte, un État voulant qualifier le COVID-19 de « virus chinois »... On assiste à un véritable blame game entre États-Unis et Chine, qui éclaire en réalité un déficit de leadership mondial. Cette situation contraste singulièrement avec ce que l'on avait connu dans les années 2000 avec la mise en place du Plan mondial contre le Sida, ou la mobilisation contre le virus Ebola, ou au moment de la crise financière de 2008. On pourrait certes arguer qu'une épidémie ne relève pas en soi des prérogatives du Conseil de sécurité, mais l'argument ne serait pas convaincant. Dans deux cas précités (Sida, Ebola), le vote fut unanime au Conseil de sécurité. Et cette unanimité a favorisé la mobilisation. Un récent projet de texte proposé par l'Estonie n'a pu être voté, certains

États n'acceptant pas que le texte insiste sur la nécessaire transparence dans le reporting de la crise, principe jugé attentatoire à leur souveraineté.

Le fait que, pour la première fois depuis la création des Nations unies, une pandémie n'entraîne pas de consensus constitue un bien mauvais présage. Cette situation résulte à la fois des désaccords entre États et du désintérêt de certains d'entre eux pour tout leadership international. Tout ceci est extrêmement préoccupant, car on sait bien qu'une coordination internationale forte peut faire la différence. Elle peut permettre de faire connaître les bonnes pratiques, proposer des standards internationaux pour le contrôle des voyageurs dans les aéroports par exemple, mettre en commun des ressources pour les tests et la recherche de vaccin - plutôt que de chercher à capter à l'avantage d'un seul pays le produit de recherches prometteuses -, créer des partenariats pour la production de tous les produits et équipements indispensables à la lutte contre la pandémie...

Cet impératif de coopération va être tout aussi évident au moment du déconfinement. Si chaque État lève le confinement seul, dans son coin, on se retrouvera face à des difficultés considérables. Il faut donc se mettre d'accord pour éviter un chaos mondial qui affecterait de nouveau les échanges internationaux. Le seul domaine où la coopération internationale a très bien fonctionné depuis le début de cette crise est celui de la coopération entre les Banques centrales. Le fait que leur action soit autonome et indépendante des rivalités traditionnelles entre États expliquant probablement cette réussite.

Il faudra bien sûr, plus tard, évaluer ce qui a été bien fait, ou mal fait, au début de la pandémie. Mais l'heure est à la mobilisation, pas à la polémique. De ce point de vue, l'annonce par le président Trump d'une suspension provisoire du financement

américain à l'OMS, au prétexte qu'elle aurait cherché à masquer les défaillances chinoises, est regrettable.

Cette crise a sans conteste exacerbé la relation sino-américaine, et révélé les dangers qu'un conflit multidimensionnel entre ces deux États faisait peser sur la sécurité internationale. Comme me l'a fait remarquer le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies Antonio Guterres, la sortie de la crise exige une coordination étroite entre les États-Unis, la Chine et l'UE. Mais si cette crise venait à exacerber, plutôt qu'à intensifier, la tension sino-américaine, le rôle de l'Europe deviendrait encore plus crucial. Elle devrait notamment éviter que les effets de cette rivalité se répercutent négativement sur un certain nombre de régions du monde, notamment en Afrique, qui aura besoin d'un vrai soutien financier pour faire face à la pandémie qui se profile.

L'annonce par le G20 et le Fonds monétaire international (FMI) d'un moratoire sur la dette des pays les plus pauvres va certainement soulager bien des États. Mais elle n'est à l'évidence pas suffisante. C'est sur l'annulation de cette dette qu'il faut travailler, entre tous les bailleurs de fonds y compris la Chine. Et les pays à revenus intermédiaires seront aussi touchés, et auront besoin d'aide, comme le rappellent bon nombre de dirigeants et économistes d'Amérique latine.

La solidarité en Europe même

Ceci étant, si nous voulons être exemplaires, et surtout crédibles, nous devons montrer à nos peuples que nous pratiquons chez nous d'abord la solidarité que nous prêchons à l'échelle internationale. Bon nombre de mesures ont été prises par les États européens pour prévenir l'effondrement de leurs économies. Des plans de relance ont été engagés, et ceci va dans le bon sens. Mais nous sommes encore loin de la mise en place d'un ensemble européen solidaire. Et nous devons par ailleurs éviter que les plans

nationaux de relance ne portent atteinte au Marché unique. En effet, si les entreprises d'un pays bénéficient d'un plan national de soutien beaucoup plus fort que chez leurs concurrents, elles risquent au sortir de la crise de prendre un avantage décisif, et d'aggraver ainsi les déséquilibres économiques au sein du Marché unique. Les déséquilibres Nord/Sud déjà existants avant la crise pourraient s'accroître après elle. Ce qui ne serait pas sans conséquences sur l'adhésion des peuples au projet européen. Et pour l'heure, il est clair que les mesures fiscales adoptées par les gouvernements pour aider le système productif sont beaucoup plus importantes en Allemagne qu'en Italie ou en Espagne

Le COVID-19 a par ailleurs révélé l'une des principales faiblesses de l'union monétaire : l'absence de fonction de stabilisation budgétaire pour l'ensemble de la zone euro, « ce qui entraîne une surcharge de la politique monétaire à des fins de stabilisation et un dosage inapproprié des politiques⁶ ». Or si la pandémie constitue bien un choc symétrique de par ses origines, il est très asymétrique dans ses conséquences. Ses coûts énormes seront inégalement répartis, tant au plan social qu'au plan territorial.

La Commission européenne et la Banque centrale européenne (BCE) ont rapidement réagi à cette crise. Sur le plan humanitaire, la Commission a assuré un travail de coordination remarquable qui a permis le rapatriement de 500 000 ressortissants européens qui se trouvaient en dehors de l'Union. Sur le plan économique, l'Eurogroupe, après avoir tenu la plus longue réunion de son histoire, a ouvert de nouvelles lignes de crédit du Mécanisme européen de stabilité (MES). Des crédits dont personne ne semble avoir besoin, ou vouloir - l'Espagne, et l'Italie de façon encore plus claire, ont annoncé ne pas avoir l'intention de les utiliser... Nous revivons ainsi les mêmes débats intergouvernementaux sur la façon d'organiser la solidarité européenne qui

avaient retardé la réponse à la crise de l'euro - une crise pour laquelle nous avons payé le prix fort, économiquement et socialement.

Nous revivons donc la même confrontation entre le Nord et le Sud. Et nous sommes à nouveau contraints de constater les limites de la solidarité européenne : nous ne sommes pas encore une union politique, ni même une véritable union économique et monétaire, en dépit d'indéniables progrès.

Pour rendre cette solidarité effective, on parle beaucoup d'un « plan Marshall », une référence positive pour les Européens. Mais en dehors du fait qu'on ne peut plus espérer l'arrivée d'un M. Marshall venant de l'autre rive de l'Atlantique, ce plan était historiquement destiné à reconstruire un continent complètement détruit. Or, aujourd'hui, même si nous comparons la pandémie à une guerre, on constate qu'il n'y a pas de destruction de capital physique. Après un tremblement de terre, on reconstruit les infrastructures et les capacités de production. Ce n'est pas le problème aujourd'hui. Notre problème est de nous concentrer sur la satisfaction des besoins immédiats des systèmes de santé, de fournir des revenus à ceux qui ne peuvent pas travailler, et d'accorder des garanties et des reports de paiement aux entreprises pour éviter la faillite du système productif. Tel est l'urgence d'aujourd'hui.

La résilience des démocraties

Cette crise constituera aussi une épreuve politique pour les systèmes démocratiques européens. Comme toujours, ce sont les crises qui révèlent aux sociétés leurs forces et leurs faiblesses. D'ores et déjà se mettent en place des narratifs politiques pour préparer l'avenir. Trois narratifs sont en concurrence : le populiste, l'autoritaire qui le rejoint sur bien des points, et le démocratique.

Le narratif populiste devrait a priori être fortement affecté par cette crise, celle-ci mettant en évidence l'importance de la rationalité, de l'expertise, du savoir. Autant de principes brocardés et rejetés par les populistes qui identifient tout cela aux « élites ». Il est en effet difficile de continuer à parler de post-vérité lorsque l'on sait comment on est infecté, quels sont les groupes à risque, et quelles mesures il convient de prendre préventivement pour combattre l'épidémie. Mais les populistes peuvent invoquer la responsabilité de l'étranger dans la diffusion du virus. Ils peuvent aussi s'en prendre à la globalisation, traditionnel bouc émissaire de tous les problèmes. Ils peuvent, dans le même ordre d'idées, préconiser un plus grand contrôle des frontières et profiter de cette occasion pour accentuer leur hostilité à l'immigration. Le populisme fait preuve d'une grande plasticité. Il s'adapte à tous les contextes et peut aisément changer de cap puisqu'il ne s'embarrasse pas de distinguer le vrai du faux. Par ailleurs, dans un contexte anxiogène où dominent les peurs, les populistes seront toujours à leur aise. La tentation est grande de tirer avantage de cette situation exceptionnelle pour limiter les droits et libertés.

Nous pourrions dériver vers un autoritarisme digital, vers lequel certains États sont déjà clairement engagés. Cela, comme après le 11 septembre 2001, quand la lutte contre le terrorisme entraîna un recul des libertés individuelles. Orwell est déjà dépassé...

Le narratif autoritaire est proche du narratif populiste en ce que lui aussi cherche à simplifier les problèmes, et à les réduire à une explication centrale. Il considère que seuls les régimes autoritaires et centralisés peuvent vaincre l'épidémie en mobilisant toutes les ressources du pays. Mais nous savons que c'est faux. D'ores et déjà, nous savons que les pays qui ont le mieux réussi, pour le moment, à endiguer la crise sont des États démocratiques bien organisés.

Reste le narratif démocratique. C'est le plus difficile à construire, car les sociétés démocratiques reposent sur le doute, l'interrogation, la délibération, et la remise en question. Autant de facteurs qui nuisent à une action rapide et efficace, appuyée sur un récit clair et incontestable. Mais pour l'Europe, au fond, ce sont les peuples européens eux-mêmes qui, au sortir de la crise, livreront leur verdict sur la conduite de chaque État, et sur celui de l'Europe en général. À cet égard, il est fondamental que l'Union européenne apparaisse clairement comme un acteur pouvant faire la différence. Non qu'il doive se substituer aux États ; mais il peut amplifier leur action, pour donner du sens à ce qui est l'enjeu fondamental : la protection du modèle européen. Ce modèle n'ayant de valeur aux yeux du monde que si nous parvenons à promouvoir un modèle solidaire entre nos États membres. Et là nous sommes encore loin du compte.

Nous voici donc encore à un moment existentiel pour l'Union européenne. La manière dont nous le gérerons affectera la cohésion de nos sociétés, la stabilité de nos systèmes politiques nationaux, et l'avenir de l'intégration européenne. Le temps est à panser les plaies des crises précédentes, et non à les creuser. Pour ce faire, les institutions et les politiques européennes doivent pouvoir toucher le cœur et l'esprit des Européens. Et dans ce domaine il y a encore beaucoup à faire...

sont potentiellement les plus rentables, comment peut-on cibler les deux objectifs (antagonistes) à la fois ? Sur le plan organisationnel, qu'est ce qui pourrait justifier la création de cette nouvelle entité alors que le cœur de sa mission peut être remplie, moyennant quelques ajustements, par la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation ?

En résumé, nous avons compris qu'agir contre l'incertitude ce n'est pas faire de grandes annonces mais c'est être crédible en étant cohérent et clair. En fait, soit l'exécutif ne prend pas toute la mesure de l'intensité de la crise et du mal que peut générer le manque de visibilité des agents économiques sur l'économie et la société ; soit il s'est converti à l'ultra-libéralisme à la Hayek qui voit dans la montée de l'incertitude elle-même, un argument contre toute intervention publique au nom de l'existence d'un « ordre spontané ». Mais même là et en vue de réduire le champ de notre ignorance collective, à propos de ses convictions cette fois-ci, l'exécutif aurait dû les annoncer et les expliquer clairement.

En tout état de cause, avant de chercher à ancrer les anticipations, il serait opportun que les pouvoirs publics disposent d'une nouvelle enquête (permanente) ou d'un complément d'enquête existante permettant d'évaluer le degré de connaissance par les agents économiques des orientations de la politique économique au Maroc, l'influence des discours ambiants sur leurs décisions (la place des comportements mimétiques par exemple), et leur compréhension de la portée des mesures prises par le pouvoir public.