

Focus

- Forum Public-Privé - l'ouverture économique du Maroc : entre mythes et réalités (p 2)

Trésor public

- Comptes de l'État : l'entrée de la réforme comptable dans sa phase de maturité (p 5)
- Particularités de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables des collectivités locales (p 16)
- La comptabilité générale par destination de la dépense ou l'information sectorielle dans les comptes de l'État (p 22)

Finances publiques

- Le contrôle hiérarchisé de la dépense (p 30)
- Évasion fiscale - De quoi le paradis fiscal est-il le nom ? (p 38)
- Délocalisation, l'hydre fiscale? Reflets et perspectives de la vie économique (p 43)
- Ces administrations où les dépenses pourraient être réduites sans nuire à la qualité des services publics (p 50)
- Rapport de la Cour des comptes : les recommandations pour la gestion déléguée des services publics (p 54)
- Des circuits d'optimisation fiscale qui passent par l'Europe (p 56)
- L'avenir de la décentralisation (p 59)
- L'objectif national d'évolution de la dépense locale - Vers une loi de financement des collectivités territoriales? (p 67)

Politique économique

- Quel recadrage face à l'amplification des déficits ? (p 74)
- Budget 2015 : déficit budgétaire à la baisse (p 77)
- La ligne de précaution et de liquidité (LPL) du FMI (p 80)
- Emploi : en quoi la politique budgétaire peut aider (p 83)
- Statistique et Démocratie : à quoi servent les chiffres? (p 86)
- Quand les chiffres ne disent pas la vérité (p 90)
- Les indicateurs alternatifs sortent de la clandestinité (p 92)
- Une OMC embourbée (p 96)
- Maroc : Le FMI impose l'austérité (p 99)
- Qu'est-ce que l'illusion monétaire? (p 104)

Banque

- Comment les banques centrales financent les Etats (p 106)
- Taux de change au Maroc : La BM favorable à la flexibilité (p 111)
- Le piège de la liquidité (p 113)

NTIC-GRH

- Réformer le système de protection sociale (p 120)
- Synthèse du rapport réformer les retraites : Quelles solutions progressistes ? (p 123)
- Sept lois à connaître pour être plus efficace au travail (p 131)
- Les outils informatiques au service des auditeurs et contrôleurs internes (p 134)
- Archives publiques numériques : ad VITAM aeternam (p 137)
- Former les cadres de l'administration pour une bonne gouvernance économique (p 139)

Veille juridique

- Action paulienne et action oblique en droit marocain du recouvrement des créances (p 145)

Chronique

- La guerre des talents dans la fonction publique ? (p 149)

## FOCUS

### Forum Public-Privé-

### **l'ouverture économique du Maroc : entre mythes et réalités**

**9 mai 2014**

**ALLOCUTION – Mme Joumana COBEIN, Chef du Bureau IFC pour la région Maghreb – GROUPE BANQUE MONDIALE**

Permettez-moi en premier lieu de vous souhaiter la bienvenue pour cette journée de réflexion, co-organisée avec le Ministère de l'Economie et des Finances, sur les enjeux de l'ouverture économique du Maroc, et plus particulièrement de son ouverture au commerce international.

Le Maroc a fait le **choix décisif de l'ouverture**. Mais jour après jour, il semble douter des bénéfices de ce choix.

- Le Maroc ne s'est-il pas trop ouvert ?
- Ouvert trop vite ?

- Le pays s'est-il bien préparé à l'ouverture, que ce soit l'accession à l'OMC ou la signature d'accords préférentiels avec l'Europe, les Etats-Unis ou la Turquie, pour ne citer que ces trois exemples ?

Le Maroc ne devrait-il pas davantage **protéger un tissu industriel** qui s'affaiblit, **privilégier les entreprises marocaines**, notamment dans le cadre des commandes publiques, ou (comme je le lisais encore hier dans le journal) **introduire ses propres normes** aux échanges à l'image des normes européennes ?

Entre mythes et réalités, le **questionnement est légitime**. Mais il semble avoir perdu en clarté au fil du temps.

Notre ambition aujourd'hui avec ce Forum est donc modestement d'aider à la **compréhension et à la clarification des enjeux** afin d'éclairer les choix de politique économique à venir.

Mes collègues et les différents intervenants vont se pencher au cours de la journée sur des **thématiques importantes** liées à l'ouverture sur l'extérieur :

- quels ont été les effets de cette ouverture sur les équilibres macroéconomiques ?

- et la transformation structurelle du Royaume ?

- ou encore sur le processus de convergence règlementaire ?

Le Maroc a fait **d'énormes progrès** au cours de la dernière décennie pour ouvrir son économie aux marchés internationaux.

Les **barrières tarifaires et non-tarifaires** ont progressivement été réduites et les procédures de commerce extérieur ont été simplifiées. Les **infrastructures** liées au commerce se sont modernisées pour tous les modes de transport et le pays a engagé un **processus de mise à niveau** de ses règles douanières et autres modalités logistiques.

Au total, sur la période 2000-2013, le **volume des exportations** de biens et services s'est accru au rythme de **5.6 % par an**. Mais au-delà de ces **progrès**, permettez-moi, mesdames et messieurs, dans ces quelques mots d'introduction de revenir sur les fondamentaux du choix de l'ouverture.

**Pourquoi l'ouverture ?**

Partout dans le monde, l'ouverture est une **condition nécessaire** du développement mais, malheureusement, nulle part, elle n'est une condition suffisante : telle est la source du **malentendu et le risque de confusion** qui parfois se développent.

### L'ouverture est avant tout une opportunité.

Une **opportunité** offerte aux **entreprises** pour acquérir les nouvelles technologies, pour renforcer leur productivité, pour réaliser des économies d'échelle, pour produire plus efficacement, et pour développer des avantages comparatifs et accéder à des nouveaux marchés en créant des emplois durables et de qualité.

### L'ouverture est aussi une opportunité offerte aux consommateurs et citoyens marocains pour accéder à un choix plus large de produits et services à des prix plus compétitifs.

L'ouverture offre donc de nouvelles opportunités tant aux producteurs qu'aux consommateurs et représente un facteur **d'émergence des classes moyennes**, notamment à travers de nouveaux métiers plus valorisants.

Et le Maroc est le témoin de cette évolution, si l'on en juge par le succès des métiers du Maroc tournés vers l'international dans les secteurs du textile et du cuir, des industries agro-alimentaires, de la transformation des produits de la mer, des industries électriques et électroniques, de l'automobile, l'aéronautique, de l'offshoring et des technologies de l'information et de la communication, sans oublier bien sûr les produits agricoles développés dans le cadre du Plan Maroc Vert. Bien évidemment, **l'offre exportable** de ces secteurs reste trop souvent **limitée** mais l'ouverture du pays a permis l'émergence de ces nouvelles réalités

industrielles. Si l'ouverture est une opportunité, elle n'est pas pour autant une garantie de succès.

Et là est le second point fondamental. Sans une **politique macroéconomique rigoureuse**, et notamment une gestion saine des finances publiques et de la monnaie, les déficits extérieurs ne peuvent que se creuser. La **responsabilité** n'est alors pas imputable à l'ouverture en tant que telle, mais à **l'insuffisance de politiques d'accompagnement**.

Et il en va ainsi pour l'ensemble des politiques qui ont un **impact sur la compétitivité** du Maroc et sa capacité à développer une offre exportable concurrentielle.

Je pense à la gouvernance économique, au climat des affaires, à la réglementation du marché du travail, à la formation et à l'éducation des jeunes, mais aussi à la politique de change.

Pour transformer l'opportunité de l'ouverture en une réalité tangible pour l'ensemble des Marocains et Marocaines, il n'y a à ma connaissance aucune recette miracle mais la nécessité de poursuivre un **effort soutenu de réformes** souvent difficiles.

Le **Groupe de la Banque mondiale** entend rester un **partenaire privilégié** pour accompagner le Maroc dans ce processus de **transformation structurelle** et faire en sorte que le pays tire les meilleurs bénéfices possibles de l'intégration économique.

A ce titre, nous **avons renouvelé** la semaine dernière à Washington la **stratégie de partenariat** avec le gouvernement du Maroc pour les années 2014-2017.

En guise d'illustration de ce partenariat, je ne citerai que le Prêt de Politique de Développement pour le Programme

d'Appui à la Compétitivité Economique du Royaume qui est actuellement mis en œuvre et qui vise précisément à soutenir des réformes transversales qui portent sur l'amélioration du climat des affaires, l'approfondissement des politiques liées au commerce et à la facilitation des changes, et le renforcement de la gouvernance économique.

**En conclusion**, permettez-moi de vous souhaiter à nouveau la bienvenue ainsi qu'une journée riche en échanges fructueux sur les **enjeux et défis de l'ouverture économique** du Maroc dans les années à venir. Avec le Ministère de l'Economie et des Finances, nous avons rassemblé de **nombreux experts nationaux et internationaux** de renom pour débattre de ces questions et, pour reprendre le thème de ce Forum, aider à faire le tri entre mythes et réalités s'agissant de l'ouverture économique du Maroc et de ses effets.

(Je vous remercie de votre attention.)

#### **Afrique - Partenariat public-privé (PPP) : le Maroc ouvre la voie** (Le Point 15/02/2015)

La nouvelle loi relative aux contrats de partenariat public-privé a été adoptée et attend la publication imminente de son décret d'application. Elle n'est donc pas encore entrée en vigueur, mais constitue un signal fort du Maroc par rapport aux partenariats public-privé. D'abord par rapport à son principal partenaire qu'est la France, où l'on observe un reflux des PPP depuis 2012. Ensuite par rapport aux pays africains, dont la caractéristique est un manque criant de réglementation en la matière.

#### **Un signal de modernisation de la commande publique**

Cette loi s'inscrit dans la lignée du mouvement de modernisation de la commande publique engagé depuis une dizaine d'années avec l'adoption d'une loi sur la gestion déléguée des services publics et réformes successives du code des marchés publics. Faut-il en rappeler l'objectif qui est de pallier le déficit d'infrastructures et d'équipements publics affectant plusieurs secteurs. En première ligne, le secteur des transports dont la mise à niveau nécessiterait, selon le ministère de l'Équipement et du Transport, un investissement de 600 milliards de dirhams (55 milliards d'euros) sur les vingt prochaines années.

#### **Un champ plus large**

Dans ce contexte, la nouvelle loi permet de confier à un partenaire privé une mission globale de conception, de financement, de construction, de maintenance et, le cas échéant, d'exploitation d'un ouvrage nécessaire à un service public. Le recours aux PPP est ouvert à l'État, aux établissements publics nationaux et aux entreprises publiques et doit donner lieu à une procédure d'appel à la concurrence respectant les principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement entre les candidats et de transparence, et devant permettre la sélection de l'offre économiquement la plus avantageuse. Dans certains cas particuliers définis par la loi, le contrat peut être conclu de gré à gré. Il convient également de relever qu'un opérateur peut soumettre spontanément un projet innovant sur le plan technique, économique ou financier, la personne publique demeurant libre d'y donner une suite favorable ou non.

#### **Un mode de rémunération et des garanties précis**

Une fois le contrat conclu, le partenaire privé est rémunéré par des loyers versés par la personne publique sur toute la durée du contrat ainsi que, le cas échéant, par des recettes perçues sur les usagers du service public et/ou prélevées dans le cadre d'activités annexes au projet de PPP, étant précisé que la loi prévoit un droit au maintien de l'équilibre économique du contrat en cas de survenance d'événements imprévus. Par ailleurs, le législateur marocain a introduit des dispositions destinées à protéger les intérêts des prêteurs. Ainsi, la loi prévoit la faculté pour la personne publique de procéder à la substitution du primo cocontractant par un autre partenaire privé (clause dite de step-in). Le partenaire privé peut également consentir, après accord de la personne publique, des sûretés et garanties aux organismes de financement sur les actifs du projet et sur les flux générés par celui-ci (par exemple, cessions des loyers versés par la personne publique au partenaire privé).

#### **Une orbite optimum**

En résumé, la loi n°86-12 introduit un certain nombre de principes et de mécanismes destinés à optimiser le partage des risques et à concilier les exigences respectives de la personne publique (qualité des infrastructures), du partenaire privé (sécurité juridique) et des bailleurs de fonds participant au financement du projet (bancabilité). Ainsi, le droit marocain de la commande publique présente désormais un cadre clair, cohérent et complet : aux côtés des marchés publics et de la gestion déléguée des services publics, les PPP sont de nature à faciliter la réalisation d'infrastructures de qualité déterminante pour la croissance du Royaume.

# TRESOR PUBLIC

## Comptes de l'État : l'entrée de la réforme comptable dans sa phase de maturité

David LITVAN, Contrôleur budgétaire et comptable ministériel près les services du Premier ministre, ancien Chef du service comptable de l'État.

François TANGUY, Chef du service comptable de l'État, Direction générale des finances publiques.

Gestion et Finances Publiques n° 11/12 novembre-décembre 2014

Depuis sa mise en œuvre de la LOLF, les comptes de l'État sont soumis à la certification par la Cour des comptes. Les comptes 2013 de l'État ont été certifiés par la Cour des comptes pour la huitième année consécutive.

L'exercice 2013 a marqué l'entrée de la réforme dans une phase de maturité et d'optimisation de la réforme comptable, même si celle-ci doit bien entendu être consolidée dans la durée. La Cour des comptes a ainsi souligné la "stabilisation" de la tenue des comptes dans l'environnement Chorus. L'opinion sur les comptes 2013 s'est traduite par une nouvelle certification avec réserves, la certification étant assortie de cinq réserves, qualifiées de « substantielles » par la Cour. Deux réserves qualifiées de non substantielles l'année précédente ont pu être levées cette année, la suppression de ces deux réserves ayant nécessité une action dans la durée. La diminution du nombre des réserves a marqué un nouveau progrès dans la bonne tenue des comptes. L'objectif est de poursuivre cette trajectoire en visant à diminuer l'intensité et le nombre des réserves au cours des

prochains exercices afin d'arriver en cible, à moyen terme, à une certification sans réserve.

Il faut souligner que la France est le seul État de la zone euro dont les comptes sont certifiés; elle fait partie, au plan international, des pays les plus en avance en matière de réforme comptable des États. La qualité de notre système de tenue des comptes publics est reconnue, qu'il s'agisse de la qualité de l'information financière, du dispositif de contrôle interne comptable ou de l'utilisation de systèmes d'information performants. La transparence des comptes de l'État contribue à conforter la confiance dans le système financier public. Cette confiance est essentielle, la situation des États étant examinée avec une attention croissante par le Parlement, les citoyens et les observateurs extérieurs.

Dans ce cadre, cet article vise à donner une vision synthétique de la situation financière et patrimoniale de l'État, ainsi qu'à souligner les travaux menés pour renforcer la qualité des comptes dans la durée. L'article cherche

aussi à situer la réforme comptable dans son contexte international, alors que des débats structurants ont été ouverts en 2013 sur les perspectives de mise en place de normes comptables du secteur public il l'échelle européenne. La réussite de la réforme comptable, menée en France en moins de 10 ans, est un atout pour valoriser dans le cadre de ces échanges notre modèle de tenue des comptes publics.

## Les faits caractéristiques de l'exercice 2013

Les faits caractéristiques sont retracés dans les comptes 2013. Pour l'exercice 2013, ils correspondent tout d'abord à la mise en place d'un outil public d'investissement et de financement, la banque publique d'investissement (BPI-Groupe). Les faits caractéristiques de 2013 portent ensuite sur la poursuite des engagements européens de solidarité financière. La France participe activement à la mise en œuvre de plans de soutien tant il l'économie qu'à la stabilisation de la zone euro avec la mise en place du Mécanisme européen de stabilité (MES). Le Mécanisme européen de stabilité (MES) est un mécanisme conçu comme pérenne. Il a pris le relais du Mécanisme européen de stabilisation financière et du Fond, européen de stabilité financière, qui étaient intervenus en situation de crise dans plusieurs programmes d'assistance (Irlande, Portugal et Grèce). Le Mécanisme européen de stabilité (MES) est une organisation visant à porter assistance aux États membres de la zone euro susceptibles de connaître des difficultés de financement. Cette aide est conditionnée au respect d'une politique

économique adoptée par l'État destinataire des fonds. La capacité de prêt du Mécanisme européen de stabilité (MES) est de 500 Md€ et repose sur son capital qui est de 700 Md€ (dont 80 Md€ de capital libéré et 620 Md€ de capital callable). Depuis sa création en 2012, le mécanisme européen de stabilité (MES) est intervenu dans le cadre de deux programmes d'assistance (l'Espagne en juillet 2012 et Chypre en avril 2013). Pour sa contribution au Mécanisme européen de stabilité (MES) le montant du capital appelé et versé par la France, en date du 31 décembre 2013, s'élève à 13 Md€ dans les comptes 2013. La France est également engagée à hauteur de 126 Md€, en engagements hors bilan, au titre du capital callable du Mécanisme européen de stabilité (MES)

La troisième catégorie de faits marquants de l'exercice est constituée par les engagements de l'État en faveur du Crédit immobilier de France, du soutien de l'État à l'UNEDIC, ainsi que du soutien de l'État au groupe PSA Peugeot Citroën. De nouvelles garanties de l'État ont été apportées et sont retracées dans les engagements hors bilan de l'État.

## Les comptes de l'État: une image actualisée de la situation patrimoniale

S'agissant du bilan, la situation nette comptable de l'État s'établit il -938 Md€ au 31 décembre 2013 {contre -892 Md€ en 2012}. Elle correspond à la différence entre l'actif de 969 Md€ (contre 948 Md€ en 2012) et le passif de 1907 Md€ (contre 1 839 Md€ en 2012)

Cette situation, qui conduit ainsi à présenter une situation nette négative pour les comptes de l'Etat, ne peut et ne doit naturellement pas être comparée à celle d'une entreprise en raison des spécificités de l'État, en particulier de l'absence de capital social et de l'impossibilité de valoriser l'actif incorporel que représente le droit de lever l'impôt.

D'ailleurs, les pays qui tiennent leur comptabilité en droits constatés (États-Unis par exemple) ont aussi, dans la quasi-totalité des cas, une situation nette négative.

L'actif de l'Etat (969 Md€) comprend tout d'abord des immobilisations corporelles et incorporelles (500 Md€) qui constituent, en masse, le principal poste à l'actif on y trouve notamment les actifs concédés (205 Md€), les infrastructures routières (131 Md€), le parc immobilier (58 Md€) et le matériel militaire. Les immobilisations financières (322 Md€) représentent, du point de vue des enjeux financiers, le second poste à l'actif elles incluent les participations de l'Etat et les créances rattachées.

Le passif de l'Etat (1907 Md€) est ensuite constitué essentiellement de 1481 Md€ de dettes financières (contre 1412 Md€ lors de l'exercice précédent). Les provisions pour risques et charges s'élèvent à 123 Md€ (contre 126 Md€ à périmètre constant lors de l'exercice précédent).

Le résultat comptable de l'exercice s'élève à -60 Md€ en 2013, soit une amélioration de +35 milliards par rapport

à l'exercice antérieur. Au plan budgétaire, l'exercice 2013 s'est achevé sur un déficit budgétaire d'environ -75 Md€ . Il faut rappeler qu'il existe, par construction, un écart entre le déficit budgétaire et le résultat comptable: le solde budgétaire retrace les dépenses et les recettes au moment de leur décaissement ou de leur encaissement; le résultat comptable de l'année reflète la situation patrimoniale de l'État en rattachant les charges et les produits à l'exercice qui les a vus naître dans une logique dite de « droits constatés ». L'annexe du compte général de l'État comporte un tableau de passage entre les résultats comptable et budgétaire. Pour 2013, le résultat comptable est meilleur que le résultat budgétaire, la principale différence portant sur les dépenses liées à des investissements, qui sont portés à l'actif en comptabilité générale (à hauteur de +21 Md€ sur l'exercice 2013).

### **L'annexe des comptes 2013 : une actualisation des engagements hors bilan et une nouveauté liée à une première information sectorielle**

L'annexe aux comptes de l'État fait partie des états financiers. Elle présente les changements de méthode et les options comptables retenues, ainsi que les notes sur le bilan et le compte de résultat qui détaillent le contenu des postes des états financiers. Elle précise la nature de l'information comparative retraitée. L'annexe intègre par ailleurs une note dédiée aux événements postérieurs à la clôture des comptes: elle retrace notamment les dernières interventions de l'État liées au soutien de la France en faveur des États européens.

Les engagements hors bilan sont présentés dans l'annexe. Un tableau de synthèse récapitule les engagements hors bilan de l'État, dont le total est proche d'environ 3 000 Md€. Les principaux engagements hors bilan portent sur les engagements de retraite au titre des fonctionnaires de l'État: ils sont évalués à 1302 Md€ au 31 décembre 2013. Les engagements hors bilan comprennent également les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis, notamment au titre de la dette garantie ou des garanties apportées par l'Etat, ainsi que les engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'Etat (subventions aux régimes de retraite, aides au logement, allocation aux adultes handicapés, revenu de solidarité active, etc.).

La lisibilité de l'annexe a été à nouveau renforcée en 2013 et a fait l'objet d'une nouveauté: une information sectorielle a été mise en œuvre pour la première fois, dans le cadre d'une nouvelle norme comptable. Cette information sectorielle découpe l'activité de l'Etat en sept grands secteurs : finances; dettes financières; défense; éducation et culture; collectivités territoriales; développement durable; justice, sécurité et autres missions régaliennes. Une information comparative retraitée existe par ailleurs sur deux exercices antérieurs, afin de disposer d'une chronique de données comparables. Dans un souci de transparence, une attention particulière est apportée à l'information financière au sens large. Au plan de la communication financière. La diffusion des comptes est accompagnée

de documents mettant en exergue les principaux faits marquants notamment au travers d'un rapport de présentation, qui indique les points et ratios clos, et d'un document synthétique de « quatre pages» qui résume les principaux chiffres.

La qualité de l'information financière fait ainsi partie des bonnes pratiques que l'on peut observer au niveau des États et des entités publiques.

### **La certification des comptes 2013 marque de nouveaux progrès**

La Cour des comptes a été chargée par la LOLF de la certification des comptes de l'Etat.

La certification n'est pas un commentaire de la situation financière et patrimoniale de l'État. Elle est une appréciation normée et étayée sur la fiabilité de la tenue des comptes, délivrée sur la base de vérifications réalisées conformément aux normes d'audit.

La Cour a certifié, au printemps 2014, pour la huitième année consécutive les comptes de l'Etat. La certification des comptes 2013 de l'État s'est à nouveau accompagnée de réserves. La certification a été assortie de 5 réserves, qui sont qualifiées de « substantielles" contre 7 réserves l'année précédente (dont 5 étaient qualifiées de substantielles).

Les deux réserves qui ont été levées portent, d'une part, sur le patrimoine immobilier de l'État et, d'autre part, sur les passifs non financiers. Ces deux réserves avaient été transformées en réserves non substantielles au cours de l'exercice précédent.

En France, les comptes ont été certifiés depuis la première année avec réserves. Au total, 13 réserves auront été levées depuis le premier exercice compte tenu des nouvelles réserves qui étaient apparues par ailleurs au cours des premiers exercices.

Le nombre de réserves est passé de 13 réserves substantielles en 2007 sur les comptes 2006 à 5 substantielles en 2014 sur les comptes 2013. La chronique de l'évolution des réserves est la suivante (cf. graphique ci-contre) : 13 réserves (comptes 2006), 12 réserves (comptes 2007), 12 réserves (comptes 2008), 9 réserves (comptes 2009), 7 réserves (comptes 2010), 7 réserves toutes substantielles (comptes 2011), 7 réserves dont 5 substantielles (comptes 2012), 5 réserves substantielles (sur les comptes 2013).

Pour la France, la nouvelle baisse du nombre de réserves au titre de l'exercice 2013 traduit une amélioration des comptes de l'État. Au cours du dernier exercice, le dialogue avec le certificateur a été constant et nourri. Selon la Cour: « En 2013, la dynamique d'amélioration de la qualité des comptes a été amplifiée, après avoir été relancée en 2012 à la suite du passage réussi des comptes de l'État dans le progiciel Chorus.

Les 5 réserves substantiel/es restantes portent sur les domaines suivants : le système d'information financière; les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne; les produits régaliens; les actifs et passifs du ministère de la Défense; les participations et autres immobilisations financières.

Ces réserves ont un caractère largement interministériel et " systémique ». Leur levée impliquera un travail important sur les prochains exercices et, dans certains cas (systèmes d'information en particulier), une mobilisation de moyens significative.

L'objectif est donc de poursuivre la diminution dans la durée de l'intensité et/ou du nombre de réserves, afin d'arriver à moyen terme à une certification sans réserve. Comme la trajectoire 2012/2013 l'a montré, la transformation des réserves substantielles en réserves simples, et/ou la levée partielle de réserves (32 parties de réserves ont été levées sur les deux exercices 2012 et 2013) peut constituer un point de passage vers l'objectif à terme d'une certification sans réserve. Les progrès doivent naturellement être consolidés et appréhendés dans la durée.

### **Le processus de certification est vertueux pour les comptes publics**

La comptabilité générale aide le Parlement, qui doit approuver les comptes, il analyse la situation financière et patrimoniale de l'Etat ainsi que le résultat de sa gestion; les comptes sont approuvés par le Parlement dans le cadre du projet de loi de règlement.

Dans ce cadre, la certification constitue pour l'Etat: un puissant vecteur de qualité comptable au plan interministériel: harmonisation des méthodes, accélération du déploiement du contrôle interne, hiérarchisation des sujets, sensibilisation des ministères à haut niveau à la qualité comptable. Une

plus grande qualité des comptes contribue également à faire de la comptabilité générale un outil d'aide à la gestion, l'anticipation des charges futures, l'appréciation de l'étendue des risques et engagements de l'État, une meilleure connaissance de l'actif et du passif de l'État. etc. Elle permet aux citoyens de disposer d'une information plus complète et plus fiable.

Au plan international, la certification des comptes renforce la crédibilité de l'image de la France aux yeux des agences de notation, des analystes financiers et des investisseurs.

La France reste le seul pays de la zone euro dont les comptes sont certifiés. Il faut souligner d'emblée que la France est le seul pays de la zone euro dont les comptes de l'État sont certifiés. Tous les pays en Europe ne sont d'ailleurs pas passés à un système de comptabilité en droits constatés, même s'il existe une tendance internationale et des échanges en Europe dans cette perspective.

Pour donner une illustration de la situation en Europe, l'Allemagne a une comptabilité qui reste orientée, au plan fédéral, sur la comptabilité de caisse, il en est de même des Pays-Bas. D'autres pays se sont engagés plus récemment dans une réforme en droits constatés; c'est le cas de l'Autriche par exemple. Des travaux ont été engagés toutefois au plan communautaire pour examiner les perspectives de convergence vers les droits constatés. Une directive de 2011, qui évoque la perspective d'un système cible en droits constatés, fait aussi référence à la nécessité de mise en place

d'un dispositif de contrôle interne et d'un audit indépendant.

Dans ce cadre, la question du référentiel normatif qui serait applicable en Europe est à l'étude.

La déclinaison des seules normes internationales IPSAS (dérivées des IFRS) en l'état pourrait toutefois faire question au regard de l'absence de cadre conceptuel et des spécificités des États (interventions, produits régaliens ...) qui doivent être prises en compte. Différentes options sont ainsi examinées. La perspective d'adoption de normes européennes du secteur public (EPSAS) est en particulier en cours de discussion avec la Commission européenne. L'objectif serait en ce cas que ces normes puissent aussi prendre en compte les pratiques des États membres déjà passés en comptabilité en droits constatés.

Au plan international, le processus de certification existe dans un nombre restreint d'États (États-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni notamment). Il faut relever la situation particulière des États-Unis qui s'est traduite par une non certification depuis plus de 10 ans, sans qu'il y ait semble-t-il des perspectives d'évolution à court terme: ainsi, la non certification initiale n'a pas permis de favoriser des progrès suffisants pour permettre de résoudre à brève échéance les difficultés soulevées (au titre de la Défense en particulier). Le Royaume-Uni a produit de son côté des comptes consolidés, certifiés avec réserves, après avoir eu initialement des comptes certifiés par agences ou départements. Dans le cas de l'Australie,

la certification a été d'abord assortie de réserves, dont le nombre a évolué à la hausse (de 2 à 9 réserves), puis à la baisse, avant de conduire à une certification sans réserve. Le Canada se trouve aussi dans une situation de certification sans réserve.

En France, dans le contexte financier qui a suivi la crise financière, la certification des comptes de l'État a contribué à donner une assurance supplémentaire sur leur qualité et leur sincérité. Elle constitue une garantie de transparence de l'information financière donnée vis-à-vis des citoyens, du Parlement, des partenaires européens de la France et des investisseurs. Le processus de certification des comptes de l'Etat par un auditeur extérieur est l'une des innovations importantes introduites par la LOLF. Les débats au Parlement sur l'approbation de la loi de règlement conduisent, de manière récurrente, à saluer le travail mené au titre de la certification des comptes.

Plus généralement, l'exercice 2013 confirme que la certification est un levier réel sur la qualité des comptes publics. Le processus de certification contribue en effet à un cercle vertueux pour une amélioration, dans la durée, de la qualité de l'information comptable et financière. Pour l'État, le nombre de réserves a été plus que divisé par deux depuis le premier exercice de certification. En ciblant l'opinion sur les points à améliorer en priorité, la certification conduit à une incitation à améliorer la qualité comptable. Ce processus s'est étendu fortement au cours de la période récente aux opérateurs de l'État, et connaît au-delà une extension dans le secteur public.

## Une stabilisation de la tenue des comptes dans Chorus

Au-delà des sujets strictement liés à la certification des comptes, les exercices 2012/2013 ont conduit à un tournant dans la conduite opérationnelle de la tenue des comptes de l'Etat.

En 2012, la bascule de la comptabilité dans Chorus a marqué la fin du déploiement de Chorus. Il s'agissait à la fois d'assurer la continuité des flux financiers et comptables dans le nouvel environnement et de permettre la reprise des données dans le nouveau système d'information en garantissant le caractère pleinement auditable. Cette bascule a pu être menée à bien et à conduit au printemps 2013 à la première clôture des comptes dans Chorus. Ainsi qu'à la première certification dans le nouvel environnement. Comme l'avait noté la Cour des comptes l'an dernier: « La mise en place du progiciel de gestion intégrée Chorus s'est achevée avec succès, mobilisant fortement l'administration afin de sécuriser les opérations réalisées à cette occasion et de valider les données qui y ont été transférées, au regard des exigences d'intégrité de l'information comptable".

Il faut bien sûr souligner que ce premier exercice dans Chorus a nécessité une mobilisation très forte du réseau comptable pour réussir les opérations de l'exercice comme les opérations d'inventaire. Une telle mobilisation était liée au caractère exceptionnel de la bascule comptable et de ses enjeux pour la continuité et la bonne tenue des comptes de l'Etat.

Pour 2013, et après la première clôture dans Chorus, l'objectif de l'exercice était d'anticiper davantage sur les opérations et de sécuriser la tenue des comptes dans Chorus. Plus de fluidité ; plus de sécurité: tels étaient les objectifs de l'exercice comptable 2013. De fait, comme on pouvait s'y attendre, les utilisateurs se sont appropriés de manière croissante le nouvel outil. Les contrôles renforcés menés tout au long de l'année et lors d'une clôture infra annuelle mi 2013, comme d'une " pré clôture » en date du 30 novembre 2013, ont permis de sécuriser la qualité des comptes. Dans le nouvel environnement, la reprise du bilan d'entrée d'un exercice sur l'autre se fait désormais de manière automatisée et sécurisée, ce qui permet de gagner plusieurs mois par rapport à la situation préexistante.

Ainsi, la Cour des comptes a relevé dans l'introduction de son acte de certification la stabilisation du système d'information financière de l'État: « Le cœur du système d'information financière de l'Etat [est] désormais stabilisé. il appartient à l'administration de consolider dans la durée les progrès accomplis en 2013 », Au titre de la réserve sur les systèmes d'informations, la Cour des comptes écrit plus loin: « Après la mise en place réussie l'an dernier de l'ensemble des fonctionnalités du progiciel comptable Chorus, l'exercice 2013 se caractérise par la stabilisation du cœur du système d'information financière de l'Etat. La tenue des comptabilités s'est opérée dans la continuité des travaux réalisés au cours de "exercice précédent. Elle bénéficie d'un meilleur niveau d'appropriation du progiciel, dont les possibilités devraient

contribuer il renforcer progressivement la qualité de la production comptable et en améliorer l'efficience ».

Ainsi, à partir de l'exercice 2013, l'Etat dispose d'un environnement informatique dont le cœur comptable et financier a été transformé et est stabilisé. Il s'agit désormais d'en exploiter l'ensemble des possibilités dans une logique d'optimisation et d'en sécuriser aussi la périphérie dans la durée (il existe en amont plusieurs systèmes d'information, qui transmettent une information à Chorus). C'est donc une nouvelle phase d'optimisation de la réforme comptable qui s'est engagée à compter de 2013 et qui s'étalera sur les prochains exercices.

### La poursuite dans la durée des travaux sur la qualité des comptes

Avec la remise des comptes 2013, la qualité comptable franchit une nouvelle étape. Il faut en rappeler au préalable le cadre. L'objectif de qualité des comptes publics a été fixé dans la LOLF en 2001 ainsi que dans l'article 47-2 de la Constitution qui dispose que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière »,

Pour répondre à cet objectif de qualité comptable. un nouveau décret relatif à la tenue de la comptabilité publique a été pris en 2012, cinquante ans après le décret de 1962 portant règlement de la comptabilité publique. Le nouveau décret précise les prescriptions

réglementaires en matière de contrôle interne comptable.

Des arrêtés d'application du décret de novembre 2012 ont été adoptés en 2013.115 se sont fondés sur une concertation forte avec la Cour des comptes. Parmi les arrêtés comptables, on peut en particulier évoquer: un arrêté fixant les conditions de dématérialisation des comptes des comptables et des documents comptables en application d'un protocole signé mi 2013 par les ministères financiers et la Cour des comptes; un arrêté précisant les conditions de contrôles sélectifs centrés sur les enjeux et sur les risques; et, enfin, un arrêté portant cadre de référence du contrôle interne comptable. Cet arrêté, en date du 31 décembre 2013, définit les conditions de déploiement dans la durée du contrôle interne comptable. Il consolide notamment le rôle en la matière du responsable de la fonction financière ministérielle, et les pratiques en vigueur en matière de cartographie des risques et de plans d'action ministériels.

Un rapport sur le contrôle interne comptable, diffusé avec les comptes de l'État, rend compte des faits marquants et des progrès enregistrés par l'administration, exercice après exercice. Un nouveau rapport a été diffusé au printemps 2014, avec les comptes de l'exercice précédent, pour évoquer les événements marquants en ce domaine au cours de l'exercice antérieur.

Pour être complet, il faut par ailleurs noter que le Parlement et la Cour des comptes sont également destinataires de rapports annuels des contrôleurs

budgétaires et comptables ministériels relatifs à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable de l'exercice écoulé. Ces rapports font en particulier état des travaux menés au plan comptable sur les différents périmètres ministériels. Ils sont transmis aux ordonnateurs principaux pour aider au diagnostic et à une logique d'amélioration continue de la fonction comptable partagée.

Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport de certification, l'objectif est désormais de renforcer l'effectivité et l'efficacité des dispositifs de contrôle interne dans la durée. Le plus grand cadrage réglementaire finalisé en 2013 est un gage en ce sens.

### **La réforme comptable en France: une valorisation au plan international**

La réforme comptable menée en France dispose au total de solides atouts pour être valorisée à l'international : une réforme d'ampleur menée en quelques exercices, un système avec une complémentarité entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale, le déploiement d'un dispositif de contrôle interne comptable et d'audit interne comptable, la transformation des systèmes d'information, une certification des comptes, un processus de normalisation des comptes efficace. Lors de la dernière phase de la réforme, la bascule réussie des comptes dans un nouveau système d'information comptable, conforme aux standards d'entreprise, consolide en particulier durablement la mise en œuvre de la

réforme comptable de l'Etat. Elle conforte aussi la valeur de référence croissante de la réforme comptable menée en France au regard des comparaisons avec d'autres pays.

Cette situation doit permettre de peser dans les débats internationaux qui s'accroissent, notamment en Europe (cf. encadré 5) concernant l'adoption et l'évolution des normes comptables publiques. En France, le modèle consiste à la fois à s'appuyer sur les règles comptables des entreprises, mais aussi à prendre en compte les spécificités du secteur public comme les produits régaliens (les impôts), les interventions (transferts aux entreprises et aux ménages), ou nos systèmes de retraite publics par répartition. Il s'agit donc d'un modèle qui vise un certain équilibre. C'est le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) qui est à l'œuvre pour déterminer et faire évoluer les normes du secteur public en France. Au plan international, un corpus de normes internationales du secteur public se développe au travers de normes IPSAS. Mais celles-ci dérivent très directement des normes internationales des entreprises, les IFRS, sans prise en compte nécessairement suffisante des spécificités du secteur public. Le corpus des IPSAS reste par ailleurs encore incomplet (absence de cadre conceptuel en particulier). Dans ce contexte, la reconnaissance croissante du modèle français est importante, au regard du caractère très structurant des normes, en vue des débats sur le cadre des systèmes de comptabilité publique.

Pour conclure, la réforme comptable de l'État s'est poursuivie et « amplifiée » en 2013 selon les termes de la Cour des comptes. Les conditions de tenue des comptes dans le nouveau système d'information, Chorus, ont été stabilisées. La certification des comptes 2013 de l'État a traduit de nouveaux progrès avec une levée de deux réserves. Par ailleurs, le cadre réglementaire a été précisé en 2013 avec la parution des arrêtés d'application du nouveau décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Le cadre de référence du contrôle interne comptable a été en particulier défini, ce qui contribuera à asseoir l'objectif de qualité des comptes et son effectivité dans la durée.

Pour autant, des marges de progression existent et doivent être explorées. L'une de ces marges réside dans le processus même de clôture des comptes. Une clôture infra-annuelle a été mise en place, qui permet de lisser un certain nombre de contrôles sur une situation arrêtée au 30 juin.

Une pré-clôture a également été expérimentée. Par ailleurs, il conviendra de poursuivre les efforts pour mieux valoriser et mieux faire connaître les comptes de l'État. C'est ce qui contribuera à donner à la réforme comptable une partie de son sens et de sa justification.

Dans le cadre de la démarche stratégique de la Direction générale des finances publiques, la qualité croissante des comptes publics est un levier pour favoriser une meilleure gestion publique. Avec le succès de sa réforme comptable, désormais entrée dans sa phase de maturité, la France dispose de solides atouts pour que la modernisation du système comptable soit valorisée au plan

international. La réussite de cette modernisation comptable constitue un facteur de confiance dans la solidité financière et la qualité de la tenue de nos comptes publics.

# TRESOR PUBLIC

## Particularités de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables des collectivités locales

Luc SAÏDJ Professeur d'université honoraire  
Gestion et Finances Publiques n° 7/8 juillet-août 2014

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables des collectivités locales est souvent présentée comme une simple transposition aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics d'un régime général, fixé par l'article 60 de la loi 63-156 du 23 février 1963 modifiée et ses décrets de mise en œuvre, appliqué à des comptables qui sont des comptables de l'Etat (même s'il ne s'agit pas toujours de comptables de la DG Fip, et dont les obligations sont fixées par un règlement général, actuellement le décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (RGBCP), en ses articles 17 à 20.

La vision est évidemment incomplète car existent des dispositions spécifiques aux collectivités locales, fixées notamment par les parties législative et réglementaire du Code général des collectivités territoriales (CGCT) et du Code des juridictions financières (CJF).

Si ces textes n'opéraient qu'une simple transposition du régime général, on ne pourrait évidemment faire état de véritables particularités du régime applicable aux comptables locaux, les différences avec le régime applicable aux autres comptables étant purement formelles.

Mais tel n'est pas toujours le cas, car les textes spécifiques aux collectivités locales

emportent parfois des différences de fond (donc « substantielles ») par rapport au régime appliqué aux comptables de l'Etat ou (à un degré moindre) des établissements publics nationaux, qu'il s'agisse de l'étendue ou de la mise en jeu de la responsabilité.

### I-L'étendue de la responsabilité

Pour s'en tenir à un exposé simplifié, les différences concernent aussi bien le paiement des dépenses que la perception des recettes.

#### A- le paiement des dépenses

S'agissant du paiement des dépenses, le comptable local doit, comme tout autre comptable public, éviter à la fois une insuffisance des contrôles, qui engagerait sa responsabilité, et un excès de contrôle, qui rendrait illégal un refus de paiement.

#### 1-L'insuffisance des contrôles

Mais les contrôles que doit effectuer le comptable local sont plus nombreux que ceux prévus par le régime général, ce qui accroît d'autant l'étendue de la responsabilité encourue. Aux contrôles imposés à tous les comptables publics par les articles 19,2° et 20 du RGBCP 2012, l'article L.1617-3, al. 1<sup>er</sup>, du CGCT (article qui a, lui, valeur législative) ajoute, en

effet des contrôles à opérer par le comptable local puisque celui-ci doit refuser de déférer à un ordre de réquisition dans trois cas spécifiques:

L'insuffisance de fonds disponibles, ce qui est au demeurant fort logique puisque, à la différence de la trésorerie de l'État. La trésorerie locale n'est pas illimitée (l'art 195,5' du RGBCP 2012 prévoit d'ailleurs un contrôle de ce type pour les opérateurs publics de l'Etat - régis par le titre III du RGBCP - dont la trésorerie est encore parfois plus limitée ... ) ;

l'imputation de la dépense sur des crédits irrégulièrement ouverts, ce qui oblige donc le comptable à vérifier la procédure d'ouverture, de virement ou de report de crédits de façon à s'assurer, conformément aux termes des instructions administratives, que les crédits ont été "préalablement prévus par un acte budgétaire pris par l'autorité compétente»; l'exercice n'est en général pas très difficile (par exemple, l'exécutif ne peut ouvrir des crédits à la place du conseil), mais dans certains cas, il pourrait se situer aux confins du contrôle de la légalité ordinaire

le caractère exécutoire des actes qui fondent la dépense (actes non soumis, alors qu'ils devaient l'être, au contrôle de légalité, actes ayant fait l'objet d'un sursis à exécution, d'un retrait, d'une abrogation, ce qui peut alors entraîner des situations juridiques plus complexes (s'agissant par exemple du caractère exécutoire de certains contrats) et provoquer une jurisprudence relativement fournie (du Juge des comptes).

En sens inverse, on peut cependant relever un (relatif) amoindrissement du contrôle au niveau local puisque la règle habituelle est qu'une dépense ne peut

être payée en l'absence de "justification du service fait. (RGBCP, art. 20,1 ') alors qu'un comptable local 1 peut, certes, suspendre le paiement en l'absence de cette justification, mais ne peut, aux termes de l'article L.1617-3 du CGCT refuser de déférer à un ordre de réquisition qu'en cas d'« absence totale de justification du service fait » (l'article D.1617-20 du CGCT précisant qu'« il n'y a pas absence totale de Justification du service fait [...] Lorsque l'ordonnateur établit, sous sa responsabilité, une attestation certifiant que le service a été fait et justifiant le droit au paiement correspondant ».

## 2-L'excès de contrôle

Sauf dans le dernier cas ci-dessus, qui constitue, en quelque sorte, une révérence à l'exécutif des collectivités décentralisées en 1982, les trois contrôles supplémentaires imposés aux comptables locaux procèdent de la volonté traditionnelle de faire du contrôle comptable exercé par ces derniers, un élément du contrôle plus vaste, de la régularité des actes de collectivités publiques, juridiquement subordonnées et politiquement considérées comme nécessitant le maintien d'un minimum de tutelle (a fortiori lorsque le contrôle administratif de légalité présente des défaillances.

Cependant, ce contrôle « auxiliaire" se heurte, on le sait, au principe, mollement rappelé par la loi du 2 mars 1982, mais vigoureusement affirmé puis réaffirmé par le Conseil d'État' selon lequel les comptables, donc leur ministre habituel de rattachement et le juge de leurs comptes, ne peuvent contrôler"

l'application des lois et règlements », pour reprendre l'expression proposée dans l'article 18 du décret 53-174 du 9 août 1953 (dont on sait qu'il n'est pas entré en vigueur).

Cette interdiction d'un contrôle de "légalité interne » n'est, certes, pas propre aux collectivités locales. Mais - et ici réside la particularité - c'est dans le secteur public local qu'elle trouve, et de très loin, ses principales applications et ce sont donc, avant tout les comptables publics locaux qui sont confrontés à sa mise en œuvre pratique.

Application pratique d'autant plus difficile que, l'exposé de la jurisprudence le prouverait". la limite entre "légalité interne» et « légalité financière » est parfois floue et, en tout cas, difficile à déterminer au cas par cas avant que le juge ne se soit prononcé (au surplus de façon parfois différentes entre chambre des comptes, Cour des comptes et Conseil d' Etat,,). Position qui reflète, certes, l'ambiguïté du rôle des comptables locaux, mais qui, en tout état de cause, est très probablement éprouvante pour les intéressés.

## B- La perception des recettes

S'agissant de la perception des recettes - du moins celles qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de -les particularités concernent tant l'obligation de Vigilance et de diligences du comptable que la procédure de recouvrement.

### 1-L'obligation de vigilance et de diligences

Tous les comptables publics chargés de la perception de recettes sont, on le sait,

tenus à une obligation de vigilance et de diligences [« adéquates, complètes et rapides»".) dans l'accomplissement de leur fonction, mais, en régie générale, cette obligation s'applique, pour l'essentiel, il la phase postérieure aux ordres de recouvrer reçus de l'ordonnateur et, pour le reste, le comptable n'a à contrôler la mise en recouvrement des créances que « dans la limite des éléments dont il dispose' », mais, en matière de recettes relevant de la responsabilité d'une collectivité locale, l'obligation de vigilance et de diligences du comptable remonte bien plus en amont puisque, conformément à une tradition "tutélaire» tendant à lui confier la défense des intérêts financiers de collectivités" mineures », le comptable local dispose de la plupart des éléments de contrôle: il est détenteur de tous les titres de créance de la collectivité, doit veiller à leur conservation, doit demander, si nécessaire, à l'ordonnateur d'user de ses prérogatives pour conserver puis mettre ou faire mettre en recouvrement les créances, le comptable devant ensuite vérifier la conformité de l'ordre de recette aux éléments (importants) dont il dispose, avant de prendre en charge cet ordre. Sa responsabilité peut donc être, et elle est souvent, mise en jeu pour des faits bien antérieurs à la prise en charge des ordres de recette.

### 2- Le recouvrement des créances

La procédure de recouvrement des créances prises en charge est, à l'inverse, marquée ici par un cas d'atténuation de la responsabilité du comptable puisque, en application de dispositions réglementaires du CGCr, l'exécution force des titres de

recette doit être autorisée, selon des formes variables, par l'ordonnateur", le comptable voyant donc sa responsabilité dérogée (au besoin par admission initiale en non-valeur) en cas de refus, explicite ou implicite, des poursuites par l'ordonnateur.

Particularité que l'on retrouve, sous une forme plus restrictive, dans le régime applicable aux opérateurs de l'État, régit par le titre III du RGBCP 2012.

## II - La mise en jeu de la responsabilité

La mise en jeu de la responsabilité des comptables révèle également des particularités dans le régime applicable aux comptables locaux, que cette mise en jeu soit le fait de l'autorité administrative (A) ou du juge des comptes (B).

### A- La mise en jeu par l'autorité administrative

La question se présente de façon différente selon que l'autorité de mise en jeu est l'autorité ministérielle ou l'autorité d'apurement administratif des comptes.

#### 1- L'autorité ministérielle

L'autorité ministérielle est, on le sait, habilitée (par l'art. 6Q-VI de la loi du 23 février 1963) à mettre en jeu la responsabilité de tout comptable public (dans les conditions précisées, notamment, par le décret 2008-228 du 5 mars 2008 modifié, qui prévoit, sous certaines limites, la possibilité de délégations de compétences). Les comptables locaux peuvent donc faire l'objet d'un ordre de versement (procédure amiable) puis, à défaut de sursis de versement et/ou d'admission en

REPERES N° 42 / TRESOR PUBLIC

non-valeur, d'un arrêté de débet du ministre dont ils relèvent (la plupart du temps le ministre du Budget ou ses délégués).

Mais ces comptables locaux étant des comptables principaux, ils relèvent directement (sous réserve de l'apurement administratif qui leur est éventuellement applicable: du juge des comptes, ce qui n'est pas le cas des comptables secondaires de l'État (et, lorsqu'ils existent, des comptables secondaires des opérateurs publics de l'État).

Les décisions de l'autorité ministérielle en ce domaine sont donc placées sous le contrôle direct du juge financier. ce qui est également le cas pour les comptables principaux de l'État (et de ses opérateurs publics), mais avec quelques particularités dans la distribution des compétences administratives; ainsi, l'admission en non-valeur (qui ne lie pas le juge des comptes) relève de l'assemblée délibérante locale (ou de l'ordonnateur dans les EPLE), ce qui est un principe traditionnel également applicable aux établissements publics nationaux; les conséquences budgétaires d'une force majeure constatée par le ministre (sous le contrôle ultérieur du juge) ou par le juge lui-même<sup>1</sup> demeurent supportées par le budget de l'État". Alors qu'une décision ministérielle de remise gracieuse -lorsqu'elle peut intervenir<sup>13</sup>- nécessite l'avis conforme de l'assemblée délibérantes" et voit sa charge supportée, selon les cas par le budget de l'État ou le budget local.

#### 2- L'autorité d'apurement administratif des comptes

L'apurement administratif des comptes (des comptables) est, faut-die rappeler,

DRRCI/DRE /SERVICE DE LA DOCUMENTATION

une importante spécificité du secteur public local, qui, instaurée en 1934-1935 (pour remplacer les jugements en premier ressort des conseils de préfecture), avait été supprimée par la 101 du 2 mars 1982, mais rétablie par la " loi Galland » 88-13 du 5 janvier 1988; sa mise en œuvre est actuellement confiée à deux « pôles interrégionaux d'apurement administratif » ou, dans l'outre-mer, aux Directeurs départementaux ou régionaux des finances publiques.

Certes, la portée juridique de cet apurement est en principe limitée puisque l'autorité d'apurement agit sous le contrôle du juge des comptes, qui peut évoquer et/ou réformer ses arrêtés de décharge et qui est seul habilité à prononcer définitivement une amende ou un débet (l'autorité d'apurement ne pouvant prendre qu'un arrêté provisoire de charge),

Certes, cet apurement ne concerne que les " petites » collectivités locales (ne représentant que 10 % à 15 % des masses financières en jeu), mais ce sont les plus nombreuses (de 85 % à 90 % des organismes ou comptes en cause)", ce qui, d'un point de vue pratique, modifie substantiellement les conditions de mise en jeu de la responsabilité de la grande majorité des comptables locaux, car cette mise en jeu est, à tous égards, plus familière et plus éloignée du juge que celle applicable aux autres comptables locaux, aux comptables principaux de l'État et aux comptables principaux des opérateurs publics de l'Etat

## **B- La mise en jeu par le juge des comptes**

La mise en jeu de la responsabilité des comptables locaux est caractérisée par le fait qu'elle relève directement du juge des comptes et, plus particulièrement, des chambres régionales ou territoriales des comptes (CRTC).

### **1- La compétence du juge des comptes**

Les comptables des collectivités locales étant tous des comptables principaux, ils relèvent directement (sous réserve de l'atténuation apportée par l'apurement administratif: du juge des comptes, ce qui les différencie des comptables de l'Etat, dont certains, parfois fort importants (les receveurs des administrations fiscales et douanières) sont secondaires, donc voient leurs comptes jugés par l'intermédiaire des comptables principaux qui centralisent leurs comptes, et à l'égard desquels les pouvoirs du ministre ne coïncident pas nécessairement avec ceux applicables aux comptables principaux". Une remarque similaire pouvant être faite, mais avec une portée plus atténuée, à propos des comptables secondaires qui peuvent être nommés auprès de certains opérateurs publics de l'Etat.

### **2- La compétence des chambres des comptes**

Les comptables des collectivités locales - et de certains opérateurs publics de l'Etat - relèvent tous en premier ressort des chambres régionales ou territoriales des comptes, ce qui leur assure un double degré de juridiction, contrairement aux comptables de l'État et des principaux opérateurs publics de l'Etat, qui, eux, ne bénéficient donc pas d'une composante, sinon décisive, du moins importante du « droit au juge » J, posé notamment par la

Convention européenne des droits de l'homme.

C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles le « projet de loi Seguin" (2001) déposé à l'Assemblée nationale le 28 octobre 2009 par le Gouvernement Fillon proposait (art, 11) la création d'une Cour d'appel des juridictions financières, chargée de statuer sur les appels des décisions qui auraient été rendues en premier ressort par la Cour des comptes (à laquelle auraient été intégrées les chambres régionales et la Cour de discipline budgétaire et financière) ou les chambres territoriales des comptes, Ainsi que l'indiquait l'étude d'impact jointe au projet (p. 34), " une Cour d'appel des Juridictions financières serait instituée et traiterait des appels, qu'ils concernent les comptables ou les gestionnaires publics, Pour la première fois dans l'histoire, tous les justiciables des juridictions financières disposeraient ainsi d'un accès effectif à un double degré de juridiction (" .), Tel n'a jamais été le cas' les justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière n'ont pas accès à l'appel, mais seulement à la cassation, quant aux comptables publics, seuls les comptables publics locaux, Justiciables des chambres régionales et territoriales des comptes, ont accès à un juge d'appel, et ce seulement depuis 1982 [sic], Les comptables supérieurs de l'État [sic] et les comptables des établissements publics nationaux [sic], justiciables de la Cour des comptes, n'ont jamais eu accès à un juge d'appel. Ceci constitue pour les justiciables une garantie très substantielle, satisfaisant aux principes dégagés par la jurisprudence de la CEDH et par la jurisprudence nationale, et un progrès très significatif ».

Preuve, en tout cas, que le système local peut parfois servir de modèle au système national. Mais la question est de savoir si cela constitue et doit constituer l'exception".

# TRESOR PUBLIC

## La comptabilité générale par destination de la dépense ou l'information sectorielle dans les comptes de l'État

Frank MORDACQ

Administrateur général des finances publiques

Gestion et Finances Publiques - Novembre/Décembre 2014

La LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001 a eu pour effet de transformer la présentation du budget de l'État par nature de la dépense en destination de la dépense. Dans le même temps, elle a instauré une comptabilité générale, proche de la comptabilité d'entreprise, c'est-à-dire par nature de charges.

En instaurant une norme comptable de l'Etat nouvelle, la norme 16 relative à «l'information sectorielle », applicable pour la première fois aux comptes 2013 de l'État, la comptabilité s'enrichit d'une comptabilité générale par destination de la dépense qui reprend la nomenclature par missions, cadre budgétaire des politiques publiques de l'État.

### 1. Les objectifs de l'information sectorielle

La présentation et le vote du budget de l'État se font désormais non plus par nature de la dépense, mais par destination de la dépense, car selon l'article 7 de la LOLF "les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat, sont regroupés en mission relevant d'un ou plusieurs services

d'un ou plusieurs ministères. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant il une politique publique définie ". La tenue de la comptabilité budgétaire se fait donc par missions et programmes de façon à ce que l'exécution budgétaire rende compte de l'usage des crédits selon la forme de l'autorisation budgétaire votée par le Parlement. C'est le grand apport de la LOLF que d'assurer la transparence des politiques publiques financées par l'État, en ayant un budget de programmes.

Dans le même temps, la LOLF instaure une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations, fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations (article 27). " Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action» (article 30). C'est l'autre apport de la LOLF que d'appliquer la comptabilité selon les règles de la comptabilité privée, et de les soumettre à la certification: les comptes devant être réguliers, sincères et donner une image fidèle de la situation financière de l'État,

principe désormais intégré dans la Constitution.

C'est donc tout naturellement qu'a émergé l'idée d'une mixité des concepts en appliquant à la comptabilité générale (actifs et passifs, charges et produits) la notion de destination de la dépense pour présenter ce que l'on peut appeler une comptabilité générale par destination de la dépense. qualifiée d'information sectorielle par la norme comptable n°16. Cette notion n'est pas totalement nouvelle car, dès les comptes de l'État en 2006, une première Information sectorielle par nature de charges et par missions agrégées avait été présentée, puis en 2007 et 2008, l'information sectorielle par nature de charges avait été développée par mission, et en 2009, les Immobilisations corporelles et incorporelles avaient été ajoutées.

En 2011, le Président du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) m'a confié le pilotage d'un groupe de travail pour réfléchir à l'élaboration d'une norme comptable nouvelle relative à l'information sectorielle en s'appuyant sur le secrétariat général du CNOCP et le service comptable de l'État de la DGFIP. Ce groupe de travail a été à l'origine de l'avis 2011-06 du 8 juillet 2011 du CNOCP et de l'arrêté du ministre des Finances du 16 décembre 2011 approuvant la norme comptable n° 16 applicable pour la première fois aux comptes 2013.

Cette norme relative à l'information sectorielle renforce la transparence et la lisibilité des comptes publics de l'Etat en

enrichissant l'Information comptable puisqu'il s'agit de présenter la comptabilité générale par grandes politiques publiques. Cet enrichissement de l'information figure en annexe des comptes.

C'est une information sur les grands secteurs de l'État qui reprend le même périmètre que celui de la présentation du budget, c'est-à-dire les missions de la LOLF, sans modification du périmètre de chacune d'entre elles.

Dans sa «philosophie» comme dans ses règles, l'information sectorielle ne s'assimile pas à la comptabilité d'analyse des coûts des actions (CAC). Cette dernière a pour effet, à titre d'information, de répartir (ou déverser) les fonctions supports et les dépenses des personnels polyvalents dans les programmes opérationnels d'une ou plusieurs missions. Un vaste mouvement de redistribution des crédits, en présentation dans les projets annuels de performance et en exécution dans les rapports annuels de performance, permet, sur les bases de la comptabilité générale (en exécution), de s'approcher de la notion de coût complet. Mais ces réaffectations par clés analytiques bouleversent totalement les missions et programmes en vidant certains (les programmes supports) au profit des autres (les programmes opérationnels). Tel n'est pas le cas de l'information sectorielle qui veut garantir le respect de la structure des missions et programmes votés et exécutés.

De la même façon et pour les mêmes raisons, l'information sectorielle ne cherche pas à approcher les coûts complets en répartissant les charges générales et transverses, telles que les charges financières (et les passifs financiers afférents), celles des pouvoirs publics ou de la mission conseil et contrôle de l'État entre les secteurs. Les produits régaliens (impôts et taxes) ne sont pas plus répartis car ils contribuent, en vertu du principe d'universalité budgétaire de non affectation des recettes aux dépenses, au financement de l'ensemble des politiques publiques.

## 2. Les normes internationales

La norme n° 16 de l'Etat s'appuie sur les référentiels internationaux en matière d'information sectorielle : la norme IFRS 8 «secteurs opérationnels» émise en novembre 2006 par l'International Accounting Board pour les entreprises et la norme IPSAS 18 «information sectorielle» émise en juin 2000 par l'International Public Sector Accounting Standard Board. Cette norme IPSAS 18 établit des principes pour la communication financière sectorielle aux entités du secteur public pour comprendre les performances passées et identifier les ressources affectées aux principales activités ainsi qu'améliorer la transparence financière pour mieux s'acquitter de ses obligations. Elle s'appuie sur la notion de secteur, définie comme une activité distincte ou groupe d'activités d'une entité pour laquelle il est approprié de publier des informations financières séparées dans le but d'évaluer sa performance en termes de réalisation

d'objectifs et en vue de la prise de décisions d'allocation future de ressources.

Cette information sectorielle est déjà mise en œuvre dans certains pays, États-Unis, Canada, Royaume-Uni, pays dans lesquels les comptes sont présentés par ministère avant d'être consolidés au niveau de l'État à l'inverse de la France qui applique, comme on le sait, une comptabilité générale unique pour l'Etat. Ces États appliquent les standards internationaux de l'information sectorielle, en n'affectant pas les produits régaliens perçus directement ou par l'intermédiaire d'agences entre les différents secteurs non plus que les charges financières qui résultent des modes de financement. Le Canada est un pays pour lequel l'information sectorielle, qui figure en annexe des comptes publics, est fondée sur un regroupement de portefeuilles ministériels des organismes et des sociétés d'État. Les charges et les produits sont répartis ainsi: Agence du revenu du Canada (essentiellement les revenus fiscaux mais également des paiements de transfert), Finances (comprenant les frais de la dette publique), Ressources humaines et développement des compétences (comprenant des paiements de transferts sociaux), Défense nationale, Sécurité publique et protection civile, Autres portefeuilles ministériels, Sociétés d'État et autres entités, une dernière colonne «Redressements» représentant des redressements de consolidation en vue d'éliminer les opérations internes.

### 3. La notion de secteur

Le champ retenu de la norme est celui des comptes de l'État, qui correspond aux champs couverts par le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Un secteur est défini par la norme comme une «activité distincte ou un groupe d'activités homogènes, pérennes et relevant d'un axe majeur de politique publique. Il est constitué par un regroupement de missions sans modification de périmètre de chacune d'entre elles».

Par parallélisme avec la présentation budgétaire, les missions de l'État sont donc utilisées pour la constitution des secteurs. Cependant, pour la lisibilité de l'information sectorielle, il n'a pas été jugé souhaitable de retenir une présentation reprenant les 31 missions du budget de l'État, des budgets annexes et des comptes spéciaux. Il a été procédé à un regroupement de missions, ce qui en fait une présentation agrégée. Dans la mesure où les missions ont un caractère relativement pérenne depuis la mise en œuvre de la LOLF en 2006 (bien plus que les ministères), ce choix est pertinent et permet une comparabilité dans le temps et une bonne lisibilité des informations sectorielles produites. La norme internationale IFRS 8 considère que le nombre de secteurs devrait être limité à une dizaine. Le choix fait par la France est d'un nombre de sept secteurs (+ un secteur non réparti) qui sont les suivants:

-le secteur Finances regroupe l'ensemble des politiques publiques relevant du domaine budgétaire et des comptes

publics; il comporte notamment un grand nombre de comptes spéciaux gérés par le ministère des Finances, dont les régimes sociaux de retraite;

- le secteur Dettes financières comporte les deux missions d'Engagements financiers de l'État

(budget général) et de Gestion de la dette et la trésorerie de l'État (compte spécial) ;

- le secteur Défense regroupe la mission Défense qui est le périmètre de la loi de programmation militaire ainsi que la mission Anciens combattants ainsi que des comptes spéciaux;

-le secteur Éducation et Culture regroupe les missions: Audiovisuel, Média, Culture, Enseignement scolaire ainsi que Recherche et Enseignement supérieur,

-le secteur Collectivités territoriales regroupe les missions: Relations avec les collectivités territoriales, Politique des territoires, le compte d'avances et un programme de la mission Remboursements et Dégrèvements;

-le secteur Développement durable, dont l'appellation peut être discutée, comporte des missions très différentes dans les domaines : Agriculture, Écologie, immigration, Outre-mer, Santé, Solidarité, Sports, Travail, Emploi, Logement et Ville;

-le secteur Justice, Sécurité et autres missions régaliennes réunit les politiques publiques de nature régalienne menées par le Gouvernement dont l'Action extérieure de l'État, l'Aide publique au développement, le Conseil et contrôle de l'État, la direction de l'action du

Gouvernement. Justice, Pouvoirs publics, Sécurité et Sécurité civile ;

- un secteur dit « Non affectés » réunit sous ce vocable les deux budgets annexes (équilibrés en recettes et dépenses) : Contrôle et exploitation aériens ainsi que Publication officielle et informations administratives. Il comporte également un programme de la mission "Remboursements et Dégrèvements" et la mission «Provisions».

#### 4. L'affectation des éléments financiers aux secteurs

Les éléments de la comptabilité générale issus de Chorus sont bien évidemment ceux utilisés pour construire l'information sectorielle.

L'information sectorielle concerne le bilan: actifs et passifs ainsi que le compte de résultat: charges et produits, mais également les engagements hors bilan.

Les actifs, passifs, charges et produits sectoriels sont les actifs, passifs, charges et produits qui concourent à l'activité d'un secteur et qui lui sont directement affectables. Pour présenter les informations par secteur, la question s'est posée d'identifier les éléments non affectables (ou répartissables) par secteurs et ceux qui pourraient l'être.

##### Les éléments non affectables

En raison du parallélisme avec le principe d'universalité budgétaire, les produits régaliens ont été totalement exclus de l'exercice d'affectation aux secteurs opérationnels. Ils ne sont pas comptabilisés dans le secteur «Non

affectés». Au sein des produits non régaliens, une distinction a été faite. Pour les produits calculés, en particulier les reprises de provision, le traitement est homogène à celui retenu pour les dotations aux provisions correspondantes c'est-à-dire une affectation par secteur. En revanche, pour les autres produits, le principe est celui de leur non affectation lorsque leur montant est jugé non significatif par rapport au montant total des produits.

De façon générale, tous les actifs, passifs, charges et produits de montants non significatifs ne sont pas affectables.

##### Les éléments affectables

Le compte de résultat: Les éléments à répartir dans les différents secteurs sont les charges brutes (hors charges financières): charges de personnel, de fonctionnement, utilisées dans les activités d'un secteur ainsi que les produits sectoriels directement comptabilisés par ce secteur: produits de fonctionnement, produits d'intervention et produits financiers. Les dotations aux amortissements ou aux provisions et les dépréciations sont affectées aux mêmes secteurs que les éléments auxquels elles se rapportent.

**Le bilan**: La répartition des actifs utilisés dans les activités d'un secteur concerne: immobilisations incorporelles, immobilisations corporelles (hors parc immobilier), parc immobilier, immobilisations financières et stocks, s'agissant des passifs: dettes financières, dettes non financières, provisions pour risques et charges. Sont donc exclues de

l'affectation à l'actif les créances et la trésorerie; au passif, sont exclus les produits constatés d'avance et la trésorerie (compte de correspondants du Trésor).

Les engagements hors bilan : L'information sectorielle présente également les engagements hors bilan de l'État relatifs aux opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu (les restes à payer) et les dispositifs d'intervention. Ils font l'objet d'une affectation aux secteurs selon une présentation spécifique qui prend notamment la forme d'une information de nature qualitative.

#### **Des opérations de neutralisation et de réconciliation sont effectuées.**

Des opérations réalisées entre deux secteurs peuvent conduire à une augmentation artificielle des charges et des produits. Dans ce cas, un retraitement prenant la forme d'une neutralisation de ces charges et produits est réalisé (exemple des pensions des fonctionnaires).

Les informations sectorielles relatives aux actifs, passifs, produits et charges sont réconciliées avec les données comptabilisées dans les états financiers. Dans le cas où certains actifs, passifs, charges ou produits ne peuvent être affectés directement aux secteurs, ils sont présentés séparément, dans une colonne distincte du tableau, afin de faciliter la lecture du rapprochement des données sectorielles avec celles Issues des comptes de l'État (exemple des dettes non financières ou de dotations).

### **Les éléments financiers spécifiques**

#### **Les charges de la dette et la dette financière**

Compte tenu de la gestion centralisée par l'Agence France Trésor, et conformément aux normes IFRS, il n'a pas été jugé souhaitable de les répartir entre les divers secteurs. Les charges financières sont donc rattachées à un secteur spécifique (les deux missions correspondantes qui portent la dette financière), Mais elles ne sont pas rattachées pour autant au secteur Finances compte tenu de cette spécificité. On comprend qu'intellectuellement, une répartition des charges et des passifs financiers par secteur aurait pu permettre de donner une information sur le coût complet des politiques publiques, la répartition de la dette pouvant se faire au prorata de l'importance des secteurs. Cependant, une telle présentation aurait été orthogonale au principe retenu d'adéquation entre la nomenclature budgétaire et l'information sectorielle.

#### **Le parc immobilier**

Un compte d'affectation spéciale, la mission «Gestion du patrimoine immobilier de l'État», centralise le produit des ventes de l'État, alors qu'au sein du budget général, un programme ad hoc regroupe les charges d'entretien lourd de l'État propriétaire. On sait que l'État a confié à France Domaine, service du ministère du Budget, la gestion du parc immobilier non spécifique, mis à disposition des utilisateurs du bien.

La question s'est donc posée de savoir si l'existence de loyers budgétaires conjuguée à la propriété des biens par l'État devait conduire à l'allocation des actifs à cette mission «Gestion du patrimoine de l'État" ou s'il fallait affecter charges et actifs aux services utilisateurs. Le choix a été fait de ne pas affecter le parc immobilier aux secteurs en raison de l'existence d'un État propriétaire qui a confié à un service dédié le pilotage et la gestion du parc immobilier non spécifique Ce choix a également été retenu de façon à garder, là aussi, la cohérence des secteurs par regroupement de missions et de ne pas éclater les contenus des missions. Enfin, cette solution permet de ne pas basculer vers un système de coûts complets qui n'est pas l'objet de l'information sectorielle.

### **Les pensions de retraite**

Le traitement de l'information sectorielle pour les pensions de retraite a conduit à neutraliser un double compte. En effet, les charges sociales de l'employeur (dont la part patronale des cotisations de retraite) relèvent des différents secteurs qui sont incluses dans les charges de personnel. Par ailleurs, pour le paiement des pensions de retraite, la totalité des charges relatives aux versements des pensions est centralisée dans un compte d'affectation spéciale. Il a été décidé, pour l'information sectorielle, de ne pas ventiler ce CAS entre les différents secteurs pour garder la nomenclature par mission. Donc, une neutralisation est effectuée afin d'éviter de présenter les mêmes charges dans deux secteurs différents, d'une part, sous forme de cotisations de l'État

employeur et, d'autre part, sous forme de pensions versées aux bénéficiaires.

### **Les participations financières**

Gérées par l'Agence des Participations de l'État, elles ont été naturellement affectées à la mission Économie.

### **Les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne**

Les normes comptables distinguent aujourd'hui, d'une part, les «ressources propres traditionnelles» qui sont comptabilisées dans des comptes de tiers et ne transitent pas par les comptes de l'État et, d'autre part, les «ressources propres calculées» qui affectent le résultat et sont présentées au compte de résultat en moindres produits, Pour l'information sectorielle, les ressources propres de l'Union européenne ne font donc pas l'objet d'affectation à un ou plusieurs secteurs, car elles sont présentées en déduction des produits régionaux.

## **5. La présentation de l'information sectorielle dans les comptes 2013**

### **Le bilan**

Pour l'actif de l'État, l'information sectorielle révèle que 85 % est reparti entre 3 secteurs. Le Développement durable comporte de lourdes immobilisations corporelles: concessions auto routières, hydrauliques et infrastructures routières; le secteur Finances intègre le parc immobilier de France Domaine et les participations financières de l'État; le secteur Défense comptabilise les actifs militaires sous

forme d'immobilisations incorporelles et corporelles.

Pour le passif, le secteur spécifique Dettes financières est bien évidemment le plus important (87 %) avec la dette de l'État mais la colonne «non affectés» se compose de, dettes non financières telles que les acomptes reçus sur l'impôt sur les sociétés et les charges à payer relatives au remboursement de TVA...

# FINANCES PUBLIQUES

## Le contrôle hiérarchisé de la dépense

**Gilles DESHAYES Administrateur général des finances publiques DDFiP du Jura  
Gestion et Finances Publiques N° 11/12 Novembre-Décembre 2014**

Utilisé depuis plusieurs années par les comptables publics, le contrôle hiérarchisé de la dépense a permis de faire progresser le visa de la dépense publique. Avec un contrôle ciblé et non plus exhaustif des mandats, ce sont les enjeux et l'efficacité qui sont privilégiés au bénéfice des acteurs de la chaîne de la dépense (ordonnateurs, comptables) et des fournisseurs et entreprises.

### Une approche normative de la qualité de l'audit des comptes publics

#### 1. Historique

Les règles de la comptabilité publique énumèrent l'ensemble des contrôles que doit réaliser un comptable public. Ces contrôles portent notamment sur les éléments relatifs à l'exacte liquidation, la correcte imputation, au caractère libératoire du paiement ... Le visa de la dépense constitue l'un des cœurs de métier du comptable public.

Jusqu'en 2004, un contrôle exhaustif de l'ensemble des mandats était effectué. Mais à partir de 2004, une évolution fondamentale est intervenue avec la mise en place progressive d'un contrôle non plus exhaustif mais davantage lié aux enjeux. Le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHO) peut se définir comme

étant un contrôle par échantillonnage visant à porter les contrôles sur les opérations qui présentent des risques et des enjeux financiers. Il est basé sur un plan de contrôle par collectivité établi par le comptable public et validé par la direction locale.

Le déploiement de l'application CHD-SL a permis le développement du CHD. Les comptables publics ont pu grâce à cette application, assurer le suivi des plans CHO au regard du respect d'un échantillon de contrôles représentatifs d'une part, et du taux d'erreurs patrimoniales significatives (TEPS) d'autre part. L'application CHD-SL permettait au comptable public de s'appuyer sur des restitutions pour procéder à l'actualisation des plans afin de fiabiliser et de simplifier le contrôle de la dépense publique. Le TEPS se définissait à ses débuts comme étant le nombre de mandats comportant un paiement indu supérieur à 15 € rapporté au nombre total de mandats contrôlés. Il permet, au cours d'un exercice comptable, d'ajuster le plan CHD de la collectivité en intensifiant les contrôles si les erreurs sont nombreuses ou au contraire, en allégeant ceux-ci si le nombre d'erreurs est faible.

À partir de 2010, la généralisation d'Hélios dans le secteur public local fut l'occasion d'améliorer le dispositif de contrôle hiérarchisé. Un module intégré à Hélios a

été développé mettant ainsi un terme à la séparation entre l'application CHD-SL qui permettait les tris et la traçabilité du visa de mandats d'une part et les applications Hélios, RCT, HTR ou Clara qui assuraient l'exécution de la dépense proprement dite d'autre part. Cette évolution d'Hélios permit aux comptables publics de fiabiliser les procédures mises en place et d'alléger les manipulations de fichiers. Ce fut là l'élément amplificateur d'une démarche jusque là difficile à mettre en œuvre.

Cette évolution informatique a également emporté de nouvelles fonctionnalités pour le CHD notamment une nouvelle répartition entre les mandats de marchés à suivi exhaustif et ceux pour lesquels un contrôle par sondage est plus adapté. Elle a également rendu possible la création de nouvelles catégories de dépenses comme celle relative aux mandats d'annulation ou encore celle concernant les dépenses effectuées par les régies d'avance. De plus, le module CHD intégré à Hélios permet désormais la prise en compte des dépenses de paye.

Par ailleurs, le CHD est décliné soit en méthodologie aménagée pour les collectivités de petite et moyenne taille, soit en méthodologie générale pour les collectivités de taille supérieure ayant émis plus de 5 000 mandats durant l'exercice précédent. La méthodologie mise en place précise de nombreux points comme par exemple la définition du périmètre des contrôles, la périodicité des contrôles, les codes erreurs et la saisie des commentaires dans Hélios après le contrôle, la validation des plans de

contrôles ou encore le rôle de supervision des directions locales.

## **2. Mise en place et politique de déploiement dans le département du Jura**

Le CHD devient le droit commun du visa de la dépense. S'il est obligatoire pour les budgets qui émettent plus de 300 mandats, il est facultatif pour les autres mais doit toutefois être développé.

Compte tenu d'un démarrage timide dans le département du Jura, la direction locale a demandé le passage au CHD pour le 1er octobre 2005 d'au moins une collectivité par poste comptable. L'objectif étant qu'à la date du 1er janvier 2006, toutes les collectivités comptant plus de 500 mandats sur l'exercice N-1, aient intégré la démarche.

Des actions de formation sur la mise en place du CHD et sur les modalités d'actualisation d'un plan CHD, ont été réalisées afin de faciliter le déploiement de ce mode de contrôle de la dépense par les enjeux. Cette politique d'animation a conduit à ce qu'en 2012, 786 budgets -le tiers des budgets du département - soient intégrés au dispositif.

À partir de 2013, il fut demandé aux comptables la mise en place d'un plan CHD pour chacune des communes ayant une population supérieure à 100 habitants. L'objectif de cette démarche était de généraliser à terme le CHD sur l'ensemble des collectivités y compris les plus petites afin d'homogénéiser les pratiques du visa de la dépense. Cette

action de promotion a conduit à la mise en place du CHD sur plus de 1000 budgets soit près de la moitié des budgets du département.

Parallèlement, le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique a officialisé le contrôle sélectif comme mode de vérification de droit commun de la dépense publique. Ce texte était attendu par les comptables publics qui souhaitaient un encadrement juridique du CHD. Il a contribué à la complète adhésion du réseau des comptables publics à la démarche.

Les comptables publics ont dès lors pu poursuivre le déploiement du CHD au sein de leur poste comptable afin d'homogénéiser les pratiques entre les collectivités et ainsi faciliter la tâche des agents en charge du secteur de la dépense. Les ordonnateurs ont également vu l'amélioration du délai de paiement de leurs mandats.

Le CHD doit toutefois être mis en place dans une véritable démarche de confiance partagée entre le comptable public et l'ordonnateur, ce dernier devant transmettre au comptable des pièces complètes et dûment justifiées afin que le cycle des dépenses reste inscrit dans ce contrôle par sondage. Si le TEPS dépasse 2 % pour un exercice, le comptable public est fondé à revenir à un contrôle exhaustif de la dépense. Il se rapproche alors de l'ordonnateur afin d'évaluer avec ses services les pistes d'amélioration pour revenir à un contrôle par les enjeux beaucoup moins chronophage. Malgré un

TEPS supérieur à 2 %, le comptable public peut souhaiter rester au CHD en sollicitant auprès de sa direction locale la validation d'un plan dérogatoire. C'est notamment le cas pour les budgets qui, ayant un nombre de mandats limité, voient leur TEPS se dégrader fortement alors que le nombre effectif d'erreurs détectées est faible.

Dans son rôle d'accompagnement, la direction locale peut être amenée à refuser la validation d'un Plan dérogatoire visant à maintenir le CHD plan dérogatoire visant à maintenir le CHD pour un budget dont le TEPS est manifestement jugé trop dégradé. La direction locale pilote le déploiement du CHD et procède à la validation des nouveaux plans mis en place par les comptables, mais aussi il la validation des plans qui ont été fortement modifiés par rapport à leur dernière version, par exemple par un passage d'un plan en méthodologie aménagée à un plan en méthodologie générale.

La direction sensibilise également périodiquement les comptables sur la nécessaire actualisation de leurs plans. Il appartient en effet au comptable d'actualiser les plans de contrôle de manière au moins annuelle, en fonction du bilan tiré de la période de contrôle (taux d'erreurs patrimoniales significatives, modifications dans la structure du mandatement...) et en fonction de la connaissance des pratiques des ordonnateurs. Ces plans actualisés doivent par ailleurs être portés à la connaissance du juge des comptes. Ainsi, si la responsabilité d'un comptable est mise en cause par le juge des comptes du fait du paiement indu d'un mandat non

décelé par le CHD, celui-ci peut déposer une demande de remise en justifiant qu'un plan CHD a été mis en place et qu'il a fait l'objet d'une actualisation en fonction du dernier TEPS connu.

### **3. L'application du CHD : l'exemple de deux trésoreries du département**

L'une de ces trésoreries est spécialisée dans la gestion d'établissements hospitaliers, la seconde de dimension plus restreinte est située en milieu rural.

La Trésorerie de Dole Établissements Hospitaliers et Médicaux Sociaux (EHMS) a mis en œuvre la méthodologie CHD à partir du 01/07/2010 pour les collectivités M21 ; le périmètre du CHD a ensuite été étendu au 01/04/2011 à la collectivité M22.

Ces plans ont été construits avec un taux cible de 10 % sur les catégories du référentiel indicatif.

Arrivé dans le poste en juillet 2011, le comptable actuel a profité de l'arrivée d'un nouveau contrôleur pour élaborer une nouvelle approche organisationnelle de la pratique du CHD en accompagnant cette démarche d'un effort important de formation métier des agents de la cellule dépense.

Cet effort de formation sur le visa intellectuel et informatique dans le poste a été complété par une formation départementale de deux jours sur les marchés publics. Il a consisté notamment en un rappel des définitions des catégories de dépenses pour permettre de qualifier

correctement les mandatements inhérents à la catégorie des marchés à Suivi non exhaustif et notamment les marchés formalisés de fonctionnement à bon de commande.

Dans le secteur hospitalier, ce type de marché est fréquent notamment pour les achats de médicaments ou les produits à caractère médical.

Pour sécuriser ce périmètre, un "service après-vente" a été mis en place par le comptable pour s'assurer de la bonne appréhension de ces notions. Rassurés par la démarche, les agents se sont appropriés assez rapidement ces concepts qui leur sont apparus cohérents par rapport à la démarche globale du CHD, contrôler moins de mandats mais contrôler mieux, en exerçant notamment un contrôle de la bonne application des clauses des marchés de fonctionnement sur un nombre plus faible de mandats marqués.

Cette démarche a nécessité par ailleurs une évolution importante de l'organisation. En effet, il a fallu dépasser le seul contrôle de la concordance et de la cohérence de la facture par rapport au mandat pour aller vers un visa de la bonne exécution des clauses d'un marché. Cela a nécessité le retour à des pratiques orthodoxes sur l'archivage et le suivi des pièces justificatives des marchés.

Ces pratiques ont permis de montrer à l'ordonnateur notre présence sur ce type de problématique lors de suspension de mandat pour insuffisance de pièce (en réclamant par exemple un avenant fixant des nouveaux prix). Le choix de la

dématérialisation s'est vite imposé dans ce contexte.

Dans un second temps et dans le prolongement de ses efforts de formation, le comptable a pu constater quelques errements des services des établissements notamment sur leur aptitude à bien gérer l'exécution des marchés de travaux qui entrent dans la catégorie des dépenses du référentiel obligatoire.

Au regard de quelques dysfonctionnements récurrents observés sur des problématiques de décompte de travaux (mauvais calcul du taux de récupération des avances versées, mauvaise application des formules de révision des prix. calcul de la retenue de garantie sur le montant TTC non révisé des travaux ...), le comptable a multiplié les actions d'information et de formation des agents des établissements.

Des réunions dans les établissements ou à la trésorerie ont été organisées. Elles ont permis d'améliorer la connaissance de la réglementation des services sur ces sujets. Elles ont également permis de développer une relation de confiance. Le visa effectué par nos services est aujourd'hui complété par des demandes d'avis préalable.

Par ces différentes actions, il a été possible d'améliorer sensiblement l'exécution des marchés de travaux. La chaîne de la dépense a été ainsi fluidifiée notamment en limitant le nombre de suspensions et de rejets. L'expertise de la cellule dépense a pu être reconnue par nos partenaires.

Dans ce contexte, la progression de la qualité de mandatement a été observée sur une période de deux ans à travers une évolution à la baisse du TEPS.

Cette diminution a pu être corroborée par une analyse des rejets et des suspensions. Par ailleurs, dans le cadre d'une démarche de contrôle interne, la surveillance de la qualité du visa intellectuel et informatique par l'encadrement a permis de s'assurer de la pertinence de cette évolution.

Ces constats ont entraîné la réduction progressive des taux de sélection des dépenses relevant des catégories indicatives pour atteindre dans la dernière mise à jour du plan un taux de 2%. Seule la catégorie des dépenses liées à des opérations sur régies a été maintenue à des taux supérieurs pour des considérations de taille de l'échantillon.

Ainsi, en privilégiant la formation des agents et de nos partenaires, la qualité du mandatement a été améliorée. Dans ce contexte, les taux de sélection du CHD ont été progressivement optimisés permettant ainsi de diminuer le nombre des mandats visés tout en renforçant l'intensité des contrôles.

Grâce à la mobilisation de tous les acteurs, la chaîne de la dépense a été sécurisée, la qualité des dossiers de mandatement et l'archivage des documents ont également été améliorés.

Une nouvelle étape reste à construire, celle de mettre en œuvre un contrôle allégé en partenariat notamment pour pouvoir bénéficier des nouveaux seuils de dispense des pièces justificatives et ainsi

amplifier les gains attendus de la dématérialisation complète de la chaîne comptable et financière.

Ce retour d'expérience témoigne de l'utilité d'un échange construit entre le comptable public et l'ordonnateur pour la mise en place du CHD. Un meilleur ciblage permet ainsi au comptable un contrôle plus opérant des différentes phases de la dépense.

La rencontre avec le comptable et un agent affectés à la trésorerie de Bletterans démontre également l'efficacité de la mise en place du CHD au sein des postes comptables de taille plus modeste.

La trésorerie de Bletterans est installée en secteur rural et son activité est mixte. Elle assure le recouvrement des impôts et la gestion des collectivités locales de deux cantons.

La comptabilité de 164 budgets Y est suivie, dont 33 communes, 2 communautés de communes, 1 EHPAD, 1 foyer logement et 19 syndicats intercommunaux. En 2013, 21 506 mandats de dépense ont été payés.

Deux agents de la trésorerie sont dédiés à la tenue de ces comptabilités. L'une est plutôt spécialisée dans la dépense (marchés, conventions, factures ...) alors que l'autre est en charge des traitements des agents des collectivités et des recettes de toutes natures. Ils sont en mesure de se remplacer mutuellement en cas d'absence.

Lors du déploiement du CHD intégré à Hélios, le comptable s'est limité, en 2010,

à ce qui lui était imposé, c'est-à-dire uniquement les collectivités qui émettaient plus de 500 mandats - 8 budgets. Rapidement, dès l'année suivante, il a étendu la procédure aux collectivités pour lesquelles il pressentait un gain de temps palpable (23 autres budgets), puis 38 nouveaux budgets un an plus tard, le tout en méthodologie aménagée.

Enfin, l'intégralité des budgets non encore basculés l'ont été, mais en visa exhaustif, en juin 2013. Ce dernier choix a été dicté par deux éléments :

- la volonté de corroborer le ressenti du comptable sur le caractère perfectible des activités comptables de certains services ordonnateurs avec un décompte précis du TEPS et ce, dans le but de progresser dans la chaîne de la dépense,

- le souhait d'obtenir pour les plus petits budgets (CCAS, associations foncières), un décompte du TEPS, sans s'engager sur des restitutions chronophages annuelles auprès des ordonnateurs (la contrepartie du CHD réside en effet dans de telles restitutions).

Le CHD a réellement changé la façon d'aborder l'exécution de la dépense au sein de la trésorerie. Au départ, les agents ont été assez réfractaires, estimant que la méthode n'était pas sans risque et considérant qu'il pouvait y avoir un recul dans la qualité du travail réalisé. Ils ont craint de laisser échapper des erreurs difficilement rattrapables.

À l'usage, les avantages du CHD, permettant de libérer un temps très

précieux pour d'autres tâches, se sont révélés et ont emporté l'adhésion. Il est apparu que ce temps dégagé a valorisé les agents en leur donnant la possibilité de se consacrer davantage à des tâches diversifiées telles que l'ajustement de l'actif, du passif, le suivi de la comptabilité ...

Par ailleurs, le comptable met en exergue l'évolution très satisfaisante que représente le décret GBCP de novembre 2012 qui sécurise son action dans le cadre de l'utilisation du CHD. Ceci permet vraiment d'écarter du contrôle, avec une relative sérénité. Les mandats qui ne présentent que peu d'enjeux. Cela n'est pas contradictoire avec la nécessité pour les services ordonnateurs de communiquer des dossiers de mandatement de qualité. À défaut, des contrôles exhaustifs demeurent, de fait, obligatoires.

Dans ce contexte, le comptable considère que le meilleur levier pour faire progresser la qualité comptable de la dépense n'est pas tant la procédure de restitutions qu'il juge lourde pour ses nombreuses collectivités de petite taille, mais ses relations efficaces avec les élus et les personnels de ses collectivités.

Il faut souligner enfin que le CHD s'exerce de plus en plus dans un environnement de dématérialisation totale. À Bletterans, environ la moitié des opérations de dépenses et de recettes des collectivités sont totalement dématérialisées (flux comptables, pièces justificatives et signatures électroniques).

L'impact de la dématérialisation a eu une incidence inattendue; il est apparu, à l'occasion de la mise en place de celle-ci, que des pièces sans rapport avec la dépense mandatée étaient jointes pour justifier la dépense. Constatant ces anomalies, il a fallu durant les premières semaines de dématérialisation, accentuer les contrôles, uniquement sur la forme, pour les pièces qui n'auraient pas dû faire l'objet d'un visa pour cause de CHD. Ces contrôles se sont espacés une fois la maîtrise acquise par les services ordonnateurs, pour être finalement abandonnés et permettre de retrouver un mode de fonctionnement normal du CHD.

Le témoignage de Mme Brangeat démontre la pertinence de la mise en place du CHD pour les postes de taille modeste. Les agents se sentent valorisés par cette méthode de travail novatrice et en adéquation avec les attentes de qualité développées par la Direction générale.

#### **4. Simplifications, mesures nouvelles**

Après plusieurs années de fonctionnement des mesures de simplification ont récemment été mises en place. Désormais, une erreur patrimoniale est dite significative si elle est d'un montant supérieur à 100 € contre 15 € précédemment. Par ailleurs, un comptable peut maintenir un plan en CHD non exhaustif sans validation par la direction locale au titre d'un plan dérogatoire maigre un TEPS supérieur à 2 % si celui-ci est constitué au maximum de cinq paiements erronés. La notion d'échantillon représentatif pour les plans utilisant un

taux de sondage était précédemment de 50 mandats, il est désormais fixé à 30 mandats. Ces deux mesures de simplification visent principalement les budgets qui comportent peu de mandats et pour lesquels un très faible nombre d'erreurs peut conduire à la mise en place d'un contrôle exhaustif.

En ce qui concerne les plans en méthodologie générale, un TEPS supérieur à 9 % rend désormais obligatoire le retour à un contrôle exhaustif, la direction locale ne pouvant dans ce cas accorder une dérogation.

Les dernières évolutions réglementaires rendent obligatoires le passage au CHD pour les budgets comportant plus de 300 mandats, ce seuil était en 2013 de 500 mandats.

Ces dernières mesures de simplification sont de nature à accompagner la généralisation du CHD sur l'ensemble des collectivités; il s'agit pour le département du Jura d'une perspective à court terme.

## Conclusion

Le déploiement du CHO constitue un axe majeur de l'amélioration de la qualité de la chaîne de la dépense publique, en particulier dans le secteur public local. Il a fait évoluer de façon considérable le travail des comptables publics dans un domaine essentiel de leurs missions. Associé au développement de la dématérialisation des échanges, c'est une véritable révolution dans les méthodes de travail des agents.

Dans un contexte d'ensemble où il est impératif de rechercher l'efficacité dans l'exécution des procédures tout en accroissant la qualité de celles-ci, le CHD est un exemple de réussite.

Avec cette méthodologie, le contrôle basé sur les enjeux financiers est préservé, alors même qu'un nombre réduit de mandats est examiné, le contrôle est même renforcé, car mieux ciblé en y associant plus étroitement les ordonnateurs dans une démarche vertueuse de qualité des relations ordonnateur/comptable.

Le CHD est assurément un des aspects de la démarche partenariale qui se développe dans tous les domaines de ces relations et ce, au profit des usagers et particulièrement des fournisseurs et entreprises.

Le corollaire de ce partenariat est une confiance mutuelle toujours plus grande des acteurs de la dépense. C'est sur cette base que pourra se développer le contrôle allégé en partenariat qui constitue un moyen supplémentaire pour optimiser l'exécution de la dépense publique.

# FINANCES PUBLIQUES

## Évasion fiscale

### De quoi le paradis fiscal est-il le nom ?

**Vincent Piolet Docteur en géopolitique de l'Institut français de géopolitique  
Université Paris  
Banque & Stratégie n° 322 - février 2014**

Les paradis fiscaux, le secret bancaire, c'est terminé ! », avait proclamé le président de la République française Nicolas Sarkozy au journal télévisé en 2009 devant des millions de Français.

Pourtant, l'administration fiscale française a régulièrement publié une liste de paradis fiscaux – les États et territoires non coopératifs (ETNC), un euphémisme qui ne trompe personne.

D'ailleurs, en ce début d'année 2014, il fut annoncé que Jersey et les Bermudes ne seront plus considérés comme des ETCN. En effet, dans une lettre du ministre de l'Économie et des Finances adressée au Rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, il est rapporté que « les discussions avec les Bermudes et Jersey ont ainsi notamment permis de trouver des solutions concernant les modalités pratiques [...] Ces fructueux résultats attestent de la volonté de ces partenaires de respecter leurs engagements. » Cet état de fait a été confirmé dans un arrêté publié au JO le 19 janvier 2014.

### Entre priorité économique et pression politique

Cette information est relativement surprenante pour qui connaît le régime des trusts à Jersey, qui permet la dissimulation

des détenteurs et donc des bénéficiaires économiques. Bercy n'a peut-être pas été insensible à la forte présence de banques françaises sur l'île, à l'instar de BNP Paribas qui dispose de 8 filiales et 350 employés. Après le rachat de la banque Habros, la Société Générale en compte, elle, 150. Laisser Jersey dans la liste des ETCN aurait pénalisé ces banques françaises. Concernant les Bermudes, ce sont surtout les réassureurs qui se voient comblés. Comme les banquiers, ceux-ci ont évité de justesse une modification du régime relatif aux filiales interdisant toute forme d'exonération. De la même façon, ils ont évité un prélèvement forfaitaire à la source au taux de 75 % institué sur les produits de placement.

Autant de contraintes fiscales qui auraient fait perdre toute forme d'intérêt aux transactions avec les Bermudes, qui pesaient en 2011 8 % du marché mondial de la réassurance. Ces deux territoires dépendant du Royaume-Uni – Jersey étant précisément une dépendance de la Couronne et les Bermudes un territoire britannique d'outre-mer – avaient été au préalable rassurés par leur premier ministre David Cameron. Alors que l'Union européenne souhaite la mise en place d'un « registre central public des ayants droit », c'est-à-dire des actionnaires de toutes les sociétés, y compris les trusts, opérant en

Europe ou dans ses dépendances, il leur écrit : « Je sais que certains, en Europe, veulent aller encore plus loin pour empêcher l'abus des trusts et des arrangements légaux privés qui y sont liés. Il est clairement important que nous reconnaissons les importantes différences entre les trusts et les sociétés. Cela signifie que la solution utilisée pour s'attaquer à la mauvaise utilisation de ces entreprises comme le registre public central des ayants droit, pourrait ne pas être appropriée ». Les limites de la solidarité européenne en matière de lutte contre la fraude fiscale sont claires...

À Paris, cette modification de la liste des ETNC n'a pas fait l'unanimité au sein du Parti socialiste (PS), dont ses membres sont pourtant au pouvoir. Elisabeth Guigou, présidente PS de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, et Christian Eckert, rapporteur général PS du budget à l'Assemblée nationale, ont ainsi dénoncé ce retrait dans un communiqué commun : « Au regard des derniers travaux du Forum mondial sur la transparence, organisés sous l'égide de l'OCDE, publiés à la suite de la réunion de Djakarta les 21 et 22 novembre derniers, un tel retrait n'est pas justifié. Ni Jersey ni les Bermudes n'ont obtenu une notation d'ensemble justifiant ce retrait ».

La liste des ETNC est source d'interrogations.

On y trouve en 2013, en plus des deux candidats à la suppression, le Botswana, Brunei, le Guatemala, les Îles Marshall, les Îles Vierges Britanniques, Montserrat, Nauru et Niue. Les services fiscaux français n'auraient-ils pas oublié la Suisse où un ministre français a réussi à dissimuler un compte bancaire approvisionné ? Et que

dire du Luxembourg, paradis fiscal par excellence, dont les pratiques portent tellement préjudice que certains économistes souhaitent le voir exclu de l'Union européenne ?

À l'instar du retrait des Bermudes et de Jersey, cette liste ne semble donc pas être exempte de toute pression politique et économique. Elle n'a qu'une valeur presque symbolique, elle ne peut y inclure des États importants comme la Suisse ou le Luxembourg, pour la simple et bonne raison que ces places financières sont incontournables. Le volume de transactions passant par ces territoires est trop important pour pénaliser sans distinction le bon grain de l'ivraie. De la même façon, des facteurs économiques peuvent être avancés face à la troublante absence des Îles Caïman, du Liechtenstein ou de Panama, qui disposent de places financières autrement plus opaques et développées que celles présentes dans la liste des ETCN.

Selon ces priorités économiques ou politiques, la France ne présentera pas la même liste de paradis fiscaux que le Royaume-Uni, de la même façon que les États-Unis auront des intérêts également différents. Comment peut-on alors déterminer si un pays est ou non un paradis fiscal ? Répondre à cette question oblige à définir précisément ce que recouvre ce terme, la légitimité de celui qui énonce une telle définition devant être aussi étudiée sous un angle critique.

## Définir un paradis fiscal : un acte géopolitique

Drapées d'une légitimité qui semble de prime abord incontestable, des organisations internationales se sont donc penchées sur cette difficile question. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a ainsi publié en 1998 un premier rapport sur les conséquences des systèmes financiers des paradis fiscaux. Des territoires sont, pour la première fois listés.

En 2000 sont publiés les noms de 35 juridictions considérées comme paradis fiscal et 47 autres jugées à fiscalité dommageable **7**. En 2004, la liste est considérablement réduite : seuls Monaco, Andorre, le Liechtenstein, le Liberia et les Îles Marshall demeurent.

La crise financière de 2008 a amené l'OCDE à revoir sa définition des paradis fiscaux. L'opinion publique ayant saisi le rôle des paradis fiscaux dans la crise, les gouvernements se sont tournés vers l'OCDE pour régler le sort des places financières offshore.

L'OCDE devait alors répondre rapidement à l'indignation générale. Il a été ainsi décidé de définir une « liste noire » des paradis fiscaux ; mais afin de ne pas froisser les paradis fiscaux sous la protection des grandes puissances, les États « coupables » ont été sélectionnés parmi des pays sans appui géopolitique, isolés de tout soutien ou d'influence internationale : l'Uruguay, la Malaisie, le Costa-Rica, les Philippines.

Après des critiques virulentes qualifiant de farce une liste où ne figuraient ni le Liechtenstein, ni Hong Kong, ni les Îles Caïmans ou Monaco, l'OCDE déclara en avril 2009 que plus aucun pays ne faisait partie de la « liste noire ». Bref, les paradis

fiscaux avaient disparu en quelques semaines, le président de la République française Nicolas Sarkozy avait donc toutes les bonnes raisons de se réjouir...

Pour sortir de la « liste noire », chaque État devait obtenir au moins 12 accords de coopération avec des pays tiers. Ce critère se plaçait de facto comme base de la définition de ce qu'est ou n'est pas un paradis fiscal. Cette définition de l'OCDE montra très vite ses limites. Monaco a par exemple atteint son quota grâce à des accords avec des pays comme Andorre, les Bahamas, le Liechtenstein, le Luxembourg, le Qatar, Samoa, Saint-Marin et Saint-Christophe-et-Niévès. Des paradis fiscaux notoires s'accordant mutuellement des accords d'échange d'informations...

Pourquoi l'OCDE a-t-elle choisi un nombre de conventions fiscales pour définir si un territoire est ou non un paradis fiscal ? Lister les paradis fiscaux est un acte géopolitique. L'OCDE, qui regroupe les plus grandes puissances souvent tutélaires des paradis fiscaux, ne peut donc pas aller contre les intérêts de ses États membres.

## Cinq dimensions à prendre en compte

Si l'objectif affiché est la neutralisation des paradis fiscaux, nous pouvons avancer cinq dimensions pour les définir :

- Une fiscalité faible ;
- Une grande opacité ;
- Une législation peu contraignante ;
- Une coopération judiciaire faible ou absente ;
- Et une stabilité politique.

Il n'est bien sûr pas nécessaire d'afficher les cinq critères, l'existence d'un ou deux

d'entre eux est suffisante. Bien entendu, cette définition peut être également remise en cause, mais sa nature est affichée clairement, sans ambages. Son but est d'identifier des territoires qui permettent l'évasion fiscale (terme incluant ici l'optimisation fiscale « agressive », dont l'objectif – légal – est purement fiscal, à savoir éviter l'impôt – au contraire d'une optimisation fiscale standard, guidée d'abord par des impératifs économiques ou commerciaux–, la fraude fiscale et le blanchiment d'argent).

Ici l'utilisation des paradis fiscaux a un rôle différent selon l'utilisateur. Le particulier cherchera à minimiser l'impôt sur ses revenus et son patrimoine, il désirera l'anonymat et des taux d'imposition faibles. Le criminel souhaitant blanchir son argent s'orientera plutôt vers des pays avec lesquels la coopération judiciaire est faible et à grande opacité. Les grandes entreprises, qui voient en l'impôt une simple variable dans une équation devant être maximisée pratiqueront une optimisation fiscale agressive et répartiront leurs filiales en fonction de la faible fiscalité des pays d'accueil. Les banques ou les assureurs rechercheront une législation peu contraignante afin de contourner les règles prudentielles et créer sans contrôle des instruments financiers toujours plus risqués mais à fort rendement potentiel.

### **La société civile, acteur de la lutte contre les paradis fiscaux**

Face à l'insatisfaction suscitée par l'OCDE, des associations ont donc eux aussi déterminé des listes de paradis fiscaux. Créée en 2003, Tax Justice Network (TJN) regroupe une coalition de chercheurs et

d'activistes partageant un même objectif : la lutte contre la criminalité financière. Afin d'établir la carte des paradis fiscaux la plus juste, de nombreux critères tels ceux cités ci-dessus sont croisés. TJN publie ainsi le Financial Secrecy Index qui classe 73 territoires selon leur degré d'opacité. On retrouve alors, en 2013, la Suisse au premier rang, suivie du Luxembourg, de Hong Kong, des Îles Caïmans, de Singapour, des États-Unis, etc.

Cette liste dénonce également des pays qui portent des représentations positives en matière de transparence économique. C'est le cas du Canada, classé à la 17e place, le rôle de la Bourse de Toronto spécialisé dans la cotation boursière des géants miniers mondiaux n'étant pas anodin : en offrant une opacité bienvenue pour des entreprises souhaitant avoir les coudées franches en matière d'agissements frauduleux, loin des regards occidentaux, dans des sites miniers en Afrique ou en Amérique du Sud par exemple, le Canada est un réel paradis fiscal et judiciaire.

Selon TJN, les cinq premières places financières mondiales font partie des territoires les plus opaques : la City de Londres occupe la 21e place, Wall Street la 6e, Hong Kong la 3e, Singapour la 5e et Zurich la 1re. Ces résultats ne sont pas surprenants : les paradis fiscaux sont totalement intégrés à la finance mondiale et non un espace à la marge de celle-ci.

### **Une notion complexe**

Lorsque Gérard Depardieu se réfugie en Belgique pour des raisons fiscales, les Belges en sont perplexes : si le pays est l'un des États sociaux les plus avancés du

monde, il en assure le financement par des revenus fiscaux élevés. De fait, la majorité des contribuables belges sont soumis à des prélèvements parmi les plus élevés du monde ; la classe la plus aisée bénéficie en revanche d'un régime particulièrement favorable. Il peut donc exister aussi des différences à l'intérieur d'un même État. De la même façon, de nombreux Suisses regrettent de ne pas pouvoir bénéficier du généreux forfait fiscal offert à certains étrangers résidents.

D'avantage qu'une logique de lutte contre des territoires, l'évasion fiscale doit être combattue sous l'angle de l'abus de droit. Les parlementaires français ont été à deux doigts de pouvoir présenter la France comme précurseur dans ce combat. Malheureusement, certains amendements déposés par les députés socialistes le 15 novembre 2013 viennent d'être annulés par le Conseil constitutionnel, fin décembre 2013. La législation actuelle définit l'abus de droit en matière fiscale à condition qu'il soit établi que l'optimisation a pour but « exclusif » de minorer ou d'échapper à l'impôt ; l'un des amendements supprimés remplaçait le terme « exclusif » par « principal » permettant ainsi de sanctionner le fait de faire transiter des capitaux par divers territoires complaisants pour éviter l'imposition en France.

Le Conseil constitutionnel a également annulé d'autres mesures progressistes dans la lutte contre les paradis fiscaux, comme contraindre les fiscalistes à déclarer au fisc les schémas d'optimisation fiscale envisagés pour leurs compagnies clientes, ou comme l'obligation de documenter les prix de transfert – prix auquel les filiales d'un même groupe

présent dans plusieurs pays se facturent leurs services parfois à des fins d'optimisation fiscale.

Le Conseil constitutionnel a en effet estimé que ces mesures étaient « contraires à la liberté d'entreprendre », que les peines envisagées étaient « sans lien avec les infractions réprimées ».

Il apparaît donc que l'enjeu de la lutte contre l'évasion fiscale doit d'abord passer par le combat politique, seul à même de prendre en compte toutes les dimensions d'une notion complexe.

# FINANCES PUBLIQUES

## Délocalisation, l'hydre fiscale?

### Reflets et perspectives de la vie économique

**PHILIPPE NEEFS ET ANTONIN GOURGUE : consultants en droit fiscal international auprès de KPMG Luxembourg.**

**Problèmes Economiques n° 3091/ première quinzaine de juin 2014**

L'immobile, c'est l'inexorable.» Dans un monde où le marché global est devenu une réalité, le positionnement mondial une nécessité et où la concurrence internationale est inévitable, cette citation de l'écrivain et dramaturge français Victor Hugo pose les bases d'une question importante dans le contexte économique actuel: les entreprises multinationales ont-elles encore le choix de rester immobiles dans un monde concurrentiel en perpétuel changement?

Suite à la suppression des frontières et à l'ouverture de nombreux pays au commerce international au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les délocalisations, phénomène ayant trait à la politique managériale des entreprises multinationales défini par Chanteau (2008) comme « le transfert, d'un site domestique vers un autre site à l'étranger, d'une activité économique » se sont intensifiées.

Il ne s'agit cependant pas d'un phénomène nouveau. Au XIVe siècle déjà, le marchand italien Francesco Datini décida de relocaliser l'entièreté de son activité en France dans la cité papale d'Avignon avant de l'étendre géographiquement au gré des opportunités de marché qui se présentèrent à lui. Depuis, les exemples se multiplient, démontrant ainsi la volonté de l'être humain de se développer et de

conquérir des zones géographiques et économiques inconnues dans le but initialement d'accéder à certaines ressources naturelles ou de diversifier/limiter le risque financier qui pourrait survenir des suites d'une guerre, d'une révolution ou d'une catastrophe naturelle (Witzel, 2010).

Depuis quelques années, un nouveau type de délocalisation voit le jour. Il n'est à présent plus seulement question pour une entreprise multinationale de déplacer une branche d'activité dans un pays étranger, mais également d'envisager d'y installer son siège social (headquarter en anglais). Alors que la première catégorie de délocalisations peut être motivée par diverses raisons telles que le coût de la main-d'œuvre, l'accès aux technologies ou bien les opportunités de pénétration de nouveaux marchés (Bernard et al. 1994), la seconde catégorie s'explique davantage par des considérations fiscales et politiques.

À l'heure actuelle, la délocalisation souffre d'une mauvaise publicité, notamment véhiculée par les médias qui présentent une facette peu avantageuse de ce phénomène au grand public. Bien souvent, la délocalisation est associée aux plans de restructuration, aux pertes d'emplois, à la concurrence déloyale entre États, et est décrite comme généralement motivée par l'unique recherche de profit des dirigeants

d'entreprises. Ces derniers n'ayant que faire des considérations sociales liées à la décision de délocaliser.

Loin de nous l'idée de faire l'apologie la plus complète et subjective de la délocalisation d'entreprise. Nous cherchons néanmoins, par le biais de cet article, à rétablir un certain équilibre en mettant en avant le fait qu'une telle décision s'impose parfois aux dirigeants d'entreprises qui n'ont d'autre choix que d'envisager l'option de délocaliser.

En effet, la globalisation, « mouvement mondial aboutissant à l'intégration économique, financière, commerciale et communicationnelle [des différents marchés planétaires] » J, a considérablement modifié la manière de percevoir les échanges commerciaux au cours du XXe siècle. Il apparaît que la mobilité accrue des flux de capitaux ainsi que les progrès en télécommunications à l'origine de véritables « autoroutes de l'information » (Crochet, 1996) ont abouti à la mise en place d'un marché global, ouvert et interconnecté, créant ainsi des opportunités commerciales de par le monde ainsi qu'une concurrence intense entre entreprises sur l'échiquier international. Aujourd'hui, la libéralisation des marchés, matérialisée par les nombreux traités de libre-échange en vigueur entre gouvernements, semble renforcer cette tendance (Hurteau, 2009).

Dans ce contexte particulier, il semble évident qu'une entreprise désireuse de rester concurrentielle se voie dans la quasi-obligation d'envisager de manière globale/internationale ses relations et opérations commerciales. Cette incitation tacite dictée par le marché vers une plus grande présence et visibilité internationale, encourage les entreprises à opter pour la délocalisation. En 2006, le spécialiste de la globalisation et de l'innovation Mark Minevich mettait en garde les entreprises multinationales: « Globalisez ou mourez » (Minevich et al.

2006). D'autres auteurs rejoignent également ce courant de pensée en affirmant par exemple que la décision quant à la localisation géographique de certaines activités d'une entreprise fait désormais partie intégrante de la politique managériale et rationnelle de celle-ci, et qu'à présent « la délocalisation semble être une condition essentielle pour supporter et faire face à la concurrence économique ».

En ce qui concerne les entreprises multinationales, nous pouvons dès lors légitimement nous poser la question de savoir si le paradigme de Minevich n'a pas évolué pour devenir: « Délocalisez ou mourez ». Nous tenterons dans cet article de proposer au lecteur diverses pistes de réflexion à ce sujet.

Depuis la fin du XXe siècle, divers développements internationaux ont vu le jour, motivés par la volonté d'institutions telles que la Commission européenne ou bien l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de combattre les « délocalisations fiscales ».

Le terme « délocalisations fiscales », utilisé notamment par la presse écrite française, fait référence aux délocalisations d'entreprises multinationales que l'on peut raisonnablement considérer comme étant motivées avant tout par des considérations fiscales. Ces entreprises voient ainsi dans le phénomène de délocalisation une opportunité de profiter des avantages en matière d'imposition offerts par certaines juridictions étrangères.

Focalisons-nous à présent sur certains développements politiques, économiques et juridiques qui ont été instaurés dans le but de contrer cette tendance de délocalisation pour raison essentiellement fiscale.

## La concurrence fiscale dommageable

Alors qu'au début des années 1980 la Commission européenne prônait l'harmonisation fiscale dans le cadre de l'instauration du Marché unique, celle-ci s'est néanmoins résignée à autoriser les États à maintenir leur souveraineté en termes de fiscalité, créant ainsi une certaine concurrence fiscale sur le plan international (Hugouneng et al. 1999).

Cette concurrence fiscale entre États, matérialisée notamment par la diminution des taux d'imposition nominaux dans de nombreux pays européens au cours des vingt dernières années (Kelermann et al. 2007), semble jouer un rôle non négligeable dans le phénomène de délocalisation fiscale. En effet, en raison notamment d'une mobilité des capitaux qui s'est intensifiée ces dernières années et des accords de libre-échange conclus entre différents États, ces derniers éprouvent progressivement certaines difficultés à imposer les flux de capitaux et prennent dès lors différentes mesures afin de limiter la réduction de leur base imposable (anglais: CFC rules, exit tax...). De plus, certains d'entre eux mettent également en place des incitations qui visent à attirer, et donc imposer, les bases taxables les plus mobiles sur leur territoire (Rohac, 2010).

Ainsi, le contribuable ne supporte désormais plus de manière passive les décisions gouvernementales concernant l'imposition, mais au contraire, il est à présent en mesure de décider plus librement et activement de son lieu d'imposition, contraignant dès lors les gouvernements à adapter leur politique fiscale en fonction de ses attentes. De ce fait, les États se voient dans l'obligation de faire constamment preuve d'ingéniosité afin de dégager leur épingle du jeu en utilisant « stratégiquement des

instruments fiscaux pour attirer les entreprises» (Kelermann et al., 2007).

Dans ce contexte, il semble rationnel que certaines entreprises, non contentes du régime fiscal en vigueur dans leur pays de résidence, puissent envisager de s'implanter dans un pays étranger fiscalement plus avantageux.

Il nous semble important de préciser que la concurrence fiscale ne constitue pas en soi une menace pour les États et leurs finances. Cependant, ce constat est tout autre lorsque cette concurrence n'est pas suffisamment maîtrisée (Hugouneng et al., 1999).

À ce propos, les représentants de l'OCDE et du G7 ont tenu le discours suivant lors du Sommet de Lyon en 1996: « La mondialisation crée de nouveaux défis dans le domaine de la fiscalité. Le développement de « niches » fiscales destinées à attirer des activités financières et d'autres activités géographiquement mobiles peut produire une concurrence fiscale néfaste entre les États, entraînant un risque de distorsion des échanges et des investissements et, à terme, d'effritement des assiettes fiscales nationales» (OCDE, 1998). Il a dès lors été demandé aux pays membres de l'OCDE de réunir dans un rapport publié en 1998 les conséquences et les éventuelles solutions à apporter à ce phénomène. Dans ce rapport, l'OCDE fournit les bases nécessaires à l'identification de régimes fiscaux préférentiels adoptés par les États membres de l'OCDE et qui seraient potentiellement dommageables en termes de concurrence fiscale internationale. Il existerait ainsi quatre caractéristiques principales permettant de procéder à cette identification:

- des taux effectifs d'imposition nuls ou faibles;
- un cantonnement des régimes;
- une absence de transparence;
- une absence de véritable échange de renseignements (OCDE, 1998).

En 2001, un premier rapport d'étape a révélé que quarante-sept régimes fiscaux préférentiels, parmi lesquels figuraient les régimes de sièges sociaux, les régimes de financement et crédit-bail ont été identifiés comme potentiellement dommageables. Des travaux et évaluations complémentaires menés au cours d'un second rapport d'étape en 2004, ont abouti à la conclusion que parmi ces quarante-sept régimes fiscaux identifiés dans le premier rapport d'étape, dix-huit régimes ont été reconnus comme dommageables et ont été abolis, quatorze ont été modifiés en vue de supprimer certains aspects potentiellement dommageables qu'ils comportaient initialement, et treize ont été finalement reconnus comme non dommageables (OCDE, 2004). Autre fait encourageant à signaler: entre le rapport d'étape de 2001 et celui de 2004, vingt-deux pays extérieurs à l'OCDE ont démontré leur volonté de prendre part à cette démarche internationale en s'engageant à plus de transparence et à appliquer l'échange de renseignements, portant ainsi leur nombre à trente-trois (OCDE, 2004). Depuis, l'OCDE poursuit ses efforts afin de s'assurer de la compétitivité des différents régimes fiscaux de chaque État sur le plan international, profitant ainsi des avantages d'un environnement concurrentiel maîtrisé, tout en veillant à ce qu'elle ne s'accompagne pas d'effets néfastes à leur productivité et attractivité (OCDE, 2006). Parallèlement aux travaux de l'OCDE, le Conseil des ministres européens de l'Économie et des Finances (Conseil ECOFIN) a initié en 1996 « une action coordonnée au niveau européen [ ... ] pour réduire des distorsions existant encore au sein du marché unique, pour prévenir d'importantes pertes de recettes fiscales et pour orienter les structures fiscales dans un sens plus favorable à l'emploi» (Union européenne, 1998). Le 1er décembre 1997, le Conseil présenta les conclusions de ses travaux portant sur

un « code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises ».

Conscient des bénéfices économiques qui découlent d'une concurrence loyale et maîtrisée, le Conseil ECOFIN vise avant tout, au moyen de ce code de conduite, à identifier et supprimer les mesures des régimes fiscaux étatiques ayant potentiellement le pouvoir d'influencer la localisation des entreprises et de certaines activités économiques au sein du territoire européen (« démantèlement ») ainsi qu'à prévenir l'adoption éventuelle de ce genre de mesures (« gel ») (Union européenne, 1998).

On notera que les critères d'évaluation des mesures ou régimes potentiellement dommageables prévus par le code de conduite au Conseil ECOFIN sont sensiblement semblables aux critères établis par l'OCDE dans ses travaux sur la concurrence fiscale dommageable. Ainsi, figure notamment parmi ces critères le fait que les avantages fiscaux ne soient exclusivement accordés aux non-résidents ou bien que les mesures fiscales mises en place par certains États manquent de transparence (Union européenne, 1998).

Depuis que ce code de conduite a été mis en place, des rapports réguliers ont été publiés afin de faire part de l'avancement de ces travaux. En 1999, un rapport faisait ainsi état de « 66 mesures fiscales présentant des éléments dommageables (40 dans les États membres de l'Union européenne, 3 à Gibraltar et 23 dans les territoires dépendants ou associés)'. En 2012, un rapport faisant suite au Conseil de l'Union européenne du 23 novembre a mis en avant la volonté du Conseil ECOFIN de poursuivre sa démarche. De la sorte, le régime fiscal « Zero-Ten » mis en place par l'île de Guernesey a été considéré comme dommageable au regard du code de conduite. Ce régime permettait ainsi aux actionnaires non-résidents d'une entreprise insulaire de bénéficier d'un

taux d'imposition nul sur les bénéfices non distribués par celle-ci tandis que les actionnaires résidents subissaient une imposition de 20 %. Suite aux conclusions du Conseil ECO-FIN, ce régime a été amendé afin de respecter le code de conduite. Ensuite, en matière de mesures préventives (« gel »). en 2012 le Conseil a obtenu de Gibraltar de modifier le projet de loi relatif à leur régime « 2010 Tax Act » dont les dispositions relatives à la taxation des redevances étaient initialement considérées comme potentiellement dommageables. Enfin, il semble que depuis plusieurs années, le Conseil ECOFIN manifeste une réelle volonté de collaborer avec des pays tiers, tels que la Suisse et le Liechtenstein, afin de promouvoir une application plus étendue du code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises (Union européenne, 2013).

### **La lutte contre l'érosion de la base taxable et le transfert de profit d'un État vers un autre**

Depuis près de cinquante ans, les traités fiscaux signés entre États et basés majoritairement sur le modèle de convention fiscale établi par l'OCDE, ainsi que les règles fiscales internationales ont permis d'éviter la double imposition de certains revenus perçus par des entreprises multinationales impliquées dans des transactions transfrontalières (bénéfices, dividendes, intérêts, redevances).

L'efficacité de ces traités et règles a cependant fait l'objet de vives interrogations récemment. En effet, se pose aujourd'hui la question de savoir si le système fiscal en vigueur sur le plan international est adapté à la réalité économique qui gouverne actuellement les marchés. Initialement basés sur une attribution du droit d'imposition à l'État dans lequel le profit a été généré, les traités éprouvent à l'heure actuelle

certaines difficultés à rattacher ce droit souverain d'imposition notamment aux activités dites « dématérialisées » qui ne sont, par essence, attachées à aucun territoire. De plus, les règles d'imposition internationales semblent également offrir des opportunités aux multinationales de profiter de doubles non-impositions via le transfert de profits de l'État dans lequel ils ont été générés vers d'autres juridictions (OCDE, 2013).

Dans un contexte économique particulièrement tumultueux depuis la crise de 2008, certains États voient d'un mauvais œil qu'une partie non négligeable de leurs recettes parte ainsi vers l'étranger. A noter que cette problématique engendre également des répercussions sur l'imposition des personnes physiques résidentes de ces États.

Sur la base de sa connaissance de ce phénomène, l'OCDE a décidé en 2012 de réaliser une étude dont le but était d'identifier les règles internationales à améliorer ou modifier, et tenter ainsi de rétablir un système d'imposition international efficace. Un premier rapport a été publié en février 2013 à l'attention du G20 et a permis de mettre en avant certains éléments en tant que potentielles sources de l'érosion de la base taxable et du transfert de profits (BNAT AX, 2013).

Le 19 juillet 2013, l'OCDE a mis en place une série de plans d'actions afin d'apporter des solutions aux éléments sensibles identifiés par le premier rapport. Se retrouvent ainsi au cahier des charges de l'OCDE:

- l'appréhension des spécificités économiques et fiscales de l'économie dématérialisée;
- la neutralisation des effets préjudiciables liés à l'utilisation d'instruments et entités hybrides;
- le renforcement des règles CFC (en anglais: Controlled Foreign Companies) ;

- la limitation de l'érosion de la base imposable via la déduction trop importante de certains intérêts;
- la prévention de construction visant à éviter le statut d'établissement stable;
- l'assurance d'un prix de transfert correcte (OCDE, 2013). Par ce biais, l'OCDE démontre une réelle volonté de rétablir un certain équilibre sur la scène fiscale internationale. Il s'agit là d'un challenge conséquent qui ne pourra être mené à bien qu'avec la coopération individuelle des États ainsi que d'autres organisations telles que la Commission européenne.

## La liberté d'établissement

Le concept de liberté d'établissement au sein de l'Union européenne, établi aux articles 49 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TUE), stipule que « les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants [personnes physiques ou personnes morales] d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites» (TUE, 2010). Cette liberté fondamentale facilite dès lors la circulation des entreprises multinationales au sein de l'Union européenne.

Depuis la fin des années 1980, des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne ont néanmoins été pris dans le but de préciser, voire de limiter, ce principe. Grâce à cette jurisprudence, la Cour de justice « a ainsi, en l'absence de législation communautaire uniforme, déterminé les marges de manœuvre des États membres à l'égard de sociétés souhaitant exercer cette liberté »

Les arrêts Daily Mail (1988) et Cartesio (2008) ont dans un premier temps consacré la faculté des États de déterminer« le lien de rattachement qui est exigé d'une société pour que celle-ci puisse être considérée comme constituée selon son droit national et susceptible, à ce titre, de bénéficier du droit d'établissement [...] requis pour maintenir

cette qualité ultérieurement» (Cour de justice des Communautés européennes, 2008). La Cour a ainsi rappelé que les sociétés constituent des «entités créées en vertu d'un ordre juridique et, en l'état actuel du droit communautaire, d'un ordre juridique national» (Cour de justice des Communautés européennes, 1988), et que de ce fait, leur existence est entièrement tributaire de ces législations nationales.

L'arrêt Daily mail a ensuite confirmé que l'imposition de restrictions de la part de l'État de résidence quant au transfert du siège réel d'une société incorporée selon sa législation à l'étranger ne va pas à l'encontre du principe de liberté d'établissement (Cour de justice des Communautés européennes, 1988). L'arrêt Cartesio précise quant à lui que l'État de résidence est en mesure d'interdire le transfert d'une société incorporée selon sa législation dans un autre État tout en restant soumise à la loi de l'État de résidence. Ce même État ne peut en revanche s'opposer au transfert du siège réel d'une société dans un autre État qui serait dès lors soumise au droit national de cet État d'accueil. Dans ce cas, le transfert ne nécessite pas la dissolution de cette entité dans l'État initial de résidence (Cour de justice des Communautés européennes, 2008).

Par ailleurs, certains arrêts pris par la Cour de justice de l'Union européenne témoignent d'une certaine volonté institutionnelle d'établir des « restrictions fiscales à la liberté d'établissement». L'arrêt National Grid Indus de 2011 va dans ce sens en affirmant que, dans certains cas, le transfert de siège de direction d'une société incorporée selon la loi de l'État de résidence dans un autre État peut être accordé sous réserve d'une imposition dans l'État initial de résidence des plus-values latentes qui ont été créées préalablement à ce transfert (exit tax) (Cour de justice des Communautés européennes, 2011).

## Conclusion

Alors qu'actuellement la presse utilise sans différence et nuance les termes «évasion fiscale », «évitement de l'impôt» ou «planification fiscale », il nous paraît opportun de rappeler qu'une différenciation doit être faite entre ces trois termes. La première est illégale alors que les deux suivantes utilisent les cadres légaux existants.

En effet, dans ce cadre, beaucoup de juridictions créent délibérément des niches fiscales afin d'attirer les investissements étrangers:

Le contexte actuel de moralité fiscale pousse à prendre en compte un certain nombre de risques en cas de délocalisation, dont celui de réputation n'est pas le moindre.

Les auteurs pensent cependant que même si l'avenir immédiat semble clairement mettre des freins (fiscaux) à la délocalisation, la citation précitée auparavant « Délocalisez ou mourez» sera à l'avenir, d'un point de vue économique, encore plus d'actualité.

Les dirigeants de multinationales devront continuer à gérer ce genre de tensions avec leurs interlocuteurs que sont leurs actionnaires, leurs employés, les syndicats, les politiques, les États et finalement les organisations internationales représentant différents intérêts.

# FINANCES PUBLIQUES

## Ces administrations où les dépenses pourraient être réduites sans nuire à la qualité des services publics

**Morgan Bourven**

IFRAP – 1/06/2012 (texte publié sur le site d'Atlantico jeudi 31 mai 2012 )

**Atlantico** : La Cour des comptes vient de remettre un rapport sur l'état des finances françaises. Il cite quatre secteurs sur lesquels des efforts sont à fournir : les dépenses de personnel, les niches fiscales, les dépenses d'intervention et le financement des opérateurs de l'Etat. La Fondation IFRAP a aussi publié un rapport préconisant de nombreuses mesures d'économie. Sur quels secteurs l'effort doit-il être porté en priorité ?

**Agnès Verdier-Molinié** : La Cour des comptes estime qu'il manque 50 milliards d'économies. En adéquation avec leur analyse, notre rapport propose de baisser d'une vingtaine de milliards d'euros par an les dépenses publiques. Sur trois volets - Etat, collectivités locales et protection sociale - nous arrivons sur cinq ans à 129 milliards d'euros d'économies : 68 pour l'Etat, 25 pour les collectivités locales et 34 pour la sécurité sociale. C'est un objectif certes élevé, mais qui nous paraît totalement réaliste.

La Cour des comptes nous a rejoints sur la question des dépenses de personnel, qui est un vrai gisement d'économies. Il est paradoxal qu'au moment où il faut baisser les dépenses, on réfléchisse à une augmentation du Smic, qui, si elle était de 5% par exemple, coûterait, dès la première année, 1,5 milliard d'euros de plus aux finances publiques sur l'ensemble des trois fonctions publiques.

Le premier vivier d'économies potentielles est la masse salariale de l'Etat et de ses opérateurs. Nous le chiffrons à 15 milliards d'euros sur 5 ans. Il y a aussi la masse salariale des collectivités locales, qui doivent aussi se préoccuper de la dérive du coût de leurs personnels. A leur niveau, nous pourrions économiser 13 milliards sur 5 ans.

Nos propositions ne consistent pas à baisser les salaires : nous proposons seulement de les geler et d'étendre la politique du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux aux collectivités locales et aux opérateurs, et mettre fin à la politique des heures supplémentaires, qui coûte très cher dans le public. La fin des heures supplémentaires permettrait ainsi d'économiser 1 milliard d'euros par an.

### L'immobilier de l'Etat est-il aussi source d'économies potentielles ?

Des efforts ont d'ores et déjà été faits. Mais on peut en revanche dire que les plans de cession n'ont jamais été honorés tels qu'ils avaient été annoncés. A chaque fois, ces plans censés rapporter autour du milliard d'euros ont rapporté au maximum autour de 600 à 700 millions.

On a chiffré l'effort encore possible au niveau de l'Etat à 6 milliards d'euros. Sur l'immobilier territorial, on pourrait aussi économiser mais nous n'avons aucun renseignement sur les possessions

immobilières des collectivités territoriales. On se heurte là au problème du renseignement de la donnée publique : il faut recenser les possessions immobilières.

Au niveau de l'immobilier, rien qu'en imposant une logique immobilière de 12m<sup>2</sup> par agent, ce qui est la logique préconisée par l'État, on pourrait gagner énormément d'argent.

**Cette politique immobilière, de réduction de la surface ou de cession de bâtiments, ne peut pourtant qu'avoir un impact ponctuel sur l'état des finances publiques. A long terme, permettrait-elle de retrouver l'équilibre ?**

A la Fondation IFRAP, nous considérons qu'à chaque instant, quelle que soit la situation budgétaire, il faut contrôler et évaluer l'efficacité de la dépense et donc remettre en question en permanence les dépenses.

Cela fait des années que nous travaillons sur la question de l'évaluation de la dépense publique, et même avec notre rapport aux 129 milliards d'économies, nous considérons que nous sommes en dessous des économies que nous pourrions réaliser. Avec 56,6 % du PIB en dépenses publiques, la marge d'économies est importante.

**Et ce sans pour autant changer de modèle pour la France et sans baisser la qualité des services publics, voire même en les améliorant.**

Au-delà de la réduction des déficits publics par la baisse de la dépense mais aussi par le fait de créer les conditions de la croissance par le secteur marchand qui s'imposent à nous comme des évidences, nous devons aussi penser au moyen et long terme et à la modernisation de nos services publics. La logique de la e-administration va s'imposer de plus en plus, les citoyens font déjà de plus en plus de démarches en ligne. Cela va modifier en profondeur notre modèle administratif. On ne mesure pas aujourd'hui les économies qui seront réalisées demain grâce aux changements technologiques.

Il y a la question de la logique de la dette, mais aussi la question à plus long terme : revoir les périmètres d'intervention de l'État et revoir sa façon de fonctionner. Ce n'est que le début du processus, et notre rapport ouvre des pistes sur la croissance comme sur la baisse des dépenses mais ne doit pas être considéré comme définitif. Dans les années qui viennent, nous devons changer en profondeur la façon de concevoir les services publics.

**Y a-t-il d'autres sources d'économies réalisables au niveau des collectivités locales ?**

Les collectivités locales sont absolument co-responsables de la dette : 20% du déficit résulte de leurs dépenses. C'est pour cela que nous proposons de mettre en place un objectif national des dépenses locales, c'est-à-dire plafonner l'ensemble de leurs dépenses pour qu'elles participent à l'effort. Le gouvernement sera contraint de négocier avec les collectivités locales pour qu'elles se mettent à prendre en considération les contraintes budgétaires.

La question des subventions aux associations entre en compte. En France,

elles vivent exclusivement de subventions, qui ne sont pas contrôlées. Il serait plus sain qu'elles vivent avec plus de dons. Quand ce sont des financeurs publics qui versent des subventions, aucune évaluation n'est faite. Il y a pourtant 30 milliards d'euros d'argent public qui vont financer nos associations chaque année.

### **Le dernier volet de votre rapport concerne la protection sociale. Il serait possible d'y économiser 34 milliards d'euros. De quelle façon ?**

En matière de dépenses sociales, il y a beaucoup à faire sachant que nous avons plus de 600 milliards de dépenses sociales par an. Pour l'instant, nous proposons de fusionner tous les régimes de retraites, notamment en supprimant les régimes spéciaux. Cela nous permettrait d'économiser 6 milliards sur cinq ans. Aujourd'hui, force est de constater que les annonces faites sur les retraites ne vont pas dans ce sens mais le rendez-vous de 2013 pourrait apporter des surprises.

Sur les dépenses d'assurance maladie, et la Cour des comptes le dit aussi, arrêter la convergence des tarifs entre les hôpitaux publics et les cliniques privées ne semble pas tenable. Il y a un surcoût de 7 milliards d'euros par an dû aux écarts de tarifs entre les actes hospitaliers publics et privés. Dans le secteur hospitalier, les dépenses n'ont pas été réduites : il y a beaucoup d'économies à faire sur les transports sanitaires (réduction de 500 millions d'euros par an en 2016), en rabotant le niveau de remboursement des affections longue durée (en le passant de 100 à 94%), et en limitant les actes inutiles.

On peut aussi réduire les dépenses de l'assurance chômage, comme cela a été

fait en Allemagne. Par exemple, les indemnités pourraient être conditionnées à l'âge en raccourcissant la durée d'indemnisation pour les moins de 50 ans.

L'Allemagne, justement, est souvent montrée en exemple sur la réduction des déficits publics. Quelle a été sa méthode ?

Les Allemands ont réussi à faire baisser leurs dépenses sociales grâce aux réformes menées par le gouvernement social-démocrate de Gerhard Schröder. Dans les économies développées comme la nôtre, on peut toujours diminuer les dépenses de l'Etat, mais ce qui coûte le plus cher, ce sont les dépenses sociales, parce qu'on a des populations vieillissantes et des niveaux de protection de plus en plus élevés.

Les Allemands ont fait ce travail notamment en baissant la durée d'indemnisation du chômage et en mettant en place un vrai lien entre ces indemnités ou les minima sociaux et le devoir d'accepter un emploi si on vous en propose un. En Allemagne si vous recevez des minima sociaux ou le chômage et que vous refusez un emploi, on vous baisse ces indemnités. Dans une société vraiment solidaire, il y a autant de devoirs que de droits. En théorie, après le refus de deux offres raisonnables d'emploi par un de ses bénéficiaires, selon ce qui est prévu dans les textes, le RSA devrait être supprimé. C'est rarement le cas.

# FINANCES PUBLIQUES

## Rapport de la Cour des comptes : les recommandations pour la gestion déléguée des services publics

Les Inspirations ÉCO / 03-12-2014

Dans son dernier rapport d'évaluation, la Cour des comptes s'est penchée sur «la gestion déléguée des services publics locaux».

Distribution d'eau et d'électricité, transport public et services de propreté sont les secteurs d'intérêt général qui ont été scrutés par la Cour des comptes dans son récent rapport évaluant «la gestion déléguée des services publics locaux». L'institution présidée par Driss Jettou relève plusieurs dysfonctionnements communs à l'ensemble des secteurs évalués, mais d'autres, spécifiques, sont propres à chaque activité, donnant lieu à des recommandations tout aussi spécifiques.

### Distribution, l'ONEE incontournable

Dans la distribution d'eau potable, c'est l'ONEE qui assure la majorité du service public au niveau national avec 67% du total. Loin derrière les régies autonomes assurent 17% de la distribution d'eau devant les communes qui en livrent 9%, alors que les délégataires privés ne représentent que 7% dans la livraison de ce service de première nécessité. Ces derniers assurent la même part en ce qui concerne l'assainissement liquide, mais contrairement à la distribution d'eau potable, ce sont les communes qui assurent l'essentiel de l'assainissement avec une part de 68% du total, contre 15% pour l'ONEE et 10% pour les régies

autonomes. Dans la distribution d'électricité, le rôle de l'ONEE n'en reste pas moins prépondérant. Sur un total de 7,7 millions de familles clientes au niveau national, 61% d'entre elles sont desservies par l'Office. Les délégataires privés assurent l'approvisionnement du quart (25%) du total, alors que les 14% restants sont desservis par les régies autonomes.

L'intervention de l'ONEE demeure ainsi décisive en matière d'accès des populations rurales à l'électricité et à l'eau potable. Concernant en particulier l'eau potable, l'ONEE dessert 30% de l'ensemble des communes rurales alors que les délégataires privés n'assurent que 2% de cette couverture. Les délégataires ont apporté des capitaux propres de 2 MMDH (800MDH par Lydec, 400MDH par Redal, 400MDH par Amendis Tanger et 400MDH par Amendis Tétouan), alors que les contrats de gestion déléguée de distribution englobent des engagements d'investissements sur la période contractuelle pour les services publics locaux de distribution de l'ordre de 48MMDH financés par les délégataires privés, l'autorité délégante et les clients.

### Dysfonctionnements et réformes

En ce qui concerne les dysfonctionnements relevés dans le rapport de la Cour des comptes, l'exécution des contrats de gestion déléguée est notamment montrée du doigt. «Elle ne permet pas aux collectivités

territoriales, lorsque le service public local concerne plusieurs communes signataires, d'exercer la plénitude de leurs prérogatives en tant qu'autorité délégante». De plus, la qualité de signataire du contrat au niveau de l'autorité délégante est source de nombreuses défaillances. «Dans la pratique, les communes signent les contrats de délégation de façon séparée et non dans le cadre d'un groupement juridiquement constitué. De ce fait, les communes signataires ne se trouvent pas dotées de la personnalité morale leur permettant d'assurer la gestion des comptes recevant les ressources apportées par le délégataire tels que le fonds de travaux, les comptes spéciaux et le compte de l'autorité délégante. Cette situation aboutit, entre autres dysfonctionnements, à l'utilisation de ces fonds à des fins non conformes à leur objet», déplore la Cour. Gestion de fonds de travaux, non reversement de certaines recettes collectées, dépenses engagées sans approbation, transferts de devises vers les maisons-mères au titre de l'assistance technique, montages financiers peu transparents... les anomalies et dysfonctionnements relevés dans le rapport d'évaluation se comptent par dizaines. Du côté des solutions, les pistes de réformes retenues par l'institution concernant la distribution relèvent de plusieurs domaines d'intervention : la délimitation d'un territoire viable, la généralisation du multiservices, l'instauration de modes de régulation et de gouvernance impliquant les parties prenantes publiques et privées et le renforcement des mécanismes et structures locales de contrôle, sont les réformes identifiées par les équipes de Jettou.

## Transport, les plans de déplacement urbains indispensables

Le transport public est le second champ d'intervention des délégataires du service public, qui a ainsi été scruté par la Cour des Comptes dans son rapport d'évaluation et l'un des points saillants relevés concerne la nécessité de mettre en place des plans de déplacements urbains pour optimiser le service rendu aux citoyens. «Les choix rationnels de solutions adaptées aux besoins des usagers passent par l'élaboration de plans de déplacements urbains. Ces plans doivent permettre l'articulation de tous les modes de déplacements et traiter les interfaces entre ces modes (stationnement, aménagement, voirie, sécurité routière). Ils doivent être cohérents avec les autres documents de planification, en particulier ceux de l'urbanisme afin d'offrir un système de déplacement économiquement efficace pouvant jouer un rôle de levier pour la compétitivité territoriale de la ville», préconise la Cour, qui recommande également la création d'un organe dédié au transport public. «Dans le cadre d'une stratégie globale en matière de transport dépassant la gestion restreinte du transport collectif de voyageurs par autobus, un organe indépendant, chargé des fonctions d'expertise, de coordination, de suivi et de veille, s'avère nécessaire tant au niveau national qu'au niveau régional ou local. Ce dernier niveau devrait associer les acteurs concernés, y compris éventuellement les usagers», recommandent les auteurs du rapport. En effet, comme le démontre l'expérience internationale et comme le rappelle la Cour, il est nécessaire «de regrouper au sein d'une entité spécifique, les fonctions de coordination et de planification du développement urbain». Cette entité a

vocation à exercer également des attributions de régulation économique liées à la détermination des tarifs et au suivi des performances. Ce serait donc une sorte d'agence de régulation indépendante qui déterminerait les règles et serait l'arbitre du secteur des transports publics, comme c'est le cas pour d'autres secteurs vitaux.

### **Propreté, un organe indépendant à créer**

Pour ce qui est des services de propreté, l'accent est particulièrement mis sur les actions «préventives» en amont des étapes de nettoyage, de collecte et de traitement des déchets. Dans ce registre, le rapport recommande l'adoption d'une approche de gestion intégrée des déchets hiérarchisant un mix d'options à entreprendre. D'abord la réduction des déchets à la source, notamment à travers une démarche sociale centrée sur le citoyen. Ensuite, la réutilisation et le recyclage des déchets qui peuvent se prêter à ce traitement comme le papier, le verre, les plastiques ou encore l'aluminium. Pour les déchets organiques biodégradables, la Cour des comptes préconise le recours au compostage comme technique de traitement et enfin pour les substances ni recyclables ni compostables, il est recommandé la mise en décharge ou la combustion en adoptant les normes et standards des émissions de gaz à effets de serre. «Le mix entre ces options doit être adapté au contexte socio-économique et devrait évoluer en fonction de la maturité de l'environnement favorable à une gestion durable des déchets», prévient la Cour, de même que pour le transport public, il est recommandé de créer un «organe national indépendant» dédié à cette activité.

Distribution d'eau et d'électricité, transport public et services de propreté sont les secteurs d'intérêt général qui ont été scrutés par la Cour des comptes dans son récent rapport évaluant «la gestion déléguée des services publics locaux». L'institution présidée par Driss Jettou relève plusieurs dysfonctionnements communs à l'ensemble des secteurs évalués, mais d'autres, spécifiques, sont propres à chaque activité, donnant lieu à des recommandations tout aussi spécifiques.

### **Des arriérés en milliards**

Le rapport de la Cour des comptes s'est également penché sur les arriérés cumulés par les régies autonomes et les délégataires, qui constituent un handicap supplémentaire à la réalisation de leurs investissements. Les arriérés des régies se répartissent entre collectivités, administrations et établissements publics : 868MDH sur les collectivités territoriales dont 409MDH pour la seule RADEEF, 273 MDH sur les administrations publiques, 414MDH sur les établissements et les entreprises publiques. Pour la seule RADEEMA, les arriérés de créances ont atteint 1.311MDH à fin 2013 dont 484MDH sur les particuliers, 286MDH sur les collectivités et sur les établissements et les entreprises publics et 230MDH sur les clubs de golf. Les arriérés des délégataires totalisaient de leur côté 2.805 MDH fin 2013, dont 1.619MDH supportés par Lydec, 886MDH par Redal et 300 MDH par Amendis.

# FINANCES PUBLIQUES

## Des circuits d'optimisation fiscale qui passent par l'Europe

IEFP – la finance pour tous - 27 juin 2013 -

**Les grosses entreprises américaines utilisent des systèmes très perfectionnés pour limiter au maximum le montant de leur imposition. Rien d'illégal, mais un énorme manque à gagner pour les États qui auraient bien besoin de ces recettes fiscales.**

Le rapport de l'OCDE sur [l'optimisation fiscale des multinationales publié le 12 février 2013](#) pointe du doigt un certain nombre de pays européens : l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, Chypre. Ces pays, où la fiscalité sur les bénéficiaires des entreprises est particulièrement légère, sont au cœur des mécanismes qui permettent à certaines multinationales de pratiquer l'optimisation fiscale à grande échelle et de ne payer que 5 % d'impôts sur leurs bénéfices effectifs alors que les PME en payent 30 %. Ils ne sont certes pas les seuls à accueillir un grand nombre de filiales ou de holdings de multinationales ayant pour particularité de réaliser des profits considérables et peu taxés sans personnel ni activité économique réelle. Les Bermudes, les Iles Caïman, les Iles Vierges et différents pays d'Asie font également partie du lot. Mais ils pèsent particulièrement lourd dans l'optimisation fiscale des firmes multinationales en Europe, comme le montrent les exemples d'Apple, Google, Facebook, Starbucks, Amazon...

### Le sandwich hollandais

La technique dite du « sandwich hollandais » est une méthode d'optimisation fiscale qui consiste à installer une holding aux Pays-Bas et à

créer une filiale à l'étranger. La holding facture à cette filiale des services à un prix appelé « prix de transfert ». Dans le cas des sociétés technologiques, ces services sont des droits de propriété intellectuelle. La maison mère augmente alors le prix de ces services pour que la filiale ait un bénéfice le plus faible possible. La filiale enregistre donc un chiffre d'affaires important mais des bénéfices faibles car la vraie création de richesses est remontée dans sa maison-mère. Cela est possible grâce à un accord de double imposition. C'est une convention fiscale conclue entre le pays de la filiale et les Pays-Bas de sorte que l'entreprise ne soit pas taxée dans les deux pays. Bien évidemment, l'entreprise choisit alors d'être taxée aux Pays-Bas, particulièrement reconnue pour la légèreté de sa fiscalité. Ensuite, les bénéfices récupérés par la holding des Pays-Bas sont expédiés dans une autre holding située dans un paradis fiscal, comme les Antilles Néerlandaises, avec lequel les Pays-Bas ont un accord défiscalisation.

### Le double irlandais avec sandwich hollandais : l'exemple d'Apple

Apple a fait l'objet d'une enquête détaillée sur ses circuits d'optimisation fiscale par le *New York Times* publiée le 28 avril 2012. Selon le journal américain, Apple fait figure de leader et de pionnier. Elle a été la première à mettre en œuvre la technique comptable connue sous le nom de "Double irlandais avec sandwich hollandais," qui réduit des impôts en acheminant les profits vers les Caraïbes via des filiales irlandaises et des Pays-Bas.

En 2012, la compagnie internationale Apple Inc. déclare un chiffre d'affaires de 156,5 milliards d'euros, elle est taxée sur ses bénéfices à hauteur de 25,2 %. Mais 61 % de son chiffre d'affaires est réalisé à

l'international soit 95,5 milliards d'euros. Sur ses activités à l'étranger, Apple n'est taxé sur ses bénéfices qu'à 1,9 % ! Comment cela est-il possible ?

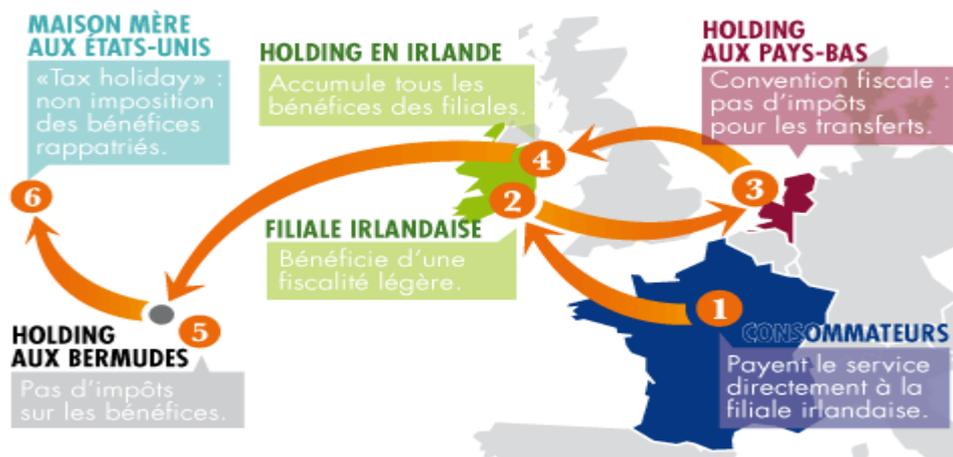
Année	Chiffre d'affaires	Bénéfices avant impôt	Impôts sur bénéfices	Taux d'impôt sur bénéfices
2012	156,5 Mds €	55,8 Mds €	14,0 Mds €	25,2 %
dont international	95,5 Mds €	36,8 Mds €	713 M €	1,9 %
2011	108,2 Mds €	34,2 Mds €	8,2 Mds €	24,2 %
dont international	66,4 Mds €	24,0 Mds €	602 M €	2,5 %
2010	65,2 Mds €	18,5 Mds €	4,5 Mds €	24,4 %
dont international	36,6 Mds €	13,0 Mds €	161 M €	1,2 %
2009	42,9 Mds €	12,0 Mds €	3,8 Mds €	31,8 %
dont international	20,6 Mds €	6,6 Mds €	310 M €	4,7 %

Source : Comptes d'Apple Inc. (exercice clos fin septembre)

- Quand Apple vend un produit sur le sol américain, les montants collectés sont reversés à une filiale irlandaise au titre de royalties sur des brevets que cette société possède.
- Quand Apple vend à l'étranger, les produits de cette vente sont versés à une autre filiale située sur le sol irlandais : **double irlandais**
- L'Irlande a signé des traités fiscaux qui exonèrent d'impôt certains transferts intra-européens. Apple est donc obligée de faire transiter ces montants par une troisième filiale située cette fois dans les Pays-Bas : **sandwich hollandais**

La première filiale collecte alors les bénéfices qui sont ensuite expédiés aux Caraïbes, région dans laquelle ils ne seront pas du tout taxés. Si Apple rapatrie ces bénéfices aux États-Unis, ils seront taxés à hauteur de 35 %. La compagnie préfère donc les stocker dans les paradis fiscaux ou les réinvestir dans d'autres pays du monde, loin des regards des autorités fiscales américaines ... sauf si est négocié un « tax holiday », c'est-à-dire une baisse exceptionnelle de l'imposition sur les transferts en provenance de l'étranger comme ce fut le cas sous George W. Bush en 2005. Les transferts ont alors été imposés à seulement 5 %.

## DOUBLE IRLANDAIS, SANDWICH HOLLANDAIS



### Le circuit d'Amazon

Pour Amazon, c'est Andrew Cecil, directeur de la stratégie publique d'Amazon qui a expliqué « comment ça marche » lors d'une audition devant une commission d'enquête du Parlement britannique. À partir de ses propos, voici la structure européenne d'Amazon.

#### Le fisc français réclame 200 millions d'euros

Selon des données fournies par Andrew Cecil, en 2011, pour un chiffre d'affaires au Royaume-Uni de 3,351 milliards de livres, Amazon a réalisé 74 millions de livres de bénéfices. Et l'entreprise aurait payé environ 1 million de livres d'impôt sur les sociétés au fisc britannique, soit 1,35 %.

La mécanique pour les autres pays européens est à peu près la même à ceci près que, s'agissant de la France notamment, les ventes sont effectuées depuis la filiale luxembourgeoise. Cela permet entre autre de ne payer que 3 % de TVA sur la vente de biens immatériels comme les jeux électroniques (Amazon paie cependant la TVA française sur la vente de biens matériels comme les livres).

Les 2000 salariés des filiales d'Amazon en France réalisent donc un chiffre d'affaires extrêmement faible de 110 millions

d'euros. Cela correspond à ce qui est facturé à Amazon Luxembourg pour les services effectués en France. Les marges sont faibles et l'impôt sur les bénéfices a été de... 3,3 millions d'euros en 2011.

En contrepartie, les chiffres d'affaires réalisés par les sociétés d'Amazon au Luxembourg sont considérables : 9,13 milliards d'euros pour Amazon EU SARL en 2011. Mais les impôts sur les sociétés payés par Amazon au Luxembourg sont très légers, seulement 8,2 millions d'euros en 2011. Cela résulte d'une part de la fiscalité très favorable du Luxembourg mais surtout du fait que le résultat est minoré par des facturations intragroupe correspondant aux coûts des prêts intragroupe, de royalties sur la marque, les brevets, etc.

Pour sa part, le fisc français a lancé en septembre 2012 une procédure de rappel d'arriérés d'impôts, d'intérêts et de pénalités de 200 millions d'euros environ considérant que la déclaration du chiffre d'affaires réalisé par l'entreprise en France était systématiquement sous-évalué.

# FINANCES PUBLIQUES

## L'avenir de la décentralisation

**Karine Martin, Victor Broyelle, Yves Colmou.**

**Terra nova / 16-05-2011**

Terra Nova publie le rapport final de son groupe de travail "Décentralisation", présidé par Yves Colmou et Victor Broyelle. Face à la contre-réforme menée depuis 2007, Terra Nova propose un nouveau pacte territorial pour reconquérir la décentralisation, passant par le renforcement des compétences régionales, la généralisation et le développement des intercommunalités, la reconnaissance de la diversité des politiques publiques locales. Près de trente ans après les lois Defferre de 1982-83, le rapport appelle à poursuivre et approfondir ce mouvement de prise de décision au plus près des réalités locales, en formulant des propositions articulées autour de trois axes : l'accroissement de la lisibilité et de l'efficacité de l'action publique locale ; la modernisation de l'impôt local et le renforcement de son équité ; l'amélioration de la démocratie locale.

Choisir « L'avenir de la décentralisation », comme titre de ce travail, a été notre volonté commune. Nous avons voulu marquer notre engagement en faveur d'une logique, d'une démarche, d'un mouvement. Nous avons aussi voulu dire notre attachement aux dispositions législatives engagées en 1981 et aujourd'hui remises en cause. Oui, nous croyons à la décentralisation. Nous croyons à ce mouvement qui consiste à prendre des décisions au plus près des réalités locales, au plus près des citoyens. Nous sommes certains de la force démocratique de ce mouvement mais aussi de son efficacité. Malgré

l'imperfection de l'organisation des collectivités locales, malgré la diversité des élus locaux, nous avons la conviction, étayée par trente ans d'expérience de la gestion locale, que la décentralisation a été un progrès démocratique et un progrès pour la gestion publique.

La loi du 2 mars 1982 a marqué une rupture, celle de la tutelle. Cette loi est d'abord une loi de confiance dans les élus choisis par les français dans les communes, dans les départements, dans les régions. Nous mesurons aujourd'hui la volonté politique qu'il a fallu mettre en œuvre pour assurer cette révolution, pourtant si simple, qui consiste à reconnaître comme majeurs les collectivités locales et leurs élus. La loi de 1982 a pourtant été l'objet de débats d'une conflictualité considérable à l'Assemblée nationale et plus encore au Sénat. Pourtant, avec le temps, avec la force de l'appropriation de nouvelles compétences et de nouvelles responsabilités par les élus locaux, quels que soient leurs engagements, un consensus paraissait être établi. Pour l'essentiel, les nouvelles compétences transférées en 1983, la fonction publique territoriale créée en 1984, la transformation des régions en collectivités locales de plein exercice après les élections régionales de 1986 ne font plus débat. De 1988 à 1993, la gauche stabilisait la décentralisation en améliorant l'équité avec la création de la dotation de solidarité en Ile-de-France, et cherchait, sans tout à fait y arriver, à avancer sur la voie d'un regroupement des

communes. La gauche a repris le mouvement de décentralisation à partir de 1997 avec le transfert des transports régionaux aux conseils régionaux et surtout, par la révolution silencieuse de l'intercommunalité, enfin réussie, sur la base d'un contrat de confiance avec les élus. Après 2002, pour la première fois, clairement, un gouvernement de droite, celui de Jean-Pierre Raffarin, s'appropriait la décentralisation, à sa façon, mais poursuivait le mouvement de transfert de compétences aux collectivités locales et inscrivait à l'article premier de la Constitution « l'organisation décentralisée » de la République. Mais depuis 2007, c'est une contre-réforme que tente d'imposer le Président de la République. C'est un mouvement de défiance envers les élus, de négation des conseils régionaux, par le biais du conseiller territorial, de remise en cause de toute capacité d'action des collectivités locales, par une réforme des finances locales injuste. Pourtant, les dispositifs de relance pour affronter la crise économique et financière ont montré l'importance de l'investissement local. Avant même le débat sur les compétences et l'organisation territoriale, la réforme commençait par un étranglement budgétaire local.

C'est dans ce contexte que ce groupe de travail de Terra Nova s'est rassemblé pour contribuer à préparer, dès 2012, une nouvelle étape de la décentralisation. Les responsables de l'opposition actuelle ont pris non seulement des engagements d'abrogation des lois aujourd'hui en débat mais aussi de définition d'un acte III de la décentralisation par une nouvelle majorité après 2012. C'est dans cette ligne que notre groupe inscrit son travail. Nous sommes favorables à une nouvelle loi qui reviendrait sur les dispositions les plus recentralisatrices de la contre-réforme menée par le gouvernement actuel, et d'abord la création du conseiller territorial

et sur la réforme des finances locales. Nous proposons aussi de franchir une nouvelle étape de ce mouvement de décentralisation auquel nous croyons.

Ce groupe est constitué pour l'essentiel de praticiens d'origines diverses : cadres dirigeants territoriaux, universitaires, consultants. Issus de la fonction publique territoriale, de la fonction publique de l'Etat, mais aussi non fonctionnaires. La plupart d'entre nous travaillons dans les territoires et auprès des élus. Nous avons tenté, au-delà des critiques, de formuler vingt-cinq propositions pour « l'avenir de la décentralisation ». Ce travail est un travail de synthèse. Certains d'entre nous auraient voulu aller plus loin sur certaines pistes, d'autres trouvent déjà ces propositions audacieuses. Sur l'idée des métropoles, sur la démocratie locale, sur la place de l'Etat, nos débats ont été denses.

Pour ce faire, nous avons rencontré de nombreux élus. Jean-Pierre Balligand, François Deluga et Yves Krattinger retrouveront dans ces propositions une partie de leurs suggestions.

Nous avons en mémoire la proposition de loi déposée en 1980 à l'Assemblée nationale par le groupe socialiste et dont le premier signataire était Hubert Dubedout, à l'époque maire de Grenoble, et intitulée « proposition de loi pour la décentralisation de l'Etat ». Elle contenait déjà une grande part des principes fondateurs de la décentralisation.

Nous avons décidé de ne pas traiter ici la question du Grand Paris ni celle de l'outre mer, qui nous ont paru être deux questions bien spécifiques qui pourraient utilement faire l'objet de rapports distincts. Dans ces propositions, on ne trouvera pas ce qui nous paraît une fausse-bonne idée d'experts parisiens, à savoir la suppression des départements.

Au contraire, l'enracinement des départements, leur pertinence comme outils de solidarité sociale et territoriale nous paraissent toujours juste.

En revanche, ce rapport propose bien entendu un renforcement des compétences régionales car nous pensons que les régions représentent le cadre de la stratégie de développement, de transports, d'innovation et de recherche. Nous estimons tous qu'une étape majeure doit être franchie, par la généralisation et le développement des intercommunalités. Oui, nous proposons de faire des structures intercommunales des collectivités locales à part entière, et donc élues au suffrage universel direct. La spécificité de la France, ce n'est pas son nombre de niveaux de collectivités locales, c'est l'éclatement que provoque l'existence de 36 000 communes. Vouloir ou prétendre les supprimer serait à la fois un rêve de technocrate et une tentation autoritaire. Les fédérer pour leur permettre d'exercer réellement leurs compétences, c'est l'étape qu'il faut franchir pour relancer la décentralisation.

Nous avons aussi voulu progresser dans la reconnaissance de la diversité des politiques publiques locales et favoriser un cadre différencié quand cela se révélait nécessaire. Au-delà de l'Alsace-Moselle ou du statut particulier de la Corse, nous pensons que les zones de montagne, le littoral ou toute autre spécificité peuvent donner lieu à des expérimentations et à des innovations institutionnelles particulières, sans qu'elles doivent être ensuite forcément généralisées, dès lors qu'elles s'exercent sur la base du volontariat et au service de politiques efficaces.

Farouchement décentralisateurs donc, mais pas partisans de l'effacement de l'Etat. L'Etat remplit des missions et a un rôle à jouer. C'est notamment à lui qu'il

revient de conduire une politique d'aménagement du territoire pour corriger les inégalités. Nous avançons des propositions directement opérationnelles, pour franchir une étape vers la péréquation des ressources. Nous croyons aussi indispensable de faire vivre un lieu, solennel et efficace de contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales : le Haut Conseil des territoires. Enfin, nous devons rappeler que la décentralisation manquerait son but si elle n'améliorait pas aussi la démocratie locale.

Rapprocher la décision de ceux qui sont concernés est un progrès. Toutefois, il ne suffit pas de substituer un maire proche à un gouvernement lointain, si l'un comme l'autre décide sans consulter, agissent sans écouter. La France et ses territoires ont changé. Au-delà du rejet de la contre-réforme actuelle, nous proposons un nouveau pacte territorial pour reconquérir la décentralisation.

## SYNTHESE DES PROPOSITIONS

La décentralisation a constitué un réel progrès pour notre pays en rapprochant les centres de décision du peuple, en améliorant la gestion des services publics de proximité, ou encore en dotant les collectivités locales de réelles capacités à jouer un rôle d'amortisseur de la crise et de relance de la croissance.

Près de trente ans après les lois Defferre de 1982-83, la décentralisation a besoin d'être corrigée sur certains points, approfondie sur d'autres. Pour commencer, il faudra revenir sur le climat de défiance instauré entre l'Etat et les collectivités ainsi que sur la plupart des orientations données par le gouvernement actuel, que ce soit en termes institutionnels ou financiers.

En 2012, la réforme « progressiste » de la décentralisation que nous souhaitons

engager devra être porteuse de trois objectifs prioritaires :

- Accroître la capacité des collectivités territoriales à répondre aux besoins de nos concitoyens en matière de services publics, d'interventions et d'équipements pour lutter contre les effets de la crise mais aussi recréer une économie créatrice d'emplois et une société plus solidaire ;

- Créer par la redistribution des moyens publics les conditions d'intégration de tous les territoires dans l'ensemble national et encourager la solidarité entre les territoires et entre les personnes. La décentralisation doit garantir le pacte national de cohésion sociale et territoriale

- Améliorer la démocratie locale, c'est-à-dire la participation des citoyens aux décisions qui les concernent.

Cette réforme de la décentralisation devra s'articuler autour de trois axes :

- Accroître la lisibilité et l'efficacité de l'action des collectivités territoriales ;

- Moderniser l'impôt local et en renforcer l'équité ;

- Renforcer la démocratie locale.

## **RENFORCER LA LISIBILITÉ ET L'EFFICACITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Chaque échelon de collectivité a son utilité et assume des compétences indispensables. Aussi, proposons-nous de supprimer le conseiller territorial qui a pour effet de cantonaliser les régions, cassant ainsi la dynamique régionale. (proposition 10). Créé par le gouvernement actuel, il ne répond pas aux problèmes – réels pour certains échelons – de lisibilité de l'action publique locale.

Rétablissant ainsi les conseillers généraux rebaptisés conseillers départementaux et régionaux, il faudrait, du même coup, redéfinir les modes de scrutin présidant à leur élection.

Nous proposons d'élire les conseillers régionaux au scrutin de liste proportionnel régional (avec sections départementales) avec une prime majoritaire (cf. loi no 99-36 du 19 janvier 1999) (proposition 11) et les conseillers départementaux selon deux options possibles (proposition 12) :

- Option 1 : L'élection des conseillers départementaux serait faite dans le cadre de nouvelles circonscriptions respectant les limites des intercommunalités. L'élection se ferait au scrutin binominal majoritaire à deux tours, ou au scrutin de liste proportionnel ce qui permettrait une représentation paritaire de ces nouveaux territoires

- Option 2 : L'élection des conseillers départementaux aurait lieu dans le cadre départemental, au scrutin de liste proportionnel avec une prime majoritaire, sur le mode de l'élection régionale.

Les progrès de la décentralisation passent par un renforcement du rôle des régions qui assument les « compétences stratégiques » pour le développement des territoires (proposition 11). Des responsabilités accrues doivent donc leur être accordées dans les domaines du développement économique, de la gestion de l'inter modalité, de la formation et des relations avec l'Europe. Bien évidemment, l'octroi de ces nouvelles compétences nécessitera de revoir les ressources dont elles disposent et de restaurer leur autonomie financière, mise à mal par la réforme de 2010.

Nous proposons la création de métropoles comme collectivités locales de plein exercice selon deux critères cumulatifs : un seuil de population fixé à

500 000 habitants d'une part, et, d'autre part, un faisceau d'indices démontrant le rayonnement de la métropole et sa capacité d'attractivité à l'échelle européenne. Elles devront être dotées de capacités d'actions élargies, afin de créer un effet d'entraînement sur leur territoire, du dynamisme économique et être vecteur d'attractivité économique à l'échelle européenne (proposition 9).

Le vrai problème en France n'est pas le nombre d'échelons de collectivités territoriales. Il est le même dans d'autres pays, notamment européens. Le vrai problème est lié à l'émiettement communal. Les 36 000 communes atomisent les capacités d'action. Pour y remédier, nous proposons d'achever, avant l'échéance des élections locales de 2014 la carte des intercommunalités : à cette date, toute commune devra faire partie d'une intercommunalité d'au moins 10 000 habitants (proposition 6). Dans ce cadre, les intercommunalités seront transformées en collectivités locales de plein exercice avec attribution de la clause générale de compétences (proposition 7). Dès lors, nous proposons d'élire, dès 2014, les conseillers communautaires au suffrage universel direct dans une circonscription intercommunale unique en veillant à une représentation minimale de chacune des communes (proposition 8).

Un autre facteur de clarification de l'action publique locale serait la contractualisation d'un partenariat territorial entre plusieurs échelons de collectivités territoriales au travers de « pactes de gouvernance territoriale » pour la durée du mandat. Celui-ci serait élaboré et négocié par une conférence des exécutifs locaux réunissant le Président du conseil régional, les Présidents des conseils généraux et les Présidents des intercommunalités. Cette contractualisation interviendrait au plus tard dix-huit mois suivant les élections

générales et définirait un cadre d'intervention ainsi que les grands axes stratégiques de l'action des collectivités sur le territoire régional (proposition 3).

Celle-ci serait facilitée par l'alignement de la durée des mandats locaux, l'ensemble des mandats des élus locaux étant renouvelés tous les six ans (proposition 4).

Cette nouvelle configuration ainsi que le renforcement concomitant de l'échelon régional donneraient tout son sens au contrat de projet Etat-Région, transformé en un contrat de développement Etat-territoires. Le contrat serait ouvert à la négociation l'année suivant le renouvellement des conseils locaux. Les négociations seraient menées par l'Etat et par la région, qui y associerait les autres collectivités territoriales (proposition 2).

La force de la décentralisation vient également de la possibilité de s'appuyer sur un Etat assumant pleinement ses compétences, ce qui a fait défaut ces dernières années, avec la RGPP et la réduction des moyens de l'Etat. Devenu impécunieux, l'Etat s'est défaussé très largement sur les collectivités locales ou même parfois, sur le secteur privé, y compris pour des missions – comme la sécurité – pourtant au coeur de ses compétences régaliennes. De la même manière, les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, désormais marquées du sceau de la défiance, devront s'inverser au profit d'un pacte de confiance.

Pour cela, nous proposons la création d'un Haut Conseil des Territoires, structure permanente créée par la loi et réunissant les associations représentant les différents échelons de collectivités locales. Le Haut Conseil des territoires sera obligatoirement consulté par le gouvernement sur tout projet de réforme

ayant une incidence directe ou indirecte sur l'exercice des compétences des collectivités locales (proposition 1).

Nous proposons également de pousser plus loin la prise en compte de la diversité des territoires, en considérant que les mesures d'ordre réglementaire doivent pouvoir être différenciées en fonction des réalités locales. Ainsi, il faut permettre à des collectivités locales de proposer une expérimentation sur leur territoire, sans en rendre obligatoire la généralisation. Dans le même but, la région doit pouvoir adapter les modalités d'application d'une loi au vu des spécificités de son territoire. Cette adaptation se ferait dans des champs déterminés par le législateur (proposition 5).

L'amélioration de l'efficacité des collectivités locales passe par la possibilité pour elles d'identifier les bonnes pratiques et de les faire connaître aux autres collectivités. La mise en place d'un centre de ressources permanent et structuré, à destination des collectivités locales pourrait en être l'outil efficace (proposition 14). Créé à l'initiative des grandes associations d'élus, ce Centre de Ressources Locales (CREL), aurait une triple vocation :

– constituer un observatoire disposant de l'ensemble des données chiffrées disponibles sur l'activité et le fonctionnement des collectivités avec les analyses correspondantes ;

– fournir aux collectivités les données et études nécessaires à l'organisation de l'activité (production de politiques publiques, axes de management et de méthodes);

– proposer aux collectivités (individuellement ou en groupe), notamment pour celles qui ne disposent pas de structures internes permanentes

d'audit et de gestion ou d'inspection, des missions de conseil en matière d'évaluation, d'organisation et de méthode.

Enfin, l'efficacité de la gestion locale passant aussi par ses ressources humaines, il faudrait davantage de fluidité entre les 8 filières métier de la fonction publique territoriale et rendre vraiment effective la mobilité entre les fonctions publiques territoriale, d'Etat et hospitalière (proposition 13).

## MODERNISER L'IMPÔT LOCAL ET EN RENFORCER L'ÉQUITÉ

La réforme du financement des collectivités locales est avant tout un enjeu démocratique, au sens où elle doit rétablir le lien entre le citoyen contribuable et les élus. La réforme doit donc s'attacher à re-légitimer l'impôt local et à tirer les conséquences de la décentralisation en clarifiant la répartition et le financement des compétences entre Etat et collectivités locales.

Pour commencer, il faudra donc revenir sur les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle et (proposition 16):

1) Redonner un véritable pouvoir fiscal aux régions,

2) Revoir le barème d'imposition de la contribution sur la valeur ajoutée afin d'alléger le coût de la réforme pour l'Etat.

3) Ouvrir une réflexion sur la répartition des impôts entre différents échelons de collectivités, dans l'objectif que chaque échelon dispose d'un panier d'impôts diversifiés assis sur les ressources des ménages et les entreprises, avec un pouvoir de modulation des taux par les assemblées locales.

Une réforme progressiste de la fiscalité locale passera d'abord par davantage de

justice fiscale, entre les contribuables au travers du renforcement de l'équité dans les impôts des ménages. Pour cela, il faudra réviser les valeurs locatives sur lesquelles sont assises les taxes foncières et d'habitation et qui, datant des années soixante-dix, ne reflètent plus la valeur réelle des biens sur lesquelles elles sont assises (proposition 17).

Pour cela, la révision progressive des valeurs locatives sur lesquelles sont assises les taxes foncières et la taxe d'habitation pourraient s'effectuer à produit constant.

Cette réforme pourrait utilement être complétée par la prise en compte de la capacité contributive des ménages dans le calcul de la taxe d'habitation. (proposition 18). Cette mesure devrait être mise en place au niveau départemental ou intercommunal et s'accompagner de mesures de péréquation afin de ne pas pénaliser les territoires dont une part importante de la population présente de faibles revenus ou de ne pas dissuader les communes d'accueillir des populations à faible revenu.

Plus généralement, il est temps de concevoir la péréquation comme outil de garantie de l'équité entre les territoires, en créant des dispositifs nationaux de péréquation pour chacun des niveaux de collectivité (régional, départemental, communal et intercommunal) et en accroissant la péréquation régionale en Ile-de-France à travers le renforcement du FSRIF (proposition 19).

Enfin, l'Etat doit assumer le financement des compétences dont il délègue la gestion aux collectivités territoriales. Ainsi, il faut garantir que les politiques relevant de la solidarité nationale soient financées par la solidarité nationale (APA - allocation personnalisée d'autonomie, RMI - revenu minimum, PCH - prestation de

compensation du handicap) en attribuant une fraction de la CSG aux départements pour le financement de ces politiques publiques (proposition 15).

## RENFORCER LA DÉMOCRATIE LOCALE

Avec le transfert de nombreuses compétences aux collectivités locales, l'exercice d'un mandat exécutif local est désormais un « travail à plein temps ». En outre, le cumul des mandats constitue un véritable obstacle au renouvellement des élus, à leur rajeunissement, à leur féminisation et à leur diversification.

Nous proposons donc par la loi la mise en place d'un mandat exécutif unique et la limitation à trois du nombre des mandats exécutifs pouvant être exercés successivement par une même personne (proposition 22). Cette réforme s'appliquera également à la présidence de l'intercommunalité, désormais comptabilisée au titre d'un mandat local soumis aux règles de limitation.

La diversification des origines socioprofessionnelles des élus locaux passe également par la valorisation de l'expérience acquise par les élus, membres d'un exécutif local pour la suite de leur parcours professionnel (proposition 20). Il s'agit d'encourager ainsi l'engagement politique de salariés issus du privé en facilitant leur retour à l'emploi après un ou deux mandats.

Par ailleurs, nous proposons d'élargir le droit de vote aux étrangers aux élections locales (municipales, cantonales et régionales) pour ceux résidant en France depuis 5 ans (proposition 21), élargissant ainsi le droit déjà reconnu aux citoyens européens.

Enfin, nous pensons qu'il faut redynamiser la démocratie locale en prenant davantage en compte l'expression directe des

citoyens. A ce titre, nous formulons trois propositions :

– Donner la possibilité à toutes les collectivités territoriales d'organiser des débats publics sur tout projet d'équipement local. Cette possibilité doit également être ouverte aux citoyens qui doivent pouvoir obtenir l'organisation d'un débat via une pétition dont les seuils devront être assez élevés afin de ne pas bloquer l'action de la collectivité (proposition 25).

– Rendre le droit de pétition effectif en obligeant l'assemblée locale à se prononcer sur la pétition par un vote. En contrepartie, un même thème ne pourrait être proposé qu'une fois par an et ne pourrait faire l'objet d'un référendum local qu'une fois par mandat (proposition 23).

– Généraliser un dispositif de concertation économique, social et environnemental dans les principales collectivités. (proposition 24).

# FINANCES PUBLIQUES

## L'objectif national d'évolution de la dépense locale Vers une loi de financement des collectivités territoriales?

**Messaoud SAOUDI : Maître de conférences en droit public, Faculté de Droit et de Science politique, Université Lumière Lyon II.**

**Gestion & Finances Publiques /N°1-2 Janvier-Février 2015.**

Dans son premier rapport public thématique sur les finances publiques locales du 14 octobre 2013, la Cour des comptes partiellement contraignant sur les ressources et dépenses locales associé à la création d'une instance nationale de coordination et de pilotage des finances publiques. Le rapport Malvy-Lambert remis le 16 avril 2014 au Président de la République propose quant à lui, à l'instar d'autres États européens, de «formaliser dans un texte législatif les évolutions des dotations de l'État et les perspectives d'évolution des principaux agrégats budgétaires des collectivités. Sans être prescriptif, le texte permettrait d'identifier des objectifs nationaux d'évolution des dépenses des administrations locales par strate de collectivités. Il constituerait un point d'aboutissement des travaux de concertation sur les finances publiques dispensables entre l'État et les collectivités afin d'assurer le respect de nos engagements européens ». Si la Constitution est appelée à être révisée à cet effet. il s'agirait alors d'introduire une sorte de loi de financement des collectivités territoriales (LFCT) sur le modèle de la loi de financement de la

sécurité sociale (LFSS) qui aurait ainsi pour objet d'établir une prévision des recettes et de fixer des objectifs de dépenses locales afin de répondre à la règle européenne de déficit structurel au sens du TSCG de 2012. Cette nouvelle catégorie de loi serait un des symboles fort de ce qui est communément appelé l' «Acte III de la décentralisation » initié par la « loi Maptam » du 27 janvier 2014 et poursuivi par d'autres projets de loi en cours d'adoption.

Il peut paraître curieux de vouloir instituer un tel dispositif connaissant la faible contribution des collectivités territoriales au déficit et dette publics. Leur «bonne situation financière» résulte certes de l'application à leurs budgets de la fameuse «règle d'or» mais aussi du fait que l'État, qu'est le principal contributeur des budgets locaux et premier «contribuable local», supporte en réalité tout accroissement de la dépense locale qui se traduit souvent par une hausse de la fiscalité locale et donc du niveau des prélèvements obligatoires assumé en définitive par le contribuable national. La France, pays membre de la «zone euro», s'impose ainsi une discipline budgétaire en

développant une approche globale des finances publiques soumet, tant les finances locales à un cadre de référence, les lois de programmation des finances publiques définies à l'article 34 de la Constitution de 1958. Depuis 2012, les lois de programmation des finances publiques (LPFP) ont vu leur nature et portée précisées par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP), Cette dernière résulte de la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire du 2 mars 2012 par la loi parlementaire du 22 octobre 2012, Les LPFP intègrent les finances locales dans l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes publics au sens des Art.34 et 47-2 C.

A cette contrainte européenne voire internationale depuis la crise financière de 2008, qui a révélé l'interdépendance des économies et des finances des États, s'ajoute une contrainte interne. Elle est liée à la situation des finances publiques jugée préoccupante par le rapport Pébereau de 2005 sur la *dette* publique et le rapport Champsaur-Cotis de 2010 sur la situation des finances publiques, Depuis le rapport Richard de 2006 sur la maîtrise et le pilotage de la dépense publique locale, la soutenabilité de nos finances publiques paraît au cœur des rapports entre l'État et les collectivités territoriales.

Comment concilier stabilisation européenne des finances publiques nationales et autonomie financière locales ? On comprend que malgré une évolution institutionnelle et normative qui paraît favorable à l'autonomie financière

locale, le rôle de l'État et le poids de ses financements demeurent prépondérants, Si l'objectif national de dépenses des collectivités territoriales a pu revêtir pendant longtemps un caractère implicite, un tel objectif revêt avec le projet de loi de finances (PLF) pour 2015 un caractère explicite.

## 1-L'objectif national implicite de dépense locale

Un objectif national implicite de dépenses locales paraît exister depuis longtemps et a pour objet d'agir directement sur les ressources des collectivités territoriales pour produire un effet indirect qui est la réduction de leurs dépenses ; la suppression de la « clause générale de compétences » des départements et régions semble également s'inscrire dans cette perspective.

### A- L'encadrement des ressources locales :

On assiste, en France, depuis plusieurs années à une « renationalisation de la fiscalité locale » (allègement voire suppression d'impôts locaux compensés par des dotations de l'État ou par des impositions dont le taux est établi au niveau national et non plus local), Depuis 1969, la pratique dite des « prélèvements sur recettes » (PSR), désormais constitués pour l'essentiel par la Dotation globale de fonctionnement (DGF), est née de la nécessité de substituer par des dotations de l'État l'allègement voire la suppression d'impôts locaux, pratique qui sera institutionnalisée par la LOLF de 2001 (Art.6) et pratique poursuivie par le PLF pour 2015, Par ailleurs, le montant des

impôts locaux voté par les assemblées délibérantes correspond rarement au montant recouvré par les agents de la DGFIP car l'État intervient à travers certains instruments pour corriger les inégalités de ressources fiscales entre collectivités : on parle de « péréquations fiscales » qui constituent l'un des aspects des péréquations dans les finances locales. A caractère horizontal, ces péréquations fiscales visent à promouvoir une certaine équité territoriale révélant ainsi que décentralisation rime souvent avec inégalité de ressources fiscales locales. L'État, garant de la solidarité financière, intervient à travers des fonds alimentés par les collectivités territoriales à fort potentiel fiscal.

Non seulement l'État est « fermier et caissier général » des collectivités territoriales, il contribue aussi fortement au financement de leurs budgets. L'État dispose au moyen de ses concours financiers du pouvoir d'agir sur au moins un tiers des ressources locales. C'est pourquoi ses contributions budgétaires font l'objet d'une forme de « contractualisation ». La loi de finances pour 2009 apporte d'importantes modifications. Cette dernière loi, avec l'entrée en vigueur de la première loi de programmation des finances publiques 2009-2012, avait déjà formalisé ces contraintes dans une perspective pluriannuelle. Le périmètre normé est indexé sur l'évolution prévisionnelle des prix et élargi aux prélèvements sur recettes (PSR) qui constituent l'essentiel de l'effort financier de l'État. Il est également élargi aux crédits de la mission « Relations avec les collectivités

territoriales » (RCD) et à la DGD régions (Formation professionnelle) inscrite dans la mission « Travail et emploi » soit un total d'environ 60 Md€. Par ailleurs, l'évolution des DGF et DGE est gelée et les compensations d'exonérations de la fiscalité locale deviennent des variables d'ajustement. Mais tous ces instruments paraissent insuffisants à encadrer l'évolution de la dépense locale.

Dans son rapport 2010, la Cour des comptes recommande une maîtrise renforcée des dépenses locales pour se conformer aux engagements européens de la France. La seconde loi de programmation 2011-2014 prévoit de nouvelles mesures allant dans ce sens. Dans le budget triennal de l'État 2011-2013, les concours financiers de l'État, hors FCTVA et compensation de la réforme de la TP. Sont stabilisés en valeur : leur montant sera en d'autres termes identique d'une année sur l'autre, la loi de finances pour 2011, devant la disparité des dépenses locales liée à l'inégalité des ressources, accroît l'aspect péréquation des concours de l'État notamment dans leur dimension horizontale (solidarité financière entre collectivités territoriales par la mise en place de nouveaux fonds de péréquation dont les EPCI constituent la clef de voûte). Mais la crise de 2008 a rendu les relations financières conflictuelles et la défiance entre ces deux acteurs est manifeste devant la baisse des ressources fiscales locales et le gel des dotations de l'État voire leur réduction dans un cadre pluriannuel : ainsi la LPFP 2015-2017 prévoit une baisse des dotations de 11 Md€ sur trois ans, L'efficacité de ces mesures appelle au

préalable une clarification des compétences locales.

### **B- La clarification des compétences locales**

Dans son rapport rendu public le 2 juillet 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes rappelle l'exigence de redressement des finances publiques et précise que «pour y parvenir, une clarification des responsabilités s'impose, entre l'État et les collectivités territoriales, ainsi qu'entre les collectivités territoriales elles-mêmes. L'acte III de la décentralisation annoncé devra y contribuer».

La «loi Maptam» du 27 janvier 2014, qui a rétabli la clause générale de compétence des départements et régions supprimée auparavant par la loi du 16 décembre 2010 de réforme territoriale car considérée alors comme source potentielle d'accroissement de la dépense locale, définit les domaines de compétence où ces deux collectivités seront désignées comme chef de file. Le rétablissement de la clause de compétence généra le appelle la conclusion de conventions d'exercice d'une compétence fixant les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune. Mais le projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la république soumis en première lecture au Sénat le 18 juin 2014, vise à rétablir l'une des dispositions phare de la loi de 2010 à savoir la suppression pure et simple de la clause de compétence générale des départements et régions.

Le nouveau dispositif consiste, à travers la notion de « chef de filat » qui tend à

surdéterminer celle de « compétence », à désigner la collectivité responsable du pilotage d'une politique publique, Une telle approche ressemble à s'y méprendre à celle développée par la LOLF de 2001. L'identification de la collectivité chef de file est un préalable à une gestion publique par objectifs et donc à une « bonne gouvernance financière locale » dont les contours apparaissent avec la loi du 16 décembre 2010 qui insiste sur la liaison entre spécialisation de la fiscalité locale et responsabilité financière locale. L'autonomie fiscale a en effet le mérite de soumettre les autorités locales à une responsabilité financière effective devant leurs électeurs: l'absence d'une telle autonomie nourrit une forme de vindicte à l'égard de l'État accusé de tous les maux (hausse des impôts locaux. baisse des dotations de t'Etat, contrainte sur leurs dépenses ...). Le *statu quo* tend à déresponsabiliser les acteurs locaux.

Il n'en demeure pas moins qu'une réelle autonomie fiscale locale exige une marge de manœuvre plus grande sur les taux et base d'impositions: la CDA et la TICPE aux taux et assiette régionalisés constituent des modèles qui peuvent être étendus à d'autres impôts comme la CFE des communes et EPCI et les DMTO des départements. Ainsi les collectivités territoriales auraient un réel pouvoir sur les taux et assiette de ces recettes fiscales rendant ainsi effective leur autonomie financière et limitant ainsi leur dépendance à l'égard de l'État via une baisse de ses dotations et/ou compensations fiscal les dans une perspective d'affirmation de l'intercommunalité. On perçoit tout

l'enjeu que recouvre cette autonomie fiscale. Une telle évolution est-elle souhaitable voire envisageable dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé comme la France? Le sens de l'évolution actuelle semble au contraire de limiter le champ d'application du droit local de vote des taux et/ou de l'assiette (TICPE), et aussi d'élargir et/ou d'établir ce droit au profit de l'État (CVAE, TSCA) ce qu'autorise une Interprétation souple de l'Art.72-2 C. La « reprise en mains » de la fiscalité locale par l'Etat rend possible la définition et l'établissement d'un objectif national d'évolution de la dépense locale.

## **2-Un objectif national explicite d'évolution de la dépense locale :**

En partant des apports de la LOLF et de la LOPGFP de 2012, il s'agit de parachever le dispositif de gouvernance financière locale par l'adoption d'une loi de financement des collectivités territoriales ILFCT).

### **A- Un dispositif de gouvernance à améliorer**

La LOPGFP de 2012 prise en application de l'Art.34 C. dernier alinéa et adoptée pour mettre en œuvre le TSCG de 2012 contribue à l'effort de gouvernance financière globale (Etat. Collectivités territoriales et Sécurité sociale), Cependant cette loi organique comme d'ailleurs la LOLF paraît insuffisante à contenir l'évolution des dépenses locales et leur pilotage (le débat d'orientation des finances publiques ou DOFP prévu à l'Art 48 de la LOLF demeure parcellaire, l'article liminaire des lois de finances annuelles introduit par l'article 7 de la LOPGFP de 2012 ne détaille pas la situation financière locale). Par ailleurs, les collectivités territoriales ne sont pas associées à

l'élaboration du programme de stabilité, on l'a encore observé récemment avec le programme de stabilité 2014-2017 débattu au Parlement le 29 avril 2014 avant sa transmission à la Commission européenne.

Ainsi si la solidarité financière collective est inscrite à l'article 13 de la Directive européenne sur les exigences applicables au cadre budgétaire des États membres selon laquelle «les États membres mettent en place des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques », cette solidarité ne semble pas effective en France au contraire d'autres Etats de l'UEM (pacte de stabilité interne en Italie, loi sur la soutenabilité des finances publiques aux Pays-Bas, pacte de stabilité domestique en Autriche). A défaut d'une gouvernance en amont (faible portée des lois de programmation des finances publiques malgré leur contenu enrichi par la LOLPGFP de 2012, programme de stabilité élaborée sans réelle concertation avec les collectivités territoriales...), on institutionnalise une gouvernance en aval (Comité des finances locales avec la création en son sein de la Commission consultative d'évaluation des normes en 2007 et de la Commission consultative d'évaluation des charges créée en 1983 et réformée en 2004) voire on affiche une simple gouvernance contractuelle ou gouvernance ad hoc (pacte de confiance et de responsabilité depuis 2013), Ces dispositifs de gouvernance «en aval et ad hoc» se limitent à retracer de simples évolutions de dotations, il évaluer le coût des normes déjà décidées, à « dramatiser » les relations financières entre l'État et les

collectivités territoriales sans les inscrire dans la durée et dans une perspective de gestion globale des finances des administrations publiques. Il semble manquer la volonté de clarifier le rôle de chaque sous-secteur afin d'identifier la responsabilité financière de chacun. C'est l'objet d'un texte intéressant les finances des collectivités territoriales avec un contenu non prescriptif mais simplement programmatique afin de satisfaire aux articles 34, 72 et 72-2 de la Constitution de 1958, l'instauration d'une telle loi adaptée aux collectivités infra-étatiques vise à encadrer, davantage leurs dépenses afin de maîtriser d'une dette publique supportée à près de 80% par l'État.

#### **B- Un dispositif de gouvernance à formaliser :**

Des dispositions de la LOPGFP de 2012 rendent possibles et ne s'opposent pas expressément à l'introduction en droit public financier interne français d'un texte de cette nature et couvrant par sa portée la prévision des ressources et les objectifs des dépenses des collectivités territoriales.

Le rapport Malvy-Lambert insiste sur le caractère non prescriptif du contenu de ce texte qui informerait sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales sous toutes leurs formes (dotations et leur évolution pluriannuelle, remboursements et dégrèvements fiscaux, partenariat financier État-Collectivités territoriales...); sur l'évolution de leurs ressources notamment fiscales établies sur la base d'hypothèses macro-économiques ; l'évaluation des normes sur les dépenses locales ; l'évaluation des

décisions de l'État en matière de prestations sociales payées par les départements ou en matière de rémunérations publiques et leur impact sur les collectivités territoriales; les perspectives d'évolution des dépenses, des recettes, du besoin de financement et de l'endettement au regard des engagements européens de la France en les détaillant par niveau de collectivités et en distinguant au sein du bloc communal les nouvelles métropolies; enfin il peut prévoir des dispositions relatives à la gestion comptable et budgétaire locale et au mécanisme de correction de la trajectoire de l'équilibre structurel au sens du TSCG de 2012 et son impact sur les collectivités territoriales.

L'étape suivante qui marquerait alors un saut qualitatif serait de consacrer un texte à caractère à la fois prescriptif et non prescriptif selon la taille des collectivités et dénommée loi de financement des collectivités territoriales ou LFCT sur le modèle de la loi de financement de la sécurité sociale, ce qui suppose une révision préalable de la Constitution pour introduire cette nouvelle catégorie de loi, Une LFCT constituerait alors la base juridique pour la conclusion de contrat triennal entre l'État et les grandes collectivités (régions, départements, communes et EPCI de taille critique) qui représentent près de 3% des collectivités mais réalisent à elles seules près de 80% des dépenses locales. La difficulté majeure est qu'au contraire de la Sécurité sociale qui est une, les collectivités sont multiples; la loi en question doit prévoir un traitement différencié sur le fondement de critères financiers et fiscaux objectifs

afin de s'assurer du respect d'un autre principe constitutionnel tout aussi fondamental pour la survie du système public financier, le principe de péréquation (Art.72-2 C) Au fond, les finances des collectivités territoriales paraissent condamnées à évoluer sans cesse entre liberté et contrainte, L'idée d'instituer dans le cadre du respect des principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière une loi de financement des collectivités territoriales paraît être Justement une réponse adaptée au système public financier local comme le rappelle l'exposé des motifs de l'Art.58 du PLF pour 2015.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Quel recadrage face à l'amplification des déficits ?

### Bulletin annuel du CMC n° 41

Plus d'une année en dehors de la programmation budgétaire arrêtée dans le cadre de la loi de finances pour atténuer les déséquilibres des comptes publics. La première intervention a concerné la réduction du budget d'investissement de 15 Milliards de DH dont l'impact sur l'activité économique et les anticipations des opérateurs a été particulièrement lourd. La seconde initiative a porté sur le premier réajustement des prix intérieurs de certains produits pétroliers suite à la forte hausse des prix sur les marchés pétroliers internationaux. La persistance des tensions sur ces mêmes marchés et leur incidence grandissante sur les équilibres budgétaires a conduit par la suite les pouvoirs publics à introduire le système d'indexation des prix intérieurs de certains produits pétroliers au dernier trimestre de l'année 2013 afin de contenir les dérapages de la caisse de compensation. L'impact limité de ces mesures a poussé les pouvoirs publics à s'engager ouvertement sur la voie de la décompensation au début de l'année 2014 avec un programme de réajustement des prix intérieurs de certains produits pétroliers visant l'élimination progressive du soutien de l'Etat à ces produits. Le délai fixé pour ce programme s'étale pour les produits concernés sur une période allant jusqu'à la fin de l'exercice 2014; l'objectif visé étant la suppression totale de la compensation pour les produits liquides à l'issue de cette période sauf pour le gazoil qui continuera de bénéficier d'un montant réduit de la subvention.

Comme on peut le constater, les principales mesures de politique

économique depuis plus d'une année et demie se sont, conformément aux engagements pris, focalisés sur l'objectif de rétablissement de l'équilibre des comptes publics. Cette orientation qui a commencé à donner quelques résultats à la lumière des données budgétaires se rapportant au premier trimestre de l'année a été soutenue par les instances du FMI dans leur dernier rapport portant sur l'évaluation de l'accord conclu au titre de la LPL. Tout en reconnaissant les efforts entrepris par les pouvoirs publics ces deux dernières années en vue de faire face aux déséquilibres financiers interne et externe, la note du FM 1 réitère la nécessité pour le Maroc d'accélérer le processus des réformes structurelles afin d'assouplir les contraintes pesant sur la dynamique productive et l'instauration de conditions plus favorables à une croissance forte et inclusive. La note du FMI souligne par ailleurs que d'autres actions peuvent aussi appuyer une telle orientation comme l'introduction progressive d'une plus grande flexibilité du taux de change, l'amélioration de la gouvernance économique, le développement du climat des affaires, la promotion du secteur privé et le développement du capital humain.

### Politique budgétaire

La conduite de la politique budgétaire depuis plus de deux ans s'est globalement inscrite dans le cadre de ces orientations. La programmation budgétaire se présente ainsi comme un exercice d'équilibre entre, d'une part, les actions de stabilisation du

cadre macroéconomique à travers la maîtrise des dépenses et, d'autre part, la réaffirmation des options stratégiques de consolidation du processus de croissance. La loi de finances pour l'année 2014 en offre une parfaite illustration. Se fixant comme objectifs prioritaires la stimulation de la croissance, le soutien de l'investissement et de l'entreprise et l'amélioration des dispositifs de promotion de l'emploi, le budget prévisionnel réaffirme la nécessité d'œuvrer pour la consolidation des avoirs extérieurs et la maîtrise du déficit budgétaire. A cet effet, le budget adopte une démarche prudente en matière de dépenses courantes afin de préserver les marges de manœuvre permettant la poursuite des programmes d'investissement de l'Etat et le renforcement des capacités productives de l'économie dans la perspective d'une reprise de la dynamique de croissance. Au plan social, le projet de budget a préconisé l'intensification des actions visant l'amélioration des conditions d'accès de la population aux différents services et aux infrastructures de base dans le cadre de la stratégie globale de développement humain mise en œuvre ces dernières années. Les actions retenues dans le budget devraient enfin être soutenues par des mesures visant l'amélioration de la gestion publique et favorisant la stabilité du cadre macroéconomique.

Au vu de ces éléments, la politique budgétaire a opté pour la stabilisation par rapport aux exercices précédents. L'option dominante du projet de budget est celle de la consolidation du cadre macroéconomique et la maîtrise des déficits publics. Les agrégats budgétaires les plus affectés par ces options sont les dépenses d'investissement qui devraient accuser une baisse de 16 % par rapport à l'exercice précédent. Les dépenses courantes de fonctionnement qui sont

maintenues pratiquement au même niveau que l'exercice précédent devraient aussi contribuer à cet effort de maîtrise du déficit budgétaire. Cette configuration de la dépense publique devra avoir une faible incidence sur l'activité et l'emploi. Même les mesures incitatives à l'adresse des entreprises et des ménages retenues dans le budget s'avèrent à l'examen d'un effet limité. L'impact multiplicateur consolidé sur l'activité de la configuration d'ensemble du budget serait dans ces conditions très réduit. La décision d'augmentation du salaire minimum de 10 % réparties sur deux tranches pourra cependant apporter un soutien sensible au revenu et au pouvoir d'achat des catégories de personnels de l'Etat classés au bas de l'échelle des rémunérations. On soulignera cependant que si ce soutien s'avère essentiel pour les personnels concernés, son impact au niveau de l'activité et de la demande globale demeure insignifiant.

### Politique monétaire

#### Quelle réactivité face à la persistance du déficit de liquidité?

S'agissant de la politique monétaire, la persistance du déficit de liquidité depuis plus de deux années impose un suivi régulier de l'évolution des conditions monétaires et une réactivité face aux déséquilibres du marché. Le ralentissement du processus de création monétaire depuis le début de l'année s'est soldé par une nette détérioration de la position structurelle de liquidité des banques. La situation arrêtée à fin Février 2014 évalue le déficit de liquidités bancaires à 80,4 Milliards de OH. Afin de combler des insuffisances de trésoreries d'une telle ampleur, Bank Al-Maghrib a dû intervenir à travers les opérations d'avance à 7 jours pour un montant quotidien moyen de 52,5 Milliards de OH.

Ces interventions se sont accompagnées de mesures portant notamment sur la réserve monétaire et le taux directeur en vue de retrouver une certaine stabilité des conditions monétaires. Il s'agit principalement du maintien par le dernier Conseil de la Banque du taux directeur au niveau de 3 % et la réduction du taux de réserve obligatoire à 2 %.

En ce qui concerne la gestion du taux de change, la politique pratiquée au Maroc depuis plus d'une dizaine d'années se révèle d'une grande prudence. L'option prise pour un régime de change intermédiaire de parité fixe, avec un rattachement de la monnaie nationale à un panier de devises, vise prioritairement la stabilité du Dirham et l'atténuation des fluctuations des marchés de change sur la monnaie nationale. Il semble au vu des observations portant sur la dernière décennie qu'une telle politique ne s'est pas beaucoup écarté de l'objectif visé. L'évolution divergente et mécaniquement opposée des deux principales devises constituant le panier de cotation, à savoir le Dollar US et l'Euro, a largement contribué à assurer une certaine stabilité de la parité monétaire depuis le début de la décennie.

## **Politique de change**

### **Faible incidence sur la compétitivité**

Force est de constater cependant que la politique de change telle qu'elle ressort de l'évolution des indicateurs de la parité monétaire, que ce soit en termes nominaux ou réels, ne semble avoir qu'une faible incidence sur les résultats du commerce extérieur. Les indicateurs de performance commerciale qui constituent les critères les plus significatifs à ce sujet sont en nette repli depuis le début de la décennie. Les parts de marché évaluées sur la période couvrant les dix dernières

années ont varié d'une année à l'autre autour d'une moyenne de 0,11 % contre 0,13 % la décennie précédente. Le positionnement compétitif du Maroc accuse même un déclin s'agissant du marché de l'Union européenne qui constitue le principal marché d'exportation du pays. Le système de change marocain fondé sur l'ancrage du Dirham à un panier de devises où prédominent l'Euro et le Dollar semble avoir relégué au second plan le soutien à la compétitivité et le rôle déterminant qu'il peut jouer dans l'amélioration des conditions de l'offre exportable sur les marchés pertinents.

On soulignera par ailleurs qu'outre les impératifs de compétitivité, les objectifs de recadrage de la politique monétaire pour la réorienter plus vers le ciblage de l'inflation imposent de nouvelles orientations en matière de politique de change. La réflexion porte actuellement sur les possibilités d'introduire une plus grande flexibilité à la fois au plan de la conduite de la politique monétaire et du régime de change dans le but de faciliter l'insertion de l'économie nationale dans son environnement international et la doter des moyens d'adaptation aux changements. La mise en place progressive d'une politique de ciblage de l'inflation adossée à un régime de change permettant une plus grande souplesse de gestion pourrait dans un contexte international en pleine mutation favoriser l'attractivité de l'économie et son ancrage sur les principaux foyers de croissance.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Budget 2015

### Déficit budgétaire à la baisse

Centre Marocain de Conjoncture /Novembre 2014

#### Des déséquilibres persistants

Au cours de ces dernières années, l'économie marocaine connaît des déséquilibres macroéconomiques importants. Ces derniers requièrent l'adoption, de la part des pouvoirs publics, de mesure structurelle capable de relancer l'économie. Les politiques mises en œuvre entre 2008 et 2012 pour contrecarrer les effets de la crise n'ont pas été suffisantes pour résorber les déficits économiques et sociaux. La croissance enregistrée au cours de cette période est restée positive mais relativement faible pour résorber le chômage encore très élevé chez les jeunes en particulier les diplômés. Les déficits publics ont continué de se creuser, la compétitivité s'est affaiblie et la dette s'est fortement accrue. Tous ces facteurs permettent de douter du caractère durable de la reprise au Maroc. Les enquêtes réalisées aussi bien par le Centre Marocain de Conjoncture que par d'autres organismes similaires tant publics que privés révèlent que l'environnement dans lequel opèrent les entreprises marocaines s'est détérioré, limitant considérablement leur potentiel de croissance.

#### Des tendances inquiétantes Creusement du déficit et hausse de la dette

Entre 2008 et 2013, la croissance moyenne de l'économie marocaine s'est établie autour de 4,4%. Cette évolution

positive est accompagnée d'un creusement du déficit public et d'un alourdissement du poids de la dette. Ainsi de positif en 2007 et 2008, le solde du budget général du Trésor est devenu négatif les années suivantes pour atteindre 45 milliards de dh après avoir été de 16 milliards de dh en 2009. Durant cette période, l'encours de la dette a presque doublé. Il est passé de 263 milliards de dirhams à un peu plus de 424 milliards en 2013. Ces évolutions justifient la mise en œuvre de politiques d'assainissement budgétaire recherchant plus de gains d'efficacité. Mais les efforts ont été plus particulièrement portés sur la réduction des dépenses publiques dont les niveaux sont jugés très élevés. Des coupes importantes ont été réalisées au niveau des investissements : ce qui n'est pas de nature à favoriser la relance et donc à atténuer les tensions observées sur le marché de l'emploi. S'agissant de la dette, ce n'est pas tant son niveau qui inquiète mais son évolution orientée à la hausse qui est préoccupante. Si cette tendance persiste, elle pourrait peser sur la reprise et aggraver les déséquilibres en cours et rendre l'adaptation des entreprises marocaines aux changements rapides qui s'opèrent dans leur environnement plus difficile et saper tous les efforts déployés pour lever les obstacles à l'émergence d'un secteur privé marocain plus dynamique et plus compétitif.

## Restriction à un seul étage des dépenses publiques

### La compensation

Compte tenu des tendances récentes à la fois des finances publiques, de la dette et du marché du travail, la loi de finances 2015 a mis au centre de ses préoccupations la réduction des dépenses publiques. L'objectif est de ramener le déficit budgétaire à moins de 5% du produit intérieur brut. Dans ce sens, l'accent est mis principalement sur la réduction des charges de la caisse de compensation en les ramenant de 51 milliards de dirhams en 2013 à 35 milliards en 2014 et à 23 milliards en 2015. Les autres postes de dépenses ne connaîtraient pas de réduction au cours de la prochaine année. Le plus important est celui de la masse salariale qui demeure orienté à la hausse en dépit de tous les efforts déployés pour son allègement. Contrairement à l'année passée, l'investissement public devrait reprendre. Son montant est fixé à 49,2 milliards de dirhams contre un peu moins de 44 milliards un an plus tôt. Du côté des recettes, des mesures à la hausse ont été également prises à travers essentiellement la poursuite de la réforme de la taxe sur la valeur ajoutée entamée en 2011.

### Une politique d'offre qui pourrait se révéler inefficace

La loi de finances 2015 ne semble pas apporter des réponses pertinentes aux différentes contraintes auxquelles l'économie nationale fait face depuis de nombreuses années. La politique de l'offre pouvant être justifiée dans certains secteurs économiques, mais présente globalement certaines limites. La maîtrise des dépenses est certes indispensable mais des gisements de recettes n'ont pas été tous suffisamment explorés. Au lieu de décourager la consommation, principale

composante contributrice à la formation du produit intérieur brut, il aurait été préférable de faire le choix de réduire l'évasion et la fraude fiscales ou encore de rechercher une augmentation des ressources en adoptant des mesures visant à taxer les bénéficiaires de certaines entreprises polluantes. La priorité du gouvernement devrait être aujourd'hui l'inflexion de la courbe du chômage en prônant des mesures peu coûteuses et produisant rapidement leurs effets. La réduction du chômage, surtout celui des jeunes, donnerait plus de confiance en l'avenir, à cette frange de la population. Pour encourager les entreprises à investir et à créer des emplois et permettre aux ménages d'améliorer leurs niveaux de vie, des mesures en faveur de la compétitivité, de l'emploi et de l'allègement fiscal sont indispensables.

### Nécessité d'outils de pilotage plus efficaces et plus adaptés

En conclusion, afficher une situation saine des finances publiques est un facteur d'attractivité d'une économie. En effet, en plus d'une réduction des charges fiscales, les entreprises tiennent compte de plus en plus dans leurs décisions d'implantation ou de maintien de leurs activités de la solidité des finances publiques à moyen et long terme. Des finances publiques fragiles sont à l'origine des hausses d'impôt et de baisse des prestations sociales. Aussi est-il important pour faciliter le pilotage des finances publiques et la réalisation des objectifs visés lors d'un exercice budgétaire de tenir compte des différents risques pouvant peser aussi bien sur les recettes que sur les dépenses. Certes, l'ampleur des déficits et le gonflement d'année en année de la dette incitent au redressement des finances publiques. Mais des outils plus adaptés doivent être mis en place et des mesures structurelles de redressement doivent être mises en œuvre.

La future loi organique relative aux lois de finances (LOLF), en cours d'adoption, apportera vraisemblablement ces outils. Elle enclenchera sans aucun doute un processus de transformation des règles budgétaires et comptables de l'Etat qui n'avaient pas évolué depuis de nombreuses années. L'ambition de cette loi est de réformer la gestion publique de manière plus efficace des dépenses publiques. Elle permettrait d'une part de mesurer les performances des politiques publiques sur des bases plus concrètes et plus transparentes. Instaurer au sein de l'administration une culture de la performance en responsabilisant davantage les gestionnaires publics en leur permettant de définir -chacun à son niveau- les objectifs, les stratégies et les indicateurs d'efficacités des politiques publiques dont ils ont la charge. Ces responsables devraient dans le cadre de cette loi expliquer les écarts éventuels pouvant exister entre prévision et réalisation des objectifs à atteindre.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## La ligne de précaution et de liquidité (LPL) du FMI

FMI - 21 mai 2014

La crise financière mondiale a mis en évidence la nécessité d'instituer des dispositifs mondiaux efficaces de sécurité financière pour aider les pays à surmonter les chocs qu'ils subissent. L'un des principaux objectifs de la réforme récente des instruments de prêt du FMI était ainsi de faire en sorte que l'institution, dont l'un des rôles traditionnels consiste à résoudre les crises, dispose aussi d'outils plus efficaces pour les prévenir. La ligne de précaution et de liquidité (LPL) est conçue pour répondre de façon souple aux besoins de liquidité des pays membres dont l'économie est foncièrement solide, mais qui restent exposés à quelques facteurs de vulnérabilité les empêchant d'avoir recours à la [ligne de crédit modulable](#) (LCM). À ce jour, deux pays, l'ex-République yougoslave de Macédoine et le Maroc, ont eu recours à la LPL.

### Outils pour répondre aux divers besoins de financement des pays

La ligne de précaution et de liquidité (LPL) permet d'apporter des financements pour répondre aux besoins réels ou potentiels de balance des paiements des pays qui mènent de bonnes politiques économiques; elle a été conçue pour servir d'assurance ou à aider à résoudre les crises, et ce dans un large éventail de situations. Elle allie un processus de [qualification](#) (a) (semblable à celui de la [LCM](#) (a)) et une [conditionnalité](#) (a) ex post ciblée visant à remédier aux facteurs de vulnérabilité subsistants recensés pendant la phase de

qualification. L'admission d'un pays à bénéficier de la LPL témoigne de la solidité foncière de son économie et de la politique économique menée par les autorités, ce qui contribue à raffermir la confiance des marchés à l'égard des mesures qu'elles envisagent.

Les accords au titre de la LPL ont une durée de six mois ou de un à deux ans. La période de six mois est applicable aux pays qui ont des besoins potentiels ou réels immédiats de balance des paiements et qui, durant cette période, peuvent avancer de manière crédible dans la correction des facteurs de vulnérabilité. Un pays peut normalement recevoir jusqu'à 250 % de sa quote-part lors de l'approbation d'un accord de six mois. Cependant, si le besoin du pays en matière de balance des paiements est dû à un choc exogène, notamment à un regain de tensions régionales ou mondiales, l'accès peut-être augmenté (voir infra). Le renouvellement d'un accord LPL de six mois n'est généralement possible qu'après une période de carence de deux ans à compter de la date d'approbation de l'accord de six mois précédent.

Pour les accords LPL portant sur une période de un à deux ans, le financement maximum disponible au moment de l'approbation de l'accord est égal à 500 % de la quote-part pour la première année et à un montant cumulé de 1000 % de la quote-part pour la durée totale de l'accord. Dans le cas des accords d'une durée supérieure à un an, les montants engagés pour la seconde

année peuvent être ramenés à la première année moyennant, au besoin, un rééchelonnement des décaissements, sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration au terme d'une revue.

### Tous les pays qui mènent de bonnes politiques économiques sont admissibles

L'admission d'un pays à bénéficier de la LPL témoigne de la solidité foncière de son économie et de la politique économique menée par les autorités. L'évaluation visant à déterminer si un pays peut être admis à bénéficier de la LPL cherche avant tout à établir que :

- son économie et son cadre institutionnel sont foncièrement solides;
- il mène une politique économique avisée, et a déjà fait ses preuves à cet égard;
- il garde la ferme intention de poursuivre une politique économique avisée à l'avenir.

Outre une évaluation généralement positive des politiques menées par le pays lors des dernières consultations au titre de l'article IV, les critères d'admissibilité à la LPL concernent cinq grands domaines : 1) la position extérieure et l'accès aux marchés; 2) la politique budgétaire; 3) la politique monétaire; 4) la solidité et la supervision du secteur financier; et 5) la qualité des données. Même si de très bons résultats sont exigés dans la plupart de ces domaines, l'admissibilité à la LPL n'est pas remise en cause si un pays membre présente des vulnérabilités modérées dans un ou deux d'entre eux, mais des fragilités considérables dans un seul des cinq domaines empêcheraient de considérer un pays comme admissible.

Les pays qui se trouvent dans l'une des situations suivantes au moment de l'approbation de l'accord ne peuvent pas bénéficier de la LPL : 1) incapacité durable d'accéder aux marchés de capitaux internationaux; 2) nécessité de procéder à un ajustement profond de la politique macroéconomique ou structurelle; 3) forte probabilité que la dette publique ne soit pas viable à moyen terme; ou 4) insolvabilité généralisée des banques.

### Guichet de liquidité pour les victimes innocentes de la crise

Il est prévu qu'un accord de six mois portant sur un montant pouvant atteindre 500 % de la quote-part puisse être approuvé en cas de circonstances exceptionnelles, c'est-à-dire si l'accentuation du besoin réel ou potentiel de balance des paiements du pays a un caractère temporaire et est imputable à des chocs exogènes, notamment un regain de tensions au niveau régional ou mondial. En pareil cas, un autre accord de six mois peut-être approuvé dans la foulée, sans qu'il soit nécessaire d'observer une période de carence, étant entendu que la limite d'accès cumulée de 500 % de la quote-part est d'application pour tous les accords de six mois.

### Conditions ciblées sur la réduction des facteurs de vulnérabilité

Les pays qui ont recours à la LPL s'engagent à mener des politiques de réduction des facteurs de vulnérabilité recensés lors du processus de qualification avec une conditionnalité bien ciblée. Ainsi, des accords LPL de un à deux ans ne prévoient des [mesures préalables](#), des repères structurels et des [critères de réalisation quantitatifs](#) que si cela est indispensable pour mener à bien le programme, auquel cas un cadre

macroéconomique quantifié et assorti de cibles indicatives permettra de suivre la réalisation des objectifs du programme. Les accords d'une durée d'un à deux ans font l'objet d'un suivi semestriel par le Conseil d'administration du FMI, qui vise à déterminer si le programme est sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs. Lorsque le pays membre a un besoin réel de balance des paiements au moment de l'approbation de l'accord, les décaissements ont lieu au rythme des revues semestrielles. Les accords d'une durée de six mois ne font pas l'objet d'un suivi au moyen de revues, mais peuvent inclure des mesures préalables si elles sont jugées essentielles à la réussite des accords.

### Une aide peu coûteuse pour traverser les périodes difficiles

**Commission d'engagement.** Les ressources engagées pour les accords au titre de la LPL font l'objet d'une commission d'engagement prélevée au début de chaque période de 12 mois sur les montants pouvant être tirés au cours de la période (15 points de base sur les

montants engagés à concurrence de 200 % de la quote-part, 30 points de base sur les engagements de plus de 200 % et jusqu'à 1.000 % de la quote-part). Ces commissions sont remboursées si les montants sont tirés au cours de la période en question.

**Taux d'intérêt.** Le taux d'intérêt du prêt est lié au taux d'intérêt du FMI fondé sur le marché, ce qu'il est convenu d'appeler le [taux de commission de base](#)(a) , lui-même lié au taux d'intérêt des [droits de tirage spéciaux](#) (DTS). Les prêts d'un montant élevé sont assortis d'une commission additionnelle de 200 points de base, payable sur l'encours supérieur à 300 % de la quote-part. Si l'encours demeure supérieur à 300 % de la quote-part au bout de trois ans, la commission additionnelle passe à 300 points de base, afin de décourager l'utilisation des ressources du FMI pendant des périodes prolongées et dans de trop fortes proportions.

**Commission de tirage.** Une commission de tirage de 50 points de base est perçue sur chaque montant tiré.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Emploi : en quoi la politique budgétaire peut aider

Moniteur des finances publiques

### Évolution récente et perspectives des finances publiques

Durant les six derniers mois, le faible niveau des taux d'intérêt et la volatilité modérée des marchés obligataires ont atténué les tensions financières dans la plupart des pays. Des facteurs de vulnérabilité persistent toutefois dans le domaine des finances publiques et de nouveaux risques se profilent.

Dans les pays avancés, le ralentissement projeté de la réduction des déficits structurels donnera un coup de pouce salutaire à l'activité économique. Les efforts consentis sur le plan budgétaire ces cinq dernières années ont permis de stabiliser le ratio moyen de dette/PIB. Il devrait toutefois continuer de dépasser 100 % à la fin de cette décennie. Il importe de poursuivre le travail de réduction de la dette, pour la ramener à des niveaux plus surs, et de reconstituer les marges de manœuvre budgétaires. Face à une reprise poussive, à la persistance des risques de «basse-flation» et à un sentiment de saturation à l'égard des réformes, la politique budgétaire doit judicieusement concilier l'accompagnement de la croissance et de la création d'emplois, d'une part, et le souci de viabilité des finances publiques, d'autre part.

Dans les pays émergents et à revenu intermédiaire, les ratios d'endettement et les déficits demeurent généralement

modérés mais ils dépassent en moyenne les niveaux d'avant-crise.

Les perspectives d'un durcissement des conditions financières et d'un éventuel tassement de la croissance potentielle, de même que la poussée des engagements conditionnels, sont autant de facteurs qui exigent une reconstitution des marges de manœuvre utilisées durant ces dernières années. Ils appellent en outre un renforcement des dispositifs budgétaires afin de pouvoir gérer les risques des activités de l'État qui échappent aujourd'hui au budget. Les pays aux prises avec des conditions de financement difficiles gagneraient à agir rapidement.

Dans les pays en développement à faible revenu, les risques budgétaires sont généralement modestes, encore que les ratios d'endettement aient sensiblement augmenté dans quelques cas. La récente flambée du virus Ébola met à très rude épreuve et bouleverse les budgets des pays touchés. Les pays en développement à faible revenu doivent encore s'atteler à l'expansion des services publics essentiels et des investissements propices à la croissance, sans perdre de vue la viabilité des finances publiques. C'est pourquoi la mobilisation de recettes, en réformant la politique et l'administration fiscales, et une hiérarchisation judicieuse des dépenses constituent des initiatives

prioritaires, au même titre que le renforcement de la gouvernance budgétaire, notamment pour le nombre grandissant de ces pays qui accèdent aux marchés financiers mondiaux.

### La politique budgétaire peut-elle faire plus pour l'emploi?

La création d'emplois est une priorité universelle. La persistance de niveaux élevés de chômage appelle une démarche globale, couvrant aussi bien la réforme du marché du travail que les autres politiques économiques. Certes, la politique budgétaire ne saurait se substituer à des réformes en profondeur, mais elle peut accompagner la création d'emplois de diverses manières.

Premièrement, la conception du rééquilibrage budgétaire influe sur le marché du travail. Les avis des chercheurs demeurent partagés dans le débat relatif à l'impact respectif sur la croissance et l'emploi, des ajustements basés sur les dépenses, d'une part, et des ajustements fondés sur les recettes, d'autre part. Selon certaines études, les multiplicateurs de dépenses à court terme seraient supérieurs aux multiplicateurs de recettes; d'autres, en revanche, font état du contraire. Il ressort de notre propre analyse, au demeurant plus indicative que normative, que dans les pays avancés les ajustements budgétaires de nature fiscale semblent aller de pair avec un effet plus préjudiciable sur l'emploi en conjoncture normale. Le constat diffère toutefois si le point de départ de l'ajustement est une

récession persistante; en l'occurrence, les ajustements fondés sur les dépenses présentent un effet négatif plus important à court terme sur l'emploi. Dans les pays émergents et en développement, les ajustements basés sur les dépenses tendent à nuire davantage à l'emploi, sans doute du fait de la compression de niveaux déjà faibles d'investissements et de services publics. En dernière analyse, le facteur déterminant est peut-être la nature des mesures concrètes de recettes ou de dépenses mises en œuvre.

Deuxièmement, dans certaines conditions, l'orientation budgétaire peut permettre de gagner du temps pour les réformes du marché de l'emploi. Ces réformes peuvent avoir — et de fait on souvent — des coûts budgétaires considérables, soit directement, sous la forme d'une réduction des taxes sur l'emploi, ou indirectement en raison des mesures adoptées pour atténuer les effets pervers à court terme de certaines réformes sur la répartition du revenu. Un déficit plus élevé ou un rythme plus lent de rééquilibrage peut les absorber, et compenser les retombées négatives à court terme des réformes sur la production ou l'emploi. Cela peut, le cas échéant, ouvrir la voie à une augmentation des investissements publics et, partant, renforcer le potentiel de croissance à long terme (cette question est examinée au chapitre 3 de l'édition d'octobre 2014 des Perspectives de l'économie mondiale). Une orientation budgétaire plus souple à l'appui des réformes peut être envisagée si elle ne

présente pas de risques pour la viabilité de la dette, si les coûts et les avantages des réformes sont bien définis et clairement encadrés dans l'espace et dans le temps, et s'il est suffisamment certain que les réformes seront menées à bonne fin.

Troisièmement, l'allègement des taxes sur le travail peut avoir un effet positif sensible sur l'emploi dans les pays avancés, mais en règle générale son coût budgétaire est élevé. Ce coût peut être réduit en ciblant certains groupes particuliers, comme par exemple les travailleurs faiblement qualifiés ou les jeunes, qui peuvent souffrir davantage du chômage. Ces mesures ciblées s'avèrent particulièrement efficaces car l'emploi au sein de ces groupes est relativement sensible aux allègements fiscaux. Cela étant, pour que ces mesures réussissent il est essentiel, par ailleurs, de maîtriser toute nouvelle distorsion ainsi que les effets de substitution au niveau de l'emploi. Dans les pays émergents et en développement, la suppression des barrières fiscales et la fourniture de services publics de base, de même qu'un accès plus vaste à la finance et à la formation pourraient aider à corriger la problématique de l'informalité et de la faible croissance de la productivité du travail.

Enfin, certains pays préféreront sans doute s'attaquer au problème de la diminution de la participation des personnes âgées à la population active en adoptant des mesures ciblées de réforme des retraites. Les données montrent que

repousser l'âge légal de départ à la retraite n'aboutit pas nécessairement en soi à une augmentation de la participation des travailleurs plus âgés à la population active. Des réformes complémentaires pourraient être envisagées comme par exemple le durcissement des conditions de retraite anticipée, la rationalisation des prestations et l'adoption d'autres incitations financières, parallèlement à la mise en œuvre de politiques propres à doper la demande de main-d'œuvre pour quiconque décide de reporter son départ à la retraite.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Statistique et Démocratie : à quoi servent les chiffres?

<http://www.lafinancepourtous.com> 13/02/2014

En guise d'introduction, le **président du Conseil économique, social et environnemental (CESE), Jean Paul Delevoye** rappelle que si la statistique publique est un outil d'information utile au débat démocratique, elle appelle néanmoins dans une " *société en pleine métamorphose* " à une certaine prudence : " *les indicateurs du passé doivent-ils servir à éclairer l'avenir ?* " s'interroge t-il. Le président du CESE poursuit ainsi : " *est ce que la dictature des chiffres [...] n'est pas un refuge qui impose des choix plutôt que de nourrir des choix ? [...] qui met en place des mécanismes d'exclusion plutôt que des mécanismes de réflexion ?* ".

### Comprendre les grands changements socio-économiques: le vrai apport des chiffres?

Sur ce premier thème, plusieurs intervenants issus de divers horizons professionnels se sont interrogés et exprimés sur le véritable apport de la statistique publique dans une société en perpétuelle mutation.

### La société a besoin d'une boussole statistique

Pour **Jean Pierre Duport, président du Cnis**, " *il existe un lien étroit entre la statistique et la démocratie ; l'un ne va pas sans l'autre* ". Selon lui, certains politiques ont parfois une " *vision trop utilitaire du chiffre* " dans un horizon de temps trop court. Pour autant, la société a besoin

d'une " **boussole statistique** " pour éclairer et faire comprendre au grand public **les enjeux de société tels que l'emploi, la pauvreté, la croissance, etc.** Néanmoins, pour qu'elle fonctionne et qu'elle inspire confiance, il est nécessaire de favoriser le débat démocratique autour des thèmes de société et de développer un dialogue entre toutes les instances concernées autour de la conception même des données. Enfin, Jean Pierre Duport s'interroge sur la capacité de la statistique publique à éclairer la société et sur sa réactivité.

### La statistique sert-elle réellement la démocratie ?

Partant du constat que le partage de l'information et les décisions en découlant s'étendent désormais à tous les citoyens, **André Jean Guérin, ingénieur des ponts, des eaux et des forêts et membre du CESE** affirme que " *le compromis démocratique a besoin de bases solides* ". Aussi, la statistique publique doit avant tout évoluer, se définir en fonction des besoins de la société et impliquer les citoyens dans la conception de nouveaux indicateurs. A cet égard, il cite notamment la controverse existant depuis des décennies autour de la mesure du PIB : " *les indicateurs du PIB et de la croissance sont impropres à rendre compte du bien-être de la société* ". De même, le développement d'indicateurs de développement durable dans le années 1990 s'est révélé indispensable face aux mutations

auxquelles ont été confrontées historiquement les sociétés en pleine croissance économique.

## Les chiffres sont aujourd'hui des armes de combat

Pour **Jean Viard, sociologue et directeur de recherche au CNRS**, les chiffres constituent de véritables " armes de combat ". Selon lui, toute la question est de savoir comment il est possible de penser la métamorphose de la société avec des chiffres. La France les utilise pour mesurer et quantifier l'ampleur de ces changements, à la façon dont les paysans bornaient et délimitaient traditionnellement leurs champs. Or, il faudrait se servir de la statistique publique " comme les marins " en s'interrogeant sur le sens que l'on veut donner aux chiffres. Il nous faut désormais être capable de mesurer les changements de la société dans un monde discontinu. Finalement, **l'évolution de la conception de la statistique publique doit être pensée de la même façon que l'évolution du droit face aux métamorphoses sociales** (l'augmentation de l'espérance de vie, la réduction du temps du travail, l'émergence de nouvelles classes sociales, la hausse du chômage, la pauvreté, etc.).

## La statistique publique permet de s'éloigner de l'obscurantisme

Selon **Agnès Bénassy-Quéré, économiste et présidente déléguée du Conseil d'analyse économique**, " *la profusion des statistiques peut poser des problèmes mais elle nous éloigne avant tout de l'obscurantisme* ". **La statistique publique, même pléthorique, est souhaitable, c'est un véritable enjeu républicain.** Néanmoins, certaines données doivent être interprétées avec

prudence. Pour illustrer cette idée, Agnès Bénassy-Quéré prend l'exemple de la compétitivité française. Elle est souvent mesurée par le solde des transactions courantes. Or, ce n'est pas toujours un indicateur viable ou suffisant car d'autres éléments doivent être pris en compte dans cette analyse. Ce n'est pas l'utilité de la statistique publique qui doit être remise en cause mais plutôt sa construction et son interprétation.

Ainsi, si des progrès ont été réalisés dans la mise à disposition des données (certains autrefois privées sont devenues publiques), **les statistiques doivent avant tout être utilisées avec prudence.** Pour Agnès Bennassy-Quéré, il faut limiter leur interprétation, favoriser l'enseignement **des statistiques dans l'enseignement secondaire.** En particulier, il faut développer ce que les intervenants appellent une culture de la source : préciser la façon dont par exemple les statistiques ont été construites et faire comprendre que ce ne sont jamais des données brutes mais des données travaillées par les statisticiens, selon les conventions en vigueur.

## Débattre et décider : comment mieux utiliser les statistiques ?

Les chiffres ont envahi le débat politique, et il faut pour cette raison même être en mesure de les décrypter et de les conceptualiser.

## Les chiffres ont envahi le débat politique...

Selon **Jean Bassères, Directeur général de Pôle Emploi**, " *l'enjeu majeur pour les producteurs de statistiques publiques est de s'assurer qu'il existe un bon partage entre les statisticiens et les opérationnels* ". Il est nécessaire que toutes les évolutions

de gestion puissent être anticipées et mesurées pour leurs conséquences statistiques.

Par ailleurs, pour Jean Bassères, les chiffres ont aujourd'hui totalement envahi le débat politique et le faussent dans certains cas. Par exemple, les données relatives aux demandeurs d'emploi publiées mensuellement sont immédiatement assimilées au nombre de chômeurs. Selon lui, il faudrait davantage **orienter les commentaires sur les tendances réalisées à moyen terme plutôt que de se focaliser sur les mouvements opérés à très court terme.**

### ... depuis la crise financière

Un point de vue partagé par **Karine Berger, députée des Hautes-Alpes**, qui constate que l'invasion des chiffres dans le débat politique n'a jamais été aussi importante depuis la crise financière de 2008. Selon elle, si les débats politiques s'orientent désormais vers des batailles de chiffres, il faut avant tout faire en sorte que le grand public puisse les comprendre. Or, la grande majorité des Français ne disposent pas des connaissances nécessaires à la compréhension et à l'interprétation des données statistiques. Dès lors, **les producteurs de données tels que le CNIS ou encore l'Insee doivent davantage expliciter les données qu'ils fournissent au risque " d'exclure une partie des Français du débat républicain et de biaiser les discours politiques "**.

### Comprendre les statistiques et développer l'esprit critique

Pour **Gislaine Hierso, présidente de l'association française des Petits Débrouillards** (association de vulgarisation des sciences et des techniques) il faut avant tout " *oser le questionnement* " :

REPERES N° 42 / POLITIQUE ECONOMIQUE

*quand on parle des chiffres, on oublie souvent de rappeler le contexte "*. Il ne faut pas oublier que les données statistiques sont des "données objectives dans un monde subjectif". Il est donc impératif de **favoriser l'éducation statistique, d'expliquer leur construction et de développer l'esprit critique** dans la mesure où les chiffres donnent, certes, une certaine réalité mais une réalité qu'il est nécessaire d'objectiver avec d'autres données. Par ailleurs, une autre difficulté qui se pose est la méconnaissance des interdépendances économiques, pourtant indispensables à la compréhension et à l'interprétation des statistiques.

### La statistique publique est une science, un art et un artisanat

**Alain Imbert, responsable du département Recherches et Analyses de Mc Kinsey & Company**, rappelle quant à lui que contrairement à une idée reçue, " *l'appareil statistique français est l'un des plus performants en Europe, notamment en terme de production de données territoriales* ". Néanmoins, **si la statistique publique est une science ("il faut produire des données de manière systématique et rigoureuse"), elle est aussi un art et un artisanat**. En effet, la plupart des données résultent d'un procédé de construction plus ou moins complexe. Or, les consommateurs de ces données ne disposent pas nécessairement des outils pour les comprendre et les interpréter. Par ailleurs, leur demande répond le plus souvent à des besoins ponctuels d'où la nécessité de développer des intermédiaires chargés d'opérer des travaux de simplification.

### Faire confiance au système statistique et assurer son indépendance

DRRCI/DRE /SERVICE DE LA DOCUMENTATION

Pour **Denise Lievesley, présidente de l'European Statistical Advisory Committee**, la question est de savoir comment obtenir des statistiques qui permettent de prendre des décisions de politique économique et budgétaire. Pour y parvenir, il faut d'une part favoriser l'éducation statistique et d'autre part "*développer des formes de collaboration entre ceux qui produisent les données et ceux qui communiquent ces données*". Enfin, il faut également "*faire confiance au système statistique et assurer son indépendance*". Cette confiance passe par la construction d'indicateurs statistiques de qualité, par une formation des statisticiens sur les processus à réaliser, notamment par la création d'organes en charge de la vérification des données, et enfin par un encadrement législatif des pratiques statistiques.

En France, l'Autorité de la statistique publique, créée en 2009, est chargée de contrôler les statistiques publiques de leur création à leur diffusion auprès du grand public.

### Les problèmes posés par l'open data et le big data

Les intervenants sont unanimes à reconnaître les progrès, susceptibles d'être générés par le développement du big data et de l'open data. D'une part, diffuser et mettre à la disposition de tous le plus grand nombre de données. D'autre part, faciliter le quotidien des populations urbaines. Par exemple, leur permettre de trouver directement des places de parking. Alain Imbert rappelle également qu'il existe des enjeux financiers non négligeables tels que l'utilisation de l'open data dans les transports.

Néanmoins, pour éviter que " trop de statistiques tuent les statistiques ", il faut

veiller à ce qu'elles soient bien comprises par tous ce qui remet au centre du débat la nécessaire éducation au chiffre que nos sociétés doivent mettre en place. Savoir utiliser les chiffres, apprendre à les interpréter, créer de la confiance en mettant en place une procédure de labellisation des données sont autant de conditions pour que la statistique serve efficacement nos démocraties.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Quand les chiffres ne disent pas la vérité

Problèmes économiques n° 3090 du 16-30 mai 2014

### - Informer ou manipuler ?

Reprise ou stagnation ? Baisse ou stabilisation du chiffre d'affaires ? Amélioration ou aggravation sur le front du chômage ? Les utilisateurs des médias sont régulièrement confrontés à des informations complexes et difficiles à interpréter ; par-fois les mêmes contenus semblent traduire des réalités différentes, voire opposées. Certes, passer de l'information brute à l'interprétation est une tâche nécessaire, mais cette démarche ne doit cependant pas nuire à la crédibilité des faits énoncés. Les auteurs des rapports, articles, conférences, etc. utilisent l'information dans des buts précis, souvent d'ordre communicatif. L'information devient ainsi un instrument. Il existe en effet certaines techniques qui permettent de « manipuler » les données. La liste suivante recense quelques-unes des techniques les plus courantes.

### - Chiffres ronds ou avec décimales

Les individus ont en général tendance à se méfier des chiffres ronds. La différence entre 3,983 millions de chômeurs et 4 millions est certes mineure, mais le premier chiffre paraît plus authentique, plus scientifique. Ce même argument de crédibilité apparaît à la caisse du supermarché quand la caissière annonce 20 euros tout ronds plutôt que 19, 92 euros : la probabilité statistique que ces deux chiffres se produisent est exactement la même, mais le chiffre « rond » fait penser qu'il a été arrondi, qu'il n'est donc pas exact.

### - Choisir les « bons » chiffres

Présenter une série de chiffres sous forme d'un graphique est plus confortable pour le lecteur qu'un tableau de chiffres. Cependant, le diagramme offre de nombreuses possibilités de manipulation, sans que soient modifiés les chiffres.

S'il s'agit par exemple du chiffre d'affaires d'une entreprise, on peut décider d'omettre certaines années et de ne sélectionner que les années les plus flatteuses. Ainsi, pourra-t-on choisir de démarrer la présentation à un plus bas relatif pour ne faire apparaître que les dernières années montrant une hausse. Une éventuelle baisse sur une période plus longue peut ainsi passer inaperçu. Une méthode qui se rapproche de cette technique est la variation des axes du graphique. En effet, par rapport à l'axe des ordonnées, on peut choisir de commencer l'échelle non pas à zéro mais à un niveau plus élevé. La concentration sur un intervalle particulier fait que cette zone est grossie et paraît plus importante.

### - Utiliser des pictogrammes

Une présentation graphique fréquemment utilisée est celle des colonnes ou barres. Les remplacer par des pictogrammes peut artificiellement embellir les chiffres. Prenons par exemple les chiffres de vente d'un libraire X : il a vendu 10 exemplaires d'un livre et son concurrent 5. Présentée sous forme de colonnes, la colonne associée au libraire X est deux fois plus longue que celle de son concurrent. Si, par contre, on se sert d'un pictogramme, par exemple d'un pilier de livres, avec une

longueur de 2 cm pour le libraire X et de 1 cm pour le concurrent, les surfaces ainsi obtenues vont du simple au quadruple (le doublement des bordures d'un carré quadruple sa surface). Ainsi, les ventes du libraire X apparaissent encore plus élevées par rapport à celles du concurrent.

### **-Manipuler les références**

Supposons que le taux des cotisations retraite passe de 14 à 15 %. Cette information peut être présentée en parlant d'une hausse d'un point de pourcentage. Cette même information peut être évoquée à travers une hausse de 7,14 % (variation de 14 à 15). Dans un autre registre, il existe plusieurs manières de parler de la baisse d'un indicateur. Prenons l'exemple du taux de chômage. On peut se référer directement à cette grandeur ou au contraire recourir au taux d'augmentation de ce dernier. Dans ce dernier cas, une baisse peut cacher une hausse ou vice versa.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Les indicateurs alternatifs sortent de la clandestinité

Lucas Chancel et Damien Demailly

Alternatives Economiques n° 339 - octobre 2014

Les nouveaux indicateurs de prospérité pénètrent de plus en plus les sphères officielles. Tour d'horizon des expériences menées et des premiers enseignements à en tirer.

Le mois dernier, France stratégie, l'ancien Commissariat général du Plan, le *think tank* public qui conseille le gouvernement français, publiait une note proposant d'adopter sept indicateurs pour mieux mesurer la qualité de la croissance en France. Nouveaux indicateurs de prospérité et de richesse, indicateurs au-delà du produit intérieur brut (PIB)..., autant de notions de plus en plus discutées dans le monde et qui renvoient à une même volonté : remplacer ou compléter le PIB. Une problématique que la panne durable de croissance que connaissent actuellement la France et l'Europe ne manque évidemment pas de nourrir. Ce débat a désormais quitté les sphères militantes ou universitaires pour faire son entrée dans les palais nationaux.

### Le procès du PIB

Les limites du PIB comme principale mesure de l'état d'une société et d'une économie sont désormais largement connues et de plus en plus reconnues, y compris dans les sphères a priori les plus rétives à une telle remise en cause. Cet agrégat ne prend en effet pas en compte les dommages environnementaux et la dégradation du patrimoine naturel. Il ne mesure que la partie monétarisée de la production de biens et de services et néglige donc toute l'autoproduction

domestique ou conviviale. Il ne donne aucune information sur le niveau du bien-être ressenti par les membres d'une société ni sur le niveau et l'évolution des inégalités au sein de cette même société. Une fois le procès du PIB instruit, et par voie de conséquence celui de son taux de croissance annuel, encore faut-il se mettre d'accord sur les moyens de compléter le PIB par d'autres indicateurs, voire de le remplacer par un autre type d'indicateur agrégé. Et, là-dessus, les avis divergent et les orientations suivies également.

Même s'il existe aussi de nombreuses expériences intéressantes au niveau local et régional (voir encadré page 49), la France n'est pas très avancée en la matière. En 2009, sous l'impulsion de Nicolas Sarkozy, le gouvernement français avait certes confié une mission à un groupe de travail dirigé par le prix "Nobel" d'économie américain Joseph Stiglitz, secondé à cette occasion par un autre "Nobel", Amartya Sen, qui avait notamment été l'un des concepteurs de l'indice de développement humain (IDH), un indice synthétique alternatif au PIB, mis en œuvre par le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud) depuis 1990.

Suite à ces travaux, l'Insee publie désormais un tableau de bord annuel du développement durable, qui compte une vingtaine d'indicateurs. Mais celui-ci reste caché dans les annexes statistiques d'un rapport de plusieurs centaines de pages... de telle sorte qu'il passe aujourd'hui quasiment inaperçu du grand public et du

monde politique. La députée écologiste Eva Sas avait déposé il y a quelques mois une proposition de loi visant à inscrire un certain nombre d'indicateurs de ce type dans le processus du débat budgétaire. Notamment pour pouvoir évaluer les politiques publiques à l'aune de leur impact sur les émissions de CO<sub>2</sub>, sur la santé ou sur les inégalités. Son projet initial avait été retoqué mais elle vient de déposer un texte modifié. On verra quel sort lui sera réservé.

### Des initiatives nombreuses à l'étranger

En revanche, d'autres pays sont plus avancés. L'Australie a ainsi mis en place de nouveaux indicateurs de prospérité depuis 2002. Ils portent sur quatre dimensions : la société, l'économie, l'environnement et la gouvernance (voir tableau). Les 26 indicateurs australiens ont été conçus pour permettre aux citoyens de mieux se représenter l'évolution de leurs conditions de vie et de leur environnement, et non pour évaluer l'action des gouvernants. Le monde politique est cependant régulièrement sollicité dans les médias pour commenter ces indicateurs. C'est l'institut national de statistiques australien qui a porté et développé ces indicateurs... bien qu'ils bousculent les représentations traditionnelles des statisticiens.

### Des indicateurs alternatifs de nature très différente Comment remplacer le produit intérieur brut (PIB) ?

Différentes voies sont possibles qui recourent des choix politiques et sociaux divergents. Faut-il chercher, tout d'abord, à reconstituer un indicateur unique à la place du PIB ou au contraire lui préférer des tableaux de bord multi-indicateurs ? Il existe deux sortes d'indicateurs à chiffre unique.

**L'indicateur composite** rapporte, dans une seule unité, des grandeurs de différents types. C'est le cas par exemple de l'indice de développement humain du Pnud, qui agrège des données concernant le revenu par habitant, le niveau d'éducation et l'espérance de vie. Il s'agit donc d'additionner "des choux et des carottes", avec toutes les questions que posent les conventions concernant la pondération des différentes composantes de l'indicateur.

**L'indicateur synthétique** consiste, lui, à essayer de traduire en euros ou en dollars tous les éléments délaissés par le PIB (dégradation de l'environnement, travail domestique...). C'est notamment la voie que privilégient le PIB vert ou l'épargne nette ajustée, proposée par la Banque mondiale. De tels indicateurs sont, eux aussi, régulièrement critiqués pour les conventions qu'impose le fait de donner un prix à tout ce qui est compté (nature, bien-être, etc.).

Les indicateurs uniques présentent l'avantage d'être plus faciles à communiquer et à mettre en scène dans le débat public. Mais ils imposent donc également toujours des conventions très critiquables. Les pays présentés dans cet article ont tous préféré des tableaux de bord. Ceux-ci peuvent cependant contenir à leur tour des indicateurs composites et synthétiques.

Mais d'autres choix restent encore à trancher. Pour représenter le bien-être d'une société, faut-il choisir des indicateurs objectifs (taux d'obésité, taux de chômage...) ou privilégier plutôt des indicateurs subjectifs (réponses des individus à des questions qui leur sont posées) ? Les indicateurs subjectifs sont délicats à interpréter : il est démontré que la réponse d'un individu à une question sur son niveau de bien-être dépend de son humeur... et de la dernière question qui lui

a été posée ! Les indicateurs "objectifs" permettent certes d'éviter ces biais, mais ils négligent du coup le ressenti des individus qui peut ne pas refléter ces indicateurs objectifs.

Depuis 2011, le Royaume-Uni produit lui aussi un tableau de bord de plus de 30 indicateurs. Regroupés en dix dimensions, ils comprennent notamment le bien-être individuel ou relationnel, l'état de santé des ménages ou la qualité de leur cadre de vie. Une importance particulière est donnée aux indicateurs subjectifs, qui traduisent par exemple l'état d'anxiété des individus ou le sens que les Britanniques donnent à leur vie. Des rapports sont publiés mensuellement pour commenter les performances du pays selon les différentes dimensions du bien-être et certains indicateurs sont utilisés pour étayer les choix politiques, notamment en matière de santé ou de transport. Le Premier Ministre conservateur David Cameron a lui-même porté le projet, qui entre en résonance avec son objectif de "Big society" : celui-ci met l'accent sur l'auto-organisation de la société civile comme substitut à l'action de l'Etat. Et son cabinet suit directement l'initiative.

Début 2014, la Belgique a adopté une loi visant à mettre en place des indicateurs complémentaires au PIB. Ceux-ci sont encore en cours d'élaboration mais, au niveau régional, la Wallonie s'est dotée depuis 2013 de cinq indicateurs de ce type, qui comptent notamment l'empreinte écologique et un indice de situation sociale élaboré conjointement par l'institut de statistique wallon et la société civile. Il est prévu que ces nouveaux indicateurs fassent l'objet d'un débat au Parlement national chaque année.

La classe politique davantage impliquée

D'autres pays se sont déjà dotés de tels indicateurs ou ont décidé de le faire dans un proche avenir comme l'Allemagne, le Canada, la Finlande, le Japon ou encore la Nouvelle-Zélande. Cette problématique des nouveaux indicateurs n'est donc plus seulement une question qui agite quelques organisations non gouvernementales (ONG) ou quelques universitaires, elle a fait son entrée au plus haut niveau des Etats : pouvoirs exécutif et législatif. Et ce sont même le plus souvent les instituts nationaux de statistiques qui s'en chargent.

### France : de nombreuses initiatives au niveau des territoires

*"Si les nouveaux indicateurs n'ont guère progressé sur la scène nationale en France ces dernières années, explique Dominique Méda, auteure de la *Mystique de la croissance*, il convient de rappeler que de nombreuses initiatives ont vu le jour au niveau des régions et des territoires".* En partenariat avec l'Insee, l'Association des régions de France (ARF) a ainsi développé un tableau de bord qui contient notamment trois indicateurs phares : l'empreinte écologique, l'indice de développement humain (IDH) et l'indicateur de santé sociale.

La région Nord-Pas-de-Calais avait été pionnière en la matière. Les communes d'Arras ou de l'Artois ont par exemple mobilisé l'IDH pour mieux se représenter les conditions de vie sur leur territoire. Ces initiatives s'appuient souvent sur le travail de fond réalisé par la société civile et des réseaux de chercheurs, notamment le Forum pour d'autres indicateurs de richesse (Fair) qui s'est développé pour assurer un suivi citoyen de cette question et éviter qu'elle ne soit confisquée par quelques experts, comme on a pu le redouter en particulier en 2009 avec la Commission Stiglitz.

De plus, la promotion de ces nouveaux indicateurs n'est plus l'apanage de la gauche et des écologistes. En France avec Nicolas Sarkozy ou au Royaume-Uni avec David Cameron, ce sont des conservateurs qui ont porté le sujet. Même si tous ne prônent pas les mêmes types d'indicateurs : ceux portés par le gouvernement de la gauche-écologiste wallonne ne sont évidemment pas les mêmes que ceux privilégiés par la droite conservatrice de David Cameron. Contrairement à la Wallonie, le tableau de bord du Royaume-Uni, pourtant très dense, ne comporte pas par exemple d'indicateur d'inégalités de revenus... Au final, ces expériences ne visent nulle part à remplacer le PIB, mais plutôt à le compléter avec une batterie d'indicateurs.

Par ailleurs, il ne suffit pas de produire de nouveaux indicateurs, encore faut-il les utiliser effectivement pour structurer le débat politique, interpeller les gouvernants et piloter les politiques publiques, voire en élaborer de nouvelles. Aujourd'hui, ces nouveaux indicateurs sont essentiellement utilisés comme des outils de communication grand public, mais ils sont aussi de plus en plus mobilisés dans le débat politique : au Royaume-Uni, ils sont une préoccupation forte du gouvernement. Ils sont appelés à être discutés chaque année au parlement belge. En Allemagne, des experts indépendants seront amenés à commenter régulièrement l'évolution des nouveaux indicateurs...

Le recul suffisant manque cependant encore, la plupart du temps, pour apprécier l'importance réelle prise (ou non) par ces indicateurs dans les processus de décision. Certains experts voudraient également pouvoir évaluer, en amont, l'impact des politiques sur ces indicateurs. Mais cela demandera encore beaucoup de travail pour les chercheurs et les administrations. Rappelons cependant

que le PIB et la comptabilité nationale classique ont mis eux aussi plusieurs décennies avant de s'imposer et de devenir le cœur de l'évaluation des politiques publiques.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Une OMC embourbée

Christian Chavagneux

Alternatives Economiques n° 339 - octobre 2014

L'Organisation mondiale du commerce, l'instance de gouvernance des échanges internationaux, a aujourd'hui nettement perdu son influence.

Depuis sa naissance en 1995, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'a pas eu la vie facile. Censée permettre à ses 160 membres de négocier ensemble, de manière multilatérale, les règles du commerce mondial, elle a aujourd'hui largement perdu son influence. Le dernier *round* de négociations qu'elle a lancé à Doha en 2001 a fini dans les limbes. Sa célébration des vertus innées de la libéralisation est passée de mode et les grandes puissances commerciales préfèrent désormais multiplier les négociations bilatérales. Reste son Organe de règlement des différends (ORD) commerciaux entre les pays, un tribunal dont les décisions sont contestées.

## Un credo libéral affaibli

De l'après-Seconde Guerre mondiale jusqu'aux années 1990, les grandes puissances économiques ont mené avec succès pas moins de huit *rounds* de négociations dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Gatt, en anglais). Ces tractations ont essentiellement porté sur ce qui se passe lorsque les biens franchissent les frontières et elles ont atteint leur objectif principal de réduire les tarifs douaniers. Tous les secteurs n'ont

pas été logés à la même enseigne : la libéralisation du secteur textile n'est effective que depuis janvier 2005 et les échanges agricoles internationaux restent loin d'être ouverts.

Avec l'OMC, l'objectif a changé. L'institution est devenue plus gourmande : elle a cherché à fixer des règles du jeu à l'intérieur même des pays. Elle a voulu avoir son mot à dire sur les subventions à la production domestique, sur le droit d'établissement des firmes étrangères et elle a voulu étendre son influence sur les politiques de régulation nationales touchant à la protection de la santé publique, aux droits de la propriété intellectuelle, aux règles environnementales et autres, pour les passer au tamis de la maximisation de la libre circulation des biens, des services et des investissements.

Cette fuite en avant libérale est arrivée au mauvais moment. Les estimations issues des modèles mathématiques des économistes mesurant les effets de ces politiques sur la croissance ont montré des résultats de plus en plus faibles, confirmés dans le cadre du partenariat transatlantique. De nombreux économistes de renom, de Paul Samuelson, pourtant longtemps adepte du libre-échange, à Paul Krugman et bien d'autres, ont souligné les coûts sociaux des politiques de libéralisation, brisant le consensus en la matière. De plus, l'arrivée sur la scène internationale des pays

émergents, de l'Afrique du Sud à l'Inde en passant par le Brésil et la Chine, a fait entrer de nouveaux acteurs moins prompts à chanter les louanges libérales. Tout cela s'est traduit par un événement historique : l'incapacité de conclure un cycle de négociations commerciales, celui ouvert à Doha en 2001.

## L'explosion des traités bilatéraux

Face aux difficultés à trouver un terrain d'entente international, les Etats-Unis ont développé, à partir du milieu des années 1990, des traités commerciaux bilatéraux ou régionaux, signés entre seulement deux ou un petit groupe de pays. Les autres Etats ont suivi. Il existe aujourd'hui près de 400 accords actifs, plusieurs sont en négociations, dont celui entre l'Europe et les Etats-Unis. Leur nombre a été multiplié par huit depuis 1990.

L'objectif de ces traités supposés de "libre-échange" n'est pas toujours d'organiser une plus grande libéralisation commerciale. Certains pays profitent des négociations pour diminuer leur niveau d'ouverture par rapport à leurs engagements à l'OMC ! C'est le cas par exemple de la Malaisie ou de la Thaïlande dans le secteur des services. Quelques pays s'en servent carrément pour y faire inscrire de manière formelle le verrouillage de leur marché. Par exemple dans le traité signé entre les Etats-Unis et l'Australie en 2004, il est indiqué que la viande de bœuf et les produits laitiers australiens devront attendre dix-huit années avant d'obtenir un accès complet au marché américain ! Ces traités bilatéraux permettent aux Etats d'officialiser le niveau de protectionnisme qu'ils jugent utiles à la défense de leur modèle social.

## Un arbitre contesté

La création de l'ORD en 1995 a établi un mécanisme automatique et contraignant de résolution des disputes commerciales, ce que n'offrait pas le Gatt. Pour l'ancien directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, il *"constitue l'un des instruments les plus aboutis de l'OMC"*. Et pour le professeur à Paris-Dauphine Jean-Marc Siroën, *"c'est une procédure d'arbitrage acceptée qui fonctionne plutôt bien et dont la légitimité est désormais assurée"* (voir entretien).

Pourtant, tout n'est pas rose à l'ORD. L'institution est victime de la prolifération des traités bilatéraux, qui organisent des procédures parallèles de résolution des conflits en matière commerciale et d'investissement. Sa légitimité fait également l'objet de disputes, ses décisions étant suspectées de trancher les différends commerciaux en faveur de la libre circulation des échanges et des investissements, au détriment d'autres valeurs comme la santé publique ou la protection de l'environnement.

## "Une époque révolue"

Entretien avec Jean-Marc Siroën, professeur à l'université Paris-Dauphine  
Propos recueillis par Christian Chavagneux

## Où en est l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ?

Les négociations du type de celles héritées du Gatt - concessions réciproques, etc. - appartiennent désormais à une époque révolue. D'un côté, l'agenda de Doha est complètement obsolète. Il faut se rappeler qu'il était censé compléter celui de l'Uruguay Round dont les termes avaient été définis dans les années 1980, il y a plus de trente ans ! La situation de l'économie et du commerce mondiaux a bien changé depuis. De l'autre, il est devenu très difficile d'obtenir un consensus entre les pays membres et tout aussi difficile de supprimer cette règle du consensus pour

imposer à un pays de changer ses normes et ses lois quand il n'a pas donné son accord.

Le seul moyen de l'OMC de continuer à jouer un rôle consiste à développer des accords plurilatéraux, comme il en existe sur l'aviation civile et les marchés publics, où ne signent que les pays qui le souhaitent. L'OMC exercerait une surveillance sur le respect de ces accords qui ne lient que leurs signataires.

### Et l'organe de règlement des différends ?

Avant d'enterrer l'OMC, il faut effectivement souligner l'importance de l'ORD. C'est une procédure d'arbitrage acceptée qui fonctionne plutôt bien et dont la légitimité est désormais assurée. Il est loin le temps où les Etats-Unis annonçaient qu'ils ne respecteraient pas les décisions de l'ORD si devaient survenir quelques arbitrages négatifs qu'ils considéreraient comme injustes ! Depuis, les Etats-Unis ont été condamnés plusieurs fois.

### Les accords bilatéraux de libre-échange vont-ils continuer à dominer l'agenda commercial européen ?

Cela va certainement se poursuivre. Mais l'espace de négociation est restreint. Le bilan des négociations de l'Union est plus que nuancé. Il lui a fallu plus de dix ans pour négocier avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Avec les pays latino-américains du Mercosur, elle n'y arrive pas et les chances d'aboutir avec les Etats-Unis sont limitées.

### Quel rôle jouent les émergents dans la gouvernance du commerce mondial ?

Le Brésil est très présent comme force de proposition constructive, l'Inde comme force de blocage et la Chine reste très discrète. Elle a de plus en plus recours à l'ORD pour défendre ses intérêts, mais elle n'exerce pas un rôle de leader.

Ainsi, l'eurodéputé Yannick Jadot rappelle une bataille récente au sujet de la politique énergétique de la province canadienne de l'Ontario : lorsque celle-ci a voulu sortir du charbon pour passer à des sources d'énergie alternatives, elle a inclus une clause de préférence géographique locale dans les appels d'offres pour la fourniture de renouvelables afin de protéger l'emploi. L'Europe et d'autres, suivant le Japon, ont porté plainte, et l'ORD leur a donné raison. *"Cela va à l'encontre de la transition énergétique, de son acceptabilité sociale et de la relocalisation des activités"*, s'énerve le député. La gouvernance du commerce mondial repose donc désormais sur une OMC dépassée, contournée et contestée.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## Maroc : Le FMI impose l'austérité

Salaheddine Lemaizi /CADTM Maroc  
<http://lautreafrique.info> -12 mai 2014

Le Maroc a fait appel au Fond monétaire international (Le FMI a été créé en 1944 à Bretton Woods avec la Banque mondiale, son institution jumelle. Son but était de stabiliser le système financier international en réglementant la circulation des capitaux. À ce jour, 187 pays en sont membres (les mêmes qu'à la Banque mondiale).

En août 2012 pour « bénéficier » d'une Ligne de précaution et de liquidité (LPL) de 6,2 milliards de dollars. Depuis des mois, la reconduite de cette Ligne est présentée comme « un signe de confiance » de la part de l'institution de Bretton Woods à l'égard du gouvernement.

En réalité, l'Exécutif obtient cette confirmation suite à ses politiques d'austérité appliquées depuis octobre 2012. Ces mesures sont le prolongement du Programme d'ajustement structurel, le citoyen marocain paie le prix fort de cette énième cure d'austérité.

Ce texte aborde cette question en trois temps. D'abord, une brève présentation de la LPL. Ensuite, les mesures appliquées par le gouvernement pour se conformer aux exigences du FMI. En troisième lieu, les premières conséquences de ces mesures.

**Toutes les routes mènent à l'austérité**

Que la relation avec le FMI se fasse dans le cadre de la LPL, de la Ligne de crédit modulable ou de tout autre instrument de financement, cette institution recommandera les mêmes politiques. La LPL, réservée aux « bons élèves », n'est qu'un moyen pour prolonger un « ajustement ». Cette Ligne vise à « répondre avec plus de souplesse aux besoins de liquidité des pays dont l'économie est foncièrement solide et qui ont fait leurs preuves en appliquant une politique économique avisée, mais qui restent exposés à certains facteurs de vulnérabilité ».

La LPL est d'une durée de 24 mois et prend fin en août 2014. A contrario de ce qu'affirmaient le ministre des Finances et le gouverneur de la Banque centrale, cette ligne est conditionnée. En plus du Maroc, la Jordanie, la Macédoine et la Tunisie « bénéficient » de cet instrument. Le coût est présenté comme « peu coûteux ». Le taux d'intérêt variable, lié au taux de base du DTS, est actuellement de 1,13%. A cela s'ajoute une commission de 0,5% sur chaque tirage.

Au final, quel que soit l'instrument, le résultat est le même : l'économie marocaine est sous la tutelle de cette institution, ou du moins de ses directives. La LPL est également un piège pour le gouvernement. Comme l'explique Najib Akesbi, « le dispositif de « conditionnalité » est désormais à deux étages, car la mise à disposition de la LPL

ne signifie nullement que le gouvernement peut l'utiliser quand il veut et comme il veut. Le jour où il aura besoin de l'utiliser, le FMI exigera évidemment une autre batterie de conditions pour autoriser le déblocage des fonds, et c'est cela le deuxième étage »

Résultat des courses : chaque six mois, le staff du FMI débarque pour contrôler les finances publiques. Le FMI arrive avec sa valise de réformes déjà prête à l'emploi.

### Les « bénéfiques » du partenariat de Deauville

À partir de la fin de 2012 et malgré le discours rassurant des officiels marocains, le pays s'enfoncé dans un programme d'ajustement en trompe-l'œil. Dans cette partie, une revue des mesures appliquées ou en cours d'application par le gouvernement dans le cadre de son accord *conditionné* avec le FMI.

Avant de décliner ce programme d'austérité, il est utile de faire deux remarques. *Primo*, les mesures appliquées au Maroc sont identiques à celles en cours d'application en Tunisie jusqu'au Yémen, en passant par l'Égypte, le Soudan et la Jordanie. Ces pays « bénéficient » du Partenariat de Deauville, du nom de la réunion du G8 tenue en mai 2011, suite au Printemps des peuples. Ceci montre le dogmatisme du FMI, qui n'hésite pas à appliquer les mêmes réformes à des pays au contexte économique et social très différent.

*Deuxio*, nous sommes bien face à une stratégie de choc, spécialement en Égypte. Pousser les gouvernements à faire passer des réformes douloureuses socialement en cette période de perturbation est bien une stratégie de choc de la part du FMI. Voici les grandes lignes de cette stratégie appliquée au Maroc :

- **Le démantèlement du système de subvention des produits alimentaires et pétroliers (Caisse de compensation) et son remplacement par des aides directes.** Cette vieille exigence du FMI est de nouveau au menu du gouvernement. Études et scénarios sont élaborés par la Banque mondiale. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) a été créée en juillet 1944 à Bretton Woods (États-Unis), à l'initiative de 45 pays réunis pour la première Conférence monétaire et financière des Nations unies. En 2011, 187 pays en étaient membres pour passer à la « vitesse supérieure ». Rappelons que le démantèlement d'une partie de ce système était à l'origine des révoltes populaires de 1981 au Maroc. Ce type de mesures a donné lieu récemment à des émeutes au Yémen, au Soudan et en Jordanie. Le premier pas de cette décompensation est l'application en 2013 du système d'indexation « partielle » des prix des carburants, devenue en 2014 indexation quasi-totale !

- **L'adoption d'une Loi organique des finances (LOF).** Ce texte instaure une stricte discipline budgétaire. Un principe déjà présent dans la Constitution (article 66). Le projet de LOF, en hibernation depuis des années dans le circuit législatif, a été relancé. Ce projet est en discussion à la première chambre du parlement.

- **La réforme des caisses des retraites.** Dans le *pipe* le passage d'une retraite à 65 ans, la hausse des cotisations des salariés, etc. D'ailleurs, la Cour des comptes a réalisé un rapport sur la réforme du système des retraites, avec les scénarios catastrophiques.

- **Le rétablissement des équilibres macro-économiques, chers au FMI.** Contenir l'inflation, réduire le déficit à moins 3% d'ici 2016.

## Un menu marocain made in FMI

Soucieux de « donner des signes de confiance aux marchés », le gouvernement n'a pas tardé à mettre en œuvre ce programme. Et qu'importe le prix !

*Première mesure :* le gouvernement décide à deux reprises des hausses du prix de l'essence et du gasoil en juin 2012 puis en septembre 2013. Cette décision cause automatiquement la hausse des prix des produits alimentaires et des transports (taxis et transport périurbain). En 2013, le gouvernement n'allait pas atteindre les objectifs fixés par le FMI concernant le niveau de déficit budgétaire. Il décide une coupe de 15 milliards de DH dans le budget d'investissement. Cette mesure d'austérité a eu un impact réel sur la commande publique. Depuis, les ménages et les patrons s'inquiètent de la situation économique. Pourtant, les mesures alternatives ne manquent pas. L'Exécutif pouvait, par exemple, décider d'un moratoire sur le remboursement de la dette interne ou externe prévue en 2013 jusqu'à la réalisation d'un audit de la dette publique. Une rubrique qui a absorbé 105,8 milliards de DH en 2012. Proposition blasphématoire ! Les « marchés » et leur gendarme, le FMI, nous surveillent...

*Une autre proposition alternative,* celle de supprimer les dépenses fiscales, c'est-à-dire les cadeaux fiscaux donnés aux sociétés privées et qui ont atteint 36 milliards de DH. Un blasphème supplémentaire à l'égard des « marchés » et du patronat !

*Troisième mesure d'austérité,* la restauration du système d'indexation des prix du gasoil, de l'essence super et du fioul industriel sur les fluctuations des cours mondiaux de ces produits. Ce système appliqué entre 1995 et 2000 a été réactivé en août 2013. Il permet à l'Etat de plafonner la subvention annuelle

consacrée à la compensation des prix de ces produits. Toute hausse est supportée par le consommateur. Cette mesure a été annoncée comme 'partielle' et 'limitée'. L'année en cours montre tout le contraire. Elle est désormais permanente. L'indexation est une étape dans le démantèlement de la Caisse de compensation.

Cette décision a été critiquée au sein même de l'Etat. Le Haut commissariat au plan (HCP), établissement public chargé des statistiques, estime que « *la réduction de la compensation des prix des produits pétroliers améliorerait le solde budgétaire de l'État mais se traduirait par une hausse des prix intérieurs et une baisse de la demande intérieure. Par conséquent, une baisse du produit intérieur brut (Le Produit intérieur brut est un agrégat économique qui mesure la production totale sur un territoire donné, estimée par la somme des valeurs ajoutées. Cette mesure est notoirement incomplète ; elle ne tient pas compte, par exemple, de toutes les activités qui ne font pas l'objet d'un échange marchand. . On appelle croissance économique la variation du PIB d'une période à l'autre.) est à prévoir* ».

## Austère Loi de finance

Toujours pour honorer ses engagements à l'égard du FMI, le gouvernement élabore une Loi de finance (LF) 2014 d'austérité. A contrario avec son discours populiste, le Chef de gouvernement n'hésite pas à faire supporter aux ménages le prix de la crise chronique de l'économie marocaine.

### A. Hausse de la TVA sur des produits de base comme suit :

- 14 à 20% sur le beurre, les huiles de tables et le thé
- 10 à 20% sur le sucre marin, le riz, le sel et les tarifs des bains maures
- 7 à 10% sur le sucre raffiné, les conserves de sardines, les pâtes

alimentaires, le matériel agricole, les aliments de bétail, les tarifs de restaurants, les transports de voyageurs et de marchandises

## **B. Réduction des postes budgétaires de 30%**

Les postes budgétaires sont en baisse de 6000 postes par rapport à l'année précédente. Au même moment, les besoins sont énormes dans les secteurs sociaux. Cette tendance de la réduction de l'embauche publique s'est accrue depuis trois ans. En 2012, le secteur public crée 26 200 emplois. En 2013, 24 960 emplois et en 2014, à peine 18 000.

## **C. Baisse de 16% du budget d'investissement public**

Après la coupe anarchique de 15 MMDH en mai 2013, l'Exécutif continue de sabrer dans le budget d'investissement. Il réduit cette rubrique de 16%. Ainsi, ce budget passe de 58,9 à 49,5 MMDH.

Ces mesures influencent négativement les programmes des secteurs sociaux. Ces mêmes secteurs que le FMI appelle à renforcer en créant ce qu'il appelle « les filets de protection sociale » pour amortir le choc du démantèlement du système de subvention des prix.

Les exemples du secteur de la santé et de l'administration pénitentiaire sont parlants :

### **Austérité et santé**

La Santé a vu son budget d'investissement de 2014 baissé de 25%. Au même moment, le Ministère fait la promotion de sa couverture médicale pour démunis, lancée en 2012. Cette couverture au rabais n'a pas de chances de réussir car les moyens à sa disposition sont insuffisants. Par exemple : les postes budgétaires réservés à la Santé sont en baisse de 300

emplois. Résultat : le concours de résidanat dans les CHU est purement et simplement supprimé. 700 médecins formés dans les facultés de médecine sont priés de trouver un emploi dans le secteur privé. Nous sommes devant un Etat qui refuse d'embaucher des médecins qu'il a lui-même formé, alors que ce même pays connaît une grave pénurie de personnel médical et paramédical. Pour couronner le tout, ce secteur a connu le départ à la retraite en 2013 de 1200 personnes.

### **Austérité et administration pénitentiaire**

Les prisonniers subissent de plein fouet l'austérité. Déjà qu'ils passent leurs peines dans des conditions inhumaines, la LF 2014 les condamne à la disette. Le budget investissement de la Délégation générale de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion est en baisse de 60%. Même le fonctionnement n'a pas été épargné. Ainsi, le taux journalier de l'alimentation par détenu, déjà en deçà des standards internationaux, va passer de 12 à 11 DH/détenu. La superficie moyenne par détenu est également en baisse, elle était de 2 m<sup>2</sup>/détenu, elle est passée à 1,67 m<sup>2</sup>. Dans ce secteur, tous les indicateurs sont au rouge, l'austérité de 2014 achève le travail.

On peut multiplier les exemples de secteurs sociaux touchés par les coupes budgétaires... la situation est inquiétante.

Pendant ce temps, le gouvernement dirigé par les islamistes du PJD fait tout pour plaire au palais, aux créanciers internes et externes et à leurs huissiers (le FMI et la Banque mondiale). Ce gouvernement offre des cadeaux inespérés au patronat et condamne les citoyens à un nouveau Plan d'ajustement structurel, dont les conséquences commencent déjà à se sentir sur le pouvoir d'achat des citoyens. Les dégâts de cette politique devraient se sentir davantage dans les prochaines

années. Le retard énorme dans les secteurs sociaux ne fera que s'accroître. Après toutes ces politiques régressives exposées dans ce texte, l'Etat s'étonne que le Maroc est classé 130ème selon l'Indice du développement humain du PNUD. Il suffit d'ouvrir les yeux pour se rendre compte que pour le peuple, c'est l'austérité sur toute la ligne du FMI.

## **Qu'est-ce que l'illusion monétaire?**

**Problèmes Economiques n° 3090/deuxième quinzaine de mai 2014**

### **Le prix de la baguette**

« Elle était belle l'époque où la baguette de pain coûtait trois francs! ». Si vous acquiescez en lisant cette affirmation, vous souffrez sans doute d'« illusion monétaire ». Cette maladie bien connue de l'Homo œconomicus consiste à confondre la valeur nominale des prix et leur valeur relative. En conséquence de quoi, l'évaluation du pouvoir d'achat peut être faussée et amener un agent économique à prendre de mauvaises décisions.

Pour l'exemple du pain, le prix moyen d'une baguette était de 3,14 francs en 1990 (soit 0,48 euro) et de 0,86 euro en 2012. Or pour ces mêmes années, le salaire horaire minimum était respectivement de 30,51 francs - soit 4,65 euros et de 9,40 euros. Ainsi, là où un travailleur pouvait acheter dix baguettes en 1990 avec une heure de salaire, il peut aujourd'hui en acheter onze. L'erreur consisterait à penser que, comme la baguette coûte deux fois plus cher aujourd'hui, le salarié est deux fois moins riche. Autrement dit à comparer les chiffres dans l'absolue et non en termes de pouvoir d'achat.

### **Qu'est-ce que l'illusion monétaire?**

Irving Fisher a théorisé cette notion dès le début du XXe siècle. Il la définissait comme « la non-perception du fait que le

Dollar, ou n'importe quelle autre monnaie, peut prendre ou perdre de la valeur ». Frappé par les conséquences de l'hyperinflation allemande à la suite de la Première guerre mondiale, l'économiste américain écrivait : « Des millions d'épargnants en Europe ont vu leurs économies s'évaporer. À cause de l'illusion monétaire, peu d'entre eux eurent la présence d'esprit de retirer leur dépôt aux premiers stades de cette période de forte inflation. Même s'ils l'avaient fait, ils eurent été encore moins nombreux à savoir comment réinvestir leur argent pour profiter du mouvement inflationniste».

Dans la Théorie générale (1936), John Maynard Keynes reprend la notion d'illusion monétaire et l'applique au comportement des travailleurs salariés.

Il en fait ainsi un pilier de sa critique de la théorie économique classique. Celle-ci repose sur le postulat que les agents économiques prennent des décisions rationnelles qui leur permettent de maximiser leur profit. Or, Keynes constate que « la main-d'œuvre résiste ordinairement à la baisse des salaires nominaux, alors qu'il n'est pas dans ses habitudes de réduire son travail à chaque hausse du prix des biens de consommation ouvrière».

La notion d' « illusion monétaire » a fait l'objet de débats dès son introduction, avec notamment la formulation du postulat d'homogénéité des prix" de Leontieff en 1936 qui vient en réaction aux travaux de Keynes. L'école monétariste a réfuté son existence puisqu'elle entre en contradiction avec le fondement même de la théorie microéconomique. Toutefois l'économiste Peter Hc Witt!" apporte une nuance : « Bien que les économistes monétaristes soient réticents à prendre en compte l'illusion monétaire pour des agents privés, ils n'hésitent pas à le faire pour les gouvernements ... En résumé, l'attitude des économistes à l'égard de l'hypothèse d'illusion monétaire peut être considérée comme ambiguë ».

### De nouvelles preuves de son existence

Depuis une quinzaine d'années, la recherche expérimentale apporte de nouvelles preuves qui confortent l'hypothèse de l'illusion monétaire. Peter Diamond, Eldar Shafir et Amos Tversky ont étudié l'impact de la variation de la valeur nominale dans l'évaluation d'une transaction à travers plusieurs expériences.

Dans l'une d'entre elles, ils ont présenté la situation de deux maisons d'édition qui augmentent le nombre de leurs employés selon les modalités suivantes :

- Cas n° 1 : l'entreprise A accorde une augmentation de 6 % à la moitié de ses salariés et 1 % à l'autre moitié. L'inflation est nulle.
- Cas n°2 : l'entreprise B accorde une augmentation de 15 % à la première moitié de ses salariés et 10 % à l'autre moitié dans un contexte d'inflation à 9 %.

La moitié des personnes interrogées a considéré que le cas n° 2 était le plus susceptible de créer des problèmes. Et pour 57 % du panel, les salariés de la société A ayant reçu la plus faible augmentation sont davantage susceptibles d'accepter une autre offre d'emploi. Pourtant en valeur réelle, les deux situations sont identiques. L'écart d'augmentation est exactement le même dans les deux cas.

L'article de Diamond, Shafir et Tversky met également en avant trois observations:

- il existe une plus forte résistance à la baisse des salaires en valeur nominale qu'à leur augmentation plus faible que l'inflation ;
- les contrats indexés sur l'inflation sont moins nombreux que la théorie économique ne le prédit;
- dans le débat public, les confusions entre valeur nominale et valeur réelle de la monnaie sont fréquentes.

Toutefois dans le domaine des salaires, le rapport entre inflation et pouvoir d'achat est de mieux en mieux compris des consommateurs. Le débat de ces dernières années sur le pouvoir d'achat, largement relayé par les médias, aura eu un effet non négligeable. En témoigne, la levée de bouclier provoquée par l'annonce du gel des salaires des fonctionnaires jusqu'en 2017. Les syndicats et les personnels concernés ont immédiatement considéré que cette situation se traduirait par une perte sèche ... en raison de l'inflation.

# BANQUE

## Comment les banques centrales financent les Etats

Jacques Adda

Alternatives Economiques n° 338 - septembre 2014

Le financement de la dette des Etats par les banques centrales est redevenu une pratique courante depuis le début de la crise financière. Tant que le crédit ne repart pas et que le sous-emploi reste aussi massif, le risque que ces politiques font courir n'est pas l'inflation mais les bulles financières qu'elles alimentent.

### 1. Du financement de la guerre à la stabilisation de l'économie

L'argent, aurait dit Thucydide il y a deux mille cinq cents ans, est le nerf de la guerre. Les historiens contemporains, qui voient dans la création de la Banque d'Angleterre en 1694 l'une des clés de la victoire britannique dans la course à l'hégémonie maritime et politique européenne au XVIIIe siècle, ne le contrediront pas. Première grande banque centrale, la Banque d'Angleterre va révolutionner le mode de financement de l'Etat. Emanation des financiers de la City de Londres, elle gère la dette publique et assure au gouvernement un accès régulier et peu coûteux aux capitaux privés, moyennant le privilège de l'émission monétaire et le contrôle du Parlement sur ses activités.

Etablie sur des bases solides, la crédibilité financière de l'Etat, qui fera cruellement défaut à la France jusqu'au début du XIXe siècle, rend possible un essor spectaculaire de la dette publique. En l'espace de vingt ans, celle-ci passe de 1 à 48 millions de livres sterling, soit de 2,5 % à 100 % du produit intérieur brut (PIB). Elle atteindra 200 % du PIB à l'issue des

guerres napoléoniennes, sans que le moindre retard n'ait jamais été enregistré sur le paiement des intérêts.

Banquiers de l'Etat, les instituts d'émission qui se multiplient en Europe au XIXe siècle jouent un rôle essentiel dans la stabilisation des finances publiques par les facilités de trésorerie qu'ils accordent aux gouvernements et par les concours financiers qu'ils apportent en temps de guerre. Leur capacité de création monétaire est toutefois limitée à l'époque par le régime de l'étalon-or, qui oblige la banque centrale à assurer la convertibilité en or des billets qu'elle émet. Cette contrainte est abolie une première fois lors de la Première Guerre mondiale. L'ampleur des besoins de financement oblige alors les Etats européens à suspendre la convertibilité et à imposer le cours forcé des monnaies (\*). Le recours intensif à la "planche à billets", autrement dit le financement du déficit par la création monétaire des banques centrales, entraîne une flambée des prix, qui sont multipliés par deux ou trois selon les pays entre 1914 et 1919.

L'action des banques centrales européennes n'est justifiée à l'époque que par les circonstances exceptionnelles créées par la Grande Guerre. Ce n'est qu'avec le retour à l'étalon-or dans les années 1920 que le débat s'engage sur la nécessité d'une politique monétaire délibérément tournée vers le soutien de l'activité. Il prend toute sa force au Royaume-Uni, où la convertibilité-or de la livre est rétablie en 1925 à sa parité

d'avant-guerre. Fortement pénalisante pour les producteurs britanniques, la surévaluation de la monnaie provoque une déflation des salaires et des prix. Pour freiner la fuite des capitaux, la Banque d'Angleterre doit maintenir son taux d'intérêt au niveau prohibitif de 5 %. Cette politique est vivement critiquée par John Maynard Keynes, qui dénonce dès 1923 la "relique barbare" que constitue

L'étalon-or et la paralysie monétaire qu'il entraîne. Pour l'auteur du *Tract on Monetary Reform*, la banque centrale doit être libre de fixer le taux d'intérêt à un niveau compatible avec le plein-emploi, tant que la stabilité des prix n'est pas menacée.

### Banques centrales nationales : de la création à l'indépendance

Reprise dans le *Traité sur la monnaie* (1930), cette idée prend toute son actualité pendant la Grande Dépression. La crainte qu'un accroissement de l'offre de monnaie soit de nature inflationniste, propagée par les tenants de la théorie quantitative de la monnaie (\*), est jugée sans fondement dans un contexte dépressif, marqué par une insuffisance chronique de la demande. Le remède keynésien consiste à compenser la faiblesse de la dépense privée par une augmentation de la dépense publique et à financer le déficit budgétaire par l'émission monétaire, de façon à bloquer toute remontée des taux d'intérêt. Cette politique, qui trouve une expression partielle dans le *New Deal* (\*) aux Etats-Unis, est rendue possible par l'abandon de l'étalon-or qui affranchit la politique monétaire de la contrainte de défense du taux de change. Elle constitue le fondement des politiques économiques de régulation de la demande qui caractériseront, dans la majeure partie du monde développé, les trente années d'après-guerre.

## 2. De la régulation conjoncturelle à la stabilisation monétaire

Légitimé par le modèle keynésien, le financement monétaire du déficit public devient une pratique courante après la guerre, notamment dans les pays anglo-saxons. Dans de nombreux pays (France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Norvège, Australie...), la volonté de prendre en main la conduite de la politique monétaire conduit l'Etat à nationaliser la banque centrale (voir tableau). Le financement de l'Etat par la banque centrale peut prendre une forme directe : avances au Trésor - limitées en France par la loi du 3 janvier 1973 sur la Banque de France - ou escomptes de créances détenues par des institutions publiques (telle la Caisse des dépôts en France).

Elle peut aussi s'opérer de façon indirecte, si la banque centrale décide d'accompagner l'accroissement de la dette publique par une augmentation de l'offre de monnaie. Dans ce cas de figure, de loin le plus courant, l'institut d'émission ne finance pas directement le gouvernement, mais règle la liquidité bancaire de façon à contrecarrer la hausse du taux d'intérêt suscitée par l'accroissement des besoins de financement de l'administration. Concrètement, la banque centrale se porte acquéreur sur le marché interbancaire de titres (bons du Trésor) détenus par les banques, ce qui se traduit par une augmentation de la liquidité bancaire. Ces interventions d'*open market* (\*), qui s'inscrivent dans sa gestion continue de l'offre de monnaie, ne monétisent pas le déficit public, mais elles en accommodent le financement, dont le coût est réduit pour le Trésor. Un résultat similaire est obtenu lorsque les liquidités empruntées par les banques à la banque centrale sont placées sur des titres de la dette publique (voir encadré).

Etouffé dans les années 1930 par l'ampleur de la dépression, le risque

inflationniste redevient palpable dans le contexte de plein-emploi des années 1960. La courbe de Phillips résume l'approche keynésienne du problème en faisant dépendre l'inflation des salaires et les salaires du chômage. A l'approche du plein-emploi, le freinage de la demande s'impose pour éviter un dérapage des salaires et des prix. La banque centrale peut alors se délester des titres publics acquis dans la phase basse du cycle conjoncturel, de façon à encourager la remontée des taux. Si l'Etat persiste dans le déficit, il devra en payer le prix sur le marché des capitaux.

### Quand la BCE s'affranchit des traités

Très active dans le refinancement des banques depuis le début de la crise financière à l'été 2007, la Banque centrale européenne (BCE) ne peut, contrairement aux autres banques centrales, financer les Etats. Même lorsqu'elle décide d'accroître la liquidité bancaire, elle n'achète pas les titres publics dont disposent les banques, mais les accepte (avec d'autres titres privés) sous forme de garantie des prêts qu'elle leur accorde. L'acuité de la crise l'a toutefois amenée à déroger à ce cadre rigide en achetant, entre mai 2010 et janvier 2012, pour 220 milliards d'euros d'obligations d'Etats en détresse (Grèce, Irlande, Portugal, Espagne, Italie).

Contournant la lettre des traités, la BCE est intervenue sur le marché secondaire, rachetant des titres existants sans souscrire à de nouvelles émissions des Etats. En septembre 2012, elle substituait à cette procédure un nouveau programme, nommé Outright Monetary Transactions (OMT), qui l'autorise à acquérir sans limitation des titres publics sur le marché secondaire, sous réserve d'acceptation par les Etats concernés de la conditionnalité imposée par la Commission européenne ou le Fonds monétaire international (FMI).

A ce jour, la BCE n'a pas eu recours à cette facilité. En revanche, l'usage massif qu'elle fait des prêts à long terme accordés aux banques (1 000 milliards d'euros entre décembre 2011 et février 2012 dans le cadre des Long Term Refinancing Operations ou LTRO) est considéré par beaucoup comme un mode de financement indirect des Etats, dans la mesure où les banques emploient la majeure partie de ces fonds au rachat de la dette des Etats de la zone. La différence avec l'action de la banque centrale américaine ou de la Banque d'Angleterre est que, bien que sensiblement réduits, les taux auxquels ces titres sont souscrits demeurent très supérieurs à ceux auxquels se financent les Etats-Unis, le Royaume-Uni ou le Japon. A quoi s'ajoute qu'en tant qu'institutions publiques à but non lucratif, les banques centrales en question reversent chaque année les profits qu'elles réalisent à leurs gouvernements respectifs.

Cette approche ne résistera toutefois pas à l'irruption de la stagflation (\*) dans les années 1970. Dans un contexte d'inflation à deux chiffres et de développement des marchés de capitaux internationaux privés, les pressions en faveur d'une stabilisation monétaire l'emportent dans la plupart des pays occidentaux sur l'objectif de retour au plein-emploi. L'inflation, qui réduit la valeur réelle des actifs financiers, affaiblit le taux de change et rend difficile le financement extérieur de l'économie. Le retour à l'orthodoxie monétaire, visible en France (plan Barre) comme aux Etats-Unis (virage monétariste de la Fed, la banque centrale américaine, sous la conduite de Paul Volcker), exige un contrôle strict de la masse monétaire et une dépolitisation des banques centrales. Celle-ci culminera en Europe avec le traité de Maastricht, entré en vigueur en 1993, qui interdit le financement monétaire des Etats et fait de l'indépendance des banques centrales l'un des critères du passage à l'euro.

### 3. À la rescousse des banques... et des Etats

Erigée en dogme par l'union monétaire européenne, la conception minimaliste d'une banque centrale garante de la stabilité des prix et confiante dans les vertus autorégulatrices des marchés, et plus généralement de l'économie, allait voler en éclats sous l'effet des secousses financières à répétition des années 2000. Redevenue pragmatique sous la conduite d'Alan Greenspan (1987-2006), la banque centrale américaine mène une politique clairement accommodante dans les phases de récession, qui sont aussi des phases d'envolée des déficits budgétaires. Elle est encouragée en cela par la maîtrise de l'inflation et la coïncidence des phases récessives avec le creux d'un cycle financier de plus en plus marqué : crise des Savings and Loans américaines - l'équivalent de nos Caisses d'épargne - à la fin des années 1980, crise du Nasdaq et krach boursier de 2000, implosion du système financier en 2007-2008. En ouvrant à chaque fois au maximum les vannes du crédit, la Fed permet aux banques de se refaire une santé financière, mais elle facilite aussi le financement du déficit budgétaire, l'abondance de liquidité se traduisant en principe par une baisse des taux à long terme, en particulier ceux auxquels l'Etat emprunte.

Mais la résurgence de la menace déflationniste, au Japon dès les années 1990, puis à la suite de la crise des *subprime* aux Etats-Unis et finalement de la crise de la dette souveraine en Europe, bouleverse le statu quo des relations entre les banques centrales et les Etats. A l'approche du niveau zéro de leurs taux directeurs, les banques centrales sont en effet dépourvues de moyens conventionnels permettant de parer à une baisse des prix. Le taux d'intérêt nominal étant borné à la baisse, la déflation accroît le poids des dettes dont le rapport au

revenu se redresse dangereusement. Le taux d'intérêt réel - une fois l'inflation prise en compte - augmente alors même que l'économie s'enfonce dans la récession. Dans un contexte de risque financier exacerbé, la décréue des taux courts n'est pas suivie d'une décréue parallèle des taux longs.

La solution, expérimentée au Japon à partir de 2002 et reprise par la Fed et la Banque d'Angleterre à partir de 2008, consiste à intervenir directement sur le marché obligataire de façon à forcer la baisse des taux longs. Cette politique, dite de détente quantitative, a conduit la Fed à acquérir en cinq ans plus de 3 000 milliards de dollars de titres - dont plus de la moitié en obligations du Trésor américain -, soit un quintuplement en valeur de son bilan. Au Royaume-Uni, les deux tiers de l'accroissement de la dette publique depuis 2008 ont été financés par les achats de titres publics de la Banque d'Angleterre. Dans ces deux pays, l'action de la banque centrale, menée en toute indépendance, a permis de ramener les taux à dix ans de 5 % en 2008 à moins de 2 % en 2012. Elle explique le fait que le Royaume-Uni n'a pas connu de crise de la dette souveraine, en dépit de l'effondrement de son système bancaire en 2008 et de l'explosion de sa dette publique par la suite. En 2013, les charges de la dette publique britannique étaient inférieures à ce qu'elles étaient quinze ans plus tôt, en dépit d'un encours de dette deux fois plus élevé.

Quant au risque inflationniste, agité par les nostalgiques de la théorie quantitative, il est nul et non avvenu tant que le crédit et l'économie ne repartent pas. Mises en œuvre pour empêcher les économies de basculer dans la déflation, ces politiques sont précisément orientées vers un redressement du taux d'inflation susceptible de faire baisser les taux d'intérêt réels. Si la sortie de la détente quantitative, engagée aux Etats-Unis,

s'annonce difficile, ce n'est pas tant en raison d'une très hypothétique envolée de l'inflation que du risque bien réel de remontée brutale des taux longs qu'elle comporte. Ce risque a été entrevu en 2013 lorsque la Fed a commencé à réduire le rythme de ses achats sur le marché obligataire. Le principal problème posé par ces politiques réside toutefois dans les bulles financières qu'elles suscitent, tant sur le marché obligataire que sur la Bourse, dont les cours sont désormais complètement déconnectés de l'économie réelle.

# BANQUE

## Taux de change au Maroc : La BM favorable à la flexibilité

**Mostafa Bentak**

<http://www.leseco.ma> /12.05.2014

Lors d'un forum, à Rabat, Jean-Pierre Chauffour de la Banque mondiale a présenté des axes pour améliorer les indicateurs d'ouverture économique du Maroc. Pour lui, il faut agir au niveau des marchés dynamiques et encourager l'industrie créatrice de valeur ajoutée.

Peut-on faire indéfiniment porter le chapeau à l'ouverture économique du Maroc ? La réponse est non, selon les experts de la Banque mondiale (BM). Déficit jumeaux (déficit public+déficit de la balance courante), amenuisement des réserves en devises, décollage ronflant de l'industrie... l'on a pris l'habitude de tout mettre sur le compte de l'OMC d'abord, ensuite sur celui des ALE, l'accord préférentiel avec l'UE, et maintenant sur l'ALECA, en négociation. Vendredi dernier à Rabat, le ministère des Finances et la BM ont organisé un forum public-privé sur, justement, l'impact de l'ouverture sur les équilibres macro et la performance commerciale des entreprises marocaines. Ce fut l'occasion d'un débat sans complaisance sur les erreurs du passé et la réelle influence de l'«economic openness» sur l'économie du pays. Lue en son nom, l'intervention de Simon Gray, directeur Maghreb de la BM, a mis l'accent sur les problèmes liés à la politique d'accompagnement de cette ouverture. Une dizaine de jours après le renouvellement de son Cadre de

partenariat stratégique (CPS) avec le Maroc, en vertu duquel le groupe va augmenter son soutien financier à 4 milliards de dollars durant la période 2014-2017, la BM revient sur un sujet d'une extrême importance, à savoir la gestion budgétaire. N'y allant pas par quatre chemins, Jean-Pierre Chauffour, économiste principal de la BM, a décrété que le mal est à chercher du côté de la gestion budgétaire de l'État et non dans l'ouverture économique. En effet, en 2012, fait-il remarquer, il y a eu plus de subventions que d'investissement, ce qui explique le creusement du déficit. Mais d'un point de vue politique et social, le gouvernement n'a pas les coudées franches pour décompenser à outrance, d'autant plus que le retour à l'indexation n'a pas été bien accueilli ni assimilé par le citoyen moyen, ni par certains secteurs clés comme le transport. L'expert ajoute qu'en dépit des plans Émergence successifs, l'on constate toujours un déclin de l'industrie au Maroc. Un ultime espoir est aujourd'hui placé dans Émergence III qui ambitionne de porter la part de l'industrie à 23% du PIB à l'horizon 2020, alors qu'en 2013 l'industrie a enregistré une croissance à 0%. Chauffour enfonce le clou en affirmant que sur la décennie, le Maroc a investi à un rythme «asiatique» mais avec une faible productivité. Premier grief mis en avant, les règles pas toujours claires ni respectées des marchés publics.

En fait, ce n'est pas une révélation. L'on n'arrête pas de pointer du doigt le manque de transparence combiné à une faible comptabilité faisant que l'État achète à prix élevé, souvent sans le vouloir. L'expert met en garde contre ce qu'il qualifie de mimétisme isomorphe qui consiste à adopter la forme d'une solution économique mais sans la fonctionnalité. Il propose enfin trois solutions pour réduire le déficit de la balance commerciale et devenir économiquement plus performant. Il s'agit en fait d'un taux de change plus flexible, d'une épargne plus importante et enfin d'une politique budgétaire maîtrisée. Toutefois, agir sur le taux de change n'est pas sans impact sur l'inflation que le gouvernement considère comme une ligne rouge à ne pas franchir.

Contrairement à ce que l'on pense, pour Meriem Malouche, économiste senior à la BM, l'ouverture économique du Maroc, progressive et modérée, reste en deçà de la moyenne mondiale. Du point de vue des produits exportés, le Maroc est présent sur des marchés peu dynamiques avec une augmentation des parts dans les marchés historiques. Quant aux nouvelles exportations, leur taux de survie reste faible, selon l'étude la BM. Or, la domination des grands exportateurs reste une donnée structurelle, tandis que les entreprises industrielles n'exportent qu'entre 2 et 10% de leur chiffre d'affaires en moyenne, ce qui est presque dérisoire.

Ceci dit, le Maroc peut facilement se positionner sur la chaîne de valeur au niveau de sa région pour l'exportation de produits intermédiaires dans des secteurs de pointe comme l'électronique et l'aéronautique. Karim El Aynaoui, directeur de l'OCP Policy Center, a, quant à lui, insisté sur la nécessité d'un nouveau

souffle pour l'économie marocaine qui soit caractérisé par une plus grande prise de risque. «Pourquoi ne pas affecter 1 milliard de dollars à l'Afrique?», propose-t-il, ayant à l'esprit la percée du pays en Afrique subsaharienne dans des secteurs d'importance comme la téléphonie mobile, la banque, les assurances ou l'ingénierie

## Les produits technologiques percent

Mohamed Chafiki, directeur des études et des prévisions financières au ministère des Finances, n'a pas la langue dans sa poche. D'entrée de jeu, il a indiqué que le degré d'ouverture du pays n'est pas suffisant pour réaliser une intégration économique capable de le hisser au rang des pays émergents. Certes, le pays s'est ouvert sur lui-même en mettant d'autres régions sur l'orbite de l'investissement productif. Le taux moyen d'ouverture, qui est de 31%, est certes meilleur qu'en Turquie (21%) ou en Égypte (20%), mais il est moindre qu'en Malaisie (77%), explique Chafiki. Mais il y a aussi un basculement à ne pas perdre de vue: de 1998 à 2013, la part du textile dans l'exportation est passée de 40% à 18% tandis que les produits à contenu technologique ont bondi de 6 à 23%. Par ailleurs, il n'en demeure pas moins vrai que la structure productive au Maroc reste très concentrée. Chafiki reviendra ensuite sur les origines historiques de la perte de vitesse du pays dans la région : «le Maroc a régressé depuis le XVe siècle, lorsqu'il a perdu les accès à la Méditerranée que sont Sebta et Melilia»

# BANQUE

## Le piège de la liquidité

Eric Toussaint

Partie 8 - Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers Monde (CADTM) –  
1<sup>er</sup> décembre 2014

À cause des politiques menées par les banques centrales et les gouvernements, l'économie des pays les plus industrialisés est tombée dans ce que J. M. Keynes appelait le piège de la liquidité. Alors que les banques centrales injectent des liquidités et baissent les taux d'intérêts, les banques et les grandes entreprises privées préfèrent garder ces liquidités à portée de la main et/ou les utilisent pour spéculer. Ajoutons que les profits réalisés ne sont pas réinvestis dans la production ou l'amélioration des services, ils sont dans leur écrasante majorité distribués aux actionnaires (soit sous forme de dividendes ou via le rachat des actions).

Pour compléter le bilan de l'action des banques centrales des pays les plus industrialisés depuis le début de la crise et résumer les menaces que leurs politiques font peser, il est important de souligner le dilemme auquel elles sont confrontées, dilemme dont elles sont responsables.

Pour le dire simplement et un peu schématiquement, les banquiers centraux se demandent pendant combien de temps ils vont maintenir la politique actuelle qui consiste à injecter massivement des liquidités dans les banques et à maintenir un taux d'intérêt réel très bas, proche de zéro et, en tout cas, inférieur à l'inflation. Ils savent très bien et depuis un bon moment qu'en menant cette politique afin de permettre aux banques (et à de grandes entreprises non financières) de se maintenir à flot, ils ont favorisé la

naissance de nouvelles bulles spéculatives qui peuvent éclater à très court ou à moyen terme. La question n'est pas : éclateront-elles ou pas ? Mais bien : quand éclateront-elles ?

En même temps, les dirigeants des banques centrales savent que s'ils réduisent nettement les injections de liquidités, ils vont mettre en difficulté les grandes banques et provoquer l'éclatement des nouvelles bulles spéculatives qui se sont formées ces dernières années. Si en plus ils augmentent les taux d'intérêt, cela accroît le risque de faillites bancaires et d'éclatements de bulles. Difficulté supplémentaire, s'ils augmentent les taux d'intérêt, ils augmentent automatiquement le coût du paiement de la dette publique et aggravent le déficit des États [1].

Bien sûr, il y a des alternatives (voir <http://cadtm.org/Europe-alternative...> ). Ces alternatives impliquent d'opter pour un changement radical de politique, d'arrêter de favoriser le 1 % le plus riche et d'entamer des réformes profondes au profit des 99 %. Or les banquiers centraux n'ont aucune envie et aucune intention de changer le contenu de classe de leur politique : ils sont au service du 1 % et du système qui le fait vivre.

Cela nous ramène donc à leur dilemme. Poursuivre grosso modo la politique actuelle (injection de liquidités dans les

banques et bas taux d'intérêt), ou entamer un tournant sans changer de logique, c'est-à-dire réduire l'injection de liquidités |2| et aller vers une augmentation des taux d'intérêt. Le choix entre la peste et le choléra.

La mise en œuvre d'une politique conjuguant des taux d'intérêt très bas avec l'injection de grandes quantités de liquidités dans les banques privées a entraîné les effets suivants |3| :

**1.** Les banques sont parvenues à se maintenir à flot (à quelques exceptions notables près) car elles ont pu se procurer auprès des banques centrales les fonds qu'elles ne trouvaient plus sur les marchés financiers (réduction comme peau de chagrin des prêts interbancaires, grandes difficultés à vendre des titres d'emprunts bancaires à longue échéance – covered bonds et autres titres |4|, etc.). Par ailleurs, ce financement des banques centrales auquel s'ajoutent les aides diverses et variées des États (voir parties 1 à 3) leur permet d'avoir un accès aux Money Market Funds pour trouver du financement au jour le jour. Cet accès peut être fermé du jour au lendemain comme cela s'est produit en 2011. Bref, les banques privées dépendent complètement du soutien des États et de leur banque centrale (voir également parties 5 et 6).

**2.** Les banques ont poursuivi leurs activités spéculatives en les déplaçant vers les activités offrant les rendements les plus élevés : elles ont délaissé (pour un temps) le marché de l'immobilier pour se porter vers la spéculation sur les matières premières et les aliments (surtout en 2008-2009), les titres de la dette publique (depuis 2009), les obligations des entreprises non financières (corporate bonds), les valeurs boursières (depuis le

début 2013), les devises... Leurs activités de trading n'ont donc pas été réduites. Les techniques spéculatives se sont modifiées et dans certains cas ont été aggravées, notamment par le renforcement du trading à haute fréquence.

**3.** Les banques ont réduit les crédits aux ménages et aux entreprises, en particulier les petites et les moyennes entreprises qui représentent la majorité des emplois. En 2013, les crédits bancaires ont diminué de 2 % dans la zone euro, les crédits aux entreprises non financières ont diminué d'environ 3,5 %. Les économies périphériques dans l'Union européenne sont bien sûr les plus touchées. Les banques ont durci les conditions auxquelles elles accordent un crédit à l'économie réelle (les ménages et les entreprises non financières, en particulier les PME), ce qui va à l'encontre de la volonté des banques centrales qui affirment que les banques doivent augmenter leurs crédits. Aux États-Unis, la situation est un peu différente de celle de l'Europe et du Japon dans la mesure où les banques américaines ont repris en 2013-2014 une politique de crédits hasardeux via des produits structurés contenant notamment des prêts pour l'achat d'automobiles. Elles ont également recommencé, certes dans de faibles proportions jusqu'ici, une politique de crédits hasardeux dans le domaine immobilier en 2013-2014. Au-delà des discours, les banquiers centraux (et les gouvernements) ne prennent aucune mesure contraignante pour amener les banques à délier leurs bourses envers les secteurs qui pourraient relancer la demande privée et revenir à un peu de croissance, ou du moins la soutenir.

**4.** Les grandes entreprises non financières privées de crédits bancaires ont recours à

l'émission d'obligations (les corporate bonds) pour se financer. Les banques et autres investisseurs les achètent car elles procurent en général un assez bon rendement. En cas de besoin, elles peuvent revendre ces obligations sur le marché secondaire. Les perdantes sont les petites et moyennes entreprises qui n'ont pas les moyens d'émettre des obligations sur les marchés financiers. Ce que propose Mario Draghi aux banquiers européens pour les encourager malgré tout à augmenter leurs crédits aux PME, c'est d'accroître la production de produits structurés constitués d'un ensemble de prêts à ces PME. De quoi s'agit-il : les banques qui octroient des crédits aux PME peuvent les sortir de leur bilan en les titrisant via leur assemblage dans un produit structuré (Asset Backed Securities). La BCE propose aux banques d'ensuite les déposer comme collatéral (= en garantie) auprès d'elle afin d'obtenir en échange du crédit à 0,05 %. Sachant que les taux exigés des PME par les banques oscillent en 2014 entre 5 % et 6 % en Espagne et en Italie, entre 3 et 4 % en France et en Allemagne, les banques pourraient faire des bénéfices tout à fait intéressants affirme Mario Draghi. Malgré cette proposition alléchante, les banques renâclent à augmenter leurs crédits aux PME et à accroître la fabrication de produits structurés tels que proposés par le président de la BCE [5]. Celui-ci est très déçu et il continue à faire la même proposition chaque fois qu'il en a l'occasion. Mario Draghi a fini par annoncer que la BCE allait acheter directement des ABS aux banques à partir de la fin 2014 [6]. En plus, elle va acheter des corporate bonds émis par les entreprises non financières et augmenter ses achats de covered bonds émis par les banques privées.

**5.** La politique des banques à l'égard des dettes publiques souveraines prend des formes contrastées et complémentaires. D'une part, elles n'hésitent pas à spéculer contre les dettes souveraines de certains pays qu'elles ont contribué à fragiliser. Pour cela, quand elles n'interviennent pas directement, elles utilisent leurs bras financiers, Hedge funds, Special Purpose Vehicle (SPV), Fonds de placement... Dans le même temps (voir la partie 6), les banques ont augmenté très fortement leurs achats de titres souverains comme sources de rendement assez élevés (il s'agit de titres espagnols ou italiens pour parler du marché le plus important), ou comme garantie et moyens de liquidité (titres souverains des États-Unis, du R-U, de l'Allemagne et des pays sûrs de la zone euro)... Selon les règles du comité de Bâle, la possession de titres souverains ne nécessite pas de réunir en contrepartie des fonds propres, du coup les banques en achètent massivement [7]. Il ne faut surtout pas être surpris de politiques qui peuvent apparaître contradictoires de la part des banques, car elles se sont spécialisées dans des arbitrages entre leurs activités spéculatives (dans la perspective d'un rendement élevé) et les autres types de placements.

**6.** Ceci étant dit, les banques n'ont pas réellement assaini leur bilan et elles n'ont pas diminué de manière significative l'effet de levier (voir Descente dans le milieu vicieux des banques).

**7.** Plus largement, la politique des banques centrales et celle des gouvernements ont eu des effets très négatifs pour la santé des économies tout en faisant le bonheur des banques, des autres sociétés financières ainsi que de grandes entreprises non financières. Des dizaines de millions d'emplois ont été supprimés, des millions de familles ont

perdu leur logement, la pauvreté a fortement augmenté ainsi que les inégalités, la qualité des services publics a été dégradée de manière délibérée... et de nouvelles bulles spéculatives se sont développées.

**8.** Voici une liste non exhaustive des nouvelles bulles spéculatives qui génèrent des rendements importants et risquent d'éclater :

► La bulle des obligations d'entreprises non financières, les *corporate bonds* (voir <http://cadtm.org/Les-banques-ces-co...>). Le dernier krach retentissant remonte à 1994, le précédent avait eu lieu en 1987.

► La bulle boursière en pleine expansion (la bulle précédente a éclaté en 2007-2008).

La bulle des *commodities* (voir <http://cadtm.org/Les-banques-specul...> ). À signaler qu'on a connu un mini krach des *commodities* lié au *trading* à haute fréquence en mai 2010. Le prix du pétrole a baissé de 40 % entre juin et fin novembre 2014, ce qui commence à provoquer des défauts de paiement de la part de certaines compagnies pétrolières fortement endettées. Le précédent grand krach des *commodities* remonte à 1981-1982.

► Certains économistes parlent d'une bulle immobilière en formation en Allemagne, voire aux États-Unis.

L'éclatement d'une seule de ces bulles peut provoquer des effets en chaîne de très grande ampleur.

Patrick Artus de la banque Natixis évoque la possibilité d'une crise financière qui pourrait être produite par un reflux des capitaux qui sont allés de manière spéculative vers l'Espagne, l'Italie et le

Portugal au second semestre 2013. Les investisseurs financiers ont retiré à partir de mai - juin 2013 des capitaux qu'ils avaient placés jusque là dans des pays émergents (Brésil, Inde, Turquie, Afrique du Sud, Indonésie) et ont acheté des titres et des actions en Espagne, en Italie et au Portugal car ils offraient des rendements plus intéressants [8]. Ces capitaux spéculatifs peuvent tout aussi bien repartir comme ils sont venus si la situation se dégrade dans ces pays ou si des rendements élevés sont offerts par d'autres pays.

La nouveauté avec les bulles actuelles, c'est qu'elles se développent dans une situation de faible croissance économique, voire de stagnation, dans les pays les plus industrialisés, alors que les phases de développement des bulles au cours des quarante dernières années allaient de pair avec une certaine euphorie économique et un taux de croissance assez élevé.

**9.** À cause des politiques menées par les banques centrales et les gouvernements, l'économie des pays les plus industrialisés est tombée dans ce que J. M. Keynes appelait le piège de la liquidité. Alors que les banques centrales injectent des liquidités et baissent les taux d'intérêts, les banques et les grandes entreprises privées préfèrent garder ces liquidités à portée de la main. Les banques les gardent pour faire face à des coups durs liés aux bombes à retardement qu'elles détiennent dans leur bilan et aux nouvelles bulles qu'elles contribuent activement à fabriquer. Les entreprises industrielles et de services considèrent que cela ne vaut pas la peine d'investir puisque la demande privée et publique est anémique. Elles s'assoient pour ainsi dire sur un énorme tas de liquidités et/ou les utilisent pour spéculer. La firme Apple conserve dans sa trésorerie 150 milliards

de dollars de liquidités à la fin de 2013. Pour donner un ordre de grandeur, cette somme correspond au budget annuel de toute l'Union européenne (plus de 500 millions d'habitants)! Les plus grandes entreprises non-financières au niveau mondial détenaient des liquidités pour un montant total de 2 800 milliards de dollars fin 2013 [9]. Selon une autre estimation, les entreprises européennes détenaient en 2012 en liquide 2 400 milliards d'euros (soit 16 fois le budget annuel de l'Union européenne!) [10]. C'est du jamais vu. Les grandes entreprises privées ne sont pas intéressées à les investir dans l'économie productive ou/et à les prêter aux ménages et aux PME. Quant aux profits qu'elles réalisent, les entreprises privées ne les réinvestissent pas dans la production, elles les distribuent aux actionnaires soit sous la forme de dividendes soit via le rachat des actions. Aux États-Unis, en 2014, les entreprises ont redistribués aux actionnaires 95 % de leurs profits [11].

Selon J. M. Keynes, pour sortir du piège de la liquidité, il faut que les pouvoirs publics augmentent les dépenses publiques afin de relancer la demande et, du coup, l'économie : dépenses d'investissement (on pourrait évidemment investir massivement dans la transition écologique, les énergies renouvelables, les grands travaux publics utiles, les bâtiments scolaires et communautaires), dépenses pour engager du personnel dans les services publics et pour mieux les rémunérer, dépenses sociales (santé, éducation, services sociaux), augmenter les montants des retraites et de différentes allocations sociales... Mais de cela, les banquiers centraux et les gouvernements ne veulent pas en entendre parler.

10. En conséquence de leur politique, le volume du bilan des banques centrales a considérablement augmenté. Le bilan de la BCE a été multiplié par trois entre 2007 et 2012 et celui de la Fed a été multiplié par quatre entre 2006 et 2014. Cette croissance énorme sur une période courte a servi à maintenir intacte la puissance des grandes banques privées sans pour autant sortir les économies concernées de la crise. C'est ce qu'indiquent clairement les points précédents. Au-delà des effets d'annonce, aucune mesure radicale n'a été mise en œuvre pour assainir véritablement le système bancaire. Grâce à l'intervention des banques centrales (et bien sûr aux décisions des gouvernements), les grandes banques privées poursuivent leurs activités massivement spéculatives et souvent frauduleuses, voire criminelles. Elles sont soutenues par un mécanisme de transfusion permanente de ressources (crédits publics illimités à taux d'intérêts quasi-nuls ou clairement négatifs), certaines d'entre elles et non des moindres sont simplement maintenues en vie sous respiration artificielle (crédits publics illimités auxquels s'ajoutent une injection de capitaux publics afin de les recapitaliser et des garanties publiques concernant leurs dettes).

La politique appliquée jusqu'ici par les banques centrales et les gouvernements a entraîné une très forte augmentation de la dette publique en conséquence de plusieurs facteurs qui sont liés : le coût du sauvetage des banques, le coût de la crise dont les banques centrales, les gouvernements, les banques privées et les autres grandes entreprises portent la responsabilité, la poursuite des cadeaux fiscaux aux grandes entreprises et aux grosses fortunes... Cela donne un caractère clairement illégitime à une partie très importante de la dette

publique. Son annulation fait partie des propositions de sortie de crise.

L'action des banques centrales et la fonction des crises en système capitaliste

Dans le système capitaliste, une crise sert, d'une certaine manière, à remettre les pendules à l'heure : les bulles spéculatives éclatent et ensuite le prix des actifs se rapproche de leur valeur marchande réelle ; les entreprises les moins rentables font faillite, il y a destruction de capital. Le chômage s'accroît et les salaires baissent. Les crises font en quelque sorte partie du métabolisme du capitalisme. Evidemment, je ne suis pas en train de justifier les crises et/ou le capitalisme, je souhaite juste indiquer que le fonctionnement du système capitaliste implique l'éclatement périodique de crises.

Jusqu'ici, l'intervention des pouvoirs publics, qui répondent docilement aux demandes des patrons, permet d'éviter ou d'empêcher que la crise remplisse sa fonction normale de « purge » du système capitaliste sauf du côté des licenciements massifs de salariés. Alors que du côté de la majorité de la population, les victimes se comptent par dizaines de millions, du côté des responsables de la crise, il n'y a pas de véritable remise en ordre du côté du capital, les faillites de grandes entreprises sont très limitées, les banques n'ont pas apuré leurs comptes et de nouvelles bulles spéculatives se sont formées ou sont en cours de formation. L'investissement productif n'a pas repris. Les profits ne sont pas investis dans la production, ils vont directement « dans la poche des capitalistes », c.à.d. de 1% de la population.

La faible quantité de faillites bancaires aux États-Unis, en Europe et au Japon n'est attribuable qu'à l'aide apportée aux

banquiers privés par les banques centrales et les gouvernements de l'UE. Les gouvernants ont considéré que les banques privées étaient trop grosses pour tomber en faillite. Le maintien d'une politique gouvernementale qui favorise les intérêts des grandes entreprises privées et qui s'attaque aux droits économiques et sociaux des populations, une demande publique et privée insuffisante et en réduction, des bulles spéculatives persistantes... sont les ingrédients d'une prolongation de la crise. Si un tournant radical favorable à la justice sociale n'est pas pris, la crise va se prolonger pendant de nombreuses années.

FIN de la série : Les États au service des banques au prétexte du «Too big to fail»

#### Notes articles:

[1] Il est important de préciser qu'une augmentation des taux d'intérêt aura des effets très négatifs pour tous les pays en développement qui éprouveront de grandes difficultés à refinancer leurs dettes et qui verront une importante quantité de capitaux les quitter pour aller chercher de meilleurs rendements dans les pays les plus industrialisés. Mais cela les banquiers centraux n'en ont cure, la présidente de la Fed l'a déclaré publiquement en février 2014. Cela peut rappeler ce qui s'est passé en 1980-1981 quand les taux d'intérêt ont augmenté brutalement suite à une décision de la Fed. De multiples auteurs ont analysé les effets du tournant que la Fed a pris en matière de taux d'intérêt à partir d'octobre 1979 (voir notamment les travaux de Gérard Duménil et Dominique Lévy. J'ai également publié de nombreux articles et ouvrages sur le sujet avec le CADTM).

|2| La Fed a entamé prudemment ce tournant à partir de décembre 2013 en réduisant le volume mensuel des achats de produits hypothécaires structurés (MBS) et de bons du trésor (US Treasury bonds). À partir de novembre 2014, la Fed a mis fin à ces achats de MBS et de bons du trésor. Par contre, la BCE et la Banque du Japon ont augmenté leurs achats de titres à partir de novembre 2014 !

|3| Je n'aborde pas ici les délits, les crimes, les manipulations auxquelles se livrent les grandes banques. Cela a été analysé dans la série « Les banques et la doctrine « trop grandes pour être condamnées » »(en 9 parties)

|4| L'émission de covered bonds par les banques en 2013 a été la plus faible depuis 1996 ! Comparé à 2011, elle a baissé de plus de 50 %. En 2011, l'émission des covered bonds s'était élevée à 370 milliards de dollars tandis qu'en 2013, elle représentait à peine 166 milliards de dollars. Voir Financial Times, « Europe covered bond issues slump », 27 novembre 2013.

|5| En 2013, en Europe, les émissions de tous les types d'ABS pris ensemble ont fondu de 38 % par rapport à 2012 (Financial Times, 18 février 2014). En 4 ans, la chute est de plus de 80 % ! (Financial Times, 3 septembre 2013).

|6| Voir <http://cadtm.org/Super-Mario-Draghi...>

|7| Voir <http://cadtm.org/Les-banques-bluffe...> et <http://cadtm.org/Banques-bulletin-d...>

|8| Natixis, «Où peut se localiser la prochaine crise financière?», 26 février 2014,  
<http://cib.natixis.com/flushdoc.asp...>

Dans ce document, Patrick Artus  
REPERES N° 42 / BANQUE

mentionne aussi la possibilité d'une crise financière provoquée par le Royaume-Uni : «Le Royaume-Uni est un candidat possible, avec l'ouverture très rapide de son déficit extérieur due à l'asymétrie entre progression de la demande et progression de l'offre, ce qui est une cause habituelle des crises».

|9| Financial Times, «Concentrated cash pile puts recovery in hands of the few», 22 janvier 2014.

|10| Financial Times, «European Corporate buybacks sink to 2009 lows», 2 Novembre 2012. L'article se réfère aux calculs de Thomson Reuters. Selon The Economist, les entreprises canadiennes détenaient 300 milliards de dollars de cash en 2012, soit 25 % de plus qu'en 2008. Le phénomène concerne l'ensemble des pays les plus industrialisés : au Japon, en 2012, les entreprises conservaient sous forme liquide l'équivalent de 2 800 milliards de dollars, soit 75 % de plus qu'en 2007 ! (The Economist, « Dead money. Cash has been piling up on companies' balance-sheets since before the crisis », 3 novembre 2012).

|11| Selon Alternatives économiques, « les bénéfices des entreprises du S&P 500 sont reversés à 95% sous la forme de dividendes et de rachats d'actions », n° 340 – novembre 2014

## Réformer le système de protection sociale

Problèmes Economiques n° 309/ 15 juin 2014

Le modèle social français est né au sortir de la Seconde Guerre mondiale avec l'instauration de la Sécurité sociale. Il ne recouvre pas seulement l'organisation collective de la protection contre le risque, mais renvoie également à d'autres objectifs et institutions comme la défense des intérêts des travailleurs, le rôle donné aux organisations syndicales, les services publics et la fiscalité dans son rôle de financement et de moteur redistributif. Reposant d'un côté sur les cotisations (en pourcentage du salaire) et de l'autre sur les prestations (en fonction du salaire), le modèle obéit donc à une logique corporatiste (la protection sociale est réservée aux seuls assurés et leurs ayants droit) et fonde ainsi une citoyenneté par le travail (et non universelle).

### - Les caractéristiques du modèle

Le modèle social français, représentatif du modèle continental avec ses assurances fondées sur le travail et ses prestations sociales élevées, une forte protection de l'emploi et des syndicats étroitement associés à la gestion du système, a été ébranlé par la crise des années 1970 et la montée du chômage de masse qui déséquilibre le financement de la Sécurité sociale. Il doit affronter de nouveaux risques sociaux comme le chômage de longue durée et la monoparentalité.

Pour répondre à ces phénomènes, le modèle social français a mis en place des minima sociaux, répondant à une logique d'assistance.

Ce développement a conduit à une hybridation croissante des logiques de financement, car ces nouvelles prestations

ne sont pas fondées sur les cotisations, mais sur l'impôt. Ainsi, la part des cotisations sociales dans les recettes de la protection sociale en France tend à se réduire depuis vingt ans.

Malgré ces mutations, les Français restent très attachés à leur modèle social: 90 % des Français considèrent en effet qu'il existe un modèle spécifique à la France. Cet attachement s'explique par les acquis du modèle : selon plusieurs indicateurs, la France fait mieux que ses voisins (taux de fécondité, taux de pauvreté ou le nombre d'années de vie en bonne santé). Par ailleurs, le modèle a limité le creusement des inégalités et la pauvreté monétaire.

Si on met ces réussites en relation avec les dépenses engagées, on constate que le modèle français est coûteux et a une efficacité relative. En effet, la France est le pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dont la part des dépenses de protection sociale dans le produit intérieur brut (PIB) est la plus élevée (33 % contre 26 % en Allemagne et 28,6 % en Suède). Dans certains domaines, l'efficacité du système a tendance à décliner, par exemple dans la santé où les performances de la France sont seulement « moyennes » par rapport au reste de l'Union européenne (UE). Dix ans auparavant, le système français figurait encore parmi les meilleurs au monde. Par ailleurs, l'impact de la redistribution monétaire tend à s'éroder. Les prestations sociales contribuent de moins en moins à réduire les inégalités de niveau de vie. La fourniture directe de certains services (comme la santé et le

logement) a plus que jamais le plus fort effet sur la réduction des inégalités: elle contribue pour deux tiers à la réduction des inégalités.

### - Des évolutions fâcheuses

Au fil des années, le modèle social français est devenu peu lisible, suscitant le doute quant à sa soutenabilité sociale. Cette tendance s'explique notamment par la complexité du système qui tient à la multiplicité des régimes dérogatoires de la protection sociale, à l'accumulation des prestations ciblées au nom d'un objectif de solidarité (allocations, CMU, RSA) et aux évolutions de la gouvernance. Cette dernière est en effet caractérisée par un enchevêtrement complexe d'acteurs et de compétences. Par ailleurs, le traditionnel paritarisme de gestion est de plus en plus remis en question par l'intervention de l'État, au niveau central comme au niveau des collectivités territoriales. Face à cette complexification, la confiance des citoyens à l'égard du système commence à s'éroder. En dépit des dépenses et des autres efforts engagés, le modèle social français ne parvient pas à limiter l'incidence des déterminismes socio-économiques sur le parcours des individus. En matière d'éducation notamment, la France est un des pays de l'OCDE qui arrive le moins à limiter les effets de ces déterminismes sur la réussite scolaire et professionnelle. Le lien entre la rémunération des parents et celle des enfants est particulièrement étroit; il est plus élevé qu'en Allemagne, en Espagne ou dans les pays nordiques.

### - Les défis à relever

Le modèle social français réunit aujourd'hui deux logiques de protection sociale (assurance et assistance) et deux modes de financement (par cotisation et par impôt). L'efficacité de cette coexistence n'est pas toujours assurée,

Outre cette difficulté, c'est le contexte de sous-emploi et de croissance faible qui fragilise la soutenabilité financière du système. Les transformations notamment du marché du travail (chômage structurel chronique, forte dualisation entre contrats indéterminés

et contrats dits « atypiques») pèsent sur le système et posent la question de l'opportunité et des modalités selon lesquelles le travail peut conserver sa place centrale dans le modèle. Cette interrogation doit aussi prendre en compte les nouveaux risques sociaux comme la monoparentalité, le vieillissement ou la déqualification, ainsi que la dimension plurielle des inégalités (écarts d'espérance de vie, inégalités territoriales, exclusion numérique).

Les problèmes d'efficacité s'expliquent partiellement par le fait que le modèle français repose sur une action plus curative que préventive. Ainsi, dans les domaines de la santé et de l'emploi, les montants consacrés à la prévention sont inférieurs à ceux existant dans de nombreux pays, notamment les pays nordiques. De nombreuses études ont par exemple mis en évidence l'efficacité des interventions précoces auprès des jeunes enfants et de leur famille,

### - Préparer le modèle pour l'avenir

Le modèle social français est amené à évoluer du fait du poids croissant des principes d'organisation émanant de la Commission européenne et de l'OCDE. Il s'agit notamment de l'activation de la dépense et de l'individualisation qui inscrivent la fourniture des prestations sociales dans une logique de contrepartie en mettant l'accent sur la responsabilité et l'autonomie de la personne. Ces tendances incitent à passer d'une logique collective à une logique plus individuelle, d'une logique de solidarité à une logique de responsabilité. Outre ces influences, le modèle social français se heurte aussi aux

réticences de certains groupes à participer à la mutualisation des risques, Afin de donner les moyens aux individus de se prémunir contre les risques tout en assurant la cohésion sociale de la société française, le modèle social doit trouver des réponses aux questions suivantes :  
Quelle prise en compte de la solidarité dans le modèle social? Quelle doit être la place de l'impôt, des transferts et des services publics dans la redistribution?  
Quelle part des ressources transférer de l'action curative vers l'action préventive face aux risques contemporains?

## Synthèse du rapport réformer les retraites : Quelles solutions progressistes ?

Olivier Ferrand Président de Terra Nova  
Fabrice Lenseigne Maître de conférences à Sciences Po

[www.tnova.fr](http://www.tnova.fr)/28 mai 2010

Une nouvelle fois, nos régimes de retraite plongent dans le rouge, ils seront massivement déficitaires en 2010. Et une nouvelle fois, la France se penche sur leur réforme.

Les enjeux sont parfaitement documentés. Ils ont été exposés dès 1990, avec la parution du livre blanc sur les retraites » de Michel Rocard. De nombreux rapports, puis la création du Conseil d'orientation des retraites (COR) en 2001, ont depuis affiné le diagnostic. Les réformes précédentes (« Balladur » en 1993, la création du Fonds de réserve pour les retraites en 1999, « Fillon » en 2003) ont été insuffisantes.

Sur quels principes directeurs fonder des solutions progressistes pour « sauver les retraites » ?

La justice sociale, tout d'abord. Elle implique l'équité intergénérationnelle (entre actifs et retraités) et intra générationnelle (entre les retraités). La crédibilité, ensuite. Il n'est pas raisonnable de prétendre que la réforme se fera sans effort, que la croissance pourra résoudre tous les problèmes, ou qu'il suffirait de taxer les stock-options. Il y a des efforts à faire pour assurer le bouclage financier de nos retraites et, à cet égard, il n'y a pas de « bonnes » solutions. Il n'y en a que des mauvaises : soit en redistribuant moins

aux retraités (baisse des pensions), soit en prélevant plus sur les actifs (qui devront cotiser plus ou plus longtemps).

La transparence, enfin. Il faut dire la vérité aux Français, sur les efforts à faire, mais aussi sur la capacité à pérenniser, définitivement, nos retraites. Eviter les paroles lénifiantes comme les postures anxiogènes.

Sur ces fondements, le rapport propose une réforme que l'on peut résumer en huit points.

**1. Le besoin de financement du système de retraite, important mais gérable, ne doit pas masquer les défaillances de son architecture:**

**-le rapport propose une réforme globale, « paramétrique » mais aussi « systémique ».**

Les enjeux financiers sont sérieux. Le 8ème rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR), publié en avril, vient d'en donner la version actualisée, prenant en compte les conséquences de la crise économique : un besoin de financement de l'ordre de 2 points de PIB en 20501, avec une forte dégradation à court terme, de l'ordre de 1 point de PIB dès 20102.

Il va donc falloir faire des efforts. Deux points de PIB, c'est l'équivalent d'un « grand emprunt » tous les ans. Et ce ne

sera pas facile : ce besoin de financement vient en concurrence d'autres besoins sociaux auxquels il faudra également s'efforcer de répondre dans les années à venir : déficit du système de santé, de l'assurance chômage, couverture du risque dépendance, financement de l'enseignement supérieur, de la petite enfance, de la sécurité sociale professionnelle... Et ce alors que les marges de manœuvre des finances publiques ne sont non pas seulement inexistantes, mais négatives, du fait de la nécessité de réduire le déficit structurel.

Toutefois, il serait tout aussi déraisonnable de dramatiser les enjeux que de les nier. La comparaison du déficit des retraites avec le déficit budgétaire est éclairante : on ne parle pour le premier « que » de 2 points de PIB à horizon 40 ans, contre 8 points de PIB immédiatement pour le second. S'il fallait dramatiser une question, ce serait la dette de l'Etat et non les retraites. D'ailleurs, les abaques du COR3 montrent que si l'on faisait peser l'intégralité de l'effort d'ajustement sur un seul paramètre, la dégradation du paramètre serait importante mais pas « dramatique ». Ainsi, il faudrait augmenter de 3.8 points les cotisations pour assurer l'équilibre financier à long terme du système.

Le vrai enjeu financier nouveau, c'est l'accélération de la dégradation financière. Le besoin de financement, structurel (démographique), devait monter en puissance progressivement. La crise économique sans précédent que nous vivons précipite cette dégradation dans l'immédiat : il faut trouver 1 point de PIB, soit 20 Md€, dès 2010.

Surtout, la focalisation exclusive sur les questions « paramétriques » fait l'impasse sur tous les autres enjeux, « systémiques », relatifs aux retraites. Ces enjeux sont ignorés alors qu'ils sont majeurs.

## 2. Sur la réforme « paramétrique », il y a un angle mort de la réflexion :

**L'objectif de solidarité intergénérationnelle que se fixe le système. Le rapport propose un objectif de parité de niveau de vie entre retraités et actifs.**

Quel est le niveau de vie que la collectivité veut garantir aux retraités ? Historiquement, le système français les a sortis de la pauvreté, puis leur a fourni un revenu de remplacement pour aujourd'hui, implicitement, viser la parité de niveau de vie. Le rapport propose de fixer explicitement cet objectif de parité et de le garantir pour aujourd'hui et pour demain. C'est un objectif de haut niveau, légitime : la retraite est désormais un temps de la vie à part entière, la parité garantit aux retraités qu'ils pourront profiter de ce temps dans les mêmes conditions que lorsqu'ils étaient actifs.

Sur la base de cet objectif de parité, on peut décliner les grandes décisions paramétriques à prendre.

A court terme, tout d'abord, nous nous situons dans une situation historique exceptionnelle : le niveau de vie moyen des retraités d'aujourd'hui est légèrement supérieur à celui des actifs (106%). Le système français, en quelque sorte, « surperforme ». La logique est donc de faire contribuer les retraités aisés d'aujourd'hui, au même titre que les actifs, au bouclage financier du système. C'est une idée iconoclaste car nos représentations collectives sont ancrées dans le monde d'hier, où les pauvres dans notre société, c'était les retraités. Ce n'est plus le cas : les pauvres aujourd'hui, ce sont les jeunes actifs, avec un taux de pauvreté à 12% contre moins de 4% pour les retraités. La logique est également de

ne pas mettre à contribution les salaires : le niveau des cotisations en France est déjà élevé (un taux apparent de 28.8% contre par exemple 16% en Suède) ; et une hausse des cotisations aboutirait à une baisse relative supplémentaire du niveau de vie des salariés. Les recettes complémentaires devront être trouvées ailleurs que sur les salaires, notamment dans la taxation du patrimoine : elle met à contribution toutes les générations (et pas les seuls actifs<sup>4</sup>) et en appelle à la solidarité des Français les plus aisés.

A long terme, en revanche, les pensions relatives vont régresser. Si rien n'est fait, le niveau de vie relatif des retraités va descendre à 78% en 2050. Ce serait la « double peine » pour les actifs d'aujourd'hui : des efforts importants pour maintenir les retraites d'aujourd'hui à un niveau élevé, et leur propre retraite amputée demain. L'objectif de parité commande que les efforts supplémentaires de réforme ne pèsent pas sur le paramètre « niveau de pension » : ce sera aux actifs de demain de les porter. Il nécessite aussi des mesures de soutien pour les retraites à venir des classes moyennes et populaires.

### 3. Concrètement, pour répondre au besoin de financement à court terme, le rapport propose :

**- L'alignement de la fiscalité des retraités aisés sur les actifs.** Les retraités bénéficient d'une fiscalité dérogatoire : ils acquittent un taux réduit de CSG (6.6%, voire 3.8% ou même 0, contre 7.5% pour les actifs), bénéficient d'un abattement pour frais professionnels à l'impôt sur le revenu, ainsi que de diverses exonérations fiscales. Ces dérogations étaient légitimes dans le monde d'hier, où les retraités étaient pauvres. Elles ne le sont plus aujourd'hui,

REPERES N° 42 / N.T.I.C - G.R.H

puisque les retraités sont en moyenne aussi « riches », voire même un peu plus, que les actifs. Est-il normal qu'Antoine Zacharias, titulaire d'une retraite-chapeau de 2.5 millions d'euros par an, acquitte une CSG au taux de 6.6%, inférieure à un travailleur au smic qui doit supporter un taux de 7.5% ? Est-il normal qu'un foyer de retraités à 4.000 euros par mois ait droit à un abattement professionnel à l'impôt sur le revenu alors que le travailleur au smic, qui lui expose des frais professionnels pour aller travailler, n'en bénéficiera pas ?

Bien évidemment, il reste des retraités pauvres et il n'est pas question de toucher au pouvoir d'achat des petites retraites. Un alignement fiscal des seuls retraités aisés sur les actifs rapporterait plus de 5Md€ par an.

**- La taxation des niches sociales.** Ces niches poursuivent des objectifs sociaux et économiques mais elles ont un coût prohibitif : elles font perdre 60 Md€ par an de recettes à la sécurité sociale. Le rapport propose de taxer les niches les moins légitimes, notamment celles qui fournissent des compléments de revenus à aux hauts salariés (stock options, actions gratuites, intéressement, participation, indemnités de départ), à certains métiers (mannequins, commis de bourse...) ou encore les heures supplémentaires. Ces mesures permettraient de dégager 6.6 Md€ par an.

**- La taxation des revenus du capital (majoration de la CSG « patrimoine »).** Le maintien d'un financement quasi-exclusif des retraites par des cotisations assises sur les salaires ne se justifie plus. Une part significative du pouvoir d'achat des ménages provient de revenus non salariaux d'origine patrimoniale (revenus fonciers et financiers) : il n'est pas illogique de les mettre à contribution, en

DRRCI/DRE /SERVICE DE LA DOCUMENTATION

considérant la retraite comme un « revenu global différé » et non plus comme un « salaire différé ».

Une fiscalisation (partielle) des recettes permettrait d'accroître la redistributivité du système. Le rapport propose une hausse de la CSG « patrimoine » de 8.2% à 10%, ce qui rapporterait 2.5 Md€ par an. Ces solutions permettent de rapporter immédiatement 14.4 Md€, soit les trois-quarts du besoin de financement à court terme du système.

#### 4. Et pour répondre au besoin de financement à long terme, le rapport propose :

##### - Une augmentation progressive de la durée de cotisation à partir de 2020.

Mettre en œuvre des mesures d'âge sur le court terme ne serait ni efficace ni équitable. En revanche, à long terme, elles sont inévitables. La dégradation du système a une origine pour l'essentiel démographique.

L'espérance de vie a fortement augmenté depuis un demi-siècle, passant de 65 à 81 ans ; or l'âge effectif de la retraite n'a pas bougé, proche de 60 ans. L'allongement de 16 ans de la durée d'espérance de vie a été recyclé intégralement en années de retraite. Il n'est pas possible de continuer plus avant, en ayant de moins en moins d'actifs finançant de plus en plus de retraités. Si l'on vit en bonne santé jusqu'à 100 ans, on voit bien qu'il ne serait pas raisonnable de continuer à partir à la retraite autour de 60 ans. A problème démographique, il faut une solution démographique. La loi Fillon prévoit déjà une augmentation de la durée de cotisation de 40.5 annuités en 2010 à 41.5 annuités en 2020. Le rapport propose de

poursuivre le mouvement au-delà de 2020, jusqu'à 42.5 annuités en 2050, en répartissant les gains d'espérance de vie entre 25% pour les études, 50% pour la vie active et 25% pour la retraite<sup>6</sup>. Une telle mesure viserait à amener l'âge moyen effectif de départ en retraite autour de 65 ans.

##### - La réforme indissociable du marché du travail : pénibilité, séniors et « déconcentration » du travail.

Les mesures d'âge à marché du travail inchangé sont inefficaces : elles n'entraînent que faiblement le recul de l'âge effectif de départ. Et elles sont dangereuses : elles augmenteraient le chômage et la précarité et, en rendant plus difficiles les carrières pleines, feraient baisser le niveau des pensions. C'est pourquoi le préalable est une réforme profonde du marché du travail. Une réforme de l'emploi des séniors bien sur : on sait que le taux d'emploi des 55-64 ans est anormalement bas en France (38%), et qu'il y a trois ans d'écart entre l'âge moyen de cessation d'activité (58.5 ans) et l'âge de liquidation de la retraite (61.6 ans), trois ans à « galérer » dans des dispositifs publics d'attente (chômage, maladie longue durée, allocations pour handicapés, préretraites...). Mais aussi une réforme de l'emploi des jeunes et des femmes, anormalement bas en France également. Au total, c'est à une « déconcentration » du travail, sur-concentré sur un cœur productif trop étroit et trop « pressuré », qu'il faut s'atteler. Le rapport propose une série de mesures volontaristes pour l'emploi des séniors, la lutte contre la pénibilité, mais insiste également sur la conciliation vie professionnelle et vie familiale, la formation tout au long de la vie, la sécurité sociale professionnelle, une politique volontariste pour l'emploi des

jeunes, une refonte de la politique contre les accidents du travail. Pour une bonne part, l'avenir des retraites se joue à l'extérieur du système de retraite : sur le marché du travail.

### 5. Le recul de l'âge légal doit en revanche être écarté.

Le recul de l'âge légal de départ à la retraite aurait une efficacité financière immédiate. Les 63% des Français qui liquident leur retraite à 60 ans seraient directement concernés. Un recul de deux ans permettrait de ne pas verser 1.5 année de retraites nouvelles, soit un gain immédiat de près de 7 Md€ par an.

Une telle réforme est inacceptable, pour trois raisons principales :

- *Elle ne réglerait pas le problème financier, elle se contenterait de le transférer au sein des finances publiques.* Même une politique très volontariste pour l'emploi des séniors ne produira ses effets que progressivement, le taux d'emploi des séniors ne saurait progresser que lentement. Dès lors, une hausse rapide de l'âge légal aura comme seule conséquence de transformer un « jeune » retraité en « vieux » chômeur. Et ainsi de transférer le mistigri du déficit des caisses de retraites aux caisses de l'Unedic, sans régler le problème.

- *Le recul de l'âge légal est une mesure injuste pour les salariés à carrière longue.* Les salariés entrés de manière précoce sur le marché du travail, c'est-à-dire les salariés pas ou peu qualifiés, et donc les plus modestes, atteignent 60 ans avec une durée de cotisation supérieure à la durée légale pour le taux plein. La réforme « Fillon » de 2003 a certes permis les départs anticipés pour carrière longue mais elle ne traite pas tous les cas. Ces cas de figure se multiplieraient en cas de recul de l'âge légal.

- *Dernière raison : une telle réforme irait à l'encontre du choix individualisé de l'âge de la retraite.*

Cette individualisation est une demande croissante des Français.

A long terme, l'âge légal à 60 ans est toutefois une référence qui est appelée à s'effacer. Il va concerner de moins en moins d'assurés. Avec la conjonction de l'entrée plus tardive sur le marché du travail (21 ans aujourd'hui) et de l'allongement de la durée de cotisation (41 annuités à partir de 2012), l'âge moyen du taux plein est déjà de 62 ans – et ces deux paramètres vont s'élever. Pour la génération née en 1970, 93% des assurés ne pourront pas liquider leur retraite à taux plein à 60 ans. Pour ceux qu'il impacte encore, l'âge légal à 60 ans est plus une gêne qu'un bénéfice : il s'agit des carrières longues, obligées de continuer jusqu'à 60 ans alors qu'ils ont déjà cotisé toutes les annuités pour le taux plein. Le rapport propose de généraliser le dispositif « carrières longues » de la loi Fillon : tout assuré qui a atteint la durée légale de cotisation à taux plein peut liquider sa retraite, même avant 60 ans. Cette réforme achèverait de vider de son sens l'âge légal à 60 ans : soit (cas le plus général) l'assuré n'a pas les annuités nécessaires pour le taux plein et il continue au-delà de 60 ans ; soit (cas des carrières longues) il les a obtenues avant et il peut liquider sa retraite sans attendre les 60 ans.

### 6. Au-delà des efforts paramétriques, le rapport insiste sur la réforme de l'architecture du système de retraite. Il propose une grande réforme « systémique ».

Notre système présente trois séries des défaillances, qu'il est urgent de traiter :

- *L'illisibilité.* En Suède, tous les ans dès 28 ans, une « enveloppe orange » est

envoyée à chaque assuré et lui fournit les informations sur ses droits individuels accumulés. Pourquoi n'y arriverait-on pas en France ?

- *Les inégalités intra-générationnelles.* Le système français empile les inégalités entre retraités : horizontales (38 régimes obligatoires différents), sociales (écarts très importants entre petites et grandes retraites, entre hommes et femmes), sanitaires (écart d'espérance de vie à la naissance de 7 ans entre un ouvrier et un cadre), techniques (difficultés des polypensionnés, pénalisation des carrières plates au smic et des carrières longues, pénalisation des métiers pénibles à espérance de vie plus faible...). Elles vont selon toute vraisemblance augmenter avec l'arrivée à la retraite de générations aux carrières heurtées et hachées, qui se sont déroulées dans les « trente piteuses » (1980-2010 : chômage de masse, précarité).

- *L'absence de prise en compte des demandes sociales contemporaines.* Le système français, construit sous l'ère industrielle, est standardisé : les mêmes paramètres pour tous. Il répond mal aux demandes actuelles d'individualisation des choix de retraite. La retraite à la carte, c'est possible techniquement, d'autres pays l'ont choisie : pourquoi pas la France ? Pourquoi imposer un arbitrage unique entre durée de cotisation, intensité des cotisations et niveau de pension, alors que le système pourrait laisser ce choix aux assurés, en fonction de leurs souhaits personnels ?

## 7. Pour répondre à ces défaillances « systémiques », le rapport propose six solutions nouvelles :

- **Vers un régime unique en compte personnel.** L'idée est de constituer, au sein du système par répartition et de ses garanties collectives, des comptes **REPERES N° 42 / N.T.I.C - G.R.H**

personnels comptabilisant les droits individuels accumulés. Des comptes personnels en euros (comptes « notionnels »), sur le modèle de la réforme suédoise, plutôt que des comptes par points (modèle AGIRC/ARRCO), sont à privilégier car ils garantissent les droits acquis. De tels comptes en euros offrent la plus grande transparence et le droit à l'information : ils peuvent fournir à tout instant le montant des droits accumulés, par exemple le montant en euros de pension mensuelle déjà acquis. Ils suppriment les inégalités techniques produites par notre système actuel en annuité : portabilité intégrale des droits des poly pensionnés, prise en compte de toutes les années à la même valeur (pas de pénalisation des carrières plates). C'est aussi le système idéal pour laisser jouer les choix individuels. Ce serait également le plus adapté pour basculer vers un régime unifié : les droits accumulés dans chacun des 38 régimes existants étant convertis dans une même « langue » universelle, il serait techniquement aisé de fusionner les régimes. Le « big bang » du régime unifié permettrait de supprimer les inégalités horizontales entre assurés. Il présenterait toutefois de grandes difficultés politiques, son rapport coût/avantage est élevé et il n'est pas nécessaire pour le reste de la réforme.

- **Plus de redistributivité dans notre système assurantiel.** Les inégalités entre les retraités sont très importantes et vont encore se creuser. Il ne revient pas au système de retraite de résoudre les inégalités produites sur le marché du travail. Il n'est en revanche pas obligé de les reproduire à l'identique. Or c'est le cas aujourd'hui : du fait de sa nature pour l'essentiel assurantielle, le système commue des hauts revenus en hautes pensions. Les régimes obligatoires du privé (base + AGIRC) fournissent des hautes pensions allant jusqu'à 20.000

**DRRCI/DRE /SERVICE DE LA DOCUMENTATION**

euros par mois. Sans compter les régimes sur complémentaires d'entreprise ou de branche : tous les cadres supérieurs des groupes du CAC 40, tous ceux travaillant dans la banque ou l'assurance, par exemple, sont couverts. Il n'est pas abusif d'affirmer que le système français fournit des prestations « luxueuses » pour les plus hauts revenus.

A l'inverse, la situation des petites retraites demeure préoccupante. Il y a encore 450.000 personnes au minimum vieillesse (708 euros par mois), même si l'urgence aujourd'hui pour les minimas sociaux est d'augmenter le minimum des actifs (RSA), scandaleusement bas<sup>7</sup>. Par ailleurs, le minimum contributif, dont l'objectif est de garantir une retraite décente à ceux qui ont travaillé toute leur vie avec un salaire modeste, est trop bas : il représente moins de 85% du dernier salaire pour une carrière au smic. Le rapport propose d'introduire une dose supplémentaire de redistributivité, afin d'accroître la solidarité entre retraités. Avec une hausse des recettes non contributives prélevées sur les hauts revenus : prélèvements sur les revenus du capital, création d'une fraction de cotisations sur les plus hauts salaires n'ouvrant pas de droits propres, voire un plafonnement des très hautes pensions<sup>8</sup>. Ces recettes seraient mobilisées, via le FSV, pour abonder les petites retraites. Notamment le minimum contributif, afin de garantir le principe de parité de niveau de vie : « à salaire au smic, retraite au smic ».

**- Un « FRR seconde génération ».** Le FRR, créé par Lionel Jospin, a été dévitalisé par les gouvernements de droite. C'est une erreur : il a un rôle de lissage de l'effort financier entre les générations. Il faut maintenir ce rôle d'équité. Au-delà, le FRR aura pour rôle de lisser les désajustements temporels entre recettes

et pensions, inévitables dans un système « à la carte ». Le rapport propose aussi que le FRR devienne un instrument de gestion collective de l'épargne-retraite, à côté des instruments individuels (PERP) et en entreprise (PERCO). Pour éviter les tentations gouvernementales à siphonner ses réserves, la gestion du Fonds pourrait être confiée aux partenaires sociaux.

**- Plus d'égalité sur le marché du travail.** Les inégalités entre retraités reproduisent pour l'essentiel les inégalités du marché du travail, c'est donc là qu'il faut agir prioritairement. C'est particulièrement vrai pour les inégalités d'espérance de vie : l'objectif est d'éradiquer les activités pénibles. C'est également vrai pour les inégalités hommes/femmes : le rapport propose une reconversion partielle des avantages familiaux pour la retraite (censés jouer un rôle de réparation pour les carrières féminines hachées) vers le financement de la conciliation vie professionnelle/vie familiale (rôle de prévention visant à permettre des carrières continues aux femmes).

**- L'avènement de la retraite à la carte.** Il s'agit du cœur de la réforme, une réforme de société : demain, les choix de la retraite ne seront plus faits par l'Etat mais par les citoyens. Certains préfèrent partir plus tôt, quitte à avoir une retraite moins importante. D'autres préfèrent travailler plus longtemps, parce qu'ils aiment leur travail, que leur conjoint plus jeune continue à travailler, qu'ils ont encore des enfants à charge dans le cadre d'une famille recomposée, ou tout simplement qu'ils veulent une retraite plus importante. D'autres encore veulent cotiser plus fortement, pour accumuler plus de droits. Ces choix individuels sont difficiles, voire impossibles, dans le système actuel. Ils seront au cœur de la retraite « à la carte ». Ils sont rendus

techniquement possibles par le système de compte personnel. Ils sont actuariellement neutres : ils peuvent se déployer sans impacter financièrement le système collectif de retraite. La liberté de choix ne peut toutefois pas être intégrale<sup>9</sup>. Le rapport propose de transformer l'âge légal, devenu obsolète dans ce système, en âge minimum de liquidation à 60 ans (la Suède le fixe à 61 ans), et de fixer également un âge maximum, autour de 70 ans, pour permettre le renouvellement équilibré des générations.

**- La gestion personnalisée des temps de la vie : vers une « banque du temps ».** L'organisation des temps de la vie est figée sur un modèle qui fait se succéder 20 ans d'études-40 ans de travail-20 ans de retraite de manière standardisée. La retraite à la carte permet de rendre la transition plus souple, plus individualisée. Mais il est possible d'aller un cran plus loin et de « spécialiser » les temps de vie. Le temps de loisir est aujourd'hui concentré aux deux-tiers sur la retraite. Le citoyen contemporain réclame plus de temps libre pendant sa vie active pour se former, éduquer les enfants et profiter de la vie de famille, réaliser un projet ou tout simplement jouir de ses loisirs. C'est techniquement possible : il s'agit de créer un droit de tirage sur la retraite, avant sa liquidation. Les comptes personnels permettent un tel droit de tirage. « Emprunter » une année de retraite en avance serait compensé par une année de travail en plus, des cotisations plus élevées, ou une pension plus faible.

On pourrait penser également envisager de « déspecialiser » le temps des études en créant un droit à la formation de 20 ans pour tous, qui pourraient être tiré en formation initiale mais aussi tout au long de la vie professionnelle. Ces deux

REPERES N° 42 / N.T.I.C - G.R.H

approches pourraient être fusionnées au sein d'une « banque du temps » : un compte épargne-temps notionnel, abondé par différentes sources (les cotisations retraite, le capital formation, les droits au congé parental...), pour financer du temps libre rémunéré tout au long de la vie. Une telle « révolution », formulée pour la première fois par Jacques Delors dans La révolution du temps choisi, n'est plus utopique

## 8. Pour réformer les retraites, le rapport insiste sur un préalable méthodologique :

**- Cesser de « saucissonner » les enjeux : pour une réforme globale de long terme.** Il n'est plus possible de continuer avec des « bricolages » à court terme, qui résorbent ponctuellement les « trous » de trésorerie des régimes à coup de réformes paramétriques mineures. Une tel pilotage à vue est anxiogène pour les Français : aucune visibilité sur l'avenir, et une instabilité permanente des « règles du jeu ».

**- Ne pas passer en force : pour un « pacte social » sur les retraites.** La réforme des retraites fait partie de ces sujets qui nécessitent une forme de consensus national. Elle engage sur le très long terme. Et elle touche à un système qui est au cœur de notre modèle social collectif, de notre « identité nationale ».

**- Ne pas précipiter la décision : pour un temps long de la négociation.** Pour réussir une réforme globale et obtenir un accord large des Français, il faut une vraie méthodologie de conduite du changement : partage du diagnostic, débat, compromis collectifs. Cela nécessite une négociation structurée, et non de simples consultations. Cela nécessite aussi de se donner le temps nécessaire

DRRCI/DRE /SERVICE DE LA DOCUMENTATION

# N.T.I.C - G.R.H

## Sept lois à connaître pour être plus efficace au travail

Marie-Madeleine Sève

L'Express - 16/05/2014

Réveil tardif, clés égarées, voiture en panne... Un scénario catastrophe qu'on attribue tous au hasard. Or, ce processus a été théorisé par un ingénieur de l'US Air Force, Edouard Murphy. Une loi qui mérite le détour, comme six autres, pour mieux gérer son temps, son énergie et son équipe, explique Jean-Louis Muller, directeur chez Cegos.

Lorsqu'on ne se fixe pas de butée horaire ou calendaire dans la réalisation d'une tâche ou la prise d'une décision, celles-ci s'éternisent. Bornez votre temps et celui des autres. Et raisonnez en termes d'objectifs et non pas de tâches à réaliser. Exemples : faites préciser le délai, lorsqu'on vous dit " c'est ASAP " (aussitôt que possible) ; fixez à 20 minutes la durée de la réunion ; commencez un mémo par la conclusion, etc.

" La vie au travail comme à la maison, ne peut pas être mise en équation. Il y a pourtant des dizaines de lois empiriques qui la régissent sans que nous en prenions conscience ». Mises à jour par des savants ou des praticiens, elles ont fait leurs preuves. En voici sept qui devraient aider le manager à bien s'organiser.

### 1. Loi de Murphy : la loi des contrariétés

Définition : " Rien ne se passe jamais comme on l'a prévu ". Variantes : " le diable est dans les détails ".

Le pépin arrive toujours quand il ne faut pas et où il ne faut pas. C'est le passeport qu'on découvre non valide une fois arrivé à l'aéroport, la tartine qui tombe côté beurre. Et les petits tracas s'enchainent. Vous êtes pressé ? La voiture est en panne, il pleut, le métro est bloqué, etc. Les ingénieurs connaissent bien cette loi qui dérègle et retarde les projets. Tout processus - de recrutement, d'innovation, de production...- est une aventure pleine d'aléas. Mieux vaut chercher à les anticiper et à les réduire.

>>> **Faites de la paranoïa intelligente**, dès que c'est important pour vous. Les explorateurs du bout du monde, par exemple, se font opérer de l'appendicite avant de partir, au cas où il y aurait nul toubib. Sur les projets les experts font des rétro-plannings et imaginent le pire. Et vous, avant votre rendez-vous capital, faites réviser la voiture.

### 2. Loi de Parkison : la loi du temps qui s'étire à l'infini

Définition : " Comme le gaz, le temps se dilate jusqu'à occuper la totalité de l'espace disponible ".

Cette loi fondamentale s'applique à la gestion de son temps mais aussi de sa carrière et de sa vie. Lorsqu'on ne se fixe pas de butée horaire ou calendaire dans la réalisation d'une tâche ou la prise d'une décision, celles-ci s'éternisent. Plus, j'ai du temps pour faire une chose, plus je mets

du temps à la faire. Je me dis : " On verra bien ! ". Pensez plutôt à rebours : " Qu'est-ce que j'aimerais qu'on dise de moi après cette mission ? ".

**>>> Il faut donc borner son temps et celui des autres.** Et raisonner en termes d'objectifs et non pas de tâches à réaliser. Exemples : faites préciser le délai, lorsqu'on vous dit " c'est ASAP " (aussitôt que possible) ; fixez à 20 minutes la durée de la réunion ; commencez un mémo par la conclusion, etc. Les petits ballons de baudruche laissent moins de place à l'air qu'une montgolfière.

### 3. Loi de Douglas: la loi des dossiers qui s'entassent tout seuls

Définition : " Plus on dispose de place, moins on trie ".

C'est une variante de la loi de Parkinson. Plus vous avez d'espace et d'armoires pour ranger, plus vous étalez vos affaires. Ce qui fait que votre bureau ressemble plus à une aire de stockage qu'à un lieu de travail et que votre boîte mail est surchargée de dossiers et sous-dossiers. Résultats : vous perdez du temps à retrouver l'information utile. Ce qui, paralyse l'action.

>>> Restreignez vos zones de rangement.

### 4. Loi de Pareto : la loi de l'éparpillement inutile

Définition : " L'essentiel prend 20% du temps et de l'espace, l'accessoire, 80%."

Autre loi fondamentale, qui s'applique à bien des domaines : 80% des effets sont produits pas 20% des causes. Exemples : 80% du chiffre d'affaires est réalisé par 20% des clients, 80% des tâches sont

traitées en 20% de temps... Ce coefficient multiplicateur est issu des bâtisseurs égyptiens de pyramides, qui ont calculé l'énergie minima pour soulever les gros blocs de pierre.

**>>> Inutile de gaspiller ses forces.** Mieux vaut se focaliser sur ce qui vaut la peine, ces 20% qui vont causer des dégâts ou booster l'activité. Gare au perfectionnisme, au micro-management, à la lecture exhaustive des mails, etc. Apprenez à élaguer votre arbre des priorités et à doser votre effort.

### 5. Loi d'Illich : loi de l'acharnement inefficace

Définition : " Au-delà d'un certain seuil, l'efficacité humaine diminue jusqu'à devenir négative ".

C'est la loi des rendements décroissants. Au bureau ou à l'école, au-delà de 90 minutes, l'attention est en chute libre. Alors, inutile de prévoir des réunions de 3 heures, de s'escrimer en continu sur un dossier qui vous résiste, d'avalier un sandwich derrière votre écran à midi pour vous avancer... La journée non stop ne vous rendra pas plus efficient. Vous tomberez en apnée derrière votre PC. Variante : ce n'est pas parce qu'on met plus de monde sur un projet que ça avance plus vite.

>>> Faites des pauses. Et prévoyez des blocs de travail continu de 90 minutes au maximum. Entre deux, allez prendre un bol d'air frais, papotez avec un collègue. Par ailleurs, sélectionnez les contributeurs pertinents sur un projet.

### 6. Loi de Carlson: la loi du travail fractionné dévoreur de temps

Définition : " Le temps perdu à cause de l'interruption d'une tâche est supérieur au temps de l'interruption ".

dont découlent iTunes, l'App Store et l'iPhone.

Tout travail interrompu (par une sollicitation, une musique, un casse-croûte etc.) est moins efficace qu'un travail réalisé en continu. Pour deux bonnes raisons. 1/ Il faut globalement trois minutes au cerveau pour se reconnecter à la tâche. 2/ l'individu une fois déconcentré est tenté de papillonner, surtout si le dossier l'embête : il ira à la machine à café, lira une affiche, croisera Y et papotera...

>>> **Isolez-vous.** Fermez vos portes, mettez votre téléphone sur répondeur, désactivez le signal sonore d'arrivée des nouveaux mails. Et résistez à toute dispersion en ne faisant qu'une activité à la fois.

## 7. Loi de Confucius. La loi de l'expérience vaine et intransmissible

Définition. " L'expérience ne sert qu'à répéter les mêmes erreurs mais plus rapidement ".

La mode des " best practices " soi-disant applicables partout et la recherche de la perfection par le knowledge management relèvent du fantasme. La formule " Croyez-en mon expérience ! " tue l'innovation. Nous sommes dans l'ère du copier-coller. Or, ce qui vaut ici, ne vaut pas forcément là. Il faut laisser sa place à l'imagination. Les clés de la réussite de Steve Jobs ne sont-elles pas liées à l'intuition à l'émotion, à l'interprétation ? Il s'était, dit-on (1) procuré un Minitel (voir la vidéo), avait désossé l'appareil, et étudié en détail le modèle économique...

## NTIC - GRH

### Les outils informatiques au service des auditeurs et contrôleurs internes

**Yohann Vermeren – Directeur, KPMG Advisory – Membre de l’unité de recherche informatique de l’IFACI**

**Audit & Contrôle internes n° 212 - nov. déc. 2012**

Lorsqu’on se pose la question « quels sont les outils informatiques mis au service des directions d’audit et du contrôle interne », on s’imagine que ces directions utilisent l’ensemble des outils mis à disposition de l’ensemble de la société, on s’imagine que ces directions utilisent l’ensemble des outils mis à disposition de l’ensemble de la société, c’est-à-dire, la messagerie, les applications bureautiques et éventuellement les solutions intranet et portails collaboratifs, ce qui est effectivement le cas en tout premier lieu. Néanmoins, bon nombre de sociétés ont déjà mis en place tout ou partie de solutions plus poussées et dédiées à l’amélioration de l’efficacité, de la qualité et de la communication des métiers d’auditeurs, de contrôleurs et de gestionnaires des risques.

#### **Les outils supports des processus « métier »**

On observe durant l’ère Sarbanes Oxley (2003 - 2004) puis LSF (Loi de Sécurité Financière) une vague importante de déploiement d’outils permettant de documenter les processus de « contrôle interne », d’évaluer les contrôles et les tests) et d’en faire un suivi régulier. De la même manière, quelques directions

d’audit ont déployé des outils spécialisés dans la fonction « audit interne ». Il en est de même pour la fonction « gestion des risques ».

Depuis maintenant plusieurs années, on constate une tendance forte vers la convergence des processus de gouvernance, risques, contrôle et conformité<sup>1</sup>. « GRC ( Governance, Risk and Compliance ) » est une approche orientée processus permettant d’identifier les risques au sein d’un processus, d’évaluer les contrôles en place pour s’assurer de la mise sous contrôle de ces risques. Les éditeurs des différents domaines (risques, contrôle interne, audit, processus), ont fait évoluer leurs solutions pour couvrir tout ou partie du spectre complet de la « GRC » (Bwise, Enablon, eFront,RVR, etc.). On note aussi l’arrivée des éditeurs d’ERP sur une partie des fonctionnalités couvertes par la « GRC » (Oracle ou SAP). Les fonctionnalités couvertes par de tels outils sont la conformité (évaluation du contrôle interne), la gestion des risques, la gestion

<sup>1</sup> Etude KPMG international « The convergence challenge » 2010, 64 % des répondants considèrent la mise en place d’une organisation GRC intégrée comme une priorité.

de l'audit et la gestion des politiques et procédures.

Il n'en reste pas moins que de nombreuses entreprises, n'étant pas convaincues par l'apport d'une solution intégrée, choisissent une approche modulaire en fonction de leur besoin précis, c'est-à-dire en déployant seulement les fonctionnalités d'audit interne ou de contrôle interne d'un outil par exemple.

Les analyses considèrent que les solutions proposées sur le marché ont atteint une maturité en termes de couverture fonctionnelle; la différenciation se joue désormais sur les fonctionnalités de gestion de risques et de la prise en compte des impacts de ces risques sur la performance de l'entreprise. La tendance du marché va aussi clairement vers une plus forte intégration avec les outils de type CACM (présentés ci-dessous), de Business Intelligence, pour améliorer le pilotage global de l'entreprise, voire même avec les ERP pour une intégration encore plus complète.

### **Les outils de contrôle et audit continus**

L'audit continu (CA pour Continuous Auditing) et le contrôle continu (CM pour Continuous Monitoring) ont pour objectif d'offrir une meilleure transparence des opérations et d'assurer la régularité de la production du reporting, et ce au plus près du temps des activités opérationnelles, grâce à des outils de détection et de pilotage.

Le contrôle continu est un mécanisme automatisé permettant au management

de s'assurer que les systèmes et les contrôles fonctionnent conformément aux dispositions établies lors de leur conception, et que le traitement des opérations est régulier. L'audit continu consiste à assurer la collecte automatisée, régulière ou continue, de preuves d'audit et d'indicateurs.

Les bénéfices attendus de telles solutions sont les suivants :

- accroître les capacités de surveillance des risques et des contrôles à l'aide d'outils de pilotage et d'identification anticipée des risques (notamment liés à la fraude) ;
- optimiser la réalisation de tests d'efficacité des contrôles et des opérations grâce à l'automatisation ;
- communiquer des indicateurs d'activité pertinents au Comité de direction.

On retrouve sur ce type de solutions des acteurs différents :

- les éditeurs d'ERP (Oracle, SAP) qui ont accès facilement aux données de leurs propres solutions ;
- les éditeurs d'outils d'analyse de données (ACL) qui facilitent le traitement et la restitution des données pour les contrôleurs et auditeurs ;
- les éditeurs de GRC (Bwise) proposent des fonctionnalités permettant d'intégrer le CACM au sein de leur plateforme afin :
  - de définir et de sélectionner des échantillons de tests ;
  - d'évaluer l'efficacité d'une chaîne de contrôles ;

- d'analyser des transactions spécifiques et/ou significatives au sein d'un système d'information ;
- de revoir le paramétrage d'un système d'information ;
- de quantifier l'impact d'un contrôle défectueux.

On ne peut plus parler d'outils d'analyse de données sans parler de contrôle et d'audit continus (CACM), l'analyse de données systématique et industrialisée étant la première brique à la mise en place d'un contrôle permanent récurrent. Ces outils permettent effectivement l'automatisation des requêtes de contrôles, des tableaux de bord d'alertes. Les outils d'analyse de données. Ce dossier présente un dernier type d'outil utilisé par les directions d'audit et du contrôle internes que sont les outils d'analyse de données. Ces outils sont très largement répandus au sein des directions (notamment ACL ou IDEA), sans être utilisés de manière systématique et sans tirer profit de l'ensemble des fonctionnalités qui sont proposées. Selon le GTAG<sup>2</sup> 163, l'utilisation des technologies d'analyse de données est de nos jours un atout majeur qui permet aux auditeurs d'accroître la couverture de leurs audits, d'être plus efficaces et d'avoir un degré d'assurance plus important. Ces solutions permettent de réaliser une analyse approfondie du contrôle interne Il existe de nombreux autres outils spécialisés, pouvant éventuellement faciliter la réalisation de missions d'audit

ou l'évaluation du contrôle interne, qui ne sont volontairement pas mentionnés ici. La liste en serait trop longue et comporterait des outils trop spécifiques (détection du risque de blanchiment, assurance, intrusions de réseaux informatiques, etc).

---

<sup>2</sup> Global technology audit guide 16: data analysis technologies / Altus J. ambrechts, et al. – IIA, 2011.

## N.T.I.C - GRH

### Archives publiques numériques : ad VITAM aeternam

**Bertrand Lemaire, Rédacteur en chef de CIO  
CIO - 10 Mars 2015**

Le projet interministériel VITAM va permettre aux documents numériques de toute la sphère publique d'être correctement archivés. Cet enjeu historique et démocratique a été défendu par deux membres du gouvernement.

Publicité « Le développement du numérique permet de simplifier l'administration et d'accroître la participation démocratique mais la mémoire collective est de ce seul fait menacée » a relevé Fleur Pellerin, Ministre de la Culture, en ouvrant la présentation du projet VITAM le 9 mars 2015. Valeurs Immatérielles Transmises aux Archives pour Mémoire est en effet un projet interministériel pour faciliter l'archivage de toutes les données numériques produites ou échangées par les administrations d'Etat, les 700 «clients» des Archives de France (SNCF, CSA, ARCEP, CNIL, etc.) voire les collectivités locales. Archiver les documents numériques devient de fait un enjeu crucial pour la mémoire de notre époque à l'attention des générations futures. Mais, même aujourd'hui, cet archivage adéquat permettra de mieux diffuser les archives, en France comme à l'étranger, la «mémoire de notre destin commun» selon les mots de la ministre, c'est à dire les données nécessaires à la vie démocratique.

Thierry Mandon, secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification, a également souligné l'importance de ce projet. En effet, il a rappelé : «à partir de novembre 2015, toutes les démarches

administratives ne requérant pas la présence physique des personnes pourront se faire par voie numérique». Et tous les échanges internes au sein du Ministère des Affaires Etrangères sont numériques (y compris avec les ambassades) depuis le mois de juillet 2014.

#### Un équilibre délicat

Hervé Lemoine, directeur du service interministériel des Archives de France au Ministère de la Culture, a rappelé l'approche différente entre la France et les pays anglo-saxons sur la nature même des archives. «Un document naît archive en France et est directement visé pour l'histoire, sans rupture dans le traitement au fil du temps, au contraire des anglo-saxons qui distinguent les archives immédiates, les *records*, et les archives durables, qualifiées effectivement d'*archives*» a-t-il observé.

Les archives (et la mémoire qu'elles portent) sont ainsi des enjeux de pouvoir, de démocratie et de droits individuels. Fleur Pellerin a donc voulu insister sur «l'expertise des Archives de France pour aider les administrations à une mise en œuvre de VITAM en équilibrant la mémoire collective et le droit à l'oubli ». Dépendant du Ministère de la Culture, les Archives de France sont en effet responsables de toutes les archives sauf celles du Ministère des Affaires Etrangères et celles du Ministère de la Défense qui bénéficient d'un régime d'autonomie.

«Dès la création de la DISIC [Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication, NDLR], le sujet de l'archivage a été identifié comme majeur » s'est souvenu Jacques Marzin, directeur de la DISIC. Logiquement, le pilotage du futur projet VITAM a été l'objet d'une collaboration entre les DSI des trois ministères concernés au premier chef, Culture, Affaires Etrangères et Défense. Le projet lancé officiellement le 9 mars 2015 se veut donc interministériel, mutualisé, dans une logique de plate-forme utilisable dans des contextes métiers variés et enfin agile.

### Une architecture répartie mais un outil unique

Les archives doivent en effet concerner autant les échanges d'e-mails des cabinets ministériels que les documents judiciaires, le cadastre, l'état civil, etc. «Aucun ministère n'a les moyens de financer seul un tel projet» a rappelé Jacques Marzin. L'outil sera donc mutualisé, avec des connecteurs à tous les outils métiers de chaque ministère, avec une garantie de pérennité, d'intégrité et de traçabilité. Mais, par contre, le stockage sera, en premier lieu du moins, de la responsabilité de chaque ministère, même s'il devra être strictement interne. Dans le cadre de la rationalisation des datacenters, quelques mutualisations sur le stockage seraient éventuellement envisageables dans l'avenir sans quitter le giron de l'Etat.

La plate-forme VITAM elle-même sera financée, avec un budget de l'ordre de 15 millions d'euros, sur les fonds du plan de modernisation. L'intégration et le stockage resteront financés par chaque ministère. Les premières briques sont attendues d'ici six mois, la totalité du projet devant être déployé dans les deux ans.

«Pour l'heure, tous les ministères ont des systèmes très manuels qui coûtent cher » a souligné Jacques Marzin. Pour Thierry Mandon, «le but est d'un retour sur investissement sous trois ans avec des gains significatifs durant dix ans».

### Un projet interministériel

La réunion de lancement du projet VITAM (Valeurs Immatérielles Transmises aux Archives pour Mémoire) a réuni, outre les ministres Fleur Pellerin (Culture) et Thierry Mandon (secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification) :

- Jacques Marzin, directeur de la DISIC (Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication) ;
- Hervé Lemoine, directeur du service interministériel des Archives de France au Ministère de la Culture ;
- Richard Boidin, directeur de la Direction des Archives au Ministère des Affaires Etrangères ;
- Laurent Veyssière, chef de la délégation des patrimoines culturels au Ministère de la Défense.

## NTIC - GRH

### **Coopérer pour construire ou reconstruire Former les cadres de l'administration pour une bonne gouvernance économique**

**Actes du colloque international organisé le 18 mars 2014, au centre de conférences Pierre Mendès France, Bercy**  
**5<sup>e</sup> édition des regards croisés des administrations économiques et financières**  
**Collection points de repère n°8**

#### **Rendez-vous international de la coopération technique**

Depuis 2010, Adetef, l'agence de coopération technique internationale des ministères économiques et financiers, du Développement durable et de la Réforme de l'État, organise un colloque international annuel avec l'appui des différentes directions ministérielles et des partenaires, notamment la direction générale des Finances publiques, la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, l'institut national de la statistique et des études économiques, la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, la direction générale des Douanes et Droits indirects, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et l'Autorité de la concurrence.

Moment d'échange privilégié avec les administrations partenaires, les bailleurs internationaux et les différents acteurs de l'assistance technique, ce colloque stimule la réflexion sur les projets de coopération et met en lumière les programmes portés avec les gouvernements étrangers.

Les « Regards croisés des administrations économiques et financières » rassemblent chaque année plus de 300 participants. Ils ont porté en 2010 sur la coopération en Méditerranée, en 2011 sur les défis de la gouvernance économique et financière, en 2012 sur la responsabilité de l'administration et en 2013 sur la mixité dans la gouvernance publique.

La cinquième édition, le 18 mars 2014, a réuni plus de 400 participants autour de la problématique de la formation des cadres de l'administration dans les États en construction ou reconstruction de leurs capacités.

Elle était organisée sous le parrainage de M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des Finances, et de Mme Marylise LEBRANCHU, ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, en partenariat avec l'ENA et le CEFEB, et avec le soutien du réseau méditerranéen GIFT-MENA.

## Ouverture

**Discours de Mme Marylise LEBRANCHU, ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, France.**

### Mot de bienvenue

**Mme Agnès ARCIER, présidente-directrice générale d'Adetef, France.**

Le rendez-vous annuel des « regards croisés des administrations économiques et financières » est un moment précieux d'échanges entre agents publics et fonctionnaires de différents pays et leurs homologues, qui partagent expériences et bonnes pratiques dans le domaine de la gouvernance économique.

Nos vifs remerciements vont à Mme la ministre Marylise Lebranchu, qui honore de sa présence la manifestation, aux ministres étrangers et ambassadeurs présents, ainsi qu'aux représentants d'administrations partenaires et des organisations internationales, parfois venus de loin. Merci aussi à tous les participants français – experts, opérateurs publics et privés de l'assistance technique – rassemblés pour cette journée d'échanges marquée par la sincérité, la recherche de l'efficacité et la volonté commune d'un meilleur développement.

Ce colloque rappelle l'importance de la formation des cadres de l'administration,

La formation des cadres de l'administration est un sujet central pour tous les gouvernements, et fondamental face aux enjeux économiques et sociaux actuels, rappelle Mme la ministre, car des services publics efficaces sont « les moteurs de notre progrès économique et social, et les garants de notre cohésion nationale et territoriale ».

En France, sous l'impulsion de la politique de modernisation de l'action publique, qui vise à plus d'efficacité, la réforme de l'État, la décentralisation et la fonction publique ont été regroupées dans un même ministère. La réforme passe par une redéfinition du domaine de l'action publique aussi bien nationale que territoriale, et repose également sur une modification structurelle de l'administration.

Dans cette perspective, le ministère de la Réforme de l'État mène une réflexion sur la formation de ses cadres, afin notamment de favoriser les compétences transversales et de management.

Le défi du redressement est commun à l'ensemble des pays, c'est pourquoi une grande importance doit être accordée à la coopération internationale. « Échanger est la meilleure façon de s'évaluer, de s'adapter et de s'améliorer. Les liens de coopération internationale sont un moyen de faire progresser les administrations françaises, comme celles des partenaires ».

La France conduit notamment un partenariat important avec la côte d'Ivoire dans le domaine de la formation des fonctionnaires, qui illustre cette démarche.

Les réseaux d'échanges consacrés aux questions de gouvernance, de

renforcement des administrations et de formation des agents publics, notamment le réseau GIFT-MENA, les instances internationales telles que l'OCDE, ou encore les réseaux européens, présentent par ailleurs un grand intérêt, et nous les soutenons.

**Allocution de Mme Nialé KABA, ministre auprès du Premier ministre, chargée de l'Économie et des Finances, Côte d'Ivoire.**

La crise socio-politique qui a agité la côte d'ivoire à partir de 2002 a profondément affecté son activité économique. C'est pourquoi le pays a entamé un processus de reconstruction et de relance économique, « avec la double ambition de redevenir un pays phare de la sous-région Afrique de l'Ouest, et un pays émergent à l'horizon 2020.»

Dans ce cadre, le gouvernement a adopté un plan national de développement pour les années 2012 à 2015. Grâce aux mesures économiques mises en œuvre, la côte d'ivoire a connu ces dernières années une forte croissance de son activité et une réduction des déficits budgétaires.

Cependant, les crises successives ont largement érodé les capacités institutionnelles et administratives du pays.

«Le renforcement des capacités des administrations publiques, de l'ensemble des institutions, voire de tous les acteurs du développement de notre pays, représente de ce fait un enjeu éminemment important pour la bonne réalisation du programme de développement. »

L'assistance de partenaires extérieurs, et de la France en particulier, est déterminante. La création en 2012 d'un Institut des finances à Abidjan, sur

financement de la direction générale du trésor française et en partenariat avec Adetef, répond à ce besoin de renforcement des capacités humaines pour l'administration économique et financière, en coordonnant, en mutualisant et en professionnalisant la formation proposée aux agents.

Après 19 mois de fonctionnement, un premier bilan très positif de ce projet peut être dressé, la plupart des objectifs étant atteints ou en cours de réalisation, avec des formations dispensées à plus de 11 000 agents. L'Institut des finances d'Abidjan aspire à devenir un centre d'excellence pour toute la région ouest-africaine.

«Le renforcement des capacités est un investissement hautement déterminant dans la vie des nations », qui doit trouver toute sa place au sein des politiques, et au cœur des débats entre acteurs de la coopération internationale.

**Table ronde 1**

**La formation des cadres de l'administration : une clé pour construire ou reconstruire ?**

**Modérateur : M. Pierre THÉNARD, directeur des relations internationales de l'École nationale d'administration, France**

**Participants :**

- M. Étienne ALINGUÉ, directeur de la Francophonie économique, organisation internationale de la Francophonie
- Dr. Adel AL WuGAYAn, secrétaire général du conseil suprême pour la planification et le développement, Koweït
- Mme Ola AWAD, présidente élue de

l'International Association for official statistics et présidente du Bureau central palestinien des statistiques, territoires palestiniens

- M. Roger Goudiard, directeur du ceFeB, université d'entreprise de l'AFD, France
- M. Alexandre Marc, spécialiste en chef Conflits, Sécurité et Développement, Banque mondiale, Nairobi, Kenya
- S.E.M. Soe THANE, ministre en charge de la coordination du développement économique, cabinet du président, Myanmar

La formation des fonctionnaires et agents publics est un élément essentiel dans les États en constitution ou en sortie de crise, rappelle pierre thénard. Les bailleurs internationaux reconnaissent son importance comme un levier de changement pour construire des capacités adaptées aux nouveaux enjeux et à la mise en œuvre de réformes.

Comment intègrent-ils la formation dans les programmes d'appui institutionnel ?

Pierre thénard introduit le thème en soulignant la nécessité d'une approche systémique : «Il est inutile de donner des capacités aux individus, si cela ne s'inscrit pas dans une conception générale du secteur public, de la fonction publique ». La formation doit donc s'inscrire dans le cadre plus large du renforcement des capacités institutionnelles des États.

Les modèles et conceptions du secteur public diffèrent selon les pays, les contextes. L'ENA française accorde une attention particulière à la prise en compte des contextes locaux dans la mise en œuvre des programmes de soutien menés auprès d'écoles sœurs.

## Formation et renforcement des capacités

La sortie de crise n'est pas un processus linéaire : 70 % des pays en sortie de crise vont retomber dans une crise, explique Alexandre Marc. Il s'agit donc d'un processus à envisager sur le long terme, avec des situations très différentes selon les États. Pour donner une chance à la formation d'avoir un impact, il est nécessaire de dresser un bilan pertinent des éléments de contexte, de comprendre les fragilités de l'État et de ses institutions.

Alexandre Marc définit les institutions comme les «normes qui permettent à la société d'agir collectivement». Le problème essentiel des pays en situation de fragilité est l'incapacité de leurs institutions à résister aux stress, c'est-à-dire aux pressions endogènes ou exogènes qui les affaiblissent.

Roger Goudiard rappelle que les capacités d'un État, telles que définies par l'OCDE, sont les aptitudes des individus, des organisations et de la collectivité dans son ensemble à «gérer leurs affaires avec succès». Le renforcement des capacités désigne donc le processus par lequel l'État développe et préserve ses performances dans la durée. il existe trois niveaux de capacités : le niveau individuel, le niveau organisationnel et le niveau institutionnel, c'est-à-dire de la structure même de pouvoir et de gouvernance.

La formation est un investissement au niveau individuel, comme le souligne Alexandre Marc. Pour qu'elle ait un impact sur les capacités d'un État, il est donc nécessaire que les agents «traduisent cette formation dans un renforcement des institutions, qui sont quant à elles éminemment collectives».

## La formation, un levier de changement et d'accompagnement des réformes

La question de la formation sous-tend la problématique du passage de l'individuel au collectif. Roger Goudiard s'interroge : comment favoriser les effets de masse ? pour S.E.M. SOE thane, la formation des cadres intermédiaires est essentielle, particulièrement en situation de reconstruction ou de réforme de l'État. Ceux-ci jouent un rôle majeur dans la conduite du changement en managant leurs équipes pour atteindre les objectifs de leur organisation, et en fin de compte ceux de l'État, affirme Soe Thane.

Étienne Alingué réaffirme l'importance d'avoir une vision claire de l'appareil étatique. On ne peut pas selon lui dissocier la politique de formation du renforcement des capacités des autres composantes majeures de l'État. Il est essentiel de lier le cadre macroéconomique, les infrastructures publiques, d'interroger la place du pouvoir, car « c'est dans une approche systémique qu'il faut envisager toute politique de formation ». Ce point de vue est également soutenu par Ola Awad, qui affirme que la formation est une méthode de développement des capacités qui peut aussi contribuer à la constitution des États dans leur ensemble.

Ola Awad souligne que le véritable objet de la formation n'est pas tant d'apporter un savoir-faire que d'apporter de la confiance, de reconstruire l'ensemble de l'institution. «Comment construit-on une culture ? C'est cette question essentielle qui est la plus difficile. Comment devient-on une organisation ou une institution efficace, pour participer à la reconstruction de l'État ?».

Depuis la salle, Ginette-ursule Yoman,

ancienne secrétaire nationale au renforcement des capacités et ancienne ministre en charge de la Gouvernance de côte d'ivoire, revient sur les préalables à la formation pour servir le développement. Elle rappelle que la relégitimation de l'État est fondamentale, que la formation doit venir soutenir sa structure : «Il est essentiel pour un pays en construction ou reconstruction de revoir l'architecture de l'État. La formation doit être un soutien aux fonctions régaliennes par essence».

Dans cette perspective, la formation doit être pensée dans la durée. Étienne Alingué réaffirme l'importance de la formation initiale, universitaire, pour la reconstruction à long terme des capacités de l'État. «Le renforcement des capacités n'arrive pas tout seul, il vient de la volonté de bâtir une culture du changement» rappelle Ola Awad.

### Le rôle clé des bailleurs

Si la formation soutient le renforcement des capacités, et participe à l'accompagnement des réformes et à la conduite du changement au niveau étatique, comment les bailleurs de fonds l'intègrent-ils dans les programmes d'appui institutionnels ?

Les intervenants s'accordent sur le fait que les bailleurs doivent comprendre les besoins et l'environnement du pays, prendre en compte les spécificités de terrain pour que les actions de formation soient un succès. «Si une formation internationale calque les mêmes mécanismes pour tous les pays, sans tenir compte des circonstances, alors les opportunités de retenir les savoirs et de les transformer en pratiques seront minimes » explique Adel Al-Wugayan.

La place de l'État partenaire doit être revalorisée et mise au centre des

politiques de formation. Les bailleurs de fonds ont parfois tendance à proposer des programmes clé en main, et à attendre du pays partenaire qu'il s'adapte à ces politiques. Or, rappelle Étienne Alingué, « la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide recommande d'inverser l'orientation et d'amener les bailleurs à davantage s'aligner sur la vision et l'expression des besoins du pays partenaire ».

Pour être efficaces, les programmes de formation proposés par les bailleurs doivent donc être nécessairement accompagnés d'un suivi local. Alexandre Marc rappelle les trois conditions fondamentales à une efficacité de long terme : la formation doit être adaptée, flexible et constante malgré les cycles de crise.

C'est sur l'asymétrie relationnelle qu'interroge Roger Goudiard : comment corriger le déséquilibre entre celui qui renforce, donc qui sait, et celui qui est renforcé, donc qui ne sait pas encore ? il s'agit là d'une des problématiques les plus importantes auxquelles doivent répondre les acteurs de la coopération. Pour corriger ce biais, Roger Goudiard évoque la nécessité d'une dynamique endogène, de repérer les réformateurs qui existent dans les pays pour les mettre au centre de l'approche.

Ola Awad souligne que l'implication des parties prenantes est fondamentale. Elle appelle les bailleurs à travailler avec les acteurs locaux comme de véritables partenaires et non comme des bénéficiaires. Elle souligne également l'importance d'impliquer les experts nationaux pour que les politiques de formation aient plus d'impact. Étienne Alingué soutient cette analyse en affirmant qu'une démarche partenariale doit se développer au cœur de la

formation, en particulier par une coopération sud-sud ou une approche régionale.

# VEILLE JURIDIQUE

## Action paulienne et action oblique en droit marocain du recouvrement des créances

ETUDE



/ Janvier 2013

### Introduction

Le patrimoine d'un débiteur constitue le gage commun de tous ses créanciers. Chaque créancier détient donc un droit de gage général et personnel sur le patrimoine de son débiteur qui résulte de la ou des créance(s) qui le lie(nt) à ce dernier. En cas de défaillance du débiteur, ce droit de gage général lui confère notamment la possibilité de faire réaliser les biens du débiteur pour se faire payer (saisies sur les biens et ventes judiciaires desdits biens par exemples). Mais, ce droit de gage général peut s'avérer insuffisant ou inefficace en tout ou partie, pour désintéresser complètement le créancier, si son débiteur néglige volontairement ou involontairement d'exercer ses propres droits à l'égard de son ou ses débiteurs en vue de se faire payer ou organise tout simplement son insolvabilité, en fraude à la loi, pour éviter de payer son ou ses créanciers. C'est pourquoi, le droit autorise le créancier à s'immiscer dans la gestion du patrimoine de son débiteur, pour prendre des mesures conservatoires sur les biens dudit débiteur ou exercer des droits et actions à sa place. Cette immixtion s'opère généralement à travers l'exercice par le ou les créanciers de l'action oblique et de l'action paulienne.

### 1- Définitions

Lorsqu'un débiteur est défaillant volontairement ou par omission dans le recouvrement de sa ou ses créance(s) qu'il détient sur son ou ses propre(s) débiteur(s), l'action oblique est l'action qui permet au créancier dudit débiteur défaillant d'exercer les droits et actions en recouvrement en ses lieu et place.

L'action paulienne est une action personnelle offerte au créancier d'un débiteur peu scrupuleux visant à sanctionner ledit débiteur, et éventuellement son cocontractant bénéficiaire, qui, en fraude des droits du créancier, organise son insolvabilité ou du moins tente de diminuer la valeur de son patrimoine et, par conséquent, le gage commun de ses créanciers dans le dessein de ne pas payer ses créances.

### 2- Intérêts et inconvénients

L'intérêt essentiel de l'action oblique réside dans la protection par le créancier des biens de son débiteur dans le but de se faire payer par celui-ci et ce, même à l'encontre de la volonté du débiteur.

L'action oblique présente deux inconvénients majeurs :

Le créancier ne peut pas exercer tous les droits et actions qui appartiennent normalement à son débiteur. Sont exclus :

- ✓ Les droits et actions attachés à la personne du débiteur, comme une demande de divorce par exemple ;
- ✓ Les actes d'administration et de gestion qui restent de la compétence exclusive du débiteur.

En exerçant l'action oblique, le créancier n'est pas totalement assuré d'être rempli de ses droits, car le ou les biens concernés par cette action demeurent dans le patrimoine du débiteur. Ledit patrimoine étant le gage commun de tous les créanciers du débiteur concerné, le créancier qui a eu l'initiative de cette action vient en concurrence avec les autres créanciers dudit débiteur s'ils existent et risque, de ce fait, de devoir céder sa place devant des créanciers titulaires de sûretés ou privilèges.

Les intérêts suivants sont attachés à l'action paulienne :

- Elle peut être intentée par le créancier quel que soit l'acte consenti par le débiteur peu scrupuleux, c'est-à-dire que l'acte soit conclu à titre gratuit (donation d'un bien) ou à titre onéreux (cession d'un bien pour un prix modique) ;
- Comme c'est une action personnelle du créancier, elle ne lui profite qu'à lui et non à l'ensemble des créanciers existants.

- L'action paulienne présente deux inconvénients : à l'instar de l'action oblique, elle ne peut porter que sur les actes juridiques patrimoniaux ; ce qui exclut, de ce fait, tous les droits et actions liés à la personne du débiteur ; Elle ne peut pas être intentée contre ou à l'occasion de paiements.

### 3- Conditions

Pour exercer l'action oblique, les conditions ci-après doivent être réunies :

S'agissant du créancier :

- Il doit avoir un intérêt à agir, c'est-à-dire qu'il doit subir un préjudice ;
- Sa créance doit être certaine, liquide et exigible; ce qui exclut les créanciers sous conditions ou à terme ;
- La créance invoquée par le créancier ne doit pas être prescrite ;
- L'action oblique doit constituer l'ultime voie de droit permettant au créancier de se faire payer par le débiteur ; son ou ses droits risquant d'être définitivement compromis ou perdus;

S'agissant du débiteur : il doit être resté totalement passif dans le recouvrement de sa ou ses créances auprès de son ou ses propre(s) débiteur(s) et être insolvable ou du moins sa solvabilité doit être sérieusement compromise ;

L'action paulienne requiert la réunion des conditions suivantes :

Pour le créancier :

- il doit avoir un intérêt à agir ; c'est-à-dire subir un préjudice ;
- il ne doit pas avoir été partie à l'acte ;
- La créance dont se prévaut le créancier doit être certaine, quant à son principe (elle n'a pas besoin d'être liquide ou exigible au moment où le créancier introduit l'action paulienne en justice) ;
- Ladite créance doit être antérieure à l'acte litigieux ;

Pour l'acte en cause :

- L'acte litigieux doit conduire à un appauvrissement du débiteur ou à son insolvabilité (il est à noter qu'un paiement normal ou que la création d'une nouvelle dette ne sont pas assimilés à un acte d'appauvrissement) ou il doit au moins priver le créancier de la possibilité de faire valoir son droit sur la créance qu'il détient à l'encontre de son débiteur.

Notons que :

- L'intention de nuire du débiteur n'est pas requise, dans la mesure où il doit simplement avoir conscience de léser son créancier en aggravant son appauvrissement ou en participant à son insolvabilité ;
- « La bonne foi » du tiers en matière de donation jouera à son profit tandis que la mauvaise foi dudit tiers est obligatoire quand il s'agit d'un acte à titre onéreux. En d'autres termes, le tiers doit avoir été complice du débiteur.

#### 4- Effets

Les effets de l'action oblique s'analysent en considération des trois personnes impliquées : le créancier, le débiteur et les débiteurs du débiteur (ou tierces personnes par rapport au créancier du débiteur).

Effets de l'action oblique à l'égard du créancier :

- En exerçant l'action oblique, le créancier obtient le paiement de la ou des créances que son débiteur détient sur son ou ses propres débiteurs ;
- Le ou les paiement(s) ainsi obtenu(s) tombe(nt) directement dans le patrimoine du débiteur et tous les créanciers de ce dernier se trouvent alors en concours ;
- S'il existe des créanciers privilégiés, ils seront payés par préférence au créancier qui a eu l'initiative de l'action oblique, car cette action ne lui confère aucun droit de préférence.

Effets de l'action oblique à l'égard du débiteur :

- L'exercice de l'action oblique équivaut à une mise en demeure de la part du créancier dirigée à l'encontre de son débiteur défaillant ;
- Le débiteur peut toujours disposer de la créance qu'il détient sur son propre débiteur.

Effet de l'action oblique à l'égard des débiteurs du débiteur (tierces personnes par rapport au créancier) :

Cet effet se résume à l'opposabilité des exceptions de la part des tiers au créancier du débiteur.

En d'autres termes, les débiteurs du débiteur sont en droit d'opposer au créancier du débiteur, qui n'est pas leur propre créancier, toutes les exceptions qu'ils sont légalement en droit d'opposer à leur propre débiteur (une transaction par exemple).

Les effets découlant de l'action paulienne sont simples à comprendre car :

- L'acte frauduleux ne sera pas annulé, mais considéré comme inopposable au créancier à l'origine de l'action paulienne. Tout se passe comme si cet acte n'avait jamais existé à l'encontre dudit créancier ;

- L'acte conclu est opposable à tous les autres créanciers qui ne profitent d'aucune manière de l'action paulienne ;

- L'acte conclu reste valable entre le tiers acquéreur et le débiteur ;

- Le bien objet de l'acte frauduleux sera réintégré dans le patrimoine du débiteur et pourra éventuellement être saisi par le créancier ;

- Le créancier peut décider de mettre en jeu la responsabilité de son débiteur et/ou de poursuivre son débiteur et le tiers bénéficiaire, selon les cas, eu égard, d'une part, à l'existence de la faute à l'origine de son dommage et, d'autre part, à la complicité du tiers bénéficiaire dans la fraude organisée par le débiteur au détriment de son créancier.

# CHRONIQUE

## La guerre des talents dans la fonction publique ?

Eric Nachtergaele  
Pyramides, 23 / 2012

L'expression « guerre des talents » n'est pas nouvelle et régulièrement, elle est remise à l'avant plan par les consultants et spécialistes des ressources humaines. Elle suppose une raréfaction des individus talentueux alors que ceux-ci représenteraient un des avantages concurrentiels majeurs pour les organisations. Le concept visait à l'origine l'entreprise privée et ce n'est que plus récemment qu'il a été introduit dans le secteur public, dans la foulée du « Nouveau management public » et le managérialisme qui le sous-tend<sup>1</sup>. En Belgique, le Selor a repris le concept à son compte, mais on peut se poser la question de savoir si celui-ci est en adéquation avec les principes de l'administration publique, avec la politique gouvernementale en matière de personnel ainsi qu'aux attentes de la société. Par ailleurs, des critiques pointues ont fait jour quand à la notion même de « guerre des talents » et à ses conséquences.

### Aux origines de la « guerre des talents » et sa critique

Le concept a été originellement développé dans un article écrit par cinq consultants de McKinsey en 1998<sup>2</sup> et développé dans un livre en 2001<sup>3</sup>. On en retiendra quatre principes directeurs :

- les individus talentueux sont rares, et sont un facteur primordial pour

le développement de l'entreprise (« prime source of competitive advantage ») ;

- les entreprises doivent sélectionner les meilleurs (« Sourcing great talent ») ;
- les entreprises doivent savoir leur accorder un traitement préférentiel (« Create a winning employee value proposition ») pour les attirer et surtout les retenir ;
- il faut se débarrasser (« move on ») des individus peu performants.

Dans cette logique, il s'agit d'attirer, développer et retenir les meilleurs talents. Pour y parvenir, il faut leur proposer des noms prestigieux (« great compagnies »), des défis passionnants (« exciting challenges »), des responsabilités avec des compensations en regard (« big risk, big reward ») et des opportunités de carrière (« career advancement »). La sécurité d'emploi, les prestations sociales (couverture retraite et soins de santé) n'entrent pas en ligne de compte dans le cadre de la « guerre des talents ».

Comme l'écrit Miralles<sup>4</sup>, avec la « guerre des talents » nous sommes confrontés à deux thèmes majeurs :

« d'abord celui d'une **approche marketing** de la ressource humaine. Bien plus qu'un acte d'achat ou d'affectation (de force de

travail), l'acte de recrutement comme celui de management deviennent un acte de vente (de l'entreprise et de ses emplois) et l'embauche de collaborateurs de talent fait l'objet de la même approche et du même mode de traitement que l'offre de produits et services aux clients. **Le salarié de talent est vu comme un consommateur** dont le comportement vis-à-vis des entreprises est assimilable à du zapping. On ne propose plus un poste, on fait donc une « proposition de valeur d'emploi » dans laquelle de multiples ingrédients (dont certains symboliques, voire imaginaires ... ) entrent en considération.

Ensuite celui d'une **segmentation** de la ressource humaine sous l'angle du management, ainsi conçu comme une sorte de « marketing social ». Il n'est pas question de traiter les salariés de l'entreprise sur un pied d'égalité, mais au contraire de façon différenciée, en fonction de leurs attentes certes, mais surtout en fonction de leur contribution : les meilleurs (et eux seuls) doivent faire l'objet des efforts les plus importants en terme salariaux bien sûr, mais aussi de formation, d'évaluation, et plus généralement de ressources RH et de temps passé par l'encadrement. Cette attention portée sur une mince couche de travailleurs fait tendre à la limite le management vers une forme de one to one dans la relation d'emploi, au moins pour ceux qui font partie de cette couche de privilégiés ».

La plupart des grandes entreprises multinationales ont intégré ce concept et l'on fait leur.

Des académiques comme Pfeffer et Sutton après avoir fait une analyse approfondie de la question, ont, en 2006, mis en cause cette approche en ce qu'elle était trop

réductrice et qu'elle surestime les « talents » dans leur contribution à la performance de l'entreprise, tout en négligeant d'autres facteurs tels que la culture organisationnelle et l'efficacité. Leur analyse repose sur trois constats<sup>5</sup> :

- le talent n'est pas si facile à identifier à coup sûr ;
- le talent n'est pas définitif ;
- les performances des systèmes sont souvent plus importantes que les performances des individus.

En 2007, Pfeffer dans le HBR Blog Network<sup>6</sup>, insistait à nouveau notamment sur le fait que les « Superstars » (grands talents dans les entreprises) sont surévaluées, que les organisations sont plus importantes que des gens formidables, et qu'il fallait créer de petites différences salariales entre employés « star » et les autres, vu que les performances sont meilleures quand il n'y a une plus petite distance entre les mieux payés et les moins payés.

Un article du *Financial Times* de 2009, intitulé « The 'war for talent' is first casualty of the crisis »<sup>7</sup> (La « guerre des talents » est la première victime de la crise), soutenait que les causes et la gravité de la récession qui s'installait menaçaient la crédibilité de cette idéologie – avec des conséquences potentiellement considérables pour le management et les entreprises. Il y était rappelé que cette idéologie avait été une des causes du désastre d'Enron fin 2001<sup>8</sup>. En outre, il y était considéré que la capacité de destruction de ce concept pourrait être finalement perçue comme systémique plutôt que simplement spécifique à une entreprise ayant échoué, vu ce qui venait de se passer à l'époque dans le monde de l'industrie financière...

Depuis lors, le thème de la « guerre des talents » est revenu d'actualité, même si dans les études de McKinsey l'attention est portée plus sur le manque à venir de personnel qualifié : « *Dans les économies avancées, jusqu'à 95 millions de travailleurs pourraient ne pas avoir les compétences nécessaires pour trouver un emploi* » [9](#).

Par ailleurs, à l'occasion du World Economic Forum de 2011, une contribution de PwC en collaboration avec le World Economic Forum's Young Global Leaders, intitulée « *The War for Talent Goes Public* » [10](#), dressait le constat suivant : « *les secteurs publics dans le monde sont des non-combattants dans la guerre des talents. Donc l'enjeu pour le secteur public est clair : les gouvernements doivent adopter rapidement les meilleures pratiques du secteur privé dans la gestion de recrutement, de rétention, de leadership et de talent* ».

Le constat posé, l'objectif de cette contribution était d'initier un dialogue sur les thèmes suivant :

- comment les gouvernements peuvent maintenir leur compétitivité dans la guerre des talents ?
- comment dirigeants du secteur privé peuvent (et devraient) aider leur pairs du secteur public ?
- comment les aspirants leaders peuvent se préparer à la fonction publique ?

Il ressort des interviews menés auprès des « Young Global Leaders » que très peu d'entre eux ont occupé une fonction dans le secteur public :

*« Pourquoi si peu ? Les répondants ont dit qu'ils hésitaient à entrer dans le secteur*

REPERES N° 42 / CHRONIQUE

*public en raison du niveau élevé de bureaucratie, du manque de vraie méritocratie, des faibles compensations financières, et aussi à cause des fraudes massives et de la corruption, enfin du contrôle public constant et l'exposition médiatique ».*

En découlent des considérations selon lesquelles « *si la perception du travail dans le secteur public est terne et bureaucratique, il nécessiterait un changement radical dans la manière d'élaborer des stratégies et de gérer des organismes gouvernementaux* », ou encore que « *l'entreprise elle-même étant un facteur clé de ces perceptions, les gouvernements pourraient devoir modifier non seulement leur pratique de recrutement et le moyen de retenir les recrutés, mais aussi leurs opérations fondamentales, s'ils veulent être plus attrayants pour les meilleurs et les plus brillants des individus* ».

On relèvera encore différentes réflexions qui nous ramènent aux principes fondateurs de la « guerre des talents » tels qu'exposés ci-avant :

- les dirigeants à haut potentiel se dirigent vers des environnements où les gestionnaires ont plus d'autorité, notamment la possibilité d'annoncer des offres d'emploi, de recruter et de juger des candidats, de décider qui sont mieux qualifiés, d'interviewer et de négocier les salaires et les conditions de travail. Cela est habituellement le cas dans le secteur privé, mais représente un changement dans l'approche enrégimentée des ressources humaines dans nombreux secteurs publics ;

DRRCI/DRE /SERVICE DE LA DOCUMENTATION

- les jeunes recrues sont attirées par les rôles qui leur permettent d'apporter une contribution créative ;
- si le salaire est une considération, ce n'est certainement pas la seule préoccupation pour les dirigeants voulant entrer dans la fonction publique. Les employeurs publics peuvent attirer et retenir les personnes embauchées en prévoyant une reconnaissance appropriée de leurs contributions, offrant des heures de travail flexibles et promouvant un meilleur équilibre travail/vie privée que pour leurs homologues du secteur privé ;
- de même, de nombreux jeunes leaders mondiaux ont également souligné la nécessité d'un accès plus facile entre les secteurs public et privé, afin qu'une carrière puisse englober plus facilement des affectations significatives dans les deux sphères.

Si l'on en croit les « jeunes leaders » de Davos, l'Etat devrait s'adapter, c'est-à-dire s'aligner sur les pratiques de l'entreprise privée pour attirer les talents. Cependant, la finalité de l'Etat et donc de ceux qui le servent est-elle la même que la finalité purement commerciale, « faire du profit », de l'entreprise privée ? Ne remet-on pas en cause ainsi indirectement les notions d'intérêt général et même de démocratie ?<sup>11</sup>

### Selor, la « guerre des talents » et le statut des fonctionnaires

Selor a annoncé, en 2009, vouloir s'armer et pouvoir riposter dans la guerre des talents<sup>12</sup>. Partant du constat que les générations nées entre la fin de la

deuxième guerre mondiale et la fin des années cinquante allaient être retraitées, et que tous les employeurs « *pêchent dans un vivier unique et étroit* », l'organisme de recrutement « *ambitionne de s'imposer comme la référence dans le paysage des ressources humaines et de devenir une sorte de chef de file* ». Il estime pouvoir jouer un rôle de pionnier parce que « *grâce à une méthode d'évaluation de pointe axée sur les compétences, [il disposerait] des meilleurs outils pour détecter le talent et le certifier. Tous ces outils présentent la garantie d'être neutres en termes d'âge, de sexe et de culture* ». De plus, « *Selor veut jouer un rôle de pionnier dans le transfert de compétences certifiées hors du contexte Selor, par exemple vers le secteur privé et d'autres secteurs de l'administration, ce qui lui vaudra d'être reconnu pour sa méthodologie et sa certification dans le domaine RH* ».

Avec cette volonté de s'affirmer dans la guerre des talents, Selor émet des constats/recommandations depuis 2010<sup>13</sup>. Parmi ceux-ci nous relevons, entre autres, certains qui s'inscrivent dans la théorie de la guerre des talents :

- le nombre des candidats est en forte augmentation, l'administration étant attractive grâce à sa stabilité et à sa sécurité d'emploi dans le contexte de crise actuel ;
- l'administration doit en profiter pour attirer les profils qui ne penseraient pas spontanément à l'administration en tant qu'employeur. Elle doit surtout parvenir à les conserver, donc de mener une politique active de rétention. De même, elle doit avoir

une image/identité claire, ce qui ne semble pas encore être le cas ;

- les candidats accordent plus d'attention à un environnement de travail qui offre des perspectives en matière de durabilité : des possibilités de développement, une contribution à la société, un employeur « vert », la chance de pouvoir bâtir quelque chose à long terme,...
- la tendance actuelle de l'administration à prendre davantage en considération le développement durable influence également la relation employé-employeur ;
- une entreprise qui peut et veut établir une relation durable avec ses employés, ne doit pas avoir peur d'investir dans les formations ;
- il s'agit d'attirer ainsi des personnes à fort potentiel et de leur permettre de développer celui-ci dans leur travail par la suite.

C'en est fait de la séparation artificielle entre 'travailler dans le privé' et 'travailler dans l'administration'. Toutes sortes de clichés, d'enquêtes et de communiqués perpétuent cette distinction arbitraire : dans le privé on gagne plus, l'administration est synonyme de paperasserie...

Contrairement au candidat, l'employeur se base encore souvent sur la distinction artificielle « privé/public ». Et ceci l'empêche justement de trouver les talents adéquats. Son défi consiste à chercher le talent par-delà ces cloisons imaginaires et à rechercher les synergies.

Selor veut rechercher avec ses partenaires de quelle manière il peut échanger les

talents entre les organisations, de manière permanente ou sur la base d'un projet, en lien ou non avec un trajet de développement. Une réglementation plus souple et univoque en ce qui concerne le passage à un autre emploi est essentielle à cet égard.

De ce qui précède, on relèvera une claire volonté d'indépendance du Selor par rapport au pouvoir public et sa volonté de vouloir recruter de manière polyvalente tant pour le secteur public que pour le secteur privé notamment par le système de la reconnaissance mutuelle des certificats, en évoluant vers un marché du travail unifié<sup>14</sup>. C'est sa façon de répondre au défi de la guerre des talents.

La question est de savoir si cette évolution qui vise à terme à abolir la distinction entre emploi privé et emploi public est compatible avec le statut de la fonction publique, ainsi qu'avec la nature des fonctions remplies par les fonctionnaires ? Ainsi, le Professeur Jacquain déclarait récemment : « *L'emploi statutaire, définitif, est par exemple le garant d'un fonctionnement correct du service public. Pour assurer la continuité de celui-ci, il faut maintenir un certain degré d'expertise des fonctionnaires. Une expertise, doublée d'une expérience apprise au sein du service public, qui permet de tendre vers le meilleur service possible aux usagers* »<sup>15</sup>.

Quelle sera l'acuité de la guerre des talents dans le contexte des mesures gouvernementales prises en 2012 et à prendre en 2013 en matière de fonction publique ?

La décision de ne plus remplacer qu'un fonctionnaire sur trois partant à la retraite, la modification de la carrière qui serait basée sur les prestations des agents et plus sur l'ancienneté, la création d'un

tribunal administratif pour accélérer les procédures de licenciement, la mobilité accrue,... toutes ces mesures qui soufflent le chaud et le froid seront-elles propices à attirer des talents vers l'administration ?

Certes l'administration doit évoluer, nous ne sommes plus au XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>16</sup>, la

pratique administrative en matière de recrutement et de gestion du personnel doit évoluer dans l'intérêt général, mais pas comme une fin en soi, sans tenir compte des finalités et de la nature même du service public qui est de servir l'intérêt général et de garantir l'égalité de traitement des citoyens face à la loi.

## Notes

<sup>1</sup> POLLITT, Ch., *Managerialism and the Public Services*, Second edition, Oxford, Blackwell, 1993.

<sup>2</sup> CHAMBERS E.G., FOULON M., HANDFIELD-JONES H., HANKIN S.M, and MICHAELS III Ed. G., The War for Talent, *McKinsey Quarterly*, 3-1998 et AXELROD E. L., HANDFIELD-JONES H., and WELSH T.A., War for Talent-Part Two, *McKinsey Quarterly*, 2-2001.

<sup>3</sup> MICHAELS Ed., HANDFIELD-JONES H., AXELROD B., *The War for talent*, Harvard Business School Press Boston, Massachusetts, 2001.

<sup>4</sup> MIRALLES, P., *Le management des talents*, L'Harmattan, Paris, 2007, pp. 73-74.

<sup>5</sup> PFEFFER, J., SUTTON, R., *Faits et Foutaises dans le management*, Paris, Vuibert, 2006, pp. 90-99.

<sup>6</sup> SUTTON R., The War for Talent Is Back, *HBR Blog Network, Harvard Business Review*, April 23, 2007.

<sup>7</sup> FT, April 13, 2009.

<sup>8</sup> « It is an inflection point that says that talent is now a critical driver of corporate performance and that a company's ability to attract, develop, and retain talent will be a major competitive advantage far into the future. "The only thing that differentiates Enron from our competitors is our people, our talent," said Enron Chairman Kenneth Lay recently. "The whole battle going forward will be for talent. In fact, it has been that way for the last decade. Some people just didn't notice it », in : MICHAELS and al., *op. cit*, 2001, p. 2.

<sup>9</sup> DOBBS, R., LUND, S. and MADGAVKAR, A., *Talent tensions ahead*, McKinsey Quarterly, November 2012.

<sup>10</sup> WORLD ECONOMIC FORUM, *The War for Talent Goes Public*, Genève, 2011.

<sup>11</sup> NASSAUX, J-P, Gouvernance : un bien ou un mal ?, *Politique*, n°78, janvier-février 2013, p. 22 et s., ainsi que NACHTERGAELE, E., Questions autour de la réforme Copernic, *Pyramides*, n°20, 2010, p. 265 et s.

<sup>12</sup> <http://annualreport.selor.be/frbe/tag/selor-2014>,

<sup>13</sup> <http://www.selor.be/fr/a-propos-de-selor/chiffres-et-publications/recommandations/recommandations-2010-conseils-au-marche-du-travail> et

<sup>14</sup> Si ce raisonnement devait être poussé à l'extrême, serait-il alors encore normal que Selor dispose d'un monopole dans le secteur public par rapport aux autres bureaux de recrutement et de sélection ?

<sup>15</sup> JACQMAIN, J., Privilégiés, les fonctionnaires ?, *Politique*, n°78, janvier-février 2013, p. 30.

<sup>16</sup> THUILLIER, G., *La vie quotidienne dans les ministères au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Hachette, 1976, voir le chapitre consacré au recrutement p. 105 et s.