

EDITORIAL

FOCUS

- Séminaire de l'AIST, Marrakech 19 et 20 juin 2013

TRESOR PUBLIC

- L'harmonisation des systèmes comptables publics 2
- Souplesse des comptables et des juristes subjectivité du concept de profit: les leçons de l'histoire de la comptabilité de Louis XIV aux IFRS 3
- Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics après la réforme 7
- Soutenabilité à long terme des finances publiques : réponse du conseil de normalisation Des comptes publics à l'IPSAS Board 18
- La place et le rôle du comptable public dans le contrôle interne des administrations publiques 25
- Quand le développement d'une comptabilité de gestion influence la pratique comptable: le cas d'une organisation publique 38
- 41
- 46

FINANCES PUBLIQUES - Dossier : La politique fiscale interpellée

- Synthèse des principales recommandations des 2^{èmes} assises nationales sur la fiscalité 57
- Impôts sur les sociétés : idées fausses et vrais enjeux 64
- La fin des paradis fiscaux 66
- Crise des financements, crise des systèmes fiscaux : une analyse de sociologie financière 68
- La restructuration de la fiscalité : impératifs de compétitivité 77
- La fin des effets de la théorie du bilan et ses conséquences fiscales 82
- Réformer une fiscalité locale à bout de souffle 87

POLITIQUE ECONOMIQUE

- Le projet de loi de finances pour l'année 2012 : l'expression d'une dérive budgétaire à peine voilée 92
- Maroc-FMI : la réforme ou le diktat 111
- La faillite de l'économie administrée 113
- Les pouvoirs publics face aux crises : prévenir et /ou guérir 115
- Dans les coulisses de la politique monétaire 124
- L'austérité n'est pas la solution 127
- Crise de la dérèglementation financière ou crise de l'intervention publique 131
- Les fonds souverains : placement de surplus et source future de recettes publiques 139

BANQUE

- Le constat encourageant de Bank – Al - Maghrib 154
- Loi de séparation bancaire: symbole politique ou nouveau paradigme économique 157
- Les places financières mondiales : quelles évolutions ? 164
- Quel avenir pour les banques centrales ? 170

NTIC – GRH

- La signature électronique 174
- Les mutations des corps de la fonction publique d'Etat 177
- Une société salariale en voie d'extinction 190
- Fonction publique : les blocages d'une culture 200

CHRONIQUE

- Le livre du mois : « Les pays du Sud dans le système mondial - Polarisation, démocratisation, intégration polycentrique » 202

A LA UNE DES PERIODIQUES

207

EDITORIAL

Les assises nationales sur la fiscalité tenues en avril dernier s'inscrivent dans le droit fil des efforts déployés par les pouvoirs publics pour une politique fiscale qui tire sa légitimité d'une vision globale de gestion des finances publiques. En effet, la politique fiscale doit répondre à un triple objectif .D'abord, son rôle éminent en tant que premier pourvoyeur des ressources de financement pour l'Etat; ensuite en tant que moyen à même de favoriser et de consolider la justice fiscale ; enfin, comme voie permettant de mettre en place les conditions du civisme fiscal assurant une forte confiance entre administration fiscale et contribuables.

De ce panorama général, les participants ont décortiqué la politique fiscale à travers diverses pistes.

La première a concerné l'institutionnalisation d'une législation fiscale équitable. Plusieurs mécanismes ont été soulevés pour rendre efficace cette mesure, notamment le rééquilibrage entre fiscalités directe et indirecte en termes de recettes générées par chacune des deux catégories d'impôt, une imposition juste du capital et du travail, la rationalisation des incitations fiscales comme les exonérations et les exemptions. Dans cet axe, il a été aussi question de l'impôt agricole et donc de la nécessité de supprimer le fameux Dahir de 1984 qui a permis de défiscaliser ce secteur jusqu'à l'an 2000 et qui continue de sévir à nos jours, de la réforme de l'impôt sur le revenu en vue de revoir les règles d'assiette dudit impôt compte tenu de l'effort contributif des personnes physiques. Enfin, l'impôt sur la fortune a été débattu et a fait l'objet de propositions, notamment la taxation de certains investissements non productifs.

La deuxième piste a porté sur la lutte contre la fraude fiscale, l'amélioration significative du recouvrement et le secteur informel. Il s'agit, en effet, de mettre sur pieds des dispositifs réglementaires et incitatifs comme par exemple l'amélioration des travaux des commissions fiscales et la restructuration du secteur non structuré.

La troisième piste a porté, quant à elle, sur la mise en place d'une fiscalité au service de la compétitivité des entreprises notamment la baisse de la pression fiscale, l'atténuation d'impôts à effets d'éviction, la généralisation du droit à déduction de la TVA, ...

Dans la quatrième piste, il a été examiné la consolidation d'une relation de confiance et de partenariat entre l'administration fiscale et le contribuable.

Enfin la cinquième piste a traité de la fiscalité en rapport avec la régionalisation avancée et le développement local.

Telles sont la méthodologie et les convictions qui ont guidé les décideurs et les contributeurs durant ces journées de débat. En revanche, des commentateurs n'ont pas manqué de tirer la sonnette d'alarme entre discours et réalité pour déceler la partie immergée de l'iceberg notamment l'engagement des pouvoirs publics – comme bien sûr dans la majorité des pays - dans une trajectoire d'austérité budgétaire à outrance en omettant que le rôle assigné aux impôts et aux cotisations sociales est en premier lieu le financement des services publics et de la protection sociale. Qui plus est, les mêmes commentateurs constatent, chiffres à l'appui, que l'économie marocaine constitue un espace privilégié pour les groupes industriels, commerciaux et financiers étrangers leur permettant de bénéficier des paradis fiscaux. Ce qui prive donc le Maroc de ressources financières colossales en exode permanent en dehors des frontières nationales.

Le Service de la Documentation

FOCUS

Séminaire de l'AIST, Marrakech, 19 et 20 juin 2013 : « Audit et contrôle interne dans le secteur public ».



L'émergence de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) a renforcé les exigences de lisibilité et de fiabilité des comptes publics. La comptabilité publique a pour objectif, d'une part de rendre compte de manière fidèle et transparente de la situation des entités publiques (États, Collectivités locales, Agences), d'autre part d'être un outil d'aide à la décision. Les principes premiers de la comptabilité privée (image sincère, fidélité, prudence) se sont trouvés transposés dans la sphère publique.

Dans ce cadre général, les Administrations publiques, à divers titres et à divers moments se sont lancées dans la construction de dispositifs de sécurisation des procédures comptables et financières. Sur les modèles existants, ont été mises en place des stratégies de contrôle et d'audit internes dans le secteur public.

L'AIST a organisé le séminaire autour de deux thèmes principaux :

- une réflexion sur la mise en place du contrôle interne dans le secteur public;
- une étude sur la construction d'un audit interne dans le secteur public

destiné à s'assurer de la fiabilité du contrôle interne.

La crise économique et financière actuelle a montré combien, dans un monde mondialisé, les systèmes de finances publiques peuvent transmettre de manière bouleversante les crises et leurs effets induits d'un pays à l'autre. Et face à la désarticulation de l'économie mondiale et la déstabilisation des finances publiques des Etats, les organismes d'audit et de contrôle interne et leur rôle dans le secteur public en général, et au niveau du Trésor en particulier, prennent une nouvelle dimension au moment où la transparence et la rigueur dans la bonne gestion des dépenses publiques sont désormais érigés partout en priorité. C'est dans cette optique que s'est inscrit le séminaire organisé par l'AIST (Association Internationale des Services du Trésor), les 19 et 20 juin 2013 à Marrakech, sous le thème : l'«Audit et contrôle interne dans le secteur public». Une occasion idoine

pour les membres de cette association, qui regroupe 31 pays d’Afrique, d’Europe, d’Asie et d’Amérique, de mener des réflexions, de débattre et d’échanger sur les expériences, les bonnes pratiques et les mécanismes opérationnels retenus en matière d’audit et de contrôle interne au niveau du secteur des services du Trésor. Intervenant lors de l’ouverture de ce séminaire qui a réuni les dirigeants des Trésors et des Services de Comptabilité nationale des pays membres, M. Noureddine Bensouda, Directeur Général de la Trésorerie Générale du Royaume (TGR), a rappelé que cette manifestation vise «le partage d’expérience, l’échange sur les bonnes pratiques et l’enrichissement mutuel sur des problématiques somme toute communes et similaires, en dépit des spécificités et des contingences nationales propres», ajoutant que «notre objectif à tous n’est autre que de dégager une convergence des standards de service public, de développer des approches communes de gestion et de promouvoir des normes mutualisées et admises pour relever le niveau d’efficacité et d’efficience des activités et des métiers des services du Trésor».

Pour sa part, M. Gilles Berteau, Secrétaire Général d’AIST, a souligné que «si l’audit et le contrôle internes sont d’une importance majeure pour toute organisation en termes de maîtrise des risques et d’efficacité, pour les administrations du Trésor et de la Comptabilité publique, ce sont des dispositifs indispensables et fondamentaux au regard des responsabilités qui leur sont confiées, notamment l’obligation de rendre compte

de manière fidèle et transparente de la situation des entités publiques, qu’il s’agisse de l’Etat, des collectivités locales ou des agences».

L’indépendance des auditeurs et contrôleurs

Si l’audit et le contrôle interne sont indispensables pour rendre compte le plus fidèlement possible la situation des entités publiques (Etat, collectivités locales, agences, etc.), certains préalables sont nécessaires pour que les organismes en charges de ces missions puissent jouer pleinement leur rôle avec la plus grande efficience. Ceci a poussé les participants à se pencher sur un certain nombre de questions, dont l’organisation et le positionnement de l’audit interne et du contrôle au sein du Trésor et des services de comptabilité nationale, la formation des contrôleurs et auditeurs, et les outils mis à leur disposition afin qu’ils puissent mener à bien leur mission. Du point de vue organisationnel, tout en délimitant le périmètre de l’audit, les rapporteurs ont souligné la nécessité de mettre en place des structures d’audit souples et flexibles, tout en appelant à la mutualisation des différentes structures de contrôle. Par ailleurs, les intervenants ont tous insisté sur les valeurs éthiques et le respect des règles déontologiques par les auditeurs et les contrôleurs. De même, la compétence des auditeurs et des contrôleurs est fondamentale, d’où l’intérêt d’assurer à ces fonctionnaires des formations adéquates et diplômantes, adaptées aux métiers du Trésor dans les domaines de l’audit et du contrôle interne. L’un des volets sur lequel il y a aussi eu unanimité est celui de l’indépendance de l’auditeur,

afin que celui-ci puisse jouer pleinement son rôle. Cette indépendance est d'ailleurs inscrite parmi les recommandations phares de ce séminaire.

Sur un autre registre, cette rencontre a été aussi l'occasion de présenter aux participants les modèles français, slovène et marocain en matière d'audit et de contrôle interne. Pour le cas marocain, M. Lotfi Missoum, Chef de la Division de l'Audit et de l'Inspection, a expliqué à l'assistance que la TGR est l'une des directions les plus importantes du Ministère de l'Economie et des Finances. Elle gère tous les flux financiers de l'Etat et des collectivités territoriales et est en charge de l'exécution des recettes et des dépenses publiques. Dans ce cadre, elle assure, entre autres : le recouvrement des créances publiques, le contrôle et le paiement des dépenses publiques, dont la paie des fonctionnaires de l'Etat (environ 800 000 fonctionnaires militaires et civils, dont le personnel communal, et celui des autres organismes comme les entreprises publiques, les centres hospitaliers, les universités...), la gestion des dépôts du Trésor, la gestion des finances locales, etc. Elle gère ainsi des flux financiers considérables. A titre d'illustration, les dépenses publiques s'élèvent à plus de 310 milliards de dirhams, dont 100 milliards de dirhams au titre des salaires de la fonction publique.

245 dossiers de fraudes en 12 ans

Et pour assurer la bonne gestion des deniers publics, assure M. Lotfi, la TGR a mis en place un dispositif de contrôle à 4 composantes essentielles : la gestion des risques, le contrôle interne, l'audit interne

et l'inspection. Il a souligné que «l'audit et l'inspection de la TGR a comme périmètre 9 200 comptables publics, aussi bien au Maroc qu'au niveau des représentations diplomatiques». Et seulement au cours des 4 dernières années, plus de 1600 missions ont été réalisées par les services d'audit et d'inspection de la TGR. Ces missions sont fondamentales pour rendre compte de manière fidèle et transparente de la gestion des deniers publics.

Ainsi, selon le Chef de la Division de l'Audit et de l'Inspection au niveau de la TGR, le dispositif de contrôle mis en place a permis de mettre en lumière plusieurs cas de fraudes au cours de ces dernières années. Sur la période début 2000 à fin avril 2013, 245 dossiers de fraudes (détournement de deniers publics, falsifications, corruption, etc.) ont été détectés par les services d'audit et d'inspection de la TGR et présentés à la justice. C'est dire que ces organismes de contrôle jouent un rôle majeur dans la moralisation de l'action publique et la sauvegarde des fonds publics.

Colloque d'Abidjan (Côte d'Ivoire), 21 et 22 novembre 2013 : « la gestion financière des collectivités locales »

Si l'organisation territoriale et la place laissée aux collectivités locales varient largement en fonction des Etats, les différentes politiques de décentralisation n'ont cessé d'accroître les compétences des collectivités locales et leur poids dans la vie publique.

Néanmoins, alors que les collectivités locales bénéficient d'une autonomie de gestion leur permettant de s'inscrire pleinement dans le développement économique local, les enjeux liés à leur financement impliquent un soutien important des services du Trésor.

I) En renforçant leur autonomie, la décentralisation met davantage les collectivités locales au cœur de l'action publique et du développement économique.

L'intérêt pour les autorités locales et leur action ne cesse de s'intensifier. Le secteur public local constitue un relais majeur de l'action publique et sa part dans l'investissement public ne cesse d'augmenter.

Les décentralisations engagées dans les pays de l'AIST visent à donner aux collectivités locales les moyens de leur développement économique et de dynamiser le développement des territoires. Néanmoins, et malgré un budget propre, la faiblesse des finances locales empêche les collectivités locales de jouer pleinement ce rôle. Dès lors, la question de leur financement constitue un enjeu majeur et les projets de décentralisation menés ont prévu d'importants dispositifs de mobilisation des ressources locales et de gestion financière des collectivités.

II) Garant de son efficacité, le soutien des services du Trésor à la gestion financière locale constitue un des piliers de la décentralisation.

L'importance des enjeux financiers qui entourent l'action locale incite les administrations financières à accompagner les mouvements de décentralisation, dans la mesure où, malgré une relative autonomie d'administration, les collectivités locales ne maîtrisent pas totalement leurs ressources et restent dépendantes des dotations de l'Etat. De plus, les disparités entre les collectivités (notamment entre les grandes agglomérations et les petites communes rurales) induisent des problématiques liées à l'égalité entre les territoires dont les systèmes de gestion locale doivent tenir compte.

La question du rôle des services du Trésor dans la gestion financière locale et l'accompagnement de la décentralisation s'articule autour des leviers dont ces services disposent pour mener à bien leurs missions.

Les problématiques relatives au rôle de conseil des services du Trésor aux élus locaux pour la gestion de leurs ressources, l'analyse des risques liés aux situations budgétaires et financières des collectivités, le rôle de « comptable public » concernant le suivi de l'exécution budgétaire, la gestion de la trésorerie des collectivités ou l'information budgétaire et comptable des collectivités, la dématérialisation et les systèmes d'information constituent autant de points sur lesquels les services du Trésor sont susceptibles d'intervenir.

De même, les relations des services du Trésor avec les autres acteurs des services de l'Etat intervenant dans le contrôle ou la gestion des collectivités locales constituent une problématique importante.

Le colloque d'Abidjan permettra d'effectuer un point d'étape permettant d'évaluer l'efficacité des structures, des outils et des organisations mises en place.

Plusieurs pays membres de l'AIST exposeront la situation de leurs pays et des experts d'organisations internationales et des universitaires spécialistes en la matière apporteront un regard extérieur dans le cadre d'exposés et de tables rondes suivis de débats avec l'assistance.

TRESOR PUBLIC

L'harmonisation des systèmes comptables publics

Vincent DUSSART, Professeur à l'Université Toulouse I-Capitole

In La cohérence des finances publiques au Maroc et en France/ LGDJ - 2012

Comme l'a écrit Paul Hernu, «Le système budgétaire et comptable de l'État résultant des dispositions de la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 est dualiste car, contrairement au système moniste des collectivités locales, il ne repose pas sur une superposition des deux comptabilités budgétaire et patrimoniale ». En effet, l'article 27 de la LOLF prévoit l'existence de deux séries d'obligations comptables pour l'Etat: une comptabilité budgétaire, d'une part, et une comptabilité, dite générale, d'autre part. Il faut ajouter, mais de manière différenciée, que l'Etat doit tenir désormais une comptabilité analytique. La rédaction de cet article 27 semble ne pas mettre au même niveau les obligations de tenue de la comptabilité budgétaire et générale et celle de la comptabilité analytique qui reste embryonnaire. Il existe donc, selon la LOLF, une grande complémentarité de la comptabilité budgétaire, de la comptabilité générale (comptabilité en droits constatés) et de la comptabilité d'analyse des coûts.

En fait, la tenue d'une comptabilité de l'État a toujours été compliquée. Un point est cependant certain, la LOLF a remis les obligations comptables de l'Etat au centre des finances publiques. On peut, ici,

rappeler que les normes comptables de l'Etat étaient éparées. Il n'existait pas de vrai référentiel comptable unique. A partir de la mise en œuvre complète et définitive de la LOLF, l'Etat a commencé à procéder à une réforme comptable devenue indispensable tant le système comptable préexistant était lacunaire.

Les collectivités territoriales bénéficient quant à elles d'une superposition des règles comptables et budgétaires. En effet, comme le rappelle Luc Saïd : « le budget et la comptabilité générale n'ont pas le même objet technique. Le budget (ainsi que le compte administratif qui retrace son exécution) décrit des flux (dépenses/recettes) périodiques (traditionnellement annuels, quelquefois pluriannuels) alors que la comptabilité générale décrit l'état et l'évolution du patrimoine [...] ». Les règles budgétaires et comptables sont liées pour les collectivités territoriales comme le démontrent la lecture et l'analyse des instructions budgétaires et comptables applicables aux différentes collectivités. La présentation du budget obéira aux règles du plan comptable général qui commande globalement la présentation de la comptabilité des collectivités territoriales.

Dès lors, on le sait, très logiquement, la présentation des documents budgétaires

et comptables de l'Etat (Section 1) et des collectivités territoriales (Section 2) est fondamentalement différente. Pourtant, il semble nécessaire, à terme, d'harmoniser ou de faire converger la présentation des documents budgétaires et comptables notamment dans le cadre des lourdes contraintes financières subies par les finances publiques. Les données financières et comptables doivent, en effet, être globalisées au niveau de la comptabilité nationale pour permettre l'évaluation des données au niveau européen dans le cadre du pacte de stabilité et croissance.

Dès lors, on pourrait s'attendre à une meilleure convergence des comptabilités étatiques et locales qui n'a pas pu, pour l'instant, se réaliser réellement. La principale raison technique tient dans la difficulté de tenir, pour l'Etat, une comptabilité générale basée sur le plan comptable général et à adopter une vraie vision patrimoniale contrairement aux collectivités territoriales.

SECTION 1 - L'HARMONISATION INTERNE DES NOUVELLES OBLIGATIONS COMPTABLES DE L'ETAT

L'article 27 du chapitre V du titre II de la LOLF institue donc une triple obligation comptable qu'il convient de préciser ici rapidement.

1. Une comptabilité budgétaire renouvelée

Cette première forme de comptabilité était parfois appelée «comptabilité de caisse» avant l'entrée en vigueur de la LOLF. Elle a pour principal objectif de

décrire et donc de suivre systématiquement les opérations de paiement des dépenses ou d'encaissement des recettes publiques. C'est l'article 28 de la LO LF qui en précise les exigences et les principes de comptabilisation.

Cette comptabilité permet de suivre la situation des opérations budgétaires réalisées: dépenses payées et recettes encaissées. Les décideurs publics ont ainsi la possibilité de connaître immédiatement la situation de la caisse de l'Etat. A cette comptabilité budgétaire principale s'ajoute une comptabilité retraçant les engagements permettant de mesurer l'utilisation des crédits ouverts par les lois de finances.

L'ensemble des normes budgétaires applicables a été inscrit dans un référentiel de comptabilité budgétaire ce qui constitue une innovation par rapport à la période antérieure à la LOLF. Il y est d'abord rappelé que la comptabilité budgétaire est soumise aux principes traditionnels des finances publiques. L'article 28 de la LOLF impose d'ailleurs de respecter le principe d'annualité budgétaire tant pour les recettes que pour les dépenses. L'exercice ne peut s'étendre que sur une année civile. La LOLF confère à l'autorisation parlementaire une portée strictement annuelle, même si l'engagement lui-même peut couvrir une obligation juridique qui s'étend sur plusieurs années. Les premières doivent, dans ce cadre, être prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par les comptables publics. Les secondes seront

prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles doivent être payées par les comptables publics assignataires. De plus, toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance. Il existait depuis 2007, par exception, l'existence d'une période complémentaire. Cependant à compter de la fin de gestion 2011, cette facilité n'existe plus tant en dépenses qu'en recettes. Le logiciel de comptabilisation Chorus n'acceptera donc plus les dépassements au delà du 31 décembre de l'année. Les comptables publics ne pourront plus disposer de délais supplémentaires au début de l'année budgétaire suivante.

Afin d'obéir au principe d'unité, toutes les recettes et toutes les dépenses sont inscrites à un compte unique, intitulé budget général. Le principe d'universalité est intimement lié à ce principe d'unité. Ainsi, la règle de non-affectation des recettes à des dépenses, hormis les cas prévus par la LOLF (budgets annexes, comptes spéciaux, procédures du fonds de concours et attribution de produits et du rétablissement de crédits), s'applique aux opérations budgétaires. De plus, la loi de finances doit retracer l'ensemble des ressources et des charges budgétaires sans contraction entre elles. Il faut ajouter l'obligation de respecter les principes de spécialité et de sincérité budgétaires.

Comme le précise le référentiel, « la présentation de la comptabilité budgétaire est déterminée par la structure du budget dont elle doit retracer l'exécution ». Ainsi, les articles 8 et 9 de la

LOLF prévoient que les crédits sont désormais constitués d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP). De plus, les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts, sous réserve des exceptions de l'article 10 de la LOLF. Dès lors, le suivi de la consommation des crédits implique une comptabilisation spécifique des autorisations d'engagement, alors même qu'elle n'est pas évoquée dans la loi organique.

Les documents de comptabilité budgétaire doivent respecter une présentation identique à celle des lois de finances votées afin de permettre une exploitation optimale des informations obtenues. Cette comptabilité est donc présentée à la fois par titres et catégories et par missions, programmes et actions pour ce qui concerne les données relatives aux consommations de crédits. Les résultats présentés selon cette grille doivent aussi figurer dans les rapports annuels de performance (RAP).

Il faut enfin préciser ici que, contrairement à la comptabilité générale, il n'existe pas encore véritablement de référentiel international de comptabilité budgétaire. La normalisation internationale est donc très limitée et reste donc d'origine purement nationale. Il apparaît que seule la comptabilité de caisse stricto sensu a fait l'objet de normes internationales de référence.

2. Une nouvelle comptabilité générale de l'Etat

L'une des innovations majeures de la LOLF a été d'initier une réforme comptable de vaste ampleur qui a surtout concerné la comptabilité générale. L'article 30 de la LOLF dispose ainsi: « La comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. 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. Elles sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances. Cet avis est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et publié ».

Les normes comptables générales s'inspirent de trois séries de règles, comme le précise le cadre conceptuel présenté au début du recueil des normes comptables de l'Etat. Ces normes se réfèrent, en raison de la normalisation comptable internationale, à trois standards en phase de convergence: le plan comptable général et les règlements du comité de la réglementation comptable, transformé en autorité des normes comptables par l'ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009, en vigueur en France; le référentiel de l'International Accounting Standards Board (IASB) et celui

de l'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), qui a succédé au comité secteur public de l'International Federation of Accountants Committee (IFAC).

C'est une comptabilité parfois dite « d'exercice » ou « de droits constatés », Il est également fréquent de constater ses similitudes avec la comptabilité d'entreprise en raison de l'alinéa 2 de l'article 30 de la LOLF. Les principes fondamentaux de cette comptabilité tiennent donc dans ce que les droits et obligations devront être constatés dès leur naissance au moment où il devient possible de les évaluer, et ce indépendamment des dates de paiement. Les droits et obligations doivent être rattachés à l'exercice au cours duquel ils sont survenus.

L'ensemble des règles comptables a été précisé dans un arrêté du 21 mai 2004 modifié portant recueil des normes comptables de l'Etat. Ce dernier est régulièrement mis à jour par le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) sous forme d'un avis au ministre du Budget et des Comptes publics. Cette institution a succédé au Comité des normes de comptabilité publiques. Elle a une compétence qui s'étend à l'élaboration des normes comptables de toutes les institutions publiques financées majoritairement par des prélèvements obligatoires.

A - De nouveaux états financiers pour l'État

Les règles de la comptabilité générale obligent l'État à présenter, chaque année, un bilan, un compte de résultat, un tableau des flux et une annexe présentant un certain nombre d'informations à caractère patrimonial.

1- Le bilan de l'État

Le bilan comptable d'une institution publique est parfois comparé à une photographie présentant le patrimoine à un instant donné. Il permet de connaître la situation financière nette de l'Etat en formalisant la différence entre le passif et l'actif.

Le bilan de l'Etat est présenté sous la forme d'un « tableau de la situation nette ».

La capacité de percevoir l'impôt n'y est pas intégrée bien qu'elle constitue un actif incorporel de l'Etat. L'existence d'une situation nette négative ne signifie pas forcément une destruction de richesses comme pour une entreprise privée, pas plus qu'une situation positive n'aboutit à une création de valeur. Un déséquilibre inscrit au bilan de l'Etat est causé, en réalité, par la mise en œuvre de ses missions de service public qui font ainsi l'objet d'un traitement comptable particulier.

2- Le compte de résultat

Le compte de résultat est un tableau à trois composantes qui permet de mesurer l'activité au cours d'un exercice donné. Il

retrace les différentes charges et les produits d'un exercice comptable. Il produit un résultat qui peut être déficitaire ou bénéficiaire. Il permet l'analyse des variations du bilan d'une année à l'autre. Cependant, le résultat produit ne signifiera pas, pour l'Etat, non plus une création ou une destruction de valeurs.

En conséquence, le compte de résultat de l'État est présenté en trois tableaux :

- Un tableau des charges nettes ;
- Un tableau des produits régaliens nets;
- Un tableau de détermination du solde des opérations de l'exercice.

3- Le tableau des flux de trésorerie

Ce tableau présente les différentes entrées et sorties de trésorerie. Elles sont rangées en trois catégories: les flux de trésorerie liés à l'activité, les flux de trésorerie liés aux opérations d'investissement et les flux de trésorerie liés aux opérations de financement.

4- L'annexe

Ce document important (près de 200 pages) donne l'ensemble des informations utiles à la compréhension et à l'utilisation des différents états financiers étatiques. Il comprend notamment l'explicitation et le chiffrage des engagements hors bilan qui sont importants en raison de la spécificité des normes comptables de l'Etat. On y trouve ainsi l'évaluation des engagements de retraite des fonctionnaires ainsi que les

besoins de financement des régimes spéciaux subventionnés par l'État. Cette annexe permet de mieux comprendre les données comptables de l'Etat.

B - Des principes comptables pour l'État

La loi organique mentionne en son article 27 les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle. Le principe de régularité énonce que la comptabilité est conforme aux règles et procédures en vigueur comme le précise l'article 120-2 du plan comptable général. En application de ce même article, « les règles et procédures en vigueur doivent être appliquées de manière à traduire avec sincérité la connaissance que les responsables de l'établissement des comptes ont de la réalité et de l'importance relative des événements enregistrés ».

La règle de l'image fidèle n'est pas réellement un principe. Comme le précise le Recueil des normes comptables: « lorsque l'application d'une prescription comptable ne suffit pas à donner une image fidèle, des informations complémentaires doivent être fournies dans l'annexe. De plus, si dans un cas exceptionnel, l'application d'une règle se révèle impropre à donner une image fidèle, il doit être dérogé à cette règle, cette dérogation devant être mentionnée et motivée dans l'annexe avec l'indication de son effet sur les comptes ».

Des principes concernent le temps et la durée de la gestion comptable: le principe de spécialisation des exercices est lié au concept même de l'exercice comptable de

l'Etat. Il oblige à rattacher à chaque exercice les charges et les produits qui le concernent effectivement et ceux-là seulement. En application du principe de continuité d'exploitation l'État continuera d'exercer ses activités dans un avenir prévisible. Pour compléter cette idée, le principe de permanence des méthodes permet de s'assurer des informations comptables au cours des périodes successives. Il est précisé dans le Recueil des normes comptables que « cette permanence est nécessaire à l'établissement de comparaisons entre exercices, de mesures d'évolution tendancielle, comme aux analyses de performance. Les modifications de conventions et de méthodes comptables ne doivent intervenir que si elles contribuent à une présentation plus fidèle des états financiers. Toute modification ayant une incidence importante sur le résultat doit être explicitée dans les notes annexes».

Enfin, le principe de bonne information oblige les différents états comptables à être intelligibles, pertinents et surtout fiables ce qui n'est pas une précaution inutile.

En principe, la définition du périmètre comptable est liée à l'existence d'une personnalité juridique. Dès lors, le périmètre comptable de l'Etat inclut tous les services, établissements ou institutions dépourvus de personnalité juridique. On y comprendra donc également les comptes spéciaux et les budgets annexes. Les entités comprises dans le périmètre peuvent tenir des comptabilités spéciales qui viendront alimenter la comptabilité

générale à la condition naturellement que les principes de comptabilisation soient identiques. L'ensemble des comptabilités des entités comprises dans ce périmètre compose les « comptes individuels » de l'Etat. Pour obtenir une image plus complète, il faut produire des comptes consolidés et/ou des comptes combinés. Il apparaît donc nécessaire pour l'Etat de pouvoir produire des comptes consolidés permettant une approche dynamique des données comptables.

La comptabilité générale doit donc fournir des informations utiles pour l'élaboration du budget et la compréhension de l'exécution du budget par les différents acteurs et, notamment les parlementaires.

3. La comptabilité d'analyse des coûts appliquée à l'Etat

Cette nouvelle obligation comptable posée à l'article 27 de la LOLF s'inscrit dans le mouvement général de 2001 d'amélioration de la gestion publique. Elle doit être distinguée de la comptabilité analytique des entreprises privées. Cette troisième forme de comptabilité doit permettre de mesurer le coût réel de chaque politique publique. Elle permet d'apporter aux parlementaires une meilleure information en analysant les résultats de gestion, en permettant d'ajuster les prévisions, et en mettant en évidence les éléments nécessaires à la mesure de la performance et à la justification des crédits. La comptabilité d'analyse des coûts peut également constituer une aide à la décision pour les gestionnaires publics. Cette analyse des coûts consiste à analyser les données

chiffrées en regroupant les charges relatives à un produit, une action ou une activité étatique.

Cette analyse des coûts est établie à partir d'informations contenues dans la comptabilité générale. Ces informations doivent être analysées par des spécialistes du contrôle de gestion financière.

Cette nouvelle obligation comptable décrite à l'article 27 alinéas 2 pourrait être un excellent indicateur des objectifs fondamentaux de la LOLF relatifs à la nouvelle gestion publique cependant, elle n'a pas encore donné sa pleine mesure et reste à construire réellement.

4. L'harmonisation conceptuelle nécessaire de ces comptabilités

L'articulation entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale est un objectif important pour la gestion financière de l'Etat; sachant, comme nous le verrons, que les collectivités territoriales ont un schéma comptable largement harmonisé.

Les évolutions récentes tendent à faire converger les différents systèmes vers une meilleure intégration. Même si la comptabilité budgétaire garde ses caractéristiques propres, elle doit se rapprocher des restitutions comptables que fournit la comptabilité générale.

À cet effet, il a fallu refondre totalement les systèmes d'information financière. Le logiciel Chorus a été mis en place à cet effet. La Cour des comptes dans son rapport de certification des comptes de l'exercice 2008 avait fortement critiqué la

faiblesse des systèmes d'information financière: «A la clôture de l'exercice 2008, les systèmes d'information financière et comptable de l'Etat demeurent morcelés, avec plus de 350 applications référencées par l'agence pour l'informatique financière de l'Etat. Ils restent caractérisés par leur faible adaptation aux contraintes de la tenue de la comptabilité générale. Les efforts de fragilisation déployés depuis 2006 ne permettent toujours pas à la Cour de conclure à la réduction à un niveau acceptable des risques inhérents à ces systèmes, ni à leur suffisante adaptabilité». Chorus est donc un logiciel intégré qui a pour ambition de permettre la tenue des documents comptables de toutes les administrations en, intégrant l'ensemble des processus opérationnels financiers et comptables de l'Etat. A terme, il unifiera informatiquement la tenue des comptes des différentes administrations. Il s'agit du meilleur instrument de convergence des trois comptabilités puisque Chorus les intègre techniquement. En revanche la mise en œuvre technique par les agents reste problématique ...

Le système comptable de l'État est donc complexe mais reste encore en devenir avec la mise en œuvre de la comptabilité d'analyse des coûts. Pour les collectivités territoriales les problématiques sont très différentes.

SECTION 2- LE SYSTEME COMPTABLE « MONISTE» DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Repères N° 37/ TRESOR PUBLIC

Pour les collectivités territoriales les problématiques comptables apparaissent bien différentes. En effet, « contrairement à l'Etat, le système des collectivités territoriales s'appuie sur un référentiel unique de règles budgétaires et de normes comptables».

Le système comptable est contenu dans diverses instructions budgétaires et comptables ayant valeur réglementaire. L'instruction budgétaire et comptable M14 est sans doute la plus connue. Les principes budgétaires et les concepts comptables locaux se sont rapprochés à partir de la fin du XIXe siècle. Après une évolution historique complexe, c'est la loi n 94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales et l'ordonnance du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités locales qui ont fixé le cadre comptable actuel. La modernisation de ces règles a bien sûr été nécessitée par les grandes lois de décentralisation de 1982 et 1983 en raison du transfert massif de compétences au niveau local. Ces transferts se sont d'ailleurs poursuivis à la suite de la réforme constitutionnelle de mars 2003.

Le cadre budgétaire et comptable a, en grande partie, été aligné sur le plan comptable général (PCG) de 1982 rénové en 1999, après un important travail de concertation et surtout d'expérimentation. Les instructions budgétaires les plus importantes sont l'instruction budgétaire et comptable M14 (arrêté du 27 décembre 2005) qui

DRNC /DEJRG / SD

concerne les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, l'instruction M52 qui concerne les départements (arrêté 21 octobre 2003) et l'instruction M71 pour les régions (arrêté du 23 décembre 2008). Ces instructions de plusieurs centaines de pages restent d'un abord complexe pour l'ensemble des élus locaux chargés de la gestion des collectivités territoriales. Un important travail de simplification de certaine procédure budgétaire et comptable a donc été mené. L'amélioration de la lisibilité des documents budgétaires a également fait l'objet de réflexions des différents acteurs de la gestion locale.

Le contenu des instructions budgétaires et comptables est fondé à la fois sur le respect du droit budgétaire local et ses principes fondamentaux mais aussi sur le respect global des prescriptions du plan comptable général.

Le principe de sincérité implique une évaluation correcte de l'ensemble des charges et des produits. Il oblige la collectivité à traduire la totalité de ses engagements afin de ne pas fausser les résultats à la clôture de l'exercice. Le principe de prudence peut être défini comme l'appréciation raisonnable des faits dans le but d'éviter les risques de transfert sur l'avenir d'incertitudes présentes, ces dernières étant susceptibles de grever le patrimoine ou l'équilibre de gestion de la collectivité concernée. Ce principe oblige donc toutes les collectivités de plus de 3 500 habitants à amortir leurs immobilisations et toutes

les collectivités à constituer des provisions.

Le respect du principe budgétaire d'annualité a eu pour conséquence la mise en œuvre du principe comptable d'indépendance des exercices qui oblige à rattacher les charges et les produits à l'exercice auquel ils se rapportent. Cette obligation concerne seulement la section de fonctionnement. En effet, en section d'investissement les crédits engagés non mandatés à la fin de l'exercice constituent des restes à réaliser repris dans l'exercice suivant. Ce principe permet d'asseoir la règle de sincérité budgétaire pour les collectivités territoriales et d'avoir également une vision plus claire des investissements réalisés par les collectivités.

Les différentes instructions comptables ont mis en place une nomenclature fonctionnelle qui constitue un instrument d'information essentiel destiné à faire apparaître, par activité, les recettes et les dépenses d'une collectivité. Ainsi a été rendue possible une nouvelle approche de la gestion publique locale. Les documents de synthèse comptable contribuent à une meilleure compréhension des comptes des collectivités territoriales. Les documents budgétaires contiennent des informations plus précises et détaillées qui permettent d'améliorer la démocratie budgétaire locale.

La mise en œuvre des nouvelles règles comptables a permis de donner des informations plus précises et plus complètes sur l'ensemble des actions entreprises par les différentes collectivités

territoriales. L'introduction de ces diverses techniques démontre les possibilités de convergence de la comptabilité publique locale vers le plan comptable général et l'intégration d'une gestion moderne des finances locales.

SECTION 3- HARMONISATION ET CONVERGENCE DES SYSTEMES COMPTABLES DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Même si les comptes des collectivités territoriales et de l'État doivent être repris en comptabilité nationale. On doit constater des divergences persistantes entre les systèmes comptables publics étatiques et locaux. Pourtant, on aurait pu croire que la globalisation des finances publiques aurait changé les choses. Le respect du pacte de stabilité et de croissance est mesuré par des données issues de la comptabilité nationale. L'exemple grec a récemment montré que les statistiques publiques pouvaient être entachées d'insincérité avec des conséquences gravissimes pour l'Union économique et monétaire. L'articulation du budget et de la comptabilité générale et budgétaire avec la comptabilité nationale est donc particulièrement complexe.

On le sait, le budget est voté selon une logique d'autorisations et de prévisions (estimation des recettes en particulier). Pour les dépenses, cette autorisation porte à la fois sur l'engagement de la dépense et sur son paiement. La logique est similaire pour les recettes. La comptabilité budgétaire permet normalement de les retracer. Cependant,

cette approche ne peut être suffisante pour la comptabilité nationale. Cette dernière est construite sur la base de référentiels européens et ne peut donc s'appuyer sur les seuls résultats produits par la comptabilité budgétaire.

Il faut ici rappeler que seule la comptabilité nationale permet d'embrasser l'ensemble des finances publiques de l'Etat. Plusieurs agrégats décrivent les comptes nationaux publics: les administrations publiques centrales (APUC), à savoir l'Etat et des organismes divers, d'administration centrale (ODAC) composés principalement des opérateurs de l'Etat; les administrations publiques locales (APUL) : régions, départements, communes et organismes divers du secteur local; les administrations de sécurité sociale (ASSO).

Les principes généraux de cette comptabilité se réfèrent explicitement à la comptabilité générale. L'Etat a donc essayé de rapprocher au maximum celle-ci de la comptabilité nationale. Le Recueil des normes comptables pose d'ailleurs le principe de cette harmonisation des systèmes de comptabilité nationale et de comptabilité générale: « Cette cohérence doit se vérifier au plan conceptuel et au plan quantitatif. Cela signifie d'abord que des concepts ou des règles comptables réputés identiques dans les deux systèmes doivent avoir rigoureusement les mêmes définitions et aboutir aux mêmes résultats; cela signifie ensuite que les notions et règles différentes doivent être identifiées et justifiées; cela signifie enfin que les écarts entre les résultats doivent

être, chaque année, explicités, mesurés et présentés dans un tableau de passage».

La contrainte d'équilibre budgétaire est variable selon les entités publiques. Elle est une obligation juridique pour les collectivités territoriales. Elle ne l'est pas pour l'Etat. Ceci n'est pas sans conséquences sur la présentation des documents comptables et budgétaires.

Ainsi les débats récents sur l'adoption d'une «règle d'or» pour la France ont montré la difficulté de pouvoir aborder les documents budgétaires en toute connaissance de cause. Pour les collectivités territoriales, la règle d'or ne signifie pas seulement l'équilibre des budgets locaux mais aussi la limitation du recours à l'emprunt aux dépenses d'investissement. La présentation en deux sections permet l'application optimale de cet aspect de la règle d'or appliquée aux finances locales. En revanche, il est parfois très difficile pour les parlementaires et les différents acteurs d'examiner les dépenses d'investissement étatiques et surtout d'en suivre l'emploi. Certes, les comptes sont présentés de manière accessoire sous la forme d'un tableau fonctionnement-investissement à titre d'information, mais l'on peut se demander si cela est suffisant.

Il existe des obstacles majeurs à une valorisation des documents comptables. Ainsi par exemple, la notion même d'investissement est difficile à appréhender: doit-elle être réduite à des constructions immobilières et d'infrastructures ? Ainsi comment prendre en compte les dépenses d'éducation ? Il faudrait, sans doute, aller au delà d'une

stricte vision comptable (générale ou budgétaire).

CONCLUSION

Il apparaît finalement, que le système budgétaro-comptable est cohérent au regard du rôle et de la place des personnes juridiques concernées dans le système constitutionnel et administratif français même s'il est divergent. Les comptabilités ne devraient cependant pas être conçues comme une fin en soi comme elles semblent l'être parfois. Elles doivent rester un outil au service de la (bonne) gestion financière. En ce sens, il est souhaitable que la comptabilité d'analyse des coûts puisse prendre l'essor qu'elle mérite. Il est nécessaire, dès lors, de redonner un sens politique aux innombrables données comptables produites chaque année.

TRESOR PUBLIC

Souplesse des comptables et des juristes, subjectivité du concept de profit: les leçons de l'histoire de la comptabilité de Louis XIV aux IFRS

Jacques Richard, Professeur à l'Université Paris-Dauphine, Expert-comptable
GFP / Juin 2013

Les comptables d'entreprises passent souvent pour des individus rigoureux sinon rigides armés d'une discipline minutieuse qui ne tolère aucun écart par rapport à des règles immuables et naturelles de calcul du profit des firmes. Certes, de récents scandales comme celui de l'affaire Enron ou des crises comme celle des subprimes ont pu ternir quelque peu l'image rassurante et sérieuse de ce corps de métier mais, au delà de quelques problèmes résultant soit de la turpitude de firmes véreuses ou de l'inadéquation de certaines normes trop laxistes, la doxa générale est qu'il y a une conception objective et unique du calcul du profit des firmes et que les comptables donnent une représentation fidèle de ce profit. Dans le débat politique actuel cette prémisse est un argument fondamental pour tous les courants qui opposent la dure réalité des « faits économiques » aux rêveries de leurs adversaires qui voudraient changer le monde au nom d'invocations éthiques ou écologiques. Cet article a pour but de montrer que, si l'on considère les enseignements de l'histoire de l'évolution du droit comptable, rien n'est plus faux que cette croyance en l'immutabilité et l'objectivité des règles de la détermination du profit des firmes et donc, par extension, de l'existence de lois

économiques neutres. On va montrer que le concept de profit *évolue constamment* sous la pression des forces sociales et se révèle comme un concept *subjectif*, c'est-à-dire un concept qui dépend d'un sujet qui a le pouvoir et qui dicte sa conception de l'économie. Pour ce faire nous suivrons un ordre chronologique et nous décrirons les principales étapes de l'évolution du droit comptable français en commençant avec le siècle de Louis le Grand.

1^{ère} phase - L'ordonnance royale de 1673 et son commentaire par Jacques Savary : déjà une hésitation entre deux concepts de profit

En 1673, une ordonnance sur le commerce publiée à l'initiative de Colbert, prévoit en son article 8 du Titre 3 que « seront ... tenus tous les marchands de faire inventaire sous leur seing de tous leurs effets mobiliers et immobiliers et de leurs dettes actives et passives ». Mais cette première réglementation mondiale du calcul du profit ne prévoit pas de règles d'évaluation précises. Heureusement, son principal auteur, le juriste et homme d'affaires Jacques Savary en donne les éléments dans son fameux livre sur le « parfait négociant ». Il semble qu'il

préconise deux types d'évaluation des actifs et des profits des capitalistes marchands (peut-être sous l'influence des hésitations de la pratique de l'époque et du fait de sa double activité). Une évaluation de leurs stocks de marchandises à leur coût d'entrée ce qui leur permettra de « tirer » leur profit d'exploitation lors de la vente de ces marchandises et une évaluation des actifs au sens large (comprenant les immeubles en terme de valeur de marché individuelle) pour connaître la valeur de revente du patrimoine et vérifier le degré de couverture des dettes. Selon cette interprétation, Savary aurait compris à l'époque qu'un seul concept de profit était insuffisant et qu'il fallait distinguer le profit pour la mesure des performances et le profit dans le cadre d'une gestion prudente pour parer aux faillites. Mais son ingénieux double système n'allait pas être retenu.

2^{ème} phase – Le Code de Commerce de 1807 et l'instruction administrative de 1817-1818 pour la régulation des Sociétés Anonymes : la comptabilité statique pure

Les juristes napoléoniens dominant maintenant la scène. Armés de leur connaissance du droit romain, ils privilégient une doctrine, une jurisprudence et une législation adaptées à un contexte de faillite, de morale anti-dettes et de méfiance à l'égard des Sociétés Anonymes. Ils imposent que pour fonder ces sociétés anonymes il faut une autorisation et une souscription immédiate du capital. Le type de

comptabilité qui découle de leur doctrine est très pessimiste et ne retient que le deuxième type de bilan de Savary: c'est une sorte de comptabilité basée sur ce qu'on appellerait aujourd'hui des stress tests. Son but est de vérifier le degré de couverture des dettes par les actifs dans un contexte de liquidation fictive de la firme. Les biens de cette dernière sont pris *un à un* et évalués selon des valeurs de liquidation approchées (ce qui fera dire aux allemands qu'on a affaire à une comptabilité « statique » - du latin stare s'arrêter-). Il s'agit donc de prix de marché, c'est à dire, ce qui pourrait paraître étonnant pour ceux qui ne connaissent pas l'histoire, d'une sorte de valorisation en juste valeur (ce terme est d'ailleurs utilisé par ces juristes). De façon beaucoup plus rationnelle que les IFRS, ces prix de marché sont appliqués à tous les biens et les plus-values potentielles ainsi que les moins-values qui en découlent sont toutes prises en compte selon un principe de neutralité. Les conséquences de ce système comptable sont « dramatiques » en ce qui concerne le résultat des firmes au début de leurs investissements, car nombre d'entre eux (notamment incorporels mais aussi corporels), qui n'ont pas de valeur de marché ou une valeur de revente très faible du fait de leur spécificité, doivent passer en perte immédiatement ou très rapidement sous peine de sanction. Ainsi un arrêt du Tribunal de Paris en 1858 précise qu'il y a distribution de dividendes fictifs si des frais de constitution sont portés à l'actif du bilan.

Le contrôle de cette gestion prudente est organisé un peu plus tard par l'instruction administrative de 1817- 1818 pour la régulation des Sociétés Anonymes. La

mise en application de cette instruction est effectuée sous la direction des Mines sous couvert du Conseil d'État. Ce dernier institue d'abord le principe de fixité du capital social avec interdiction de distribution de dividendes si le capital social est entamé et dissolution obligatoire de la société en cas de perte entre 1/3 et 1/4 du capital. Il institue également une mise en réserve obligatoire des bénéfices. La France, à l'époque, est en avance dans le monde et va dicter ces considérations prudentes à l'ensemble de l'Europe. L'objectif est de protéger le public et les capitalistes contre eux-mêmes et d'assurer la continuité de l'exploitation avec un fonds de roulement suffisant; d'où une compréhension à l'égard du sur-amortissement des actifs.

Tous ces textes des juristes napoléoniens et de leurs émules posent une *question fondamentale*: comment les firmes capitalistes de l'époque peuvent-elles supporter un tel système qui débouche sur des pertes initiales importantes, rejette les profits vers le futur et impose un capital minimum? Il faut comprendre qu'en ce temps là il ya surtout des Sociétés en Commandite par Actions dirigées par des entrepreneurs-managers qui ont une vision à long terme et sont responsable sans limites de leurs dettes y compris sur leurs biens propres. Ces entrepreneurs, à la différence de leurs confrères modernes, n'ont que très rarement des dettes importantes (Saint-Gobain n'a pratiquement pas de dette sur toute la période, jusqu'en 1930) : l'endettement est considéré non seulement comme dangereux, mais immoral. La priorité, pour eux c'est l'autofinancement -le mode de financement ultra dominant au 19ème

Repères N° 37/ TRESOR PUBLIC

siècle- et la lutte contre les actionnaires qui veulent des dividendes à court terme. Il y a en conséquence une alliance entre ces entrepreneurs et les créanciers, contre les actionnaires rentiers. Des lors, les bilans de liquidation proposés par les juristes napoléoniens sont une *aubaine* pour eux, puisqu'ils favorisent l'autofinancement. Certaines citations de directeurs financiers de l'époque sont édifiantes et pourraient être méditées par les financiers et les hommes politiques actuels: « L'amortissement charge le présent, mais il assure, libère et prépare l'avenir. » « L'emprunt peut être plus favorable aux jouissances du jour, mais il menace la sécurité et enchaîne la liberté du lendemain. »

3^{ème} phase – L'affaire Mirès, 1862 et la comptabilité statique prudente

Il s'agit d'un scandale financier dans une société d'un type spécial -une SA offrant une responsabilité limitée aux capitalistes propriétaires- marqué par une distribution de dividendes sur la base de bénéfices potentiels. Ce cas pose un nouveau problème aux juristes « statiques » : comment répéter les dividendes qui ont été distribués sur la base de plus values potentielles dans des sociétés caractérisées par une responsabilité limitée des capitalistes? L'ancienne neutralité, avec une comptabilisation paritaire de l'ensemble des pertes et profits potentiels, était logique à une époque où dominait le principe de la responsabilité illimitée et où pouvait s'exercer la répétition des dividendes fictifs. Mais avec les nouvelles sociétés qui admettent « l'irresponsabilité des capitalistes» ce système ne tient plus. Cela va conduire les juristes français à énoncer

DRNC /DEJRG / SD

un nouveau principe qui va demeurer la base de tout l'édifice comptable mondial jusqu'aux IFRS: le fameux principe de prudence, au sens européen continental de terme. Selon ce principe, on ne pourra plus comptabiliser des bénéfices potentiels mais on continuera à enregistrer les pertes potentielles: les juristes du 19^{ème} siècle ont donc été contraints de recourir à ce biais du fait de l'évolution du capitalisme vers des sociétés à responsabilité limitée: ils ont donc répondu à un biais sociétal par un biais comptable! Désormais place aux principes de prudence et de réalisation. Comme le fameux procureur Dupin l'énonce: « On ne distribue pas des espérances, mais des écus!» Le principe de prudence, si décrié aujourd'hui, est donc né comme un antidote à l'éclosion des sociétés à responsabilité limitée.

4^{ème} phase - 1876-1900 : nouveau contexte économique, besoins croissants en capitaux et éclosion de la comptabilité en valeur coût

L'appel aux petits actionnaires devient de plus en plus important surtout avec la loi de 1867 sur les sociétés par actions qui permet une systématisation du principe de la responsabilité limitée. Elle prévoit aussi la suppression de l'autorisation administrative pour ce type de société. Cependant, elle confirme le principe de fixité du capital nominal et l'obligation de constituer une réserve légale; par ailleurs toute distribution de dividendes doit reposer sur un inventaire qui démontre la conservation du capital (l'article 9 du Code de commerce stipule que le bilan doit être exact et sincère). Selon la jurisprudence,

l'inventaire doit ramener les actifs à leur juste valeur de marché. Enfin, en 1870, un arrêt reconnaît que l'absence d'amortissement est une cause de distribution de dividendes fictifs.

Jusque vers 1870 on reste donc dans le contexte de la comptabilité statique révisée dans un sens prudentiel. Mais les petits actionnaires, de plus en plus sollicités, deviennent aussi de plus en plus revendicatifs et réclament des dividendes immédiats et réguliers. Ils dénoncent les principes de la comptabilité « statique », notamment les amortissements exceptionnels qui grèvent les bénéfices et le système de la juste valeur qui fait fluctuer les résultats. Pour tenir compte de leurs intérêts les juristes « modernes » de l'époque proposent alors une nouvelle théorie comptable fondée sur le système du coût historique. En Allemagne, une loi de 1884, qui entérine cette option, va influencer toute l'Europe. Cette loi institue un compromis historique entre les capitalistes entrepreneurs et les petits actionnaires qui sont de plus en plus virulents. Pour les actifs fixes non destinés à la vente mais à l'usage, elle substitue au principe de la liquidation fictive celui de la continuité: c'est le fameux « going concern » des Anglo-Saxons, qui apparaît sous le vocable de comptabilité « dynamique » en Allemagne. Grâce à cette invention et la suppression concomitante de la règle de l'évaluation au plus bas du coût du marché il sera désormais possible de distribuer des dividendes plus réguliers nonobstant la fluctuation du prix des actifs longs. Mais, en contrepartie, les petits actionnaires devront respecter les principes de réalisation (comptabilisation uniquement des bénéfices correspondants aux ventes réelles) et d'amortissement

systématique et planifié des actifs fixes (répartition d'un coût sur la période d'usage de ces actifs). Seuls les actifs circulants continueront, selon les règles antérieures, à être évalués selon le principe du plus bas du coût du marché. Le passage au système du coût historique a donc été une affaire de dividendes. Il est le résultat d'une lutte sociale ouverte entre nouveaux capitalistes et créanciers à coups de théories comptables, avec une forte influence des juristes allemands sur l'élite comptable européenne.

5^{ème} phase – 1900-1914 : exacerbation du conflit entre petits actionnaires et entrepreneurs

Malgré la nouvelle donne comptable nombre d'entrepreneurs continuent leurs pratiques statiques D'où des pétitions de petits actionnaires et l'émoi de certains juristes qui sont de plus en plus nombreux à prendre leur défense. Sous leur influence un arrêt du tribunal de La Seine de 1914 demande un calcul aussi exact que possible des amortissements.

6^{ème} phase- Après 1914 : entrée en jeu du fisc

Le fisc, un nouvel acteur fondamental sur la scène comptable, veut maintenir sa source de revenus et en toute logique, affirme, par une instruction générale de 1928, sa préférence pour le système du coût historique. Il donne aussi la priorité à l'amortissement planifié des actifs fixes (répartition de leur coût sur la période d'usage). Il témoigne sa méfiance à l'égard des autres amortissements en demandant une justification pour les amortissements non planifiés. Ce choix du fisc en faveur du

coût historique pur (sans les manipulations fiscales que l'on connaît après 1945 dans un contexte keynésien) va jouer un rôle fondamental.

7^{ème} phase – Le compromis final (avant 1914)

Ce compromis intervient avant la Seconde Guerre mondiale, avec le délit de distribution de bilan inexact et l'interdiction de distribuer des dividendes sur la base de réserves sans autorisation de l'assemblée générale. Ces deux mesures, associées à l'obligation de passer un amortissement planifié systématique, assurent tout à la fois une régularité des dividendes (pour les actionnaires pressés) et une protection et une conservation du capital au sens large, c'est-à-dire en fait des capitaux propres, pour les entrepreneurs soucieux du long terme.

Ainsi le système qui a été implanté avant la Seconde Guerre mondiale assure non seulement une protection des créanciers, mais aussi des actionnaires eux-mêmes, contre leur tendance « court-termite ». L'objectif général est que le capitalisme maintienne ses capitaux propres constants ce qui entraîne un principe majeur de la relation capital/résultat: ce dernier ne peut être consommé que si le premier est conservé. Quatre autres principes dérivent de ces principes de base :

- Le principe de fixité du capital;
- Le principe d'amortissement régulier et systématique des actifs immobilisés;
- Le principe de réalisation;
- Le principe d'imparité, c'est-à-dire de la prudence au sens de la comptabilisation obligatoire des pertes potentielles.

Ce système du coût historique mâtiné de prudence présente une cohérence dans le contexte de la responsabilité limitée des capitalistes. Si on le compare avec celui de la période précédente (qui reposait sur une liquidation fictive de la firme) il est certes moins prudent puisqu'il se base sur la continuité de la firme (et non de sa faillite), mais il reste largement prudent du fait de l'accent mis sur la conservation du capital et l'impossibilité d'enregistrer des bénéfices potentiels comme cela paraît normal pour toute comptabilité qui sert à décider du montant des bénéfices distribués. Ce sont donc ces juristes et ces comptables du 19^{ème} et du début du 20^{ème} siècle, si décriés de nos jours, qui ont inventé des principes fondamentaux comme celui du coût historique et de l'amortissement systématique principes que les économistes -surtout les économistes néo-classiques et les financiers qui s'en inspirent- n'ont jamais vraiment reconnus, voire connus. Ces principes, une fois purifiés des scories fiscales dues à une main mise du fisc sur la comptabilité, auraient pu et dû constituer la base d'une normalisation internationale incontestée. Mais c'était sans compter les nouveaux appétits des capitalistes financiers.

8^{ème} phase- L'émergence du capitalisme financier et la révolution IFRS

Les historiens de l'économie ont montré que vers les années 1970-80 les grandes multinationales, dans un contexte de pressions de plus en plus fortes de leurs actionnaires pour plus de profits à court terme, ont mené, avec l'appui de leurs soutiens économiques, éducatifs et

politiques, une grande bataille pour détruire les entraves sociales et politiques qui avaient conduit, après la deuxième guerre mondiale, à une modération des taux de profit pendant la période des « trente glorieuses ». Ce qui est moins connu c'est que les mêmes forces ont également mené une lutte féroce pour changer les principes traditionnels de la gestion notamment comptable. Ainsi toute une littérature promue par les livres de finance a énoncé trois grands principes à l'encontre des règles traditionnelles. Premièrement l'autofinancement est une aberration : les firmes devraient privilégier l'endettement et la distribution systématique des dividendes. Deuxièmement, l'amortissement systématique des actifs et le principe (connexe) de la conservation annuelle obligatoire du capital sont des entraves stupides à la liberté des actionnaires. Troisièmement, le non comptabilisation des profits potentiels dans les résultats financiers est aussi une aberration puisqu'elle débouche sur un biais informationnel. L'IASB a été l'un des principaux porte-paroles de cette nouvelle antienne avec un certain succès (mais loin d'être total) dans un contexte d'affaiblissement des forces qui avaient soutenu ce qu'on a appelé le modèle fordiste. De nos jours, avec les IFRS, certains actifs longs ne sont plus amortis et certains profits potentiels doivent être comptabilisés. Nous avons démontré que ces ruptures avec le modèle traditionnel n'ont rien à voir avec une soit disant neutralité informationnelle mais ont pour objectif d'augmenter encore plus les profits à court terme et leur distribution fut-ce au détriment de la conservation même du capital financier.

Les crises économiques, sociales et écologiques actuelles montrent que cette conception de la comptabilité est totalement obsolète et qu'un retour à une conception basée sur le système du coût historique purifié des évaluations fiscales, doublé d'une comptabilité prévisionnelle

et élargi à la maintenance systématique séparée des trois capitaux naturel, humain et financier est la seule solution viable. Les IFRS ne sont donc pas la fin de l'histoire. L'humanité connaîtra encore d'autres concepts de profit !

TRESOR PUBLIC

Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics après « la » réforme

Jean-Luc GIRARDI, Procureur financier près la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes

GFP / Novembre 2012

1. Présentation

Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables publics est défini essentiellement par l'article 60 de la loi du 23 février 1963.

Depuis son entrée en vigueur, ce texte n'avait été modifié qu'une seule fois de 1963 à 2001 pour tenir compte du nouveau Code pénal; il a été modifié cinq fois de 2001 à 2009 pour introduire la prescription de jugement des comptes et la responsabilité du fait d'un commis d'office, pour modifier l'étendue de la responsabilité du fait des régisseurs, pour permettre au juge des comptes d'apprécier les circonstances de force majeure et, enfin, pour tenir compte de la modification de la procédure juridictionnelle.

La dernière modification en date a été introduite par l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour

2011. Cette modification résulte d'une initiative parlementaire visant, par amendement à la loi de finances initiale pour 2012, à supprimer dans la plupart des cas la possibilité de remise gracieuse des sommes mises à la charge des comptables. L'amendement fut retiré à la demande de la ministre du budget, contre la promesse d'un texte allant dans le sens souhaité par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La parution prochaine du décret d'application de cette réforme est l'occasion de dresser un panorama synthétique du régime de RPP des comptables patents, en insistant plus particulièrement sur les dispositions nouvelles. Certaines de ces dispositions nouvelles sont cependant sujettes à interprétation. Dans les prochains mois, il conviendra donc de suivre attentivement les premières

décisions susceptibles de faire jurisprudence, de même que les commentaires de doctrine qui sont peu nombreux dans l'immédiat.

2. Vue d'ensemble

En application du premier alinéa du VI de l'article 60 modifié de la loi du 23 février 1963, des dispositions du Code des juridictions financières et de celles du décret n° 2008-228 du 5 mars 2008 relatif à la constatation et à l'apurement des débet des comptables publics et assimilés, les actes pouvant initier la mise en jeu de la responsabilité d'un comptable public principal sont:

1) un réquisitoire du ministère public près les juridictions financières, à l'occasion du contrôle juridictionnel des comptes, éventuellement précédé par un arrêté de charge provisoire pris dans le cadre de l'apurement administratif;

2) ou un ordre de versement émis par le ministre dont dépend le comptable ou le ministre chargé du budget, à l'occasion du contrôle hiérarchique.

En vertu des mêmes textes et du premier alinéa du VII de l'article 60, les actes pouvant mettre

définitivement une somme à la charge d'un comptable public sont:

- 1.** un jugement d'une chambre régionale ou territoriale des comptes,
- 2.** un arrêt de la Cour des comptes,
- 3.** à titre exceptionnel un arrêt de cassation du Conseil d'État,
- 4.** ou un arrêté de débet d'un ministre.

Conformément à la jurisprudence, un jugement ou un arrêt peut transformer un débet administratif en débet juridictionnel, si le débet administratif n'est pas apuré lorsque le compte est jugé.

À la suite des modifications introduites par le I de l'article 90 de la loi du 28 décembre 2011, la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable supposera désormais:

- 1)** qu'il existe un manquement de sa part à ses obligations;
- 2)** que ce manquement ne résulte pas de circonstances de force majeure;
- 3)** que le juge des comptes ou le ministre détermine si le manquement a ou n'a pas causé un préjudice financier à la collectivité

publique dont les comptes sont tenus;

4) que le juge des comptes examine les circonstances de l'espèce, lorsque le manquement n'a pas causé de préjudice;

5) que le juge des comptes vérifie le respect des règles de contrôle sélectif de la dépense, lorsque le manquement consiste en un paiement irrégulier et a causé un préjudice, si le ministre envisage d'accorder au comptable une remise gracieuse totale ou un laissé à charge inférieur à un certain montant.

En application du II de l'article 90 de la loi du 28 décembre 2011, ce nouveau régime de responsabilité s'applique aux procédures initiées par des réquisitoires ou des ordres de versement pris après le 1er juillet 2012, sauf si un premier acte de mise en jeu de la responsabilité du comptable avait été pris avant cette date.

3. Le manquement du comptable à ses obligations

Le premier alinéa du I de l'article 60 est pratiquement inchangé. Les comptables publics demeurent personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des

dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux collectivités dont ils tiennent les comptes, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ainsi que de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent. Le nouveau texte précise seulement qu'ils le sont « Outre la responsabilité attachée à leur qualité d'agent public », ce qui devrait, dans une certaine mesure, éviter le « non bis in idem » si la mise en jeu de la RPP suit ou précède une sanction disciplinaire, civile, voire pénale.

Le deuxième alinéa est, quant à lui, inchangé. Les comptables publics demeurent personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique (RGCP), lequel est en cours de refonte.

Le troisième alinéa du I de l'article 60 est également inchangé. La responsabilité personnelle et

pécuniaire du comptable se trouve engagée dans cinq cas limitativement énumérés:

1. lorsqu'un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté;
2. lorsqu'une recette n'a pas été recouvrée;
3. lorsqu'une dépense a été irrégulièrement payée;
4. lorsque, par le fait du comptable, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers;
5. ou lorsque, par le fait du comptable, l'organisme public a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes.

Un déficit ou manquant peut provenir d'un vol, d'un détournement de fonds, d'une erreur de caisse, d'une différence en moins sur état de solde d'un compte de tiers ou financier débiteur, ou d'une différence en plus sur état de solde créditeur. Il peut trouver son origine: du fait du comptable, du fait d'un préposé ou d'un comptable secondaire, du fait d'un régisseur, ou du fait d'un tiers.

Conformément à la jurisprudence, le comptable est responsable du défaut de recouvrement d'une

Repères N° 37/ TRESOR PUBLIC

recette si ses diligences ont été absentes ou insuffisamment rapides, complètes ou adéquates. Selon la version actuelle du RGCP qui ne devrait pas être sensiblement modifié sur ce point, il est également responsable, dans la limite des éléments dont il dispose, de l'absence de mise en recouvrement d'une recette ou d'une annulation ou d'une réduction injustifiée. En revanche, en application du sème alinéa du I de l'article 60, il ne peut être rendu responsable d'une erreur d'assiette ou de liquidation d'une recette qu'en cas de mauvaise foi.

Une dépense est considérée comme ayant été irrégulièrement payée si les contrôles prévus par le RGCP n'ont pas été faits ou ont été mal faits. En vertu de la version actuelle du RGCP, il s'agit des contrôles suivants: qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, disponibilité des crédits, exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet, validité de la créance, caractère libératoire du règlement. Pour qu'une créance (sur la collectivité, c'est-à-dire une dette de celle-ci) soit valide, il faut que le comptable ait contrôlé: la justification du service fait,

DRNC /DEJRG / SD

l'exactitude des calculs de liquidation, l'intervention préalable des contrôles réglementaires, la production des justifications (sans contrôle de leur légalité interne, selon la jurisprudence), le visa du contrôleur financier dans le cas où il est prévu, l'application des règles de prescription et de déchéance.

Le III de l'article 60 étant aussi inchangé, la RPP s'étend à toutes les opérations du poste comptable depuis l'installation du comptable jusqu'à la date de la cessation de ses fonctions. Elle s'étend aussi aux faits des préposés, aux faits des régisseurs en cas de faute ou négligence de la part du comptable, et à la gestion des prédécesseurs pour les opérations prises en charge sans réserve.

Enfin, le IV de l'article 60 relatif à la prescription extinctive de responsabilité est quasiment inchangé. Le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité ne peut plus intervenir au-delà du 31 décembre de la cinquième année suivant celle au cours de laquelle le comptable a produit ses comptes au juge des comptes ou, lorsqu'il n'est pas tenu à cette obligation, celle au cours de laquelle il a produit les justifications de ses opérations.

Cette disposition est rétroactive en application du II de l'article 109 de la loi n° 2009-1674.

4. Les circonstances de force majeure

Aux termes du 1er alinéa inchangé du V de l'article 60, lorsque le ministre dont relève le comptable public, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes constate l'existence de circonstances constitutives de la force majeure, il ne met pas en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public.

D'après la jurisprudence applicable en toutes matières, les éléments constitutifs des circonstances de force majeure doivent être à la fois: extérieurs, imprévisibles et irrésistibles.

En cas de reconnaissance de la force majeure, la RPP n'est pas mise en jeu et les déficits sont supportés par le budget de l'organisme intéressé. Toutefois, en application du décret précité du 5 mars 2008, ils font l'objet d'une prise en charge par le budget de l'État lorsque le comptable intéressé est un comptable public de l'État ou d'un établissement public local d'enseignement.

5. Le préjudice financier

Le préjudice financier joue désormais un rôle central dans le régime de RPP. En effet, en application de la nouvelle version du VI de l'article 60, en l'absence d'un préjudice financier, le juge des comptes - et lui seul - pourra obliger le comptable à s'acquitter « d'une somme arrêtée, (...) en tenant compte des circonstances de l'espèce II. A contrario, en présence d'un tel préjudice, le comptable aura, comme par le passé, l'obligation de couvrir la somme de ses deniers personnels, et le ministre dans l'exercice de son pouvoir hiérarchique ou le juge à l'occasion du jugement des comptes devront le constituer débiteur de ladite somme, s'il ne s'en acquitte pas spontanément.

Le débet change donc de nature: il n'est plus seulement destiné à rétablir les comptes. Si une somme doit être mise à la charge du comptable lorsqu'il y a un préjudice, cette somme est destinée à réparer ce préjudice. La responsabilité du comptable entre ainsi dans le domaine de la responsabilité délictuelle ou quasi-délictuelle, au sens civil du terme, conformément à l'interprétation de la Cour

européenne des droits de l'homme dans son arrêt « Martinie c. France II (12 avril 2006, n° 58675/00, Recueil-JF p. 137).

5.1 La responsabilité quasi-délictuelle

Dans le cas général, en droit privé comme en droit administratif, la responsabilité quasi-délictuelle suppose:

- 1) qu'il existe un dommage,
- 2) qu'il soit possible de mettre à la charge d'une personne un fait de nature à entraîner sa responsabilité,
- 3) qu'entre ce fait et le dommage existe un lien de cause à effet.

Quand ces conditions sont réunies, le dommage doit être réparé et il doit l'être complètement.

Dans le cas de la mise en jeu de la RPP, les faits dommageables sont fixés limitativement par la loi et les obligations du comptable sont celles fixées par le RGCP (voir ci-avant). Le dommage n'aura pas à être évalué car le montant de la réparation est fixé, par principe, au montant de l'irrégularité commise, comme dans l'ancien régime de responsabilité, c'est-à-dire conformément au dernier alinéa de la nouvelle version

du VI de l'article 60 : une somme égale soit au montant de la perte de recette subie, de la dépense irrégulièrement payée, de l'indemnité versée de son fait à un autre organisme public ou à un tiers, de la rétribution d'un commis d'office par l'organisme public intéressé, soit, dans le cas où il en tient la comptabilité matière, à la valeur du bien manquant.

Une fois qu'il aura établi que le comptable a manqué à l'une de ses obligations, le juge des comptes ou le ministre n'aura donc que deux questions à se poser :

1) la collectivité a-t-elle subi un dommage réparable?

2) si c'est le cas, ce dommage a-t-il été causé par le manquement du comptable?

5.2. Le dommage

En droit privé ou en droit administratif, le dommage réparable doit être certain et il doit avoir un lien direct avec le fait dommageable. L'adjectif « financier », utilisé dans le cas de la RPP, sous-tend une approche patrimoniale, proche du dommage matériel qui résulte, selon l'article 1149 du Code civil, d'une perte subie ou d'un gain manqué.

Repères N° 37/ TRESOR PUBLIC

Selon le nouveau texte, deux types de manquements du comptable à ses obligations seront distingués, selon que :

1) l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes,

2) ou qu'il existe un déficit ou manquant en monnaie ou en valeurs, qu'une recette n'a pas été recouvrée ou qu'une dépense a été irrégulièrement payée.

Dans le premier cas, compte tenu de la formulation utilisée au 3ème alinéa du VI de l'article 60, le caractère certain du dommage s'impose au juge des comptes ou au ministre.

Dans le second cas, le juge des comptes ou le ministre devra déterminer si la collectivité a, de manière certaine, subi une perte ou manqué un gain. Il en résulte que, dans ce cas, le doute devra, en principe, profiter au comptable.

5.3. Le lien de causalité

Si un dommage est établi, il faudra au surplus que le fait dommageable en soit bien à l'origine, y compris si le dommage résulte de

DRNC /DEJRG / SD

l'indemnisation d'un tiers ou d'un commis d'office, car cette indemnisation doit provenir du fait du comptable aux termes du troisième alinéa précité du I de l'article 60. Le juge des comptes ou le ministre devra donc, dans tous les cas, examiner le lien de causalité entre le fait dommageable et le dommage, si ce dommage provient de plusieurs causes.

La doctrine distingue deux conceptions de la causalité, en cas de pluralité de causes: l'équivalence des conditions et la causalité adéquate.

Selon la théorie de l'équivalence des conditions, toutes les conditions nécessaires à la réalisation d'un dommage sont considérées comme en étant les causes. Dès que, parmi ces conditions, on trouve un fait générateur de responsabilité, son auteur est considéré comme étant à l'origine du dommage. Dans le cas de la RPP, le manquement du comptable est nécessaire à l'existence du dommage. Celui-ci serait, par conséquent, responsable dans tous les cas, alors que le juge des comptes ne pourrait pas partager cette responsabilité avec les autres auteurs du dommage qui ne sont pas soumis à sa juridiction.

Repères N° 37/ TRESOR PUBLIC

La théorie de l'équivalence des conditions sera donc, en principe, inapplicable.

Selon la théorie de la causalité adéquate, seul est retenu le fait dont on peut estimer, d'après l'expérience que l'on a du « cours normal des choses », qu'il avait une vocation particulière à provoquer le dommage (Chapus, 1413) ; si le défendeur en est l'auteur, il est déclaré responsable. Pour ce faire, il faut donc examiner les causes étrangères du dommage.

Parmi les causes étrangères, on peut écarter les circonstances de force majeure qui constituent un motif de non-lieu, donc d'exonération totale de responsabilité, car cette question sera, en principe, examinée avant celle de savoir si la collectivité a ou n'a pas subi un préjudice financier (voir ci-avant). Restent: le fait de la victime ou le fait d'un tiers.

En principe, le fait de la victime, c'est-à-dire de la collectivité elle-même, devrait venir en atténuation, voire en exonération de la responsabilité du défendeur, comme c'est le cas en droit administratif. En revanche, le fait de l'ordonnateur ne devrait pas pouvoir venir en atténuation de la responsabilité du comptable

DRNC /DEJRG / SD

puisque les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont séparées et que le premier est, par définition, irresponsable devant le juge des comptes, sauf cas de gestion de fait. Enfin, conformément à la jurisprudence administrative, le fait d'un autre tiers ne devrait pas non plus venir en atténuation de la responsabilité du comptable car celui-ci dispose d'une action récursoire à son encontre, en application du second alinéa du VII de l'article 60.

Il résulte de ce qui précède que, pour établir le lien de causalité, le doute ne devrait pas, en principe, profiter au comptable car il est seul responsable des infractions aux règles de la comptabilité publique. Seule l'existence d'une décision exécutoire de l'assemblée délibérante de la collectivité impliquant le dommage devrait pouvoir conduire éventuellement à une exonération de la responsabilité du comptable.

6. Les circonstances de l'espèce

En cas d'absence de préjudice, aux termes de la nouvelle version du VI de l'article 60, la somme pouvant être mise à la charge du comptable par le juge des comptes sera forfaitaire. Il s'agira au minimum

Repères N° 37/ TRESOR PUBLIC

d'une peine puisqu'elle sera prononcée par un juge et ne pourra pas l'être par le ministre, qu'elle ne réparera pas un préjudice mais sanctionnera une faute, et qu'elle ne sera pas rémissible. Il ne s'agira cependant pas d'une amende pénale mais plutôt d'une amende civile, comme celles prévues par les articles 50, 156 et 192 du Code civil qui concernent également des agents publics.

Pour fixer le montant de cette sanction financière (le terme « amende » n'étant pas employé par le texte), le juge devra prendre en compte les circonstances de l'espèce, c'est-à-dire des circonstances atténuantes et non pas des circonstances exonératoires, comme il le fait déjà pour fixer le montant des amendes dont seul le montant maximum est fixé. En matière d'amende pour gestion de fait, l'article L. 131-11 du Code des juridictions financières énumère les circonstances à prendre en compte. En matière d'amende pour retard dans la production des comptes ou d'infractions sanctionnables par la Cour de discipline budgétaire et financière, les circonstances de l'espèce sont, en revanche, prises en compte sans être encadrées par des dispositions textuelles. Il en sera

DRNC /DEJRG / SD

donc ainsi en matière de jugement des comptes.

Mais toute décision juridictionnelle doit être motivée. Ce devra donc être le cas de celles fixant le montant de la somme mise à la charge du comptable. Cette obligation est d'ailleurs rappelée par les articles R. 141-19 et R. 241-41 du Code des juridictions financières.

7. Le montant de la somme pouvant être laissée à la charge du comptable

Dans le nouveau dispositif, sauf dans deux cas particuliers, le comptable aura nécessairement un laissé à charge qui diffèrera suivant qu'il ya ou non préjudice.

7.1. En cas d'absence de préjudice

Le nouveau texte lie le montant de la somme pouvant être mise à la charge du comptable en cas d'absence de préjudice à celui de son cautionnement. En application du deuxième alinéa du VI de l'article 60, le montant maximal de cette somme était, en effet, à fixer par décret en Conseil d'État en fonction du niveau des garanties mentionnées au II de l'article 60. Cette somme est donc indirectement proportionnelle à l'importance du poste comptable et

non pas à l'importance de la collectivité. Par exemple, pour les comptables du Trésor, le montant du cautionnement est fixé par application de coefficients au montant des traitements indiciaires du grade ou de l'emploi fonctionnel correspondant à la catégorie du poste comptable concerné, conformément aux dispositions du décret n° 2006- 1183 du 26 septembre 2006.

Selon les cas, le montant du cautionnement varie ainsi d'environ 15000 € à environ 900000 €, la médiane se situant à environ 100000€.

Le projet de décret soumis aux conseils supérieurs des juridictions financières fixe le montant maximum pouvant être mis par le juge des comptes à la charge du comptable par exercice à 1,5 millième du montant du cautionnement. Selon la taille du poste, ce montant varierait donc de 22,50 € à 1 350 €, avec une médiane d'environ 150 €. La question de savoir s'il pourra être fixé à zéro euro n'est pas tranchée. On peut néanmoins penser que ce pourra être le cas, puisque le texte ne fait de l'infliction d'une sanction financière qu'une possibilité. La

question de savoir si ce montant pourra être supérieur au montant du débet qui serait encouru en cas de préjudice, n'est pas non plus tranchée. Mais on peut penser que ce ne sera pas le cas, car le montant de l'irrégularité peut être considéré comme faisant partie des circonstances de l'espèce qui devront être examinées.

Le nouveau texte ne prévoit pas la possibilité de remise gracieuse de cette somme par le ministre ni donc la possibilité d'accorder, dans ce cas, un sursis de versement.

7.2. En cas de préjudice

En cas de préjudice, le comptable devra, en principe, s'acquitter du débet. Mais le sursis de versement et la remise gracieuse par le ministre du budget restent possibles, en cas de débet administratif mais aussi juridictionnel. La remise gracieuse sera cependant plafonnée, sauf en cas de décès du comptable ou de respect des règles de contrôle sélectif de la dépense. Le minimum du laissé à charge est fixé au double du maximum du mis à charge en cas d'absence de préjudice par la nouvelle version du IX de l'article 60. Suivant la taille du poste comptable,

il varierait donc de 45 € à 2 700 €, avec une médiane d'environ 300€.

Il n'est pas précisé si la remise totale ou non plafonnée du débet pouvant être accordée aux héritiers du comptable décédé pourra être prononcée en cas de décès postérieur à la décision juridictionnelle ou à l'arrêté. On peut donc supposer qu'elle le sera quelle que soit la date du décès.

La remise totale ou non plafonnée en cas de respect des règles de contrôle sélectif des dépenses sera quant à elle soumise à l'appréciation du juge des comptes.

8. L'appréciation par le juge des comptes du respect des règles de contrôle sélectif des dépenses

Le contrôle sélectif des dépenses consiste, pour le comptable, à abandonner le contrôle exhaustif de tous les mandats qu'il accepte de prendre en charge et de payer. Jusqu'à présent, l'appréciation de la légitimité d'un tel abandon n'était examinée que par le ministre, au moment de la décision sur une éventuelle remise gracieuse présentée par le comptable. En effet, l'article 11 du décret précité du 5 mars 2008 en faisait un motif permettant au ministre d'accorder

une remise gracieuse. Plus précisément, il était dit que: « les sommes allouées en remise gracieuse sont supportées par le budget de l'organisme public intéressé. Toutefois, elles sont supportées par le budget de l'État: (...) 2° Lorsque le comptable de l'organisme public est mis en débet à raison d'une dépense irrégulièrement payée du fait d'une absence des contrôles prévus à l'article 12 du décret du 29 décembre 1962 susvisé, lorsque cette absence de contrôles résulte du plan de contrôle hiérarchisé approuvé par le ministre chargé du budget li. Le juge des comptes refusait donc de se prononcer sur un moyen invoqué en ce sens, considérant que le fait qu'un mandat échappe au contrôle en raison du contrôle sélectif n'était pas un motif suffisant pour ne pas engager la responsabilité du comptable qui avait accepté de le payer.

Dans le nouveau dispositif, il continuera bien à y avoir manquement du comptable si un mandat a été irrégulièrement payé, et aussi débet si ce manquement a causé un préjudice. Mais, conformément au IX de l'article 60, avant que le ministre du budget

accorde une remise gracieuse totale ou un laissé à charge inférieure au plafond, le respect des règles en matière de contrôle sélectif devra avoir été apprécié par le juge des comptes. On peut donc en déduire que le ministre n'aura pas besoin de l'appréciation du juge des comptes s'il refuse d'accorder la remise gracieuse ou s'il souhaite simplement accorder une remise plafonnée.

8.1. Le contrôle sélectif des dépenses

Il existe deux modalités de contrôle non exhaustif des dépenses: le contrôle dit hiérarchisé de la dépense (CHD), et le contrôle dit partenarial qui y associe l'ordonnateur. le CHD permet au comptable de moduler ses contrôles en fonction des risques et des enjeux: cette modulation porte sur le moment du contrôle (contrôle a priori ou a posteriors, le champ du contrôle (contrôle exhaustif ou par échantillon) et l'intensité des contrôles (réaliser tout ou partie des contrôles). Le contrôle partenarial de la dépense vient en complément du CHD : il consiste en ce que, le comptable et l'ordonnateur conviennent de mettre en place un dispositif de contrôle allégé. Il

suppose un audit des procédures et la signature d'une convention. Dans ce cas, le comptable peut même, le cas échéant, dispenser l'ordonnateur de produire certaines pièces justificatives. Les deux modalités de contrôle sélectif supposent la mise au point préalable d'un plan de contrôle précisant quels ordres de paiement peuvent, durant une période prédéfinie, échapper en tout ou partie aux contrôles prévus par le RGCP.

8.2. L'appréciation par le juge des comptes

Dans le cas du débet administratif, le juge des comptes ne pourra se prononcer que s'il est saisi par le ministre du budget. Une telle saisine n'est pas actuellement prévue par le Code des juridictions financières ou le décret du 5 mars 2008, mais on peut supposer que la décision sera collégiale comme le sont toutes les décisions, y compris administratives, prises par ces juridictions (à l'exception de certains arbitrages).

Dans le cas du débet juridictionnel, le nouveau texte ne précise pas si le juge des comptes devra se prononcer dans le jugement ou dans un avis qu'il rendrait postérieurement, uniquement en

cas de demande de remise gracieuse présentée par le comptable au ministre. Les deux cas paraissent donc théoriquement possibles, mais on peut supposer que l'appréciation du juge des comptes figurera le plus souvent dans la décision juridictionnelle elle-même car le comptable mis en cause aura intérêt à utiliser ce moyen en défense avant que le débet ne soit prononcé. Le ministre du budget sera donc tenu par les termes du jugement ou de l'arrêt. Ce moyen pourra d'ailleurs être utilisé y compris si le manquement n'a pas causé de préjudice car il fait indéniablement partie des circonstances de l'espèce. En tout état de cause, le juge des comptes aura à se prononcer sur le fait de savoir s'il était légitime que des mandats qui n'auraient pas dû être payés n'aient pas été contrôlés par le comptable. Cela revient, en fait, à se prononcer sur l'existence d'un plan de contrôle préalable en bonne et due forme, sur la pertinence de ce plan de contrôle, et sur son respect par le comptable. Il importe, en conséquence, que les règles d'établissement d'un plan de contrôle sélectif soient précisément définies par un texte réglementaire, ce qui n'est pas encore le cas.

TRESOR PUBLIC

Soutenabilité à long terme des finances publiques: réponse du Conseil de normalisation des comptes publics à l'IPSAS Board

Marie-Pierre CALMEL, Secrétaire générale du Conseil de normalisation des comptes publics
Revue Française de Comptabilité / Avril 2012

L'IPSAS Board a publié, en octobre 2011, un exposé sondage sur la soutenabilité à long terme des finances publiques. Cette consultation fait suite à la publication d'un premier document de consultation sur le même sujet en novembre 2009. Le postulat de départ de l'IPSAS Board est que les informations contenues dans les états financiers "traditionnels" (bilan, compte de résultat et notes annexes) sont insuffisantes et ne permettent pas au lecteur d'évaluer l'ensemble des engagements d'une entité publique. C'est pourquoi l'IPSAS Board a proposé que des informations globales de soutenabilité budgétaire viennent accompagner les états financiers afin que ceux-ci forment un rapport financier à caractère général, incluant donc, outre les comptes, un rapport ad hoc. Cette première consultation avait alors recueilli trente-cinq réponses, dont cinq françaises.

Suite à cette première consultation, l'IPSAS Board a poursuivi ses réflexions en analysant notamment les textes publiés (ou en cours de publication) par les normalisateurs comptables étrangers et les rapports de soutenabilité diffusés par les Etats concernés. Ainsi, aux Etats-Unis, le FASAB, le normalisateur comptable de l'Etat fédéral, a publié, en septembre 2009, une norme sur ce sujet intitulée "Comprehensive long term projections for the US government", et un rapport sur la soutenabilité budgétaire des finances publiques a été rendu public pour la première fois en 2010. Aux Etats-Unis toujours, le GASB, normalisateur comptable des autres entités publiques - dont les Etats fédérés -, a publié un projet, non encore à l'état de texte définitif, intitulé "Economic Condition Reporting : Fiscal Sustainability". Au Canada, le PASB, normalisateur pour le secteur public, a diffusé en 2009 un "Statement of

Recommended Practice" intitulé "Indicators of Fiscal Condition". Enfin, le Royaume-Uni a publié en 2011 les comptes consolidés du secteur non marchand accompagnés d'un rapport sur la soutenabilité budgétaire des finances publiques à un horizon de 50 ans.

Ces deux consultations de l'IPSAS Board s'inscrivent dans le contexte où les limites des états financiers "traditionnels" des entités du secteur public ont été mises en évidence par l'absence d'aboutissement des réflexions sur les dispositifs sociaux (social benefits) ; les propositions sur la soutenabilité budgétaire sont donc effectuées par l'IPSAS Board indépendamment de l'approche qui pourra être retenue pour définir le fait générateur des passifs et autres engagements du secteur public.

Cette consultation revêt des enjeux importants puisqu'elle pose la question de

la spécificité des organismes publics et de son impact sur leur gestion et sur leurs comptes, les questions de l'objet même et des limites de la comptabilité publique, en relation avec l'analyse du futur et de la soutenabilité des politiques publiques.

La réponse du Conseil

Le Conseil de normalisation des comptes publics a accueilli favorablement cette consultation, avec quelques réserves d'importance néanmoins. Les raisons de cette réponse positive sont les suivantes:

- les dispositions et analyses de cet exposé-sondage mettent en évidence la spécificité du secteur public en matière d'information comptable, financière et économique;

- le futur texte qui sera publié aura le statut de recommandation et non de norme, puisque la présente consultation ne s'inscrit pas dans le cadre des compétences de normalisation comptable de l'IPSAS Board;

- le constat selon lequel « les états financiers ne peuvent apporter toute l'information nécessaire aux utilisateurs en ce qui concerne les dispositifs sociaux » est en effet partagé dès lors que l'on retient une conception classique de la comptabilité générale qui "rend compte". Selon cette approche, on admet donc qu'un document complémentaire et distinct des états financiers de l'entité publique en éclaire la lecture et en élargisse la portée à l'aide de données financières prospectives, pour autant que le périmètre de ces données prospectives soit similaire à celui des états financiers et prenne appui sur les données comptables. Ce constat positif a néanmoins été assorti de trois réserves.

- Le Conseil estime en effet que la notion de "soutenabilité" n'a de sens que pour le secteur public dans son ensemble ou tout du moins à un degré d'agrégation qui prenne en compte l'ensemble des décideurs en matière de dépenses et de recettes.

Malgré les observations faites en juin 2010, l'IPSAS Board semble ne pas vouloir prendre en considération les pratiques européennes en la matière. Or cette approche "globale" est celle retenue par les Etats membres de l'Union européenne et la Commission européenne dans le cadre du rapport triennal sur les dépenses liées au vieillissement et sur la soutenabilité, les données de soutenabilité étant établies pour l'ensemble des administrations publiques. Ainsi, la publication d'informations relatives à la soutenabilité des finances publiques paraît pertinente uniquement à un certain niveau d'agrégation et de consolidation et pour les entités ayant un réel pouvoir propre d'adaptation de leurs dépenses et de leurs recettes. Ces entités devraient être en pratique d'un nombre limité.

- Ce constat étant fait, dès lors qu'une information est communiquée au niveau de chacune des entités du secteur public, le Conseil considère que celle-ci peut revêtir une autre forme que celle de la soutenabilité "stricto sensu". Ce constat s'applique en particulier aux entités qui fournissent des services et dont le financement s'effectue, soit par des transferts effectués par d'autres entités publiques, soit par des ressources fiscales qui leur sont affectées. Pour ces entités, les projections des seules dépenses futures, l'identification des sources de

financements futurs et des analyses de vulnérabilité aux transferts effectués par d'autres entités publiques sont fondamentales. Elles constituent par ailleurs un prolongement pertinent et complémentaire aux données de soutenabilité établies à un niveau agrégé. De la même façon que pour la soutenabilité, ces données prospectives doivent prendre appui sur les données comptables.

- Enfin, le document de consultation ne définit pas de règles ou principes pour l'établissement des données de soutenabilité, compte tenu de leur caractère spécifique et non comptable. Le texte suggère néanmoins que chaque entité donne des informations sur les principes et méthodologies utilisés. Le Conseil considère qu'il convient de définir un cadre méthodologique pour l'établissement des données prospectives au niveau d'une entité, afin de permettre la comparabilité entre entités et de garantir la cohérence d'ensemble. En particulier, lorsque des projections démographiques ou macro-économiques sont définies à un niveau national, celles-ci devraient être utilisées préférentiellement par l'ensemble des entités, sauf à justifier de données ou hypothèses différentes. La définition d'un tel cadre méthodologique nécessiterait la mobilisation des entités en charge de travaux de nature macro-économique, statistique ou prévisionnelle, en concertation avec les entités en charge de la normalisation comptable.

Conclusion

Cette consultation ne pose pas seulement des questions techniques: son objet même

s'inscrit dans le cadre d'une stratégie de normalisation comptable dont il convient de mesurer les enjeux. L'exercice de comptabilisation doit coexister avec l'exercice de prévision, chacun ayant un objectif qui lui est propre et l'ensemble devant être convenablement articulé. La crise des finances publiques vient opportunément apporter une confirmation à cette thèse: l'exemple de la Grèce montre le danger d'une situation où la comptabilité la plus élémentaire est mal tenue, ce qui rend hypothétique l'exercice de réflexion sur le futur.

TRESOR PUBLIC

La place et le rôle des comptables publics dans le contrôle interne comptable des administrations publiques

Paul HERNU, Conseiller maître honoraire de la Cour des comptes

GFP/ Octobre 2012

Depuis le début des années 2000, tout particulièrement après la publication de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, applicable aux comptes de l'Etat, une plus grande exigence s'est faite jour sur la qualité comptable dans l'ensemble des administrations publiques (APU) composé des trois sphères de l'État et des établissements publics nationaux, des administrations de sécurité sociale et des collectivités locales englobant. À l'intérieur du secteur public local, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux.

En vue de mieux garantir cette qualité comptable, un dispositif de contrôle interne comptable a été progressivement mis en place, de façon plus ou moins avancée dans l'ensemble des trois sphères d'APU.

Dans ce dispositif, la place et le rôle du comptable public sont actuellement conçus et mis en œuvre de façon diverse. Des évolutions vers une situation plus homogène permettraient de renforcer la garantie de qualité comptable offerte par le contrôle interne comptable.

Il convient tout d'abord de préciser qu'existe un solde commun aux organismes privés et publics en matière de référentiels de contrôle interne comptable

Les mêmes principes et le même type d'organisation de maîtrise des risques, dans le domaine comptable et financier, conçus sur la base d'une cartographie des risques par cycle, processus, procédures et actions comptables, s'appliquent, en effet, à tous les organismes d'une certaine taille, qu'ils soient privés ou publics et, par

conséquent, aux administrations publiques, quelle que soit leur sphère d'appartenance.

Mais la similarité du contrôle interne comptable entre entreprises privés et administrations publiques, impliquée par la même démarche de maîtrise des risques, n'empêche pas une différenciation d'organisation en raison de la présence d'un comptable public dans les administrations publiques, justifiée par leur financement au moyen de prélèvements obligatoires, la spécificité des contrôles impliqués par la nature de ce financement et les particularités de leur système budgétaro-comptable pour l'enregistrement de leurs opérations.

Cette différenciation résulte principalement du décret réglementant la gestion comptable des administrations

publiques qui prévoit une séparation et une incompatibilité dans l'exercice des fonctions d'ordonnateur et de comptable public.

Mais cette séparation des fonctions a été aménagée, ces dernières années, afin d'intégrer le comptable public dans le dispositif de contrôle interne comptable des APU et, ce faisant, de mieux garantir leur qualité comptable.

À cet égard, les contrôles impartis au comptable public, effectués sous un statut d'indépendance à l'égard de l'ordonnateur et sanctionnés par un régime de responsabilité personnelle et pécuniaire, sont de nature à garantir une plus forte assurance sur la solidité du contrôle interne comptable par rapport à celle que peut apporter une instance d'audit interne dans l'entité publique.

Toutefois, chacune des trois sphères d'APU a organisé l'intégration du comptable public au dispositif de contrôle interne comptable dans des conditions variables et de façon hétérogène, qui s'expliquent par des raisons institutionnelles et historiques.

La sphère qui a procédé à l'intégration la plus ancienne et la plus forte est celle des organismes de sécurité sociale puisque cette intégration remonte à un décret du 10 août 1993 par lequel l'agent comptable des organismes de sécurité sociale, agent de direction, a été déclaré responsable de la sincérité comptable.

Plus récemment. La sphère des administrations de l'État a consacré, dans un cadre légal, l'intégration du comptable public à leur contrôle interne comptable. En effet l'article 31 de la LOLF précitée

dispose que le comptable public est le garant de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes. Au niveau central, la direction générale des finances publiques joue un rôle essentiel dans la conception, la mise en œuvre et l'adaptation des référentiels de contrôle interne comptable des différents ministères.

Depuis la loi de sécurité financière du 1er août 2003, les établissements publics nationaux se sont vus également attirés par un mouvement de renforcement de leur contrôle interne comptable, pour des raisons intrinsèques chez certains d'entre eux soumis à une obligation de certification de leurs comptes, ou pour d'autres raisons plus générales tenant à l'évolution de l'environnement comptable et financier de l'ensemble des établissements publics nationaux qui, en tant qu'opérateurs de l'État ou de la sécurité sociale, se sont vus appelés à de plus fortes exigences de qualité comptable en raison même de la certification des comptes présentés par leurs administrations de tutelle.

Néanmoins, aucune disposition légale ou réglementaire n'organise le dispositif de contrôle interne comptable des EPN. De ce fait, selon les établissements, leur agent comptable intervient de façon variable dans ce dispositif, mais cette situation d'hétérogénéité est appelée à évoluer. En effet, une circulaire du ministre du budget du 1er juin 2011 traduit la volonté des Pouvoirs Publics d'étendre, en l'uniformisant, le contrôle interne comptable dans tous les EPN, en la plaçant sous le pilotage des directeurs de ces

établissements et en y associant étroitement les agents comptables.

Pour ce qui concerne les établissements publics de santé, un régime de conventions partenariales ad' hoc entre les directeurs et les comptables publics organise le dispositif de leur contrôle interne comptable. Sous ce régime conventionnel ne permettant pas au comptable hospitalier de se prévaloir d'une intégration de droit dans le dispositif, ce dernier pourrait se trouver fragilisé, du fait du caractère variable des relations entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable public et d'une absence d'harmonisation entre tous les EPS.

S'agissant enfin des collectivités locales, en raison sans doute d'une interprétation particulière de l'article 72 de la Constitution sur leur libre administration, insuffisamment mise en relation avec celle de l'article 47-2 du même texte, obligeant toutes les administrations publiques à s'organiser pour présenter des comptes réguliers, sincères et fidèles, leur dispositif de contrôle interne comptable ne repose actuellement sur aucune disposition légale ou réglementaire et aucune perspective n'apparaît aujourd'hui pour asseoir ce dispositif sur une disposition de ce type.

Bien au contraire, un régime de conventions de partenariat règne en exclusivité, avec toute la variété que cela suppose et les fortes incertitudes que ce régime ne permet pas d'écarter quant à la qualité comptable.

Face à ces disparités des dispositifs de contrôle interne comptable dans les APU, intégrant de façon variable le comptable public, il apparaît souhaitable d'obtenir

une convergence vers une plus grande harmonisation en vue d'optimiser la garantie de qualité comptable qu'ils sont censés offrir. Cette convergence suppose des évolutions dans trois grands domaines : l'application de la règle de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public, le cadre juridique de présentation des comptes des APU et le régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics.

Tout d'abord, dans l'ensemble des trois sphères d'APU, la règle de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public devrait être aménagée, ce qui veut dire assouplie, pour être adaptée au type de contrôles nécessités par le contrôle interne comptable. Dans celui-ci, en effet, les fonctions ne peuvent être que partagées entre l'ordonnateur et le comptable public, si l'on admet que, conformément aux normes de ce type de contrôles intervenant, non plus uniquement sur des pièces justificatives, mais sur des processus se déroulant en continu le long de chaînes d'opérations comptables, le comptable public puisse disposer d'un droit de regard et de contrôle sur tous les processus, dès le fait générateur des opérations comptables créé par les événements ou les décisions de l'ordonnateur.

Dans cette optique, le régime juridique du partage de ces fonctions gagnerait à être harmonisé pour s'inscrire dans un régime légal ou réglementaire, à l'instar de celui mis en œuvre dans les organismes de sécurité sociale ou dans les administrations de l'État.

A cet égard, les établissements publics de santé, classables dans la catégorie des

établissements publics nationaux par la loi HPST, devraient logiquement voir leur dispositif de contrôle interne aligné sur celui des autres EPN pour ne plus le faire relever d'un régime conventionnel mais d'un régime réglementaire de telle façon à ce que le comptable public puisse y être intégré de plein droit.

Sous le volet du cadre juridique de présentation des comptes des administrations, deux types d'évolutions peuvent être attendues pour améliorer le dispositif de contrôle interne à travers, en particulier, le rôle que peut y jouer le comptable public.

Le premier type d'évolution concerne l'harmonisation des référentiels budgétaires-comptables des administrations publiques. Dans la configuration actuelle, seul le référentiel de l'État, de caractère dual, séparant comptabilité budgétaire et comptabilité générale, se distingue de ceux, de caractère moniste, en vigueur dans les autres APU.

Cette séparation des opérations comptables dans deux types de comptabilités ne facilite pas la réconciliation de certains soldes comptables qui en sont extraits, en particulier le solde d'exécution des opérations budgétaires par rapport au résultat de la comptabilité générale dite patrimoniale. Elle complique ainsi les contrôles des comptables publics de l'État, par exemple dans la garantie qu'ils doivent donner de la sincérité des soldes de charges à payer présentés en comptabilité générale, par rapport aux soldes des engagements consommés ayant donné

lieu à service fait présentés en comptabilité budgétaire.

Le deuxième type d'évolution souhaitable, relative au cadre juridique de présentation des états financiers des administrations publiques a trait à la présentation d'un compte unique de l'ordonnateur et du comptable public, unicité qui n'existe pas dans la sphère des collectivités locales où l'ordonnateur présente son compte administratif d'exécution budgétaire séparément de celui du comptable public. L'unicité des états financiers devrait être mise en œuvre dans toutes les administrations publiques pour manifester que le comptable public est pleinement intégré dans le dispositif de contrôle interne comptable et, qu'à ce titre, il est en situation de pouvoir réellement garantir la qualité comptable de l'entité publique.

Enfin, une évolution du régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics apparaît également souhaitable.

Actuellement, ce régime est marqué par une certaine forme de déséquilibre entre la responsabilité du comptable public et celle de l'ordonnateur. Certes, ce dernier est susceptible d'être déclaré responsable par la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) d'infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes publiques ou de carences graves ou d'omissions et négligences répétées dans les contrôles ou dans la direction de l'entité publique occasionnant à celle-ci un préjudice grave, mais ces dispositions sont très rarement invoquées à l'encontre de la gestion de l'ordonnateur alors que le comptable public voit beaucoup plus

souvent sa responsabilité personnelle et pécuniaire mise en jeu lorsque le juge de ses comptes lui impute un défaut de contrôle sur l'exécution des recettes et des dépenses budgétaires.

Il convient toutefois de relever, qu'en matière de tenue de la comptabilité, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public n'est que rarement mise en jeu, sauf si l'anomalie de tenue des comptes qui lui est reprochée est constitutive d'un manquant dans la caisse de l'entité publique. Quant à l'ordonnateur, sa responsabilité en la matière est quasi-inexistante.

Cette situation de quasi-totale irresponsabilité des gestionnaires publics, ordonnateurs ou comptables publics, même en cas de graves anomalies comptables, marque un autre type de déséquilibre, au regard de la responsabilité pénale des dirigeants d'entreprises privées en cas de présentation de comptes gravement irréguliers ou insincères, qui encourent une peine pouvant aller jusqu'à 375000 € d'amende et cinq ans d'emprisonnement. Il conviendrait donc, pour garantir des progrès significatifs de la qualité comptable par l'effectivité du contrôle interne dans les administrations publiques, de prévoir, en la matière, un régime spécifique de responsabilité de l'ordonnateur et du comptable public assorti de sanctions de cette responsabilité.

Ainsi, en cas de déficiences importantes du contrôle interne comptable à l'origine d'anomalies comptables mettant gravement en cause la régularité, la sincérité et la fidélité des états financiers

des entités publiques, l'ordonnateur et le comptable public, pourraient voir leur responsabilité mise en cause et subir des sanctions.

Ces sanctions, de nature administrative, pourraient leur être appliquées par leur hiérarchie respective ou par l'assemblée délibérante en cas d'ordonnateur remplissant des fonctions électives, dans le cadre de leur responsabilité managériale. D'autres sanctions personnelles, de nature financière, pourraient être prononcées par la CDBF, en cas de graves infractions spécifiques au droit comptable, qui seraient spécifiées dans le code des juridictions financières.

Ce régime de responsabilité partagée entre l'ordonnateur et le comptable public semble devoir s'imposer en raison même des fonctions partagées que suppose leur implication dans le bon fonctionnement du dispositif de contrôle interne comptable des APU.

Enfin, d'autres dispositions pourraient être de nature à assurer une progression effective de la qualité comptable dans l'ensemble des administrations publiques. Ainsi, la perspective d'une extension de la certification des comptes dans la sphère des établissements publics nationaux, dont les établissements publics de santé, devrait contribuer à cette progression et il en irait de même pour les collectivités locales si réapparaissait une telle perspective.

TRESOR PUBLIC

Quand le développement d'une comptabilité de gestion influence la pratique comptable

Par Benjamin DREVETON, Maître de Conférences, IAE de Poitiers - CEREGE et Christophe GUILLARD, Contrôleur de gestion

Revue Française de Comptabilité / mai 2012

Au cours de la dernière décennie, le rythme des réformes concernant les organisations publiques s'est considérablement accéléré. Sous l'impulsion de la LOLF, ces organisations s'engagent dans des processus visant à changer les modalités de leur management. Cette trajectoire, décrite par les tenants du New Public Management - NPM (Hood 1991), ambitionne de développer une véritable culture de la performance. Concrètement, cette dynamique se traduit par le déploiement d'outils de gestion traditionnellement mobilisés au sein des organisations privées (Bouckaert et Halligan, 2008). Ainsi, de nombreuses organisations (collectivités locales, universités, conseils régionaux, ministères) décident de déployer des systèmes de contrôle de gestion afin de piloter la performance de leurs activités.

Cet article propose, à partir d'une recherche menée en collaboration avec un établissement public, d'étudier les effets de l'implantation d'un outil de comptabilité de gestion (fondé sur le modèle ABC/ABM) dans une administration publique. Elle s'inscrit donc dans l'étude du processus de diffusion de ces outils (Gosselin et Pinet, 2002, Alcouffe et al. 2003). Néanmoins, nous essayerons de mettre en évidence les conséquences de l'implantation d'une méthode de calcul de coût sur les pratiques comptables de cette organisation. L'idée défendue par l'article est la suivante: si la création des systèmes de comptabilité de gestion prend appui sur la comptabilité financière, la construction des outils de contrôle de gestion peut aussi engendrer des ruptures, voir des innovations, au sein de la pratique de la comptabilité financière. Cet article s'articule en deux temps: la présentation de l'établissement

public et de son nouvel outil de calcul des coûts des formations, puis l'analyse des répercussions de ce nouveau système de comptabilité de gestion sur la comptabilité de l'établissement.

1. Le développement de la méthode ABC/ABM au sein d'un établissement public

Après la présentation de l'établissement et des raisons de son engagement dans la création d'un nouvel outil de calcul des coûts, les étapes du projet de construction et l'outil créé seront détaillés.

1.1 Les raisons du déploiement d'un nouveau modèle de calcul des coûts

Cet établissement public a été créé en 1939 pour répondre aux besoins de formation de personnes ne pouvant suivre un enseignement en présence. Cette mission se décline aujourd'hui en 4 axes d'actions:

- dispenser un service public de formation initiale;
- former tout au long de la vie ceux qui ont un projet de formation, quels que soient leur âge et leur situation ;

- proposer aux collectivités territoriales des outils pour améliorer l'apprentissage et garantir l'égalité des chances;

- offrir aux entreprises et à leurs salariés des formations courtes professionnalisâtes et diplômâtes.

Aujourd'hui, l'établissement public dispose de huit implantations en France et outre-mer et emploie plus de 6 000 professionnels. Il est considéré comme le premier opérateur de formation à distance en Europe.

Au sein de cette organisation, l'histoire du contrôle de gestion est récente. La première "Cellule de Contrôle de Gestion", rattachée à la direction des affaires financières, est apparue à la fin des années 90. Le développement de cette cellule reposait sur la mise en place d'outils de contrôle budgétaire et d'évaluation des coûts. En 2008, un nouveau contrôleur de gestion est recruté et La "Cellule de Contrôle de Gestion" se transforme en "Délégation au Contrôle de Gestion" placée sous l'autorité du directeur général. Très rapidement, ce dernier constate les difficultés liées à l'évaluation des coûts. Plus précisément, deux raisons l'amènent à proposer la rénovation

du système de calcul du coût des formations:

- un manque de pertinence de l'information : les conventions techniques sur lesquelles s'appuie l'outil sont opaques pour les acteurs et donc non partagées. Par exemple, plus de 50 % des coûts ne sont pas directement rattachés à l'objet du coût (la formation) ;
- des pratiques comptables hétérogènes: il existe une forte disparité dans les pratiques d'enregistrement des dépenses de l'établissement. Par exemple, d'un site à l'autre, une même dépense peut être enregistrée dans un compte différent et donc dans une URS différente.

En synthèse, le manque de visibilité et de lisibilité des coûts amènent à remettre fortement en cause la méthode. Face à ce constat, le directeur général décide de charger le contrôleur de gestion d'un nouveau projet: développer un nouveau modèle économique d'évaluation des coûts de revient des formations.

1.2 Etapes de la création d'un modèle de calcul des coûts

Pour mener à bien ce projet, un groupe de pilotage est constitué. Il rassemble des acteurs d'horizons

différents: le contrôleur de gestion, son adjoint, un membre de la direction financière, un membre de la direction de la production et un responsable d'un site délocalisé.

Quatre étapes principales marquent le processus de création de l'outil:

☛ Le recueil des besoins

Au cours de cette première étape, les attentes des acteurs sont définies par des entretiens individuels semi-directifs (menés apurés du contrôleur de gestion, du directeur financier et des directeurs métiers) et par deux réunions collectives du groupe de pilotage. Au-delà des difficultés techniques, les acteurs rencontrés confirment le manque de pertinence de la méthode. Pourtant, ces derniers ont conscience de l'importance que cette information revêt pour, en interne, opérer des choix stratégiques mais aussi, en externe, répondre aux attentes des tutelles. In fine, cette étude renforce la nécessité de créer une nouvelle méthode de calcul des coûts plus adaptée aux besoins des acteurs.

☛ La détermination d'un modèle d'évaluation des coûts

Le choix du modèle sur lequel va se fonder le calcul des coûts est

effectué à la suite d'une présentation réalisée par le contrôleur de gestion aux membres du groupe de pilotage sur les principaux modèles de calcul de coût. A la suite de cette réunion, les membres du groupe s'entendent sur l'intérêt d'initier un modèle de type ABC-ABM.

☛ **L'application du modèle aux activités de l'établissement public**

Au cours de cette troisième étape, la méthode ABC-ABM est mise en œuvre. Des rencontres sont organisées avec les opérationnels afin de déterminer les activités de la direction (environ 10 entretiens semi-directifs par direction). A partir de ce travail, les membres du comité de pilotage formalisent la carte des activités et les processus. Enfin, des réunions collectives ont lieu dans les dix directions métiers pour présenter et discuter le schéma directif proposé par le groupe. Après avoir intégré les ajustements issus de ces réunions, l'architecture du nouveau modèle de calcul des coûts est présentée aux membres du comité de direction (regroupant le directeur général et les directeur métiers). Ces derniers approuvent

l'orientation choisie et décident son déploiement.

☛ **L'expérimentation du modèle**

La dernière étape consiste à tester le modèle en situation réelle. Cette expérimentation prend appui sur les comptes financiers 2010. Ce test permet de perfectionner l'architecture des coûts (la cartographie des activités est précisée, les inducteurs de coûts sont améliorés). L'expérimentation s'accompagne aussi de la rédaction d'un guide méthodologique (présentant les conventions organisationnelles et techniques de l'outil) et d'un guide interactif à destination des acteurs de l'organisation présentant les principales caractéristiques de l'outil.

Au final, un an après le démarrage du projet, l'expérimentation confirme la pertinence du modèle. Aussi, afin de le pérenniser, le directeur général demande son utilisation dès l'année 2011 pour évaluer le coût et donc fixer le prix des formations.

1.3- Présentation du nouvel outil de calcul des coûts de formations

La méthode de calcul des coûts initiée dans l'établissement public est fondée sur une comptabilité de gestion par activité (Mévellec, 2005). Toutefois, son originalité est davantage liée au couplage effectué entre cette méthode et l'analyse du cycle de vie des produits (dans ce cas, des formations).

A l'origine, le choix des membres du groupe de pilotage (développer une méthode ABC-ABM) fait reposer la nouvelle méthode sur deux notions : le processus et l'activité. L'activité est définie comme la traduction des actions de l'organisation (Mévellec, 1990). Le processus est appréhendé comme un ensemble d'activités reliées entre elles par des échanges de produits ou d'informations contribuant à la fourniture d'une même prestation (Lori no, 2001). Plus précisément, le modèle est articulé autour de trois macro processus : management, réalisation et support. Chacun de ces macro processus est subdivisé en processus, sous processus et activités. Le schéma ci-dessus synthétise le modèle de calcul des coûts créé en présentant son architecture générale.

La notion de cycle de vie a été introduite au centre du modèle. Le microprocessus "Réalisation"

regroupe les processus primaires de l'organisation (Lori no, 1995) : les processus de conception, de vente, de production ... Toutefois, ce macro processus est présentée en s'appuyant sur la notion de cycle de vie d'une formation. Ainsi, 5 processus sont déterminés: la création de la formation, la production des cours, l'acquisition d'un inscrit, la diffusion de l'offre et l'animation de la formation. Ensuite, le schéma reprend un fonctionnement classique: chaque processus est subdivisé en sous processus puis déclinés en activités. Par exemple, le processus de création de la formation regroupe quatre sous-processus: conception de la formation, acquisition du contenu et validation du contenu. Chacun de ses sous-processus est piloté par un sous-processus "maître" : la gestion des offres et services. Le sous-processus "acquisition du contenu" comprend les activités suivantes: concevoir de nouveaux dispositifs; créer de nouvelles formations; rénover des formations existantes; modéliser les formations; élaborer les budgets des formations et rédiger les cahiers des charges. Le schéma n° 2 (page suivante) présente le macroprocessus "Réalisation". Techniquement, les charges sont

affectées sur les sous processus via le système des URB.

Un an après la constitution du groupe de pilotage, ce modèle est déployé dans l'organisation. Il ambitionne de devenir la référence pour évaluer le coût des formations. Comme indiqué ci-dessus, sa mise en œuvre opérationnelle repose essentiellement sur la comptabilité financière de l'établissement et donc sur l'instruction comptable M91. La comptabilité de gestion prend donc appui sur la comptabilité financière pour exister. Pourtant, les premiers mois de fonctionnement de l'outil font apparaître des conséquences inattendues. Si l'utilisation des coûts permet de fixer des prix, de déterminer le coût des processus, d'intégrer des données financières aux décisions, elle va aussi impacter la comptabilité financière.

En effet, au-delà de la réponse apportée aux membres de l'établissement, la mise en œuvre du nouveau modèle de calcul des coûts fait fortement évoluer ses pratiques comptables. Dès lors, une question apparaît: la comptabilité de gestion peut-elle être appréhendée comme un vecteur d'évolution de la pratique de la comptabilité financière?

2. La construction d'un nouvel outil de calcul de coûts : quelles conséquences comptables?

La comptabilité de gestion peut-elle influencer la pratique de la comptabilité financière? Si la question peut paraître surprenante, nous tenterons dans cette seconde partie d'indiquer comment l'implantation d'un nouveau modèle de calcul de coût a permis de renouveler les pratiques comptables.

2.1 L'apparition d'un questionnement "comptable" : comment enregistrer les droits d'auteurs?

Dans le nouveau modèle de calcul des coûts, les droits d'auteurs apparaissent dans le sous-processus "Acquisition du contenu". Les premiers mois de fonctionnement de l'outil de calcul des coûts aboutissent à un constat: la comptabilisation des coûts relatifs aux droits d'auteurs en section VI (compte 6516) a comme conséquence principale une forte augmentation du coût du sous-processus "création de la formation". En effet, cette charge étant directement et totalement inscrite lors de la création de la formation, elle augmente de façon artificielle le coût de celle-ci au

cours de la première année, puis, n'apparaissant plus au cours des années suivantes, fait mécaniquement diminuer son coût. Pour les managers de l'établissement, cet enregistrement est problématique car il devrait se traduire par de fortes variations de prix au cours du cycle de vie de la formation.

Afin d'analyser cette situation, un groupe projet est formé. Il est composé du responsable de la Délégation au Contrôle de Gestion, de son adjoint et de l'agent comptable principal. Grâce aux travaux de ce groupe, une solution émerge: les droits d'auteurs pourraient être associés à des immobilisations incorporelles. En effet, comme le signale le PCG, les brevets, marques et droits d'auteurs constituent l'essence des actifs incorporels, également désignés sous le terme d'actifs intellectuels. Plus précisément, le compte 205 enregistre les dépenses faites pour l'obtention de l'avantage que constitue la protection accordée, sous certaines conditions, au titulaire d'une concession, à l'inventeur, à l'auteur ou au bénéficiaire du droit d'exploitation d'un brevet, d'une licence, d'une marque, d'un procédé, de droits de propriété littéraire ou artistique.

Cette information est explicitement reprise dans la M91. De plus, les normes IPSAS pour les immobilisations incorporelles étant actuellement en cours de rédaction (IPSAS 31), l'étude de l'IAS 38 permet de réaffirmer les dispositions traditionnellement retenues en associant une immobilisation incorporelle à " un actif non monétaire identifiable » et « sans substance physique » détenu aux fins administratives, de la production de biens, de la fourniture de services ou encore de la location à des tiers. L'actif incorporel doit être identifiable, il peut être contenu dans un support matériel (un CD-Rom, un support papier) ou immatériel (un site internet). Aussi, après analyse des préconisations du PCG, de la M91 et de l'IAS 38, et comme le rappellent Des Robert et Colibert (2008), les droits d'auteurs peuvent être associés à des actifs incorporels non courants (car leur durée d'utilisation est supérieure à un an).

A la suite de cette analyse, deux réunions sont organisées: la première avec le directeur général de l'établissement pour lui présenter les conclusions du travail engagé, la seconde avec les tutelles de l'établissement (ministères et la Direction Générale des Finances

Publiques), prend la forme d'un rescrit comptable pour s'assurer de la conformité réglementaire de ces préconisations. A la suite de ces rencontres, le directeur général décide d'enregistrer les droits d'auteurs comme des actifs incorporels.

2.2 Des changements dans la pratique du service comptable

La mise en œuvre de cette décision change le mode d'enregistrement des droits d'auteurs. A partir de l'exercice comptable 2011, ces derniers sont comptabilisés à l'actif. Cette nouvelle gestion des droits d'auteurs introduit une interprétation différente de la M91 qui amène le comptable à adapter sa pratique. Néanmoins, ces évolutions ne vont pas uniquement concerner la gestion comptable des droits d'auteurs.

En effet, à la suite de ce premier changement, une réflexion est engagée sur les activités de développement des formations regroupées dans les sous-processus "médiatisation" et "multimédiatisation". Le développement regroupe les activités de scénarisation, de modularisation ou encore de médiatisation des contenus. Comme

l'indique la M91, les coûts de développement peuvent être comptabilisés à l'actif s'ils se rapportent à des projets individualisés, ayant de sérieuses chances de réussite technique et de rentabilité commerciale. Au-delà de ces critères, l'IAS 38 précisent le contenu des frais de recherche et développement.

Les immobilisations incorporelles développées en interne doivent répondre à une comptabilité analytique scindée en deux phases:

- **La phase de recherche**

Les dépenses liées à la recherche ont pour finalité le développement de connaissances scientifiques ou de techniques nouvelles. Ces investissements sont comptabilisés en charge.

- **La phase de développement**

Ces dépenses mettent en œuvre des connaissances nouvelles afin de fabriquer de nouveaux produits. Ces dépenses peuvent être immobilisées si l'entreprise démontre: la faisabilité technique de l'immobilisation (jusée par sa mise en service ou sa vente) ; son intention de l'utiliser ou de la vendre et la disponibilité de

ressources nécessaires à son développement et à son utilisation.

Au niveau international, l'IFRIC, le comité d'interprétation des normes de l'IASB, s'est positionné en 2002 sur ce sujet: les phases de développement d'une immobilisation incorporelle sont comptabilisées en actif incorporel. Cette position vaut également pour le secteur public car cette question comptable n'est pas spécifique aux organisations privées. Dès lors, les règles de droit privé s'appliquent aux organisations publiques. A partir de ce constat, la question de la date de mise à disposition des contenus liés aux développements est essentielle. Deux cas de figures peuvent apparaître: Si les documents sont numérisés et mis à disposition à la suite de l'acquisition des contenus, il est possible de considérer l'opération de numérisation comme un actif. Par contre, si des modifications sont effectuées postérieurement à la date de mise à disposition des contenus, ces dépenses ne pourront être portées à l'actif que si ces dernières permettent à l'actif" de générer des avantages économiques futurs au-delà du niveau de performance actuelle et si elles peuvent être évaluées et affectées à l'actif de façon fiable" (IAS 38).

Au final, l'étude menée aboutit à changer plus largement les pratiques comptables: l'enregistrement des droits d'auteurs et des activités de développement est modifié, une nouvelle pratique est mise en application.

2.3 Des changements dans l'organisation du service comptable

Si cette décision modifie la pratique comptable, elle va aussi, plus largement, transformer le rôle du comptable dans l'organisation. Trois innovations centrales apparaissent: managériales, organisationnelle et professionnelle.

L'enregistrement et le suivi des droits d'auteurs passent par la création et la mise en œuvre de nouvelles procédures transversales permettant de récolter les informations nécessaires à sa mise en œuvre. A ce niveau, cinq directions (Qualité, Direction financière, Direction des offres et services, Agence comptable et Délégation au contrôle de gestion) travaillent à l'écriture d'une procédure qui détaille l'ensemble des étapes, depuis l'opportunité de la commande à un auteur jusqu'à sa validation comptable. La procédure n'est pas seulement liée aux enjeux comptables, elle propose de

maîtriser l'ensemble des processus "Création de la formation" et "Production des cours". L'innovation est donc managériale en permettant l'homogénéisation des pratiques de l'établissement.

La mise en œuvre de cette nouvelle procédure aboutit à une multiplication des activités nécessaires au suivi et à l'enregistrement des droits d'auteurs. Concrètement, les acteurs se trouvent confrontés à des ressaisies d'informations nombreuses. Aussi, afin de sécuriser le processus, il est décidé de standardiser les contrats en imposant l'utilisation d'un même outil informatique. Le pilotage de ces contrats, via l'uniformisation des informations, devient un préalable essentiel à la qualité de l'enregistrement comptable. De plus, l'ensemble du processus détermine les responsabilités des acteurs et les étapes de contrôle, tant au niveau de l'ordonnateur qu'au niveau comptable. L'enregistrement des droits d'auteurs n'est plus seulement lié au périmètre d'activité du comptable, cette nouvelle procédure amène les acteurs participant au pilotage de ces droits à intégrer les préoccupations du comptable dans leurs décisions. Au-delà du

renouvellement de la pratique comptable, cette procédure fait évoluer la perception des acteurs sur la formation: les droits d'auteurs ne sont plus envisagés comme une dépense ponctuelle mais considérés comme un élément central de la formation qu'il faudra gérer sur sa durée de vie. L'innovation est donc organisationnelle.

Enfin, les préoccupations de l'agence comptable ne sont plus uniquement focalisées sur l'enregistrement de la dépense. Sa mission évolue vers le contrôle et le respect de la procédure mise en place. Cette transformation change le rôle du service qui se place comme un organe de contrôle et d'audit des étapes qui valident la dépense. L'enregistrement comptable et le respect des normes n'est plus la seule finalité, le contrôle de la création de valeur d'un point de vue comptable est l'objectif premier. L'innovation est professionnelle.

Conclusion

En synthèse, la comptabilité financière est souvent envisagée comme un système qui contraint la création et la diffusion des outils de comptabilité de gestion. Cette étude

de cas réaffirme les liens existants entre ces deux comptabilités. Néanmoins, elle indique que si la comptabilité financière constitue le socle au développement d'une comptabilité de gestion, la pratique de la comptabilité financière peut aussi évoluer sous l'impulsion de la mise en place de cet outil. Compte tenu du contexte actuel dans lequel évoluent les organisations de la sphère publique, l'évolution des pratiques devient une question centrale du management de ces organisations. Preuve de cet intérêt, l'Agence du Patrimoine Immatériel de l'Etat (APIE) s'est rapprochée de l'établissement public afin d'étudier les possibilités de valorisation de cette expérience.

FINANCES PUBLIQUES

Synthèse des principales recommandations des 2^{èmes} assises nationales sur la fiscalité - Skhrrat - 29 et 30 avril 2013

[Https://fr-fr.facebook.com](https://fr-fr.facebook.com)

Les débats et les échanges de points de vue lors des travaux de ces assises ont confirmé la nécessité de se doter d'une vision claire au sujet du développement du Maroc et d'inscrire la réforme fiscale dans le cadre d'une politique socio-économique globale.

La réforme fiscale que nous souhaitons tous, devrait être liée de manière forte à cette vision et devrait s'inscrire dans le cadre d'une politique globale de gestion des finances publiques, allant du recouvrement des impôts jusqu'à la gestion des dépenses publiques, qu'il s'agisse des dépenses de fonctionnement, des investissements publics, ou des dépenses sociales et autres.

A cet égard, les différentes propositions issues des assises nationales sur la fiscalité ont conforté cette vision de politique globale et ont permis de trancher au sujet des points essentiels ayant fait l'objet de débats dans les différents panels.

Les différentes propositions ont précisé de manière claire les priorités de la politique gouvernementale dans le domaine fiscale, soit en matière de la consolidation de la justice fiscale, de l'appréhension du système fiscal comme moteur du développement socio-économique volontariste et pérenne et du renforcement de la relation de partenariat et de confiance entre administration et les contribuables.

Ainsi, les travaux de ces Assises à travers ses cinq panels, ont permis de dégager un

certain nombre d'idées et de propositions importantes, qui seront étudiées sérieusement tout en leur

accordant l'importance qu'elles méritent afin de permettre aux pouvoirs publics de prendre la décision adéquate.

Ainsi, les propositions qui constituent la synthèse des débats instructifs et approfondis qui ont marqué les travaux de ces panels sont présentées comme suit :

I- Premier Panel « Législation Fiscale et Equité »

Proposition 1 : Structure des recettes fiscales

Les intervenants se sont accordés sur la nécessité d'assurer, à travers la nouvelle réforme fiscale, un rééquilibrage dans la structure des recettes fiscales entre les impôts directs et indirects en vue d'assurer la justice fiscale souhaitée, et instaurer également un équilibre entre l'imposition du capital et celle du travail.

Proposition 2 : Rationalisation du système des incitations fiscales. Les intervenants se sont mis d'accord sur une réduction progressive des distorsions concurrentielles induites par la multiplicité des dépenses fiscales et des exonérations dont bénéficient certains secteurs.

Dans ce cadre, un équilibre entre la neutralité du système fiscal et le soutien des ménages et des entreprises

doit être instauré, et ce, à travers la rationalisation du système des exonérations et des dépenses fiscales.

Aussi, est-il nécessaire d'avoir une vision claire et de se doter d'un cadre global et cohérent qui prend en considération l'impact économique et social des dépenses fiscales, leur évaluation, leur importance stratégique pour le développement, leur sensibilité, les distorsions économiques qu'elles peuvent créer entre les différents secteurs et activités économiques, tout en veillant à ce qu'elles ne présentent pas un double emploi avec d'autres formes d'aides publiques.

Certains intervenants ont, par ailleurs, proposé d'instituer des conditions pour l'octroi des exonérations fiscales :

- La limitation de leur durée dans le temps ;
- La définition de leurs objectifs et leur octroi dans un cadre conventionnel respectant un cahier de charges ;
- La mise en place de mécanismes d'évaluation de leur efficacité par rapport aux objectifs escomptés.

Proposition 3 : La fiscalité du secteur agricole

Tout le monde a été unanime sur la nécessité d'adopter une démarche progressive pour la fiscalisation de ce secteur qui prend en considération ses spécificités.

L'accent a été mis sur le fait que la contribution efficace de ce secteur est tributaire de la capacité de segmenter le secteur en catégories déterminées de contribuables potentiels, et ce dans le cadre d'une approche de partenariat entre les pouvoirs publics et le secteur.

Proposition 4 : Réforme de l'impôt sur le revenu

A ce niveau, il a été convenu sur la nécessité d'instaurer une justice fiscale pour les personnes physiques soumis à cet impôt, quelle que soit la source de leur

revenu (capital ou travail) et de continuer à rationaliser les taux de cet impôt notamment ses taux libératoires et son barème progressif.

Il a été également souligné la nécessité de réviser les règles d'assiette de cet impôt afin de prendre en considération les capacités contributives des personnes physiques. Une telle révision ira dans le sens de l'amélioration du pouvoir d'achat des classes moyennes en leur permettant de déduire de l'assiette imposable certaines charges qu'elles supportent et qui restent à définir dont notamment celles concernant les frais de scolarité.

Sur un autre plan, il a été proposé de prendre en considération les charges supportées par les ménages par l'adoption d'un mode d'imposition par « foyer fiscal » englobant ainsi la totalité des revenus du ménage.

Par ailleurs, certains intervenants ont proposé la révision des règles de détermination de la base imposable en matière de revenus professionnels, notamment pour ce qui est du régime du bénéficiaire forfaitaire qu'il convient d'améliorer pour plus de rendement, de justice et de transparence.

Proposition 5 : L'impôt sur la Fortune

La mise en place d'un impôt sur la fortune a soulevé beaucoup de débats.

Une solution intermédiaire a été proposée et qui consiste en la mise en place d'un impôt frappant les investissements non productifs, tels que les terrains non bâtis, et ce en vue d'une meilleure redistribution des richesses et un équilibre entre l'imposition des revenus du capital et du travail et la mise en œuvre des dispositions fiscales en vigueur en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale.

Une proposition a été faite en vue d'instituer un impôt de solidarité permettant aux ménages les plus aisés de restituer les subventions de la caisse de compensation dont ils ont bénéficié.

Deuxième Panel : Lutte contre la Fraude et appréhension de l'Informel

Proposition 1 : Mise en place d'une politique globale et concertée pour appréhender le secteur informel. L'ensemble des participants a été unanime quant à la nécessité de mettre en place une politique globale et concertée pour traiter des problématiques liées au secteur de l'informel permettant l'adhésion de tous les organismes et instances intervenant dans le champ économique.

A ce titre, il a été proposé d'organiser des Assises Nationales dédiées à ce sujet.

Proposition 2 : Mise en place d'un dispositif fiscal incitatif et approprié aux petites et moyennes entreprises. L'ensemble des panélistes s'accordent à dire que le moyen le plus efficace d'inciter les opérateurs à formaliser leurs activités est de leur accorder des avantages sur le plan social tels que la couverture sociale, un système de retraite, etc, en contrepartie du paiement de leurs impôts. En effet, les mesures incitatives mises en place jusqu'à présent (CECOGEC, exonérations fiscales, taux réduits, etc.) ont eu des effets limités.

Proposition 3 : Lutte contre la fraude et renforcement des moyens d'action de l'administration fiscale. Il s'agit de mettre en place un dispositif efficace de lutte contre la fraude fiscale visant le renforcement des moyens d'action de l'administration fiscale, afin de lui permettre d'exercer ses missions dans les meilleures conditions, et ce à travers :

- ❖ L'augmentation significative des ressources humaines dédiées au contrôle fiscal, tout en accordant l'importance nécessaire à la formation au sein de l'administration fiscale ;

- ❖ La révision de la manière dont le contrôle fiscal est effectué, afin d'optimiser les opérations de contrôle en adoptant un système d'information permettant la rationalisation de la programmation du contrôle et le ciblage des dossiers à contrôler ;

- ❖ L'accélération de la publication d'un guide de vérification fiscale

- ❖ La réalisation d'opérations de contrôle conjoint entre toutes les administrations concernées afin de lutter contre le phénomène de la fraude fiscale et la mise en place d'un système d'information efficace, permettant l'analyse et le croisement des fichiers dans un cadre de collaboration avec les partenaires stratégiques de l'administration fiscale ;

- ❖ La nécessité d'accélérer l'aboutissement du chantier relatif à l'adoption de l'identifiant unique au niveau de toutes les administrations et établissements afin de lutter contre le secteur de l'informel et de renforcer le contrôle ;

- ❖ L'adoption d'une approche équitable en matière de sanction permettant de réprimer sévèrement les cas de fraude et, en même temps, d'alléger les sanctions en cas d'infractions n'ayant pas d'incidence sur la base de calcul de l'impôt ;

- ❖ La prise de conscience de la gravité de la fraude fiscale et l'intensification des efforts pour lutter contre ce phénomène et ce à travers l'activation des dispositions législatives relatives à la pénalisation de la fraude.

Proposition 4 : Amélioration des travaux des commissions fiscales

Les intervenants se sont mis d'accord sur la nécessité de revoir la manière dont fonctionne les commissions fiscales, notamment à travers :

- ❖ L'octroi de la présidence de ces commissions à des spécialistes dans le domaine fiscal;
- ❖ La révision des délais de traitement des dossiers soumis à ces commissions en vue d'accélérer la cadence de liquidation des contentieux liés au contrôle ;
- ❖ La publication des décisions de ces commissions et leur mise à la disposition des chercheurs dans le domaine fiscal ;
- ❖ La révision de la composition de ces commissions afin d'en améliorer le rendement;
- ❖ La réflexion sur l'efficacité de maintenir l'existence de deux commissions pour trancher les litiges fiscaux : commissions locales et commission nationale
- ❖ Le renforcement de la collaboration avec la Ministère de tutelle en vue d'assurer davantage de qualification aux magistrats dans le domaine fiscal et comptable.

Proposition 5: Recouvrement efficace des créances fiscales

Dans ce cadre, il est proposé :

- ❖ D'adopter une approche ciblée permettant d'accorder la priorité aux dossiers à recouvrer en fonction de leur importance ;
- ❖ D'encadrer les dispositions relatives aux avis à tiers détenteur (ATD) pour une meilleure efficacité des opérations du recouvrement tout en sauvegardant les garanties accordées aux contribuables ;
- ❖ De réviser les dispositions relatives à la prescription des dettes fiscales en vue de préserver les intérêts du Trésor.

Troisième Panel : Système fiscal et compétitivité du tissu économique

Proposition 1 : La mise en place d'un cadre fiscal stable

Dans ce cadre, tout le monde a été unanime pour retenir parmi les objectifs du système la fiscal, celui relatif à l'amélioration de l'environnement des affaires qui offre la visibilité nécessaire aux opérateurs économiques et ce à travers l'instauration d'un pacte de stabilité du système fiscal.

Proposition 2 : Baisse de la pression fiscale et rationalisation des règles d'assiette

Parallèlement à la politique de l'élargissement de l'assiette, les participants ont mis l'accent sur la nécessité de poursuivre la politique de la baisse de la pression fiscale et la rationalisation des règles de détermination de l'assiette fiscale, susceptibles de contribuer au développement de la compétitivité des entreprises dans le cadre d'une économie ouverte et concurrentielle aussi bien sur le plan national qu'international.

Proposition 3 : Mise en place d'une fiscalité en adéquation avec les capacités contributives des entreprises. A ce sujet, les intervenants ont proposé d'adapter la fiscalité à la réalité du tissu des entreprises, dont 95% est constitué par des PME et des TPE, par la mise en place d'une fiscalité en adéquation avec les capacités contributives des entreprises en fonction de leur catégorie.

Proposition 4 : Réforme globale de la TVA
Concernant ce point, l'Etat doit procéder à une réforme globale du système de la TVA pour qu'elle puisse jouer pleinement son rôle d'impôt neutre.

Les principales mesures à mettre en œuvre dans le cadre de cette réforme sont : la généralisation du droit à déduction, la réduction des situations de butoir, l'amélioration des conditions de remboursement et la simplification du système par l'adoption d'un nombre réduit de taux de la TVA parallèlement à l'élargissement de la base imposable et à la réduction des exonérations injustifiées.

Proposition 5 : Minimisation de l'impact fiscal sur les opérations de restructuration du tissu économique

Afin de d'encourager les opérations de restructuration du tissu des entreprises, il est également proposé de minimiser l'impact fiscal sur les opérations de restructuration du tissu économique en révisant la fiscalité applicable aux opérations de fusion-acquisition et transmission des entreprises.

Cela serait permis également par la possibilité accordée à un groupe de sociétés de bénéficier de la fiscalité de groupe basée notamment sur le résultat bénéficiaire consolidé, sur la réduction et le plafonnement des droits d'enregistrement applicables aux droits sociaux et par la mise en place d'un dispositif fiscal neutralisant l'impact fiscal en cas de restructuration de groupes familiaux, etc.

Toutefois, l'ensemble de ces mesures peut avoir un impact sur les recettes fiscales. Aussi, il convient avant toute institution, d'étudier et d'analyser ces propositions en évaluant leur impact sur les recettes fiscales actuelles et potentielles.

Quatrième Panel : Vers une relation de confiance et de partenariat avec le contribuable

L'instauration d'un climat de partenariat et de confiance entre administration fiscale et les citoyens est un des grands objectifs de la réforme fiscale.

Proposition 1 : Amélioration de la qualité de services aux citoyens

L'atteinte de cet objectif, passe par la valorisation et la poursuite des efforts déployés par l'administration fiscale pour améliorer la qualité des services offerts au contribuable.

Cet objectif pourra être atteint par :

- L'amélioration de la qualité d'accueil du contribuable ;
- L'amélioration du délai de traitements des demandes (réclamations, attestations, etc.) ;
- La simplification des procédures : A ce sujet, il est proposé de rapprocher au maximum la norme fiscale des normes sectorielles en s'inspirant des meilleures pratiques internationales dans ce domaine tout en veillant à ce que ce l'application de ces normes n'ait pas d'incidence sur les recettes fiscales ;
- L'accélération de la dématérialisation des procédures.

Proposition 2 : Encadrement du pouvoir d'appréciation de l'administration et clarification des textes

Il s'agit également de rééquilibrer la relation de pouvoir entre l'administration fiscale et le contribuable par l'encadrement du pouvoir d'appréciation de l'administration, et la clarification des textes fiscaux.

Parmi les propositions des panélistes à ce sujet, on peut citer:

- L'instauration du rescrit fiscal ;
- La publication des barèmes de référence en matière immobilière ;
- L'accélération de la dématérialisation des procédures ;
- La publication de la jurisprudence en matière de contrôle et du contentieux fiscaux.

Proposition 3 : Amélioration des conditions du contrôle fiscal et de la gestion du contentieux.

En matière de contrôle fiscal, il est important que l'administration fiscale soit en mesure de rassurer les contribuables en leur apportant la visibilité nécessaire en ce qui concerne la procédure de contrôle fiscal, et en améliorant les conditions dans lesquelles s'exerce ce contrôle.

Dans ce cadre, plusieurs actions peuvent être mises en place afin d'améliorer les conditions dans lesquelles se déroule le contrôle fiscal. A titre d'exemple, les redressements proposés par l'administration fiscale doivent être notifiés dans un délai maximum qu'il faut définir.

De même, le débat oral et contradictoire doit être encouragé pendant la période de contrôle fiscal.

Quant à la gestion du contentieux, trois points d'amélioration ont été identifiés :

- L'insuffisance au niveau de la formation fiscale de certains membres des commissions fiscales;

- La nécessité d'instaurer un délai obligatoire de réponse de l'administration aux réclamations des contribuables ;

- La révision du système de recours devant les commissions fiscales, afin d'améliorer l'efficacité du système.

Face à ces constats, il apparaît nécessaire d'accorder aux contribuables la possibilité d'intenter des recours efficaces notamment à travers la réforme du système de recours devant lesdites commissions, de manière à leur assurer de l'indépendance et de l'efficacité tout en adaptant leurs prérogatives à l'importance des dossiers qui leur sont soumis.

Proposition 4 : Amélioration de la communication de l'administration Fiscale.

Concernant ce sujet, il est impératif d'apporter la crédibilité nécessaire au système fiscal dans sa globalité en

adoptant une approche de communication plus ouverte sur les droits et obligations en matière fiscale, ainsi que l'organisation et le fonctionnement de l'administration fiscale.

Proposition 5 : Adaptation du régime des sanctions

Dans ce cadre, il est proposé d'adopter un régime des sanctions permettant de réprimer plus sévèrement les cas de fraude et de récidive et d'alléger les sanctions en cas de manquements anodins. L'activation des dispositions législatives concernant la pénalisation de la fraude fiscale est une solution qu'il faudra sérieusement envisager.

Proposition 6 : Promotion de l'Ethique et des Principes de la Bonne Gouvernance

Les propositions à ce sujet visent la nécessité de définir clairement les responsabilités devant être assumées pleinement par les différentes parties prenantes.

A charge pour l'Etat et l'administration fiscale d'améliorer les services rendus aux citoyens, de leur offrir un cadre fiscal stable et transparent et de mener les actions nécessaires pour une meilleure moralisation des corps de l'administration publique.

Néanmoins, cela ne doit pas occulter la responsabilité du secteur privé et des citoyens à adopter et promouvoir une culture de civisme fiscal et de responsabilité fiscale. Ceci s'applique également aux professionnels de la fiscalité et aux tiers qui interfèrent dans la relation administration fiscale / citoyens.

Aussi, la dynamique de réforme nécessaire dans ce domaine doit être enclenchée dans le cadre d'un partenariat engageant l'ensemble des parties prenantes en vue de mettre en place un système fiscal équitable au service du développement de notre pays.

Cinquième Panel : Régionalisation avancée, développement local et fiscalité

Dans le cadre de ce panel, les débats ont révélé des problématiques similaires à celles constatées au niveau national. Il s'agit de:

- L'iniquité entre les régions, mais également au sein d'une même région ;
- L'absence de compétitivité inter-régionale et intra-régionale;
- La dépendance totale des régions du pouvoir central en matière de financement ;
- Le besoin important de financement en milliards pour les villes, alors que les budgets qui leur sont alloués ne permettent pas de couvrir les dépenses de fonctionnement.

Aussi, et pour dépasser ces problématiques, plusieurs voies de financement ont été proposées comme pistes de réflexion, à savoir :

- Affecter les impôts fonciers au financement des projets locaux ;
- Transférer certains droits et taxes d'Etat au profit des collectivités locales ;
- Créer un fonds spécifique destiné au financement des projets de développement;
- Doter les collectivités locales de structures spécifiques de recouvrement ;
- Réviser les critères de répartition de la TVA entre les différentes collectivités locales ;
- Organiser une journée dédiée à la fiscalité locale.

FINANCES PUBLIQUES

Impôts sur les sociétés : idées fausses et vrais enjeux Il ne faut pas confondre taux d'imposition nominal et taux effectif

Vincent Drezet, Jean-Marie Harribey, Pierre Khalifa et Christiane Marty

LE MONDE du 28.05.2013

En matière de fiscalité, les comparaisons internationales sont bien souvent trompeuses : elles véhiculent de nombreux clichés, surtout si elles ne tiennent pas compte des différents éléments de la réalité économique et fiscale des pays concernés (taux d'impôts, mais aussi assiette d'imposition, etc.).

L'article intitulé "La France championne européenne de la taxation des entreprises et du capital", publié dans *Le Monde* du 2 mai, n'échappe pas à ce travers. Procédant à une simple comparaison des taux d'imposition nominaux des sociétés, il affirme que la fiscalité sur les entreprises françaises est la plus lourde d'Europe, ce qui illustrerait l'incapacité de la France à "*s'adapter à la rude concurrence fiscale*".

Certes, le taux nominal de l'impôt sur les sociétés (IS) français est l'un des plus élevés de l'Union européenne, même s'il faut rappeler que les PME bénéficient d'un taux réduit de 15 %. Mais la comparaison des taux d'imposition ne signifie rien si on néglige de prendre en compte l'assiette sur laquelle s'applique ce taux, ainsi que les dérogations (les "niches fiscales").

Or il existe en France des déductions qui ne se pratiquent pas dans d'autres pays : il en va ainsi de certaines provisions, des intérêts d'emprunt ou de certains amortissements. Ces déductions réduisent l'assiette imposable et, in fine, le montant de l'IS.

NOMBREUX DISPOSITIFS DÉROGATOIRES

De même, il existe de nombreux dispositifs dérogatoires à l'IS. Le Conseil des prélèvements obligatoires a ainsi calculé qu'en matière d'IS le coût de ces dispositifs est passé de 18,5 milliards d'euros en 2005 à 66,3 milliards d'euros en 2010... à comparer au montant net de l'IS, qui devrait dépasser de peu 40 milliards d'euros en 2012.

La France se caractérise donc par une stratégie fiscale assise sur le développement d'incitations sans équivalent dans des pays comme l'Allemagne, où la baisse des taux nominaux s'est accompagnée d'un élargissement de l'assiette de l'IS. Or, cette différence reste occultée lorsque la comparaison se limite aux taux nominaux.

Au final, les écarts entre les taux effectifs d'imposition des pays sont bien inférieurs à ce que laisse supposer la comparaison des taux nominaux. La direction générale du Trésor a ainsi établi que le taux implicite d'imposition des sociétés non financières était de 27,5 % en 2007, pour un taux nominal de 33,3 %.

On peut aussi noter que les grandes entreprises, qui savent mieux jouer de l'optimisation fiscale, se trouvent moins taxées que les petites : selon le Conseil des prélèvements obligatoires (2010), le taux d'imposition moyenne des entreprises du CAC 40 n'était que de 8 %, quand celui des PME était de 22 % et celui des très petites entreprises de 28 %.

La fiscalité française sur les entreprises n'est donc pas la plus lourde. Si l'on considère le poids de l'IS rapporté au produit intérieur brut (PIB), la France n'est plus qu'au 12e rang européen, avec 2,5 % du PIB, selon une étude Eurostat d'avril 2013.

D'ailleurs, le discours sur un manque d'attractivité de la France du fait de sa fiscalité est démenti par les faits. Elle accueille près de deux fois plus d'investissements étrangers par rapport à la richesse nationale que l'Allemagne ou l'Italie. En 2012, ces investissements ont augmenté de 43,8 % par rapport à 2011, soit 58,9 milliards de dollars (45,3 milliards d'euros), alors qu'ils se sont effondrés en Allemagne, passant de 40,4 milliards à 1,3 milliard de dollars.

IDÉES FAUSSES

L'attractivité d'un pays ne se mesure pas à son taux d'imposition, mais dépend de nombreux facteurs parmi lesquels la qualité des infrastructures et des services publics et la qualification de la main-d'œuvre.

Au-delà, c'est l'ensemble du discours sur la fiscalité, toujours réputée trop forte, qui entretient des idées fausses. Il n'y a, par exemple, aucun sens à stigmatiser les pays qui ont les plus forts taux de prélèvements obligatoires si on ne met pas en regard les services publics mis à disposition, leur qualité (santé, éducation, etc.) et le bien-être qui en découle pour la population. Ce taux reflète simplement le degré de socialisation de dépenses qui, autrement, relèveraient de la sphère privée.

Sacraliser la baisse des impôts au nom de l'adaptation à la concurrence fiscale relève de l'aveuglement. D'une part, il s'agit, par définition, d'une politique non coopérative qui aboutit à un jeu à somme nulle : si tous les pays réduisent dans le

même temps leur fiscalité, l'avantage concurrentiel de cette réduction s'évanouit. D'autre part, il n'y a aucune limite à la course vers le moins-disant fiscal, si ce n'est un impôt nul, ce qui signifie la disparition de tout budget public!

La concurrence fiscale mène donc à l'abîme. Loin de ces politiques non coopératives qui minent la construction européenne, c'est au contraire la coopération qu'il faut promouvoir et c'est la concurrence fiscale qui doit disparaître par un processus d'harmonisation par le haut. Toutes les réformes fiscales de ces trente dernières années ont été, avant la crise, dans le sens d'un allègement de la fiscalité, contribuant ainsi à l'accroissement des déficits publics et de la dette.

A l'opposé, il s'agit à la fois de faire jouer à l'impôt son rôle redistributif, et d'assurer des recettes fiscales suffisantes à la puissance publique pour lui permettre de remplir la fonction qui doit être la sienne.

Alors même que l'Europe s'enfonce dans la récession précisément en raison de la poursuite des politiques menées au nom de la baisse des impôts, véritable religion mortifère, la fiscalité a un rôle déterminant à jouer notamment en matière de reconversion écologique de l'industrie et de réponse aux besoins sociaux.

FINANCES PUBLIQUES

La fin des paradis fiscaux ?

Jean Peyrelevade

Le Figaro du 8/07/2013

L'amalgame, figure hélas imposée de la vie politique française, est l'un des pires dangers qui menacent la démocratie. En quoi consiste-t-il ? À étendre abusivement à l'ensemble d'un groupe social l'accusation méritée qui pèse sur quelques individus (premier temps), puis à prétendre (second temps) que l'éradication de comportements aussi graves dans leur réalité que fantasmés dans leur généralisation suffirait à résoudre quelque difficulté fondamentale du pays. En bref, la théorie du bouc émissaire, mais appliquée à une catégorie, voire à une classe sociale.

Les exemples de cette déformation outrancière sont nombreux : les patrons, exploités de la main-d'œuvre et destructeurs d'emplois; les immigrés, paresseux et délinquants; les parlementaires, tous pourris. Ces simplifications font le lit du populisme.

Une forme plus abstraite, donc subtile, de la même théorie fait florès à gauche: concernant les paradis fiscaux, elle vise en fait de manière à peine oblique des acteurs ou des activités structurellement suspects: les gens riches, les financiers; les grandes entreprises internationales, supposés mus par le seul appât du gain et donc tous potentiellement délictueux.

Que la fraude fiscale au travers des frontières soit comme une injure faite par

quelques-uns à la collectivité nationale, qu'elle soit donc d'essence criminelle, cela est indéniable.

Mais sa disparition souhaitée ne suffirait pas, et de loin, à résoudre la question des « paradis fiscaux », encore moins comme le prétend la gauche de la gauche, à dégager des ressources telles qu'elles rétabliraient l'équilibre des finances publiques et rendraient inutile la poursuite de la rigueur.

L'ambiguïté des concepts favorise l'amalgame. L'OCDE utilise quatre critères pour définir un « paradis fiscal ». Le premier, une fiscalité faible ou nulle, s'applique évidemment à tous les cas de l'espèce. Les trois autres (pas de transparence, pas d'échange de renseignements, pas d'activité économique réelle) sont d'occurrence plus variable. Bien entendu, les deuxième et troisième caractères distinctifs (pas de transparence, pas d'échange de renseignements) sont favorables à la fraude fiscale. Il est intolérable, à l'échelle internationale, que des pays, telle la Suisse, fondent leur prospérité en aidant activement des citoyens étrangers à échapper par fraude à la souveraineté fiscale de leur propre pays. Félicitons-nous, dès lors, que grâce aux États-Unis la communauté internationale aille peu à peu vers la transparence et

l'échange automatique d'informations entre autorités fiscales. Si le secret bancaire ne leur est plus opposable, la fraude fiscale aura subi un rude coup.

Une telle évolution ne résoudra qu'une toute petite partie du problème. Il demeure, d'un pays à l'autre, des différences de niveaux de fiscalité qui rendent avantageux de déplacer, en toute légalité, des écritures comptables, des structures juridiques, voire certains actifs. L'optimisation fiscale, légale, n'a rien à voir avec la fraude fiscale, qui ne l'est pas. Or la première n'arrête pas de se développer en même temps que l'économie se mondialise.

Je suis, en tant que citoyen, choqué par l'ampleur des techniques d'optimisation mises en œuvre, notamment par les champions de l'économie numérique. Mais l'indignation individuelle est sans efficacité. Et je ne crois pas qu'existe, dans la vie collective, une sorte de morale implicite qui permettrait de sanctionner des comportements que la loi autorise. La loi, toute la loi mais rien que la loi : en termes brutaux, ce n'est pas l'amalgame populiste qui permettra de lutter contre les excès de l'optimisation fiscale mais la volonté politique du législateur.

Mais il ne suffit pas, autre illusion, de pourchasser pour corriger. Tant que les écarts de fiscalités seront très prononcés d'un pays à l'autre, l'optimisation les exploitera au mieux des intérêts concernés. La France peut certes imposer à ses entreprises, partout dans le monde, une transparence de bon aloi ou leur empêcher l'usage à l'étranger de coquilles

sans activité réelle: Vient cependant un moment où, enserrés de toutes parts à force d'interdictions, les chefs d'entreprise peuvent décider de déplacer les entreprises elles-mêmes. En bref, le problème n'est pas celui de l'optimisation mais bien l'absence de toute harmonisation fiscale entre États. Tant qu'existera à Londres le statut de « résident non domicilié », tant que l'impôt sur les sociétés sera en Irlande de seulement 12,5 %, les flux de personnes et de capitaux, réels ou scripturaux, resteront orientés dans ces directions. C'est le gradient de pression qui rend le mouvement irrésistible.

Foin de l'hypocrisie, pourquoi un tel amalgame entre fraude et optimisation, pourquoi un tel boulevard offert au populisme? Pourquoi les gouvernements français successifs n'ont-ils jamais sérieusement lancé la bataille pour l'harmonisation fiscale en Europe ? Sans doute parce qu'ils savaient que leur succès sur ce terrain eût inéluctablement entraîné une baisse des prélèvements obligatoires dans notre pays, où ils battent tous les records. Oui, décidément, le laxisme est l'ennemi de la République.

FINANCES PUBLIQUES

Crise des financements, crise des systèmes fiscaux: une analyse de sociologie financière

Marc LEROY, Professeur de sociologie, Université de Reims Champagne-Ardenne
Revue Française d'Administration Publique, n° 144 /2012

Introduction: le coût de la banalisation de la déviance fiscale

La taille de l'économie souterraine (incluant la fraude) est estimée à 32,5 % du PIB en moyenne pour 108 pays de 1984 à 2006, 15 % dans les pays de l'OCDE et 48 % dans les pays les plus pauvres. La France se situe à environ 12 %. La banalisation de la déviance fiscale permet aux multinationales et aux banques de minimiser leur charge fiscale. Alors que la soutenabilité des finances publiques est menacée par les dettes souveraines et les déficits, la perte de recettes liée aux paradis fiscaux est estimée à 2,5 % du PIB dans l'Union européenne, 3 % en France et 6 % aux États-Unis. Les paradis fiscaux accueillent 2 millions d'entreprises et pour les seules personnes physiques abritent 12000 milliards de dollars.

Le fait saillant est relatif à la déviance par l'optimisation fiscale (tax planning) des grandes entreprises qui sont fortement intégrées dans la mondialisation des marchés. Les opérations internes (à un même groupe) des multinationales représentent plus de 50 % des transactions mondiales. L'utilisation des règles juridiques nationales dans des montages complexes, hors de portée des petites et moyennes entreprises et des particuliers, est favorisée par la complexité du droit fiscal incitatif à des fins d'attractivité économique. La fraude

directe est plus difficile (salariés, contrôle interne).

Aux États-Unis, la perte de recettes fiscales liée à l'évasion internationale est évaluée dans le budget de 2009 à 210 milliards de dollars sur dix ans. L'optimisation fiscale explique que le taux implicite d'imposition (TII) des entreprises françaises intégrées dans un groupe, et encore plus celles du CAC 40, est plus faible que celui des petites et moyennes entreprises qui bénéficient pourtant d'un taux statutaire réduit. Le TII, qui mesure le rapport « réel » entre l'impôt sur les sociétés payé et l'excédent net d'exploitation, diminue quand la taille de l'entreprise augmente: il est de 13 % pour les entreprises de plus de 2 000 salariés et de 19 à 30 % pour les autres (30 % de un à neuf salariés).

Les techniques de minimisation fiscale ont un impact structurel sur les recettes des États, fragilisant la soutenabilité à long terme des finances publiques. Les transferts de bénéfices, qui modifient les prix des transactions entre les entités d'un même groupe en fonction de la fiscalité des pays, sont au cœur de l'optimisation fiscale des multinationales. En France, ils représentent 80 % des contrôles fiscaux internationaux générant plus de 2,5 milliards d'euros de rappels. La technique

du « carrousel » en matière de TVA intracommunautaire, qui s'appuie sur la délivrance d'une fausse facture par une société « taxi », représente une perte de 100 milliards d'euros par an, soit 10 % des recettes intracommunautaires, selon la Commission européenne. D'autres montages existent: la sous-capitalisation des filiales chargées des investissements crée des déficits imputables sur les bénéfices du groupe multinational ; les opérations avec les territoires à fiscalité privilégiée minorent l'impôt par la fuite des capitaux, abusant ainsi de la liberté de circulation établie depuis les années 1990.

La concurrence fiscale des États, qui désorganise la normativité fiscale et encourage la minimisation de l'impôt, produit également des pertes de recettes publiques. Elle explique la baisse du taux statutaire de l'impôt sur les sociétés, la généralisation des liens avec les places offshore et l'adoption de la fiat tax par certains États membres de l'Union européenne. En France, le coût budgétaire en 2009 est de 19,5 millions d'euros pour le régime de l'intégration fiscale (un seul résultat pour le groupe), 34,6 millions d'euros pour le régime mère-filiales, qui exonère les dividendes intragroupes, 6 milliards pour l'exonération des plus-values sur les titres de participation dans les filiales et 302 millions d'euros pour le régime du bénéfice consolidé (qui tient compte des filiales à au moins 50 %). Des avantages sur les recettes publiques sont aussi accordés aux dirigeants de sociétés (cas des stock-options) ; des pays (Belgique) se spécialisent dans les faveurs aux holdings.

Dans de nombreux pays les dépenses fiscales diminuent les recettes et minent l'obligation fiscale et la redistribution des revenus par l'impôt progressif. En visant des objectifs souvent étroits, sans rapport avec des valeurs sociales générales, ces niches n'établissent pas une reconnaissance d'enjeux équitables de société. En France, leur nombre est passé de 320 en 1981 à 449 en 2012 où la perte de recettes est de 66 milliards, à laquelle s'ajoutent 70 milliards de mesures dérogatoires déclassées des dépenses fiscales. En 2009, la fiscalité dérogatoire (avec les mesures déclassées) applicable aux seules entreprises représente 5,5 % du PIB.

La complexification de la norme fiscale facilite l'évitement de l'impôt et contredit la fonction financière de la taxation, une dérive d'autant plus incohérente que 66 % des dépenses fiscales sont inefficaces dans leur ciblage ou peu efficaces par rapport à leur coût budgétaire égal à 40 milliards d'euros en 2011. Ce coût n'est pas compensé par l'impact économique de la fiscalité dérogatoire, la localisation d'une entreprise dépendant de divers facteurs d'attractivité territoriale, parmi lesquels l'impôt n'est pas le plus déterminant.

La prévention du « risque systémique » est devenue le référentiel de la soutenabilité des finances publiques en crise et intègre désormais des indices provenant du secteur privé : endettement des ménages et des entreprises, démographie du financement des retraites, recapitalisation des banques, marchés financiers, etc. La sociologie offre quelques pistes de réflexion. La perte des valeurs sociales de l'économie globalisée crée une anomie au

sens de Durkheim, autorisant les prédictions créatrices (Merton) des marchés financiers qui spéculent sur la faillite de l'Europe en contradiction avec le théorème de Schumpeter.

L'ANOMIE DE LA GLOBALISATION ÉCONOMIQUE

Il est intéressant de questionner la globalisation financière à partir de la théorie de l'anomie de Durkheim, L'anomie économique « intermittente » naît des brusques perturbations économiques (récession ou prospérité) qui dérèglent la stratification socioprofessionnelle : « on ne sait plus ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, ce qui est juste et ce qui est injuste ». Le déclassement social frappe les individus touchés par une crise; les ambitions dépassent les gains obtenus dans la compétition suscitée par un boom économique. La solution est d'attendre un nouveau classement de la valeur sociale des positions par la conscience morale de la société. Dans la Division du travail social (DTS) l'accent est mis sur la solidarité organique issue de la spécialisation économique qui montre que chacun est utile à la société. Dans *Le Suicide*, il porte sur le sentiment de justice dans la société: « il y a dans la conscience morale des sociétés un sentiment obscur de ce que valent respectivement les différents services sociaux, de la rémunération relative qui est due à chacun d'eux [...] Les différentes fonctions sont comme hiérarchisées dans l'opinion » (p. 276). Une solution complémentaire, déjà abordée dans la DTS, concerne le juste accès aux fonctions de la société.

L'anomie économique « chronique » naît de la déréglementation des relations industrielles par le progrès économique et l'extension du marché en voie de mondialisation. Dans le second cas, l'absence de pouvoir régulateur de l'État est soulignée: « le pouvoir gouvernemental, au lieu d'être le régulateur de la vie économique, en est devenu l'instrument et le serviteur » (p. 283). L'anomie économique attise « les désirs illimités [...] insatiables par définition » (p. 273) dans une « apothéose du bien-être [...] au-dessus de toute loi humaine » (p. 284), alors qu'« il faut avant tout que les passions soient limitées » (p. 275). Elle touche plus ou moins chaque profession, chaque classe sociale (en relation au nombre de suicides). La solution passe par un pouvoir régulateur de l'État sur l'économie qui doit « subordonner le reste des organes sociaux et les faire converger vers un but qui les domine » : normalement l'économie doit rester « un moyen en vue d'une fin qui la dépasse » et non pas « la fin suprême des individus et des sociétés » (p. 284).

Cette lecture durkheimienne éclaire la mondialisation du capitalisme. L'intensification depuis 1945 du commerce international correspond à l'extension du marché mondial visée par Durkheim. Depuis les années 1990, l'hégémonie du capitalisme spéculatif sur l'économie réelle utilise la liberté de circulation des capitaux engagée dès 1979 par les États-Unis et le Royaume-Uni.

La financiarisation de l'économie produit une préférence pour la rentabilité à court terme en vue de la rémunération des actionnaires et des dirigeants. Elle

désorganise la production économique en valorisant la valeur boursière des actifs au détriment de l'investissement productif à long terme. La stratification socioprofessionnelle est bouleversée avec la montée de la précarité et la sur-rémunération des dirigeants et des actionnaires. L'aggravation des inégalités de revenus traduit cette perte de repères sociaux pour les individus. La « bulle » issue de la place excessive accordée aux capitaux spéculatifs a éclaté puisqu'elle était de plus en plus coupée de l'économie réelle. Si la crise sectorielle de l'immobilier américain s'est propagée aux banques, aux bourses et à l'économie en raison de l'interdépendance mondiale des marchés, c'est l'anomie économique qui est à l'origine des risques pris avec les subprimes : ce processus sociologique a autorisé la déréglementation économique, monétaire et financière en sanctifiant les passions individuelles de l'argent facile (spéculation, stock-options, parachutes dorés).

Avec la mondialisation financière, la perte de la valeur sociale de l'économie déstabilise la cohésion de la société en proie à l'anomie. À l'inverse, la mondialisation strictement économique est corrélée avec réduction des inégalités, vérifiant l'adage de Montesquieu: « partout où il y a du commerce, il y a des mœurs douces ». La dérive est d'autant plus forte qu'elle n'a pu utiliser les normes internationales.

PRÉDICTION CRÉATRICE ET CONTRÔLE INSTITUTIONNEL DU SYSTÈME FINANCIER

Les organisations internationales ont échoué face à la globalisation de la fraude et de l'optimisation fiscale. C'est le cas de

Repères N° 37/ FINANCES PUBLIQUES

l'OCDE dont l'activité fiscale relève principalement du soft Law. La « coopération fiscale globale » (recommandation du rapport OCDE de 2000) s'est heurtée à la souveraineté nationale des États. Seuls les excès de la concurrence fiscale, admise dans son principe, sont ainsi surveillés sur saisine d'un État: les pratiques dérogatoires nationales ne peuvent créer des discriminations « dommageables » à la concurrence économique des produits ou des entreprises. Jusqu'à la crise, l'OCDE a été incapable par la méthode de la liste des territoires non coopératifs de réguler les places offshore du capitalisme financier où prospèrent les paradis fiscaux. Son modèle de convention fiscale internationale a instauré des notions communes (établissement stable, résolution amiable des litiges) mais n'a pas mis fin au bilatéralisme des États ni aux failles de la coopération des administrations nationales contre la fraude globalisée. L'OCDE n'a pas remédié non plus aux inégalités de la globalisation néolibérale en raison du dogme de la liberté des capitaux dans un cadre de concurrence des systèmes fiscaux.

Dans une Europe élargie, la règle de l'unanimité de la décision fiscale confère à chaque État membre un droit de veto constitutif de sa souveraineté. Or l'harmonisation fiscale n'est pas la priorité de tous les États, alors même que la liberté des capitaux favorise l'optimisation fiscale et les investissements non productifs pour la société. En dépit du succès de l'harmonisation des impôts indirects, des directives de 1990 sur les groupes et les fusions d'entreprises et de l'apport de la Cour de justice de l'Union

DRNC /DEJRG / SD

européenne, l'harmonisation fiscale au sein de l'Union européenne en vue d'une régulation du marché unique a échoué. Le projet de directive de la Commission (1975) en matière d'impôt sur les sociétés et de retenue à la source sur les dividendes est resté lettre morte. Comme l'OCDE, le droit communautaire interdit les aides fiscales d'État dommageables à la concurrence, mais légitime la concurrence des États par les dépenses fiscales au nom de l'efficacité du marché. Le soft Law du code de conduite non contraignant de 1997 ne vise pas le taux de l'impôt sur les sociétés, pourtant en baisse sous l'effet de la concurrence fiscale qui reste de la compétence exclusive des États membres. La directive sur l'épargne en vigueur depuis 2005 exclut les profits boursiers (dividendes) et les sociétés tout en acceptant un système de retenue à la source avantageux pour plusieurs pays. Le cadre juridique communautaire constitué par les libertés de circulation des personnes, des biens et des services, des capitaux et par la liberté d'établissement a encouragé les excès des marchés, en l'absence de principes sur le juste prélèvement fiscal.

La soutenabilité de la dette publique doit tenir compte de l'endettement privé des ménages et des besoins des entreprises. Les anticipations sur les risques de défaut des États sont renforcées par la spéculation sur les dettes souveraines, avec un risque systémique de contagion à tous les pays de la zone euro, ce qui produit des écarts de taux (spreads) sur les obligations des États pour la levée de fonds sur les marchés. Un processus de « prédiction créatrice », que le sociologue Merton a décrit à propos de la faillite des

banques en 1929, est à l'œuvre. La solution est de surveiller les banques et les marchés financiers privés, car, comme le notait Merton en référence à la création par Roosevelt du Fédéral Deposit Insurance Corporation: « la prédiction créatrice, qui transforme les craintes en réalité, fonctionne seulement en l'absence d'un contrôle institutionnel » (p. 161).

Ainsi, des novations institutionnelles internationales tentent de répondre au risque systémique de crise pour éviter l'effet « domino » d'un dysfonctionnement des finances publiques ou privées. Au niveau européen, la surveillance macro-prudentielle des banques, assurances et valeurs mobilières est confiée depuis janvier 2012 au Comité européen du risque systémique. Le nouveau système européen micro-prudentiel de surveillance financière repose sur les trois autorités européennes spécialisées, qui coopèrent dans un Comité mixte, et les autorités nationales de surveillance.

Le Mécanisme européen de stabilité financière créé pour trois ans en mai 2010 est doté de 750 milliards d'euros pour soutenir les pays de la zone euro. Il sera remplacé en 2013 par le Mécanisme européen de stabilité (MES), organisation intergouvernementale issue d'un traité des membres de la zone euro avec une capacité de prêt (révisable) de 500 milliards d'euros. La procédure du « semestre européen » adoptée en octobre 2010 oblige les États membres de l'Union européenne à présenter à la Commission et au Conseil leurs perspectives budgétaires pluriannuelles et les réformes structurelles envisagées. Le « Pacte pour l'euro plus », qui réunit les pays de la zone

euro plus ceux qui souhaitent y participer (six pays pour l'instant), a été adopté (Conseil européen du 25 mars 2011) : ce soft Law vise, selon le sous-titre, à la « coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et convergence» des économies européennes.

Le traité « sur la stabilité, la coordination et la gouvernance» de l'Union économique et monétaire (Pacte budgétaire) adopté le 2 mars 2012 par 25 États membres établit la règle d'or de l'équilibre des budgets publics (un déficit limité à 0,5 % du PIB est prévu). Les États s'engagent, sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne, à transposer cette règle dans leur système juridique interne (art. 3-2 du Traité: dans la constitution de préférence) et à respecter la discipline budgétaire: si le déficit est supérieur à 3 % du PIB ou si la dette dépasse 60 %, les procédures de surveillance, de correction (art. 3-1-e : plus automatique) et de sanctions sont renforcées. L'article 7 du traité prévoit néanmoins une procédure de majorité qualifiée des États.

La surveillance institutionnelle du risque systémique est renforcée aussi par les règlements européens de 2009 sur les agences de notation des crédits mis en cause lors de la crise, le projet de création d'une agence européenne de notation, la préparation d'une directive sur les fonds d'investissements alternatifs, la révision de la directive de 2002 sur les abus de marché (délits d'initiés) ...

Au niveau mondial, le G20, créé en 1999 face à la crise asiatique des années 1990, s'affirme depuis la crise comme instance

de gestion politique de l'économie, en réunissant les chefs d'État et de gouvernement (au lieu des ministres des finances) : ce renforcement institutionnel a permis de progresser dans la lutte contre les paradis fiscaux. Le FMI trouve une nouvelle légitimité et des moyens renforcés par le G20 de Londres (avril 2009) qui triple ses ressources, avec un rôle accru pour les pays émergents, l'Europe perdant deux sièges (soit 7 sur les 24 prévus pour les 187 États membres), même si les USA gardent leur droit de veto. Les pays émergents voient aussi leur rôle reconnu au Comité de stabilité financière (CSF), dont le mandat est renforcé par le G20 en 2008-09, et au Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBBB) qui a durci ses règles sur les réserves bancaires (accord de Bâle du 3 septembre 2010).

Toutefois, comme le montrent les difficultés de la zone euro et la fragilité de l'économie mondiale, l'européanisation renforcée de la surveillance des marchés financiers et des stratégies budgétaires des États membres de l'Union européenne, qui voient leur souveraineté régaliennne reculer, ne suffit pas.

LA SOUTENABILITÉ DU SYSTÈME FINANCIER PUBLIC

Schumpeter, un des fondateurs de la sociologie fiscale, énonce le théorème de la soutenabilité interne du système financier moderne: « le système de l'État fiscal a pu jusqu'ici faire face à [...] tous les problèmes qui ont surgi; lorsqu'il a échoué, dans certains cas bien particuliers, on peut toujours expliquer son échec par des causes précises, étrangères à sa logique propre». Analysant la crise fiscale

liée à la première guerre mondiale, il distingue la couverture des charges de guerre et le redressement de l'économie qui n'est pas le problème direct de l'État fiscal car il ne s'agit pas de « trouver de l'argent [...] mais de produire des marchandises » (p. 265). Pour les charges de guerre, « le problème est soluble » (p. 264) par la diminution de la masse monétaire et la taxation des créanciers de l'État endetté par un impôt sur la fortune. Pour le redressement de l'économie, en complément de l'action de l'État fiscal, l'économie libérale est seule apte à mobiliser « outre l'efficacité des entreprises, des attitudes [...] de l'initiative privée » (p. 278) selon la figure schumpétérienne de l'entrepreneur. La crise fiscale suppose un dysfonctionnement structurel du système financier par rapport à son cadre socio-économique, comme dans le cas de la crise du domaine à la fin du Moyen-âge: le roi eut besoin des revenus tirés de l'impôt pour financer les dépenses de guerre liées à l'emploi de mercenaires, les vassaux ne souhaitant plus participer à la guerre. Un changement social majeur se produisit, celui de la naissance d'une sphère privée distincte de « la sphère publique » (p. 246) de l'État fiscal.

Le théorème sociologique de Schumpeter s'applique à la cause de la crise actuelle qui est extérieure à l'État fiscal. La globalisation systémique de l'économie explique la propagation de la crise des subprimes de l'immobilier américain des banques aux bourses, puis des bourses aux activités économiques. On sait aussi que l'Espagne et l'Irlande, frappées par l'éclatement de la bulle immobilière et la dégradation du système bancaire (des

causes non financières), bénéficiaient de finances publiques saines avec une dette publique de 36 % du PIB en Espagne et 25 % en Irlande en 2007. De même, le Portugal n'a subi ni bulle immobilière ni crise bancaire mais, avec un déficit de 9,1 % du PIB en 2010, a dû recourir à un prêt de 78 milliards d'euros en mai 2011. En dépit de la croissance de la fin des années 1990 dopée par les fonds européens, ce pays n'a pas rattrapé son retard économique.

Deuxièmement, l'ampleur des plans de soutien aux banques vérifie le théorème de Schumpeter sur les potentialités des finances publiques: par exemple, jusqu'au printemps 2009, 2491 milliards de dollars (22,3 % du PIB) aux États-Unis, 845 milliards (55 % du PIB) en Grande-Bretagne, 700 milliards (28,1 %) en Allemagne, 368 milliards (18,9 % du PIB) en France.

Troisièmement, la soutenabilité de la dette publique, en particulier pour la zone euro où 810 milliards d'euros sont à lever en 2012 sur les marchés financiers, dépend surtout de facteurs externes aux finances publiques. Historiquement, une dette publique inférieure à 90 % n'a pas d'impact sur la croissance. Depuis les années 1970, de nombreux pays ont su résoudre des épisodes de dégradation de leurs finances publiques. Le Welfare State, comme l'attestent les statistiques internationales sur les dépenses sociales, a résisté à la globalisation économique, même si l'idéologie néolibérale demande avec un certain succès son démantèlement en faveur de l'efficience (supposée) du marché.

Dans l'esprit du théorème de Schumpeter, les alternatives pour réduire la dette publique et les déficits ouvrent des choix politiques. En matière fiscale, elles concernent notamment la taxation des transactions financières, des hauts revenus (avec ou non fusion de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée en France), l'action sur la TVA (hausse des taux dans plusieurs pays, TVA sociale), la taxe carbone . On pourrait aussi taxer les créanciers de la dette publique sous la forme d'une dation en paiement par les obligations détenues sur le Trésor public. Pour les dépenses, la réduction des dépenses fiscales, avec le maintien d'un nombre limité de priorités socioéconomiques de justice sociale, améliorerait le solde budgétaire. Les plans de rigueur en Europe prévoient des coupes importantes dans les dépenses.

Mais il faut tenir compte du rôle des finances publiques dans la stratégie de reprise économique créatrice d'emplois et de recettes. Le débat devient économique dans la mesure où la priorité brutale donnée à la rigueur budgétaire risque de créer une spirale de récession où les recettes publiques baisseront dramatiquement. Le soutien des investissements productifs, de la consommation et du développement durable à même de constituer un pacte de croissance est crucial. Dans le domaine monétaire, le débat européen porte sur le rôle de la BCE : si les prêts massifs par les opérations « Bazooka » de la BCE au taux de 1 %, soit 489 milliards le 21 décembre 2011 et 529,5 milliards le 29 février 2012, ont réduit les taux d'intérêt pour les emprunts des États de la zone euro, l'impact de ces prêts sur la recapitalisation

des banques et sur l'économie réelle reste à apprécier. Le financement direct des États auprès de la BCE est aussi une alternative. La nationalisation des banques par plusieurs pays (États-Unis, Espagne - caisses d'épargne - , Grande-Bretagne, Islande, Luxembourg) assurera des recettes en cas de bénéfices futurs. La création d'Eurobonds et le recours à une inflation modérée pour alléger le poids des intérêts de la dette publique ouvrent aussi des choix.

Outre le domaine, la typologie des propositions de réformes concerne le périmètre et les acteurs de l'intervention publique. Le débat porte sur le caractère sectoriel/incrémental vs global/radical. Il questionne aussi le niveau de l'action publique: local (impact des finances locales en Espagne, Italie, France etc.), national, européen et mondial (taxe sur les transactions, taxe carbone).

La redéfinition des institutions et du cadre international de surveillance du risque systémique ne suffira pas à assurer une régulation vertueuse des marchés: en l'absence d'une stratégie européenne de croissance, les plans de rigueur dégradent la situation économique en Europe où plusieurs pays s'enfoncent dans la récession. Le renforcement institutionnel des exécutifs nationaux au détriment des parlements affaiblit la démocratie représentative. Ce déficit démocratique est de moins en moins contenu par la rhétorique des contraintes de crise en raison de la prise de conscience publique du lien entre la crise des financements et la régulation biaisée du capitalisme global. La hausse brutale des impôts (comme la TVA qui diminue la consommation des

moins riches) et la réduction drastique des dépenses sont d'autant plus contestés socialement que cette stratégie étouffe la croissance nécessaire aux emplois et aux budgets publics (cf. la dégradation de la note de l'Espagne en avril 2012).

L'intérêt d'une théorie démocratique des choix politiques est attesté par la sociologie financière, même si elle se justifie aussi notamment par la philosophie de la souveraineté populaire (Rousseau) et de l'espace public communicationnel (Habermas). L'impôt doit rechercher le choix démocratique sur les grandes fonctions de l'État fiscal (et dépensier) afin de légitimer l'impôt-contribution du citoyen aux politiques d'intérêt général. En effet, la rationalité du contribuable n'est pas uniquement utilitariste au sens de l'économie standard quand les acteurs sociaux endossent la position du « spectateur impartial » décrit dans la Théorie des sentiments moraux d'Adam Smith. Empiriquement, on sait que la participation des personnes aux choix de finances publiques améliore la complaisance et que le civisme fiscal dépend de la légitimité de l'action publique et de la relation concrète aux institutions.

Toutefois, les élites utilisent les dépenses corporatistes et les privilèges fiscaux pour se maintenir au pouvoir. Dans le Traité de sociologie générale, Pareto soutient que la circulation des élites ne change pas ce clientélisme, la démocratie maniant la ruse idéologique (« dérivations ») pour justifier la taxation. Pour excessive qu'elle soit, cette théorie machiavélienne est illustrée par l'idéologie néolibérale des contraintes qui exagère les nécessités du

marché mondialisé pour justifier le retrait de l'État social et la baisse de la fiscalité du capital, alors que la réalité reste contrastée: la délibération démocratique est biaisée par la rhétorique de l'absence de choix politiques.

Conformément à la loi de Tocqueville sur la hausse des dépenses, attribuée après lui à Wagner, la démocratie a favorisé les dépenses. Après 1945, un lien entre la fiscalité de masse et les droits sociaux du Welfare State a été institué. Mais c'est la relation de l'impôt aux services publics (qui peuvent diminuer) qui est au cœur de la démocratie dont l'essor repose sur le contrôle de l'usage de l'argent public. Ainsi, la redéfinition démocratique du contrat social conditionne la soutenabilité sociale du système financier dont dépend le destin de l'Europe.

FINANCES PUBLIQUES

Restructuration de la Fiscalité

Impératif de compétitivité

Bulletin du CMC , Avril 2013

L'évolution récente de la structure des prélèvements obligatoires fait apparaître un glissement sensible de la fiscalité de la consommation vers la fiscalité sur le capital et le travail. Les estimations effectuées à ce sujet montrent que le taux d'impôt implicite du facteur travail a gagné près de 7 points en l'espace d'une dizaine d'années contre 9 points pour le facteur capital. Le soutien à la compétitivité des entreprises nécessite donc un redressement de cette tendance à travers le transfert d'une partie des charges fiscales attachées au facteur travail vers la consommation finale. Ceci impliquera une reconfiguration de la TVA pour permettre un élargissement de la base d'imposition et une réduction substantielle des taux nominaux correspondants.

Suivant la tendance observée dans de nombreux pays et anticipant les changements du contexte international, le système fiscal au Maroc a connu de profondes transformations au cours des deux dernières décennies. La série de réformes initiée depuis le début des années quatre-vingt a en effet permis la refonte de l'ensemble du système des prélèvements et une modernisation progressive de la structure générale de l'impôt. S'inscrivant dans le cadre des actions visant la mise à niveau de l'ensemble du système économique et

financier, ces réformes ont été rendues nécessaires pour adapter l'ensemble du système fiscal au nouveau contexte de libéralisation économique et d'ouverture aux échanges et faire face aux multiples distorsions qu'il occasionne tant au plan économique que financier. Le développement assez rapide du système de taxation avec, en particulier, la juxtaposition de nombreux prélèvements affectant la même base taxable, la multiplicité des dispositions relatives aux abattements, aux déductions et aux exonérations ainsi que le cumul de nombreuses mesures fiscales génératrices de recettes dont la cohérence avec l'ensemble du système n'est pas toujours avérée, a abouti, avec le temps, à une configuration fiscale fort complexe.

Cette complexité de la fiscalité intérieure à laquelle s'ajoute la structure tarifaire marquée par la multiplicité de ses taux et la diversité des quotités en fonction des différents régimes en douane, a fini par induire certaines inefficacités dans l'ensemble du système fiscal que ce soit au plan de sa gestion par l'administration des impôts, de son rendement pour les finances publiques ou encore de sa pertinence s'agissant de son impact sur l'allocation des ressources, la compétitivité des entreprises et le comportement des contribuables.

Dans le cadre des orientations visant la modernisation de la fiscalité et sa simplification, la refonte du système des prélèvements a été conçue autour de trois principales composantes constituées par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur les sociétés (IS) et l'impôt sur le revenu (IR) qui structurent l'ensemble du dispositif fiscal. C'est ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée a été instituée en remplacement de la taxe sur les produits et les services qui s'appliquait au chiffre d'affaires alors que l'impôt sur les sociétés s'est substituée à l'impôt sur les bénéfices professionnels avec un élargissement de son assiette. L'impôt sur le revenu, quant à lui, est venu consolider les différents impôts cédulaires sur le revenu regroupant, notamment, l'impôt sur les bénéfices professionnels, les prélèvements sur les traitements et salaires, la taxe urbaine et la taxe sur les intérêts et dividendes. L'ensemble du système est, en outre, complété par la taxe intérieure de consommation (TIC) qui frappe certains produits particuliers. Cette taxe qui représente des droits d'accise prélevés sur la consommation concerne les produits pétroliers, les tabacs, les alcools, les sucres et pneumatiques avec un rendement fiscal important.

Tendance à l'alourdissement de la charge fiscale

La restructuration du système fiscal qui, outre l'objectif de modernisation qu'impose un contexte de plus en plus marqué au sillage de la compétition, visait l'assouplissement de la contrainte financière de l'Etat à travers l'amélioration des rendements des différents prélèvements, a fini par induire une

hausse notable de la pression fiscale considérée d'un point de vue global. Les données portant sur les recettes fiscales au cours des dernières années situent en effet le taux des prélèvements relatifs aux différents impôts et taxes autour de 27 % du PIB contre à peine 20 % au début de la décennie. Ce taux culmine même à 30 % si l'on rapporte les recettes fiscales au seul PIB non-agricole en raison de l'exonération dont bénéficie actuellement les activités relevant de la branche de l'agriculture. La prise en compte des cotisations sociales porte par ailleurs le taux apparent des prélèvements obligatoires autour de 33 % du PIB. La pression fiscale qui s'est sensiblement accrue depuis la mise en œuvre des premières mesures de modernisation de la structure des impôts semble par conséquent s'alourdir davantage en creusant l'écart avec les pays concurrents et/ou à niveau de développement comparable. Tel semble être le cas pour de nombreux pays en développement du pourtour méditerranéen, de l'Amérique latine et même d'Asie où les estimations du taux apparent de pression fiscale se situent à des niveaux moyens sensiblement plus réduits. Ce constat d'alourdissement de la charge fiscale ressort par ailleurs des appréciations formulées par les opérateurs économiques qui, dans leur grande majorité, estiment que le poids de la fiscalité pénalise considérablement leur potentiel compétitif. Le sondage d'opinion effectué à ce sujet par le Centre Marocain de Conjoncture corrobore largement ce sentiment. Selon ce sondage, plus de 70 % des opérateurs considèrent que, dans un contexte d'exacerbation de la

concurrence, la pression de la fiscalité pèse fortement sur leurs performances tant au niveau interne que sur les marchés extérieurs. Ce sentiment largement partagé concernant le poids de la fiscalité s'accompagne ces dernières années par un certain affaiblissement du rendement de l'impôt. Après une expansion notable constatée depuis le début de la décennie et jusqu'aux trois dernières années, la progression du volume global des prélèvements obligatoires semble en effet marquer un net ralentissement par rapport au rythme global de l'activité. La complexité du dispositif fiscal, l'essoufflement de son rendement et l'alourdissement de ses charges pour le contribuable constituent ainsi autant de facteurs qui poussent vers une restructuration de l'ensemble du système pour l'adapter aux nouvelles exigences d'efficacité et de compétitivité.

Restructuration de l'impôt

Une condition pour l'élargissement du potentiel fiscal

Les voies de réforme en la matière doivent intégrer les principes fondateurs et les tendances nouvelles qui marqueront dans les années à venir l'évolution du système fiscal dans les économies modernes. Les politiques économiques semblent s'orienter vers la réduction des taux d'imposition, l'élargissement des assiettes fiscales et la simplification du système des prélèvements obligatoires. L'objectif visé à travers ces orientations qui concernent aussi bien les impôts prélevés sur les entreprises que sur les ménages est d'assurer un meilleur positionnement de l'économie face à la concurrence fiscale

dans un contexte d'ouverture grandissante.

La poursuite de l'action de modernisation du système fiscal et son adaptation au nouveau contexte concurrentiel nécessite la mise en œuvre de mesures visant l'allègement du fardeau fiscal et sa restructuration dans un sens plus favorable à la compétitivité des entreprises. D'un point de vue global, le taux des prélèvements obligatoires semble avoir atteint un niveau se rapprochant du potentiel fiscal actuel tenant compte du rythme de croissance, des structures productives et des profils de revenus. L'estimation basée sur la courbe de Laffer ajustée aux données fiscales montrent que le taux moyen de l'impôt maximisant les recettes fiscales se situerait actuellement autour de 33,8 % pour un taux effectif en 2008 de 27 %. Lorsqu'on inclut les prélèvements au titre des cotisations sociales, le taux des impôts maximisant les recettes se situe à 36,5 % contre 33,4 % observé en 2008. Ces estimations montrent que le potentiel fiscal se trouve actuellement largement exploité et il reste peu de possibilités d'améliorer les rendements et réduire la pression fiscale compte tenu des structures productives actuelles et des facteurs de croissance et de génération de revenus.

L'analyse basée sur les coefficients d'élasticité par catégories d'impôts permet aussi de faire ressortir des conclusions similaires. En dehors de l'impôt sur les sociétés qui a connu une dynamique particulière ces dernières années, la plupart des autres impôts ont marqué une sensibilité plus réduite au niveau de l'activité économique et à l'évolution des

bases d'imposition correspondantes. Les coefficients d'élasticité attachés à ces impôts se situent à des niveaux relativement plus réduits par comparaison aux périodes précédentes. Ce résultat peut être significatif d'un essoufflement de la base d'imposition d'autant plus que la plupart de ces impôts marquent un net écart entre les taux nominaux appliqués et les taux implicites calculés à partir de la base taxable. Les taux implicites représentent pour les trois principaux impôts (IS, IR et TVA) à peine 50 % des taux nominaux pour chacun de ces impôts.

Le coin fiscal

Un facteur déterminant de la compétitivité

Alors que les principales composantes de la fiscalité semblent converger vers leur rendement potentiel, le gain en matière de fiscalité doit être recherché dans la restructuration du système fiscal dans un sens favorable à la croissance et à l'amélioration de compétitivité. L'analyse des prélèvements fiscaux affectant la dynamique de croissance et de compétitivité permet d'apporter des éléments d'appréciation utiles à cet effet. L'évolution récente des taux d'impôts implicites sur les facteurs de production montre que la pression fiscale a tendance à s'alourdir ces dernières années sur le facteur travail par comparaison à l'impôt sur le capital ou sur la consommation. L'impôt pesant sur le travail qui inclut l'impôt sur les revenus salariaux en plus des cotisations sociales à la charge des salariés et du patronat est en effet passé de 28,6 % en 1998 à 35,2 % en 2008, s'alourdissant ainsi de près de 7 points en dix ans. Les prélèvements fiscaux sur le

capital qui regroupent les impôts sur les sociétés ainsi que les impôts sur les revenus de la propriété ont évolué également de façon soutenue ces dernières années sans atteindre le niveau des prélèvements obligatoires sur le travail. On estime à 16 % le taux d'impôt implicite sur le capital en 2008 contre 6,7 % en 1998. Parallèlement, le taux d'impôt implicite sur la consommation a observé une certaine stabilité au cours des dix dernières années et a même connu un léger recul à la fin de cette période en se situant autour de 10,8 %.

L'évolution de la fiscalité au cours des dix dernières années laisse ainsi apparaître un certain glissement sensible du fardeau fiscal de la consommation vers le facteur travail, alourdissant par la même les coûts pour les entreprises. Or, dans un contexte économique de plus en plus ouvert et fortement concurrentiel, le coût du travail constitue un facteur déterminant de compétitivité pour les entreprises et d'attractivité pour les investissements. Une fiscalité compétitive devra, dans ce contexte, contribuer à l'allègement du coût du travail et inciter les entreprises à employer une main-d'œuvre qualifiée et de haute productivité. Un tel allègement pourra s'effectuer à travers le transfert d'une partie de la fiscalité sociale ou ce qu'il est convenu d'appeler le coin socialo-fiscal à l'impôt sur la consommation finale. Sachant que le principal impôt sur la consommation est constitué par la TVA, le transfert d'une partie des prélèvements obligatoires sur le travail impliquera forcément l'élargissement de la base d'imposition concernée et la réduction des taux nominaux de la TVA. On estime en

effet que la TVA réduite à un taux modéré et appliquée à une base taxable suffisamment élargie compensera certainement le manque à gagner de l'allègement des impôts pesant sur le facteur travail et contribuera de manière significative à l'accroissement des ressources fiscales. Toutes les simulations effectuées sur la base des hypothèses de réduction de la TVA et des autres impôts montrent à ce propos des résultats positifs sur l'investissement, la croissance et l'emploi, étant donné l'importance de la base d'imposition de la consommation.

FINANCES PUBLIQUES

La fin des effets de la théorie du bilan et ses conséquences fiscales

Laurent Didelot, Expert comptable, Professeur au Groupe ESC-Dijon

Revue Française de Comptabilité, JUIN 2013

Les entrepreneurs individuels relevant des bénéfiques industriels et commerciaux ou des bénéfiques agricoles et soumis à un régime réel d'imposition peuvent librement inscrire à l'actif de leur bilan l'ensemble de leurs biens, qu'ils soient ou non affectés à l'exercice de leur activité. Ce principe de liberté d'affectation comptable a donné naissance, sur le plan fiscal à la "théorie du bilan" qui consiste à conditionner le régime fiscal applicable au bien à son inscription ou absence d'inscription au bilan comptable. Cette approche résulte d'une jurisprudence ancienne et constante du Conseil d'Etat 1 à propos de l'interprétation du 2 de l'article 38 du Code général des impôts (CGI), relatif à la détermination du bénéfice imposable.

L'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2010 n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 a mis fin aux effets de cette théorie pour les biens inscrits au bilan des entreprises mais qui ne sont pas liés à l'exercice de l'activité professionnelle.

Rappels de la situation antérieure à cette loi

La fiscalité des entreprises s'appliquait aux biens inscrits à l'actif du bilan d'une entreprise. Leur non inscription, quelle que soit leur affectation réelle, les

maintenait dans le champ d'application de la fiscalité des ménages. Par exemple, les dotations aux amortissements et les revenus issus d'un immeuble inscrit à l'actif du bilan d'une entreprise individuelle commerciale et non utilisés pour l'activité professionnelle de cette dernière, figuraient dans le résultat imposable dans la catégorie des BIC. La cession ultérieure de cet immeuble pouvait échapper à toute imposition en vertu des dispositions de l'article 151 septies du CGI². En revanche, un bâtiment utilisé pour l'activité professionnelle, mais ne figurant pas à l'actif du bilan, ne pouvait pas donner lieu à des amortissements fiscaux déductibles de la base imposable en BIC.

Situation à compter des exercices ouverts en 2012

Pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2012, les produits et les charges afférents aux biens inscrits au bilan des entreprises individuelles et, dans certains cas, des sociétés de personnes ou d'organismes assimilés, mais non utilisés dans le cadre de l'activité professionnelle sont exclus du résultat imposable de ces entreprises, sous réserve de l'application d'une tolérance de 5 % ou 10 % selon les cas. En outre, lorsqu'un élément de l'actif immobilisé de ces entreprises, qui n'a pas

été utilisé pour les seuls besoins de l'activité exercée à titre professionnel, est cédé, le résultat de cession doit être réparti en deux parties, l'une afférente à la période pendant laquelle le bien a été utilisé pour l'activité professionnelle et l'autre relative à la période pendant laquelle il a été utilisé à titre privé. Ces deux quotes-parts étant imposées, le cas échéant, selon des régimes différents.

Les produits, charges et résultats de cession ayant été comptabilisés par l'entreprise, des retraitements fiscaux, relativement complexes, doivent être effectués afin de déterminer les bases imposables à titre professionnel.

L'objet de cet article est de rappeler succinctement les nouveaux principes fiscaux applicables à compter de 2012, de les illustrer par un exemple relatif à un bien immobilier et d'exposer quels pourraient être les apports de l'application de la méthode de la connexion intégrée en matière de suivi dans le temps des divergences entre les bases comptables et les bases fiscales générées par la nouvelle réglementation.

Contribuables concernés

La neutralisation des effets de la théorie du bilan s'applique aux entreprises relevant de l'impôt sur le revenu au titre des bénéfices industriels et commerciaux ou des bénéfices agricoles et soumises à un régime réel d'imposition, sur option ou de plein droit. En revanche, sont hors du champ de la mesure les entreprises, sociétés ou groupements soumis à l'impôt sur les sociétés.

Le résultat imposable des sociétés et groupements relevant du régime des sociétés de personnes est déterminé en

principe dans les conditions prévues pour les exploitants individuels. Ces sociétés et groupements sont en conséquence également concernés par cette mesure. Toutefois, l'application de celle-ci aux sociétés de personnes et groupements assimilés n'est pas systématique et dépend de la qualité et du régime fiscal de leurs associés.

En effet, la quote-part de bénéfice des sociétés de personnes ou groupements assimilés qui revient à leurs associés est déterminée:

- soit selon les règles applicables au bénéfice réalisé par la personne ou l'entreprise qui détient ces droits;

- soit en tenant compte de la nature de l'activité et du montant des recettes de la société (ou du groupement), dans laquelle la participation est détenue.

Il convient donc de distinguer les situations suivantes:

- lorsque l'associé de la société de personnes est passible de l'impôt sur les sociétés (IS) dans les conditions de droit commun, la quote-part de résultat de la société lui revenant est déterminée selon les règles d'imposition applicables au bénéfice réalisé par cet associé, c'est-à-dire les règles d'imposition à l'IS. Dans cette hypothèse, les nouvelles dispositions prévues à l'article 155 du CGI ne s'appliquent pas;

- lorsque l'associé est une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole imposable à l'impôt sur le revenu de plein droit selon le régime du bénéfice réel et que ses parts dans la société de personnes sont inscrites à son actif, sa quote-part du bénéfice de la société de personnes est déterminée selon les règles, BIC ou BA selon le cas, applicables pour

déterminer le résultat de cet associé. Par conséquent, la société de personnes doit distinguer le résultat de son activité professionnelle de celui résultant de son activité non professionnelle;

- enfin, pour tous les autres associés, par exemple, un contribuable exerçant une activité non commerciale, une personne physique, une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole imposable à l'impôt sur le revenu selon le régime des micro-entreprises, la quote-part de bénéfice de la société de personnes ou groupement assimilé est établie d'après les règles propres à la catégorie de bénéfices ou de revenus dont relève l'activité de la société. A ce titre, si la société de personnes exerce une activité imposable au titre des BIC ou des BA selon un régime réel, les règles de l'article 155 du CGI s'appliquent.

Conditions relatives à l'activité

La suppression des effets fiscaux de la théorie du bilan concerne les entrepreneurs individuels et les sociétés de personnes soumis à un régime réel d'imposition et titulaires de bénéfices industriels et commerciaux ou de bénéfices agricoles, quelles que soient les conditions juridiques d'exploitation. Les titulaires de bénéfices non commerciaux ne sont donc pas dans le champ de cette mesure.

Produits et charges ne relevant pas de l'activité professionnelle

Sur le plan comptable, l'entrepreneur individuel, titulaire de bénéfices industriels et commerciaux ou de bénéfices agricoles, dispose d'une liberté d'inscription comptable à l'actif de son bilan de ses biens, qu'ils soient à usage

professionnel ou à usage purement privé. Les produits et charges afférents aux biens inscrits sont compris dans le résultat comptable de l'entreprise. Un immeuble de placement, un portefeuille de valeurs mobilières peuvent, par exemple, figurer au bilan d'une entreprise individuelle bien qu'ils ne soient pas utilisés pour les besoins de l'activité professionnelle.

En revanche, en matière fiscale, les produits et charges afférents à l'activité non professionnelle sont exclus, sauf tolérance de 5 % (ou de 10 %), pour la détermination du bénéfice net imposable au titre de l'activité commerciale ou agricole.

Lorsque ces produits n'excèdent pas 5 % de l'ensemble des produits de l'exercice, y compris ceux pris en compte pour la détermination des résultats mais hors plus-values de cession ou que ces produits n'excèdent pas 10 % de l'ensemble des produits de l'exercice, y compris ceux pris en compte pour la détermination des résultats mais hors plus-values de cession, si le seuil de 5 % n'était pas dépassé au titre de l'exercice précédent, les produits et charges afférents à l'activité non professionnelle sont obligatoirement inclus dans le résultat imposable de l'entreprise. Toutefois, dans ce dernier cas, les charges relatives au bien relevant de l'activité non professionnelle sont déductibles du résultat professionnel à concurrence des produits tirés de ce même bien. Le cas échéant, l'excédent de charges n'est pas déductible du résultat tiré de l'activité professionnelle.

Les charges et produits afférents à l'activité non professionnelle non pris en compte dans le calcul du résultat imposable de l'entreprise sont retenus,

suivant leur nature, pour la détermination d'autres revenus catégoriels (revenus fonciers, revenus de capitaux mobiliers, plus-values des particuliers ...).

Principes de détermination du résultat de cession

La cession d'un bien figurant au bilan de l'entreprise et n'ayant pas été utilisé exclusivement dans le cadre de l'activité professionnelle requiert la décomposition du résultat de cession en deux composantes, l'une professionnelle et l'autre privée.

Le calcul du résultat de cession imposable à titre professionnel est égal à la différence entre le prix de cession et la valeur nette comptable du bien, retraités de telle sorte que seule la plus-value afférente à la période pendant laquelle le bien a été utilisé à titre professionnel soit retenue.

Retraitement du prix de cession

Le prix de cession de l'élément d'actif est réputé égal à la somme:

a) du prix de cession réel de cet élément, multiplié par le rapport entre, au numérateur, la durée d'utilisation de l'élément aux fins de l'exercice de l'activité à titre professionnel et, au dénominateur, sa durée d'appartenance au patrimoine professionnel;

b) et de la valeur d'origine de cet élément, multipliée par le rapport entre, au numérateur, la durée d'utilisation de l'élément à des fins autres que l'exercice de l'activité à titre professionnel depuis qu'il appartient au patrimoine professionnel et, au dénominateur, sa durée d'appartenance au patrimoine professionnel.

Retraitement de la valeur nette comptable

La valeur comptable de l'élément d'actif cédé est réputée majorée du montant des amortissements qui ont été réintégrés au bénéfice en raison de l'utilisation du bien à titre privé hormis ceux qui ont été pris en compte pour le calcul d'un autre bénéfice industriel ou commercial ou non commercial de nature professionnelle .

Traitement selon la méthode de la connexion intégrée

Rappels des principes essentiels de la méthode proposée:

Les objectifs de cette nouvelle approche sont les suivants:

- simplifier le traitement des divergences en facilitant leur automatisation ;
- améliorer la traçabilité dans le temps de ces divergences, et ainsi;
- sécuriser les entreprises et l'administration fiscale.

La méthode consiste à remplacer les déductions et réintégrations dues aux différences entre les bases comptables et les bases fiscales des postes des bilans comptables et fiscaux par leur enregistrement dans des comptes d'une classe ad hoc (par exemple la classe 8 puisque les comptes 81 à 87 sont disponibles, en revanche les séries de comptes 80 et 88 sont déjà utilisés).

Chaque compte comptable a son complément fiscal (exemples: 503 VMP et 8503 VMP, complément fiscal (cf), 76 Produits financiers et 876 Produits financiers, cf.).

Les comptes des classes 1 à 7 permettent

d'élaborer les documents comptables (comme c'est le cas aujourd'hui).

Les soldes du compte comptable et de son complément fiscal sont fusionnés pour l'établissement des documents fiscaux. Les comptes des classes 1 à 5 + 81 à 85 alimentent le bilan fiscal et ceux des classes 6 et 7 + 86 à 87 le résultat fiscal.

Cette proposition n'est pas conditionnée à la modification des règles comptables actuellement en vigueur en France. Son adoption ne générerait aucune modification, aucun accroissement des divergences entre les bases comptables et fiscales (aucune déconnexion supplémentaire).

Compléments techniques

Le compte 819 "Bases Comptables Définitivement Exclues du résultat imposable" BCDE est utilisé pour neutraliser toutes les différences définitives (charges non déductibles définitivement ou produits non imposables définitivement). BCDE fait partie des capitaux propres fiscaux (en ajout s'il est créditeur, en soustraction s'il est débiteur). Il est viré en réserves (fiscales) au cours de l'exercice suivant sa constatation. Pour les produits non imposables provisoirement et les charges non déductibles provisoirement, la créance ou la dette est annulée par une écriture fiscale de sens inverse sauf si le produit a été encaissé ou la charge décaissée afin de ne pas modifier la base des disponibilités. Dans ce cas, le compte 818 "Bases Comptables Provisoirement Exclues du résultat imposable" BCPE est utilisé (BCPE représente soit un actif fiscal, s'il est débiteur, soit un passif fiscal, s'il est créditeur).

Conclusion

Les nouvelles modalités fiscales d'application de la théorie du bilan complexifient de manière significative la détermination du résultat imposable des entreprises non soumises à l'IS, en particulier en cas de cession d'un bien immobilier inscrit à l'actif du bilan mais n'ayant pas été utilisé en permanence pour les besoins de l'activité professionnelle.

En effet, en cas de cession il est nécessaire de déterminer précisément le montant total des dotations aux amortissements qui n'ont pas été admises en déduction et la quote-part de celles-ci correspondant, le cas échéant, à des dotations qui ont été prises en compte pour le calcul d'un bénéfice industriel et commercial ou non commercial non professionnel.

Ces suivis extracomptables, qui peuvent s'échelonner sur des périodes relativement longues, nécessiteront l'élaboration de tableaux, de fichiers informatiques, annexes à la comptabilité. La méthode de la connexion intégrée, qui consiste à enregistrer les divergences entre les bases comptables et fiscales dans des comptes d'une classe ad hoc selon le principe de la partie double, devrait permettre de faciliter et de sécuriser le suivi historique de celles-ci. Des gains substantiels de temps, générés par son application, pourraient être réalisés par les entreprises, lors de l'élaboration des documents fiscaux et l'administration fiscale lors des contrôles qu'elle effectue. En période de crise économique et de difficultés budgétaires, il nous semblerait pertinent d'évaluer les économies réalisables.

FINANCES PUBLIQUES

Réformer une fiscalité locale à bout de souffle

Olivier Wolf, Administrateur territorial

GFP/ Juin 2013

L'ainsi nommé « acte III de la décentralisation », les difficultés budgétaires du secteur public et la nécessité de retrouver des marges de manœuvre pour les échelons régionaux et départementaux rendent une réforme de la fiscalité directe locale, annoncée pour la loi de finances 2014, incontournable.

Plutôt qu'une nouvelle rustine tentant de faire survivre quelques années supplémentaires un financement local à bout de souffle, ces circonstances fournissent une occasion rêvée de repenser l'architecture du système en remettant le contribuable local au centre du dispositif. Cet enjeu majeur de démocratie locale offre aussi l'opportunité d'une modernisation administrative en redonnant du sens à l'impôt local sous réserve que l'autonomie plus robuste qui serait accordée aux élus locaux vienne en contrepartie d'une responsabilité renforcée.

I- Une fiscalité directe locale doit reposer sur des principes clairs et partagés

Entre les perspectives offertes par l'exposé des motifs de la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale et la réalité de l'acte II de la décentralisation, le retour du balancier a été brutal.

A- Autonomie et responsabilité sont consubstantielles à toute décentralisation effective

La décision DC 20 décembre 2009 du Conseil constitutionnel est révélatrice de ce renversement de conception. En précisant qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la constitution, ni d'aucune disposition de nature constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale, cette dernière a été enterrée au profit d'une autonomie financière qui n'est qu'une liberté de dépenser.

Il est vrai que la fin du rêve d'autonomie fiscale avait déjà été actée dans la loi organique du 29 juillet 2004 disposant, pour la définition des ressources propres, que la loi détermine « par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ». Cette nouvelle doxa va ainsi à l'encontre de l'esprit de la décentralisation car l'autonomie fiscale est la seule voie qui permet de préserver une réelle responsabilité devant les citoyens au niveau local et une effective autonomie de décision.

Une fiscalité locale moderne et acceptée devrait reposer sur trois principes directeurs:

1) la pertinence de l'assiette:

l'impôt local étant aussi la contrepartie du service public, il doit être à la fois citoyen et adossé aux réalités tant économiques

que territoriales. Pour cette raison une meilleure économie de l'impôt local doit chercher à réduire la logique indiciaire du système, survivance d'une époque où les poids et mesures étaient plus affaire de vision que d'évaluation, pour intégrer davantage une dimension comptable (valeur ajoutée, valeur vénale ou revenu d'un actif).

2) l'universalité et l'équité:

personne ne peut être totalement exonéré de l'effort commun, mais celui-ci doit être aussi fonction de la capacité contributive de chacun. Si la pure fonction de redistribution trouve difficilement sa plateau niveau local, la contribution locale ne saurait non plus prendre le caractère d'une simple redevance pour services rendus incompatible avec la nature même du service public qu'elle a vocation à financer (et, par suite, avec l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen). Dès lors, l'existence d'une cotisation ménage minimale associée à une meilleure prise en compte du revenu doivent permettre de surmonter les phénomènes de passagers clandestins et de biais dans les choix électoraux.

3) la lisibilité par la spécialisation réelle de l'Impôt

pour savoir qui paye quoi. Si ce point a été amélioré avec la réforme fiscale de 2009, le processus reste inachevé. Pourtant la confiance des citoyens envers leurs élus passe par la connaissance de la manière dont chaque euro de contribution est utilisé. Cette clarté facilite les comparaisons entre collectivités et peut contribuer significativement à la modération lors du vote des taux.

Cette responsabilisation par la transparence, l'existence d'un lien fiscal entre toute dépense et l'effort demandé aux ménages est une garantie de bonne allocation des ressources par la « douleur » que la contribution occasionne à l'électeur redevable.

Les collectivités sous ces nouvelles « contraintes » seront inmanquablement plus inventives que Bercy pour assurer la maîtrise de la dépense publique. Car la simple régulation par la recette, d'autant plus si elle est forfaitaire, conduit plus sûrement à l'insolvabilité qu'à la performance.

B- Trente années de réformes sédimentées ont nuit à la justice et l'efficacité de l'impôt local

La Cour des Comptes, a évalué dans son rapport public 2009 que le processus d'établissement des bases cadastrales par les services de la DGFIP était exagérément complexe, fragile et d'un coût mal cerné.

De fait, les collectivités ont développé des observatoires fiscaux jusqu'à, parfois, se substituer aux services d'assiette. Ce début d'implication des élus pourrait constituer un levier pour leur confier une responsabilité dans l'application de la révision des valeurs locatives d'habitation? et ainsi diluer les blocages qui se manifestent dès qu'elle entraîne des transferts entre catégories de contribuables.

La modernisation de l'impôt de proximité est essentielle afin de simplifier la compréhension pour le contribuable tout en allégeant les coûts de gestion pour l'État. Elle ne peut s'entendre sans rénovation de l'assiette foncière.

Faute d'actualisation régulière, les crises à répétition de la fiscalité locale ont été désamorçées par le jeu d'une accumulation d'allègements financés par l'Etat. Ces dégrèvements et compensations ont conduit à concentrer sur une minorité l'impact de l'impôt local résiduel, tout en demeurant aveugles au regard de la capacité contributive des ménages concernés au point que la fiscalité directe locale demeure régressive par rapport aux revenus pour la moitié la plus riche des foyers fiscaux.

Une révision foncière enfin réussie conserverait, par nature, un support physique des locaux, mais le classement et ses constituants pourraient être simplifiés pour tirer parti de l'homogénéisation des éléments de confort du bâti d'habitation. La collecte des valeurs vénales, lors de chaque mutation enregistrée dans la base nationale des données patrimoniales (BNDP), fournirait l'échantillonnage de valorisation par secteur géographique. La récupération des loyers déclarés lors de la campagne d'impôts sur les revenus permettrait d'en déduire un ratio sectoriel du rendement locatif et par inférence un tarif indiciaire au m² au croisement des deux sources.

L'expérience de la TP montre qu'une réforme de bon sens peut être acceptée malgré les inévitables réticences de départ: bien que gâché par l'effacement de la modulation du taux et une diminution globale du produit (payée d'une aggravation de l'endettement public), son remplacement par une contribution économique enfin assise sur la valeur ajoutée (CVAE) n'est aujourd'hui remis en cause par personne.

Repères N° 37/ FINANCES PUBLIQUES

II- La reconfiguration du panier fiscal territorial relance opportunément la problématique de la spécialisation

Cette suppression de la taxe professionnelle aurait dû, bien plus que ce n'a été, constituer le point d'appui d'une modernisation en profondeur du système fiscal local.

A- La loi de finances qui s'arrête malheureusement au milieu du gué

La loi de finances du 30 décembre 2009 a, en effet, relancé un mouvement de spécialisation, mais qui est hélas resté inabouti.

Ainsi seules la contribution foncière des entreprises (CFE), la taxe d'habitation (TH) et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) sont désormais affectées à une unique catégorie de collectivités. Par comparaison, pour les différentes impositions 2/3 de l'assiette restent partagés entre les différents niveaux.

B- Conserver le modèle original mêlant impôt ménage et fiscalité des entreprises avec un panier de ressources renoué

Pour donner du sens à cette première évolution, on pourrait donc articuler une nouvelle étape de spécialisation.

Elle devrait être construite à hypothèse d'iso-recettes pour ne pas interférer avec la problématique de la maîtrise globale des finances publiques ni avec celui de l'équilibre entre ménages et entreprises.

DRNC /DEJRG / SD

Surtout, elle permettrait de redonner des marges de manœuvre aux collectivités qui ont été privées du levier des taux.

Au bloc communal reviendraient tous les impôts indiciaries enfin rénovés grâce à une révision des bases foncières rendue possible, comme exposé plus haut, par son renvoi à l'initiative locale (TH/TF/CFE) (la réforme des valeurs locatives commerciales en est déjà la première étape). La taxe foncière sur les propriétés bâties payée par les ménages lui serait donc transférée ainsi que celle des entreprises. Si le lien entreprises/collectivité doit être impérieusement maintenu à ce niveau pour des raisons évidentes d'incitation au développement et de compensation des externalités négatives, il est préférable qu'il le soit ici par le biais des impôts indiciaries (CFE/TFB) plutôt que par la cotisation valeur ajoutée à la localisation de laquelle la maille communale se prête moins bien.

L'échelon départemental, par voie de conséquence, récupérerait la CVAE du bloc communal mais également une taxe sur le revenu de type TDR, en substitution de la taxe foncière sur les propriétés bâties transférée aux communes. Ce nouvel impôt serait neutralisé par une baisse de la TH fléchée à due concurrence sur les mêmes communes. Rappelons que la loi de finances pour 1990 instaurait déjà une imposition du même ordre avant qu'elle ne soit enterrée en 1992 dans des conditions politiques scabreuses ... L'ambition réformatrice défendue de longue date en ce sens avait alors sombré, moins du fait de la crainte des transferts

entre contribuables à quelques mois d'échéances électorales que par la victoire idéologique des partisans de l'impôt / redevance sur les défenseurs de l'impôt / capacité contributive.

Aux régions, des accises territoriales sur les produits énergétiques dans le prolongement de la part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qu'elles votent et perçoivent déjà sur les produits pétroliers, en premier lieu par le transfert de la taxe sur la consommation finale d'électricité, voire une taxation de la consommation de gaz des ménages. Cette fiscalité écologique serait en lien avec les compétences exercées puisque cet échelon a la responsabilité d'établir le schéma régional d'aménagement et de développement durable.

L'ajustement entre départements et régions viendrait à l'euro près soit par le canal des dotations, soit par celui de la TICPE selon les conséquences recherchées sur le ratio d'autonomie financière.

C- Retrouver des capacités de financement par une modulation encadrée

Afin de redonner d'éventuelles marges de manœuvre aux collectivités, notamment celles qui en ont été privées avec la loi de 2009, chaque impôt serait modulable par l'assemblée délibérante (avec ou sans plafonnement selon les cas), mais assorti d'une liaison des taux entre l'impôt économique (CFE mais aussi CVAE) et l'imposition portant sur les ménages (indiciaire, sur le revenu ou sur la consommation d'énergie selon le niveau de collectivités) pour ne pas faire supporter l'augmentation de la charge aux

seules entreprises, contribuables qui ne votent pas.

On peut aisément vérifier que cette nouvelle distribution serait de nature à assurer à chaque niveau une marge de financement suffisante pour que la modulation de l'effort fiscal puisse exprimer l'autonomie des préférences territoriales sans laquelle il n'est pas de décentralisation authentique.

Un autre effet positif d'une telle refonte serait de réduire le coût des dégrèvements pour l'État, le poids de la TH diminuant de près de 30 %, mais aussi d'atténuer les effets pervers des seuils d'exonérations à proportion de la part liée au revenu.

Pour autant, l'autonomie fiscale ainsi retrouvée (tout en demeurant maîtrisée), seule contrepartie viable à l'inévitable baisse des dotations et concours de l'État, ne saurait s'envisager sans une correction des inégalités spontanées. Une refonte fiscale locale d'ampleur ne peut donc être menée indépendamment d'un profond reformatage de la péréquation. C'est bien dans le couplage de ces deux enjeux que l'acte III de la décentralisation trouvera à la fois modernité et prise sur le réel.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Le projet de loi de finances pour l'année 2012: l'expression d'une dérive budgétaire à peine voilée

Abdelkader Berrada, Professeur de politique économique et de finances publiques.

Revue Marocaine de Sciences Politiques et Sociales, n°4 / février 2013

En 2011, la pression du mouvement contestataire du 20 février aidant, on a assisté au Maroc à la révision de la constitution de 1996 dont le nombre d'articles a été porté à 180 au lieu de 108 auparavant. Les élections législatives anticipées, organisées durant la même année, ont permis au parti de la justice et du développement (PJD), d'obédience islamiste, de sortir vainqueur de cette épreuve et de former un gouvernement avec d'autres partis de l'ancienne majorité. Même faute, d'une part, d'un vote d'adhésion et d'un taux de participation respectable aux élections, d'autre part, d'un réel déplacement du centre du pouvoir décisionnel et, enfin, d'une doctrine économique clairement déterminée, on laissait entendre que désormais rien ne sera plus comme avant. Le projet de loi de finances pour l'année 2012 avait dans ces conditions valeur de test. Officiellement, il est ce qu'on pouvait faire de mieux. Sa préparation et sa discussion hors délais pouvaient laisser croire qu'il ne servait à rien d'agir dans la précipitation. Il suffit toutefois de l'examiner en détail pour se rendre compte qu'un changement de majorité parlementaire au Maroc ne produit pas d'effets salutaires sur la politique budgétaire, n'aide pas à mettre les finances publiques au service du développement durable. La majorité parlementaire issue des élections du 25 novembre 2011 et qui autorisait pourtant

beaucoup d'espoirs au lieu de faire bouger les lignes, «de rajouter de la vie aux années», s'est contentée de rajouter «des années à la vie» (proverbe Chinois). Le niveau excessif du déficit budgétaire prévisionnel pour 2012 de même que sa structure distordue ne sont pas faits pour favoriser la création de plus de richesses ni une meilleure redistribution des revenus **(I)**. En adoptant une attitude hyper frileuse dans une conjoncture de crise, la majorité parlementaire a laissé pratiquement inchangée la composition inadéquate des recettes courantes **(II)** et des dépenses publiques **(III)**; elle n'a par ailleurs opposé qu'une faible résistance à la reproduction de mauvaises mœurs budgétaires imputées à une instance non élue mais qui décide de presque tout. Résultat: le projet de loi de finances pour l'année 2012 marque le début d'une dérive budgétaire qui risque de durer et de causer de graves préjudices économiques et sociaux.

I. Ampleur et nature du déficit budgétaire prévisionnel

Les manifestations d'une dérive budgétaire se lisent à travers un déficit public hors de proportion et, surtout, qui déborde le cadre des dépenses d'investissement. Cela étant, on est en droit de se poser la question de savoir à quoi bon constitutionnaliser le principe d'«équilibre des finances de l'Etat» que le

«parlement et le gouvernement» s'arrangent pour ne pas respecter en l'absence d'une définition précise.

1. Un déficit budgétaire prévisionnel en forte aggravation

En 2012, le déficit budgétaire est estimé officiellement à 5% du PIB. Cette donnée chiffrée d'une importance primordiale, pour être correctement interprétée, devra être comparée avec celle de l'année écoulée. En 2011, le déficit budgétaire prévisionnel ne devait pas dépasser 3,5% du PIB, ce qui atteste de son aggravation en 2012 à hauteur d'un tiers environ. Le niveau du déficit budgétaire prévisionnel fait courir un danger à l'économie. Il apparaît d'autant plus préoccupant que les comptes extérieurs du royaume s'enfoncent dans le rouge (balance commerciale et balance des paiements courants) et que cette tendance lourde est appelée à durer à défaut d'une renégociation de l'accord de libre-échange Maroc-Union européenne, une ardente obligation complètement absente de la déclaration de politique générale. Aujourd'hui, avec le bénéfice du recul (2002-2012), le doute n'est guère permis là-dessus: eu égard à ses effets contreproductifs sur l'économie et les finances du royaume, cet accord s'apparente, par certains aspects, au Plan Morgenthau (dépendance économique accrue, désindustrialisation accélérée, effritement des revenus de monopole, etc.).

Souvent, la situation des finances publiques connaît dans les faits une détérioration beaucoup plus sérieuse que celle qui découle des prévisions. En 2011, le déficit budgétaire effectif-base émission varie d'une source à l'autre entre 6,1% (DEPF) et 6,9% (Institut d'Emission) du PIB, soit un taux de dépassement qui se situe selon les cas entre 74,3 % et 97,1%.

En 2012, à moins de tabler sur des conditions climatiques favorables, des écarts plus prononcés ne sont pas à exclure. La thèse officielle du découplage, c'est-à-dire de l'autonomisation du taux de croissance économique des aléas climatiques, qu'on ne cesse de défendre contre vents et marées, ne résiste guère à l'examen.

Le taux de croissance prévisionnel du PIB fixé par le haut commissariat au plan à 4,1% en 2012 a peu de chance d'être atteint en raison des conditions climatiques qui ne s'annoncent pas bonnes mais aussi du niveau critique du déficit budgétaire et de son caractère déstabilisant.

2. Un déficit malsain: où le déficit budgétaire prend-il sa source ?

Le défaut de crédibilité des prévisions officielles au titre de 2012 porte par ailleurs sur l'origine du déficit budgétaire. Pour la direction des études et des prévisions financières (DEPF), celui-ci s'explique presque exclusivement par les dépenses d'investissement. Ceci pour dire qu'il n'y a pas lieu de s'en inquiéter. Le budget ordinaire est pratiquement en équilibre et le déficit correspondant est à peine perceptible (- 0,1 à - 0,3% du PIB). Il faut plutôt y voir le résultat d'expédients comptables. La DEPF ne s'est pas empêchée, pour les besoins de la cause, de sabrer en toute discrétion un montant de 14 milliards de dirhams (MDH) dans le financement des dépenses de compensation. Il s'agit plus précisément de fonds destinés à l'apurement des arriérés de compensation accumulés en 2011. Les dépenses de compensation programmées au titre de l'exercice 2012 ne figurent donc dans le tableau des charges et ressources du Trésor

confectionné par la DEPF que pour 32,525 MDH*. Dans le projet de loi de finances, en revanche, leur montant s'élève à 46,525 MDH* (y compris 1MDH qui provient du Fonds de soutien des prix des produits alimentaires).

Ainsi, contrairement à ce qui ressort du rapport économique et financier accompagnant le projet de loi de finances pour 2012 (DEPF), le solde budgétaire courant enregistre un déficit notable.

Par référence à la situation prévisionnelle des charges et ressources du Trésor établie par la Trésorerie générale du royaume (TGR), le gap ordinaire à couvrir se monte à 15,622MDH, soit l'équivalent de 1,7% du PIB. Les recettes prévues comparées aux crédits ouverts par le projet de loi de finances pour l'année indiquée s'avèrent ainsi nettement moins élevées.

La nouvelle présentation du tableau général d'équilibre des ressources et des charges de l'Etat qui ne date que de 2007 laisse, elle aussi, apparaître pour la première fois un déficit courant légèrement supérieur à celui déjà critique évalué par la TGR (ce tableau fait partie intégrante de la loi de finances). Celui-ci atteint 17,283 MDH, ce qui correspond à 1,9% du PIB.

En 2012, on ne s'attend donc pas à ce que les recettes ordinaires puissent couvrir les dépenses du même type. Par conséquent, l'Etat va devoir financer par l'emprunt non seulement les dépenses d'«investissement» dans leur intégralité (100%) mais également les dépenses «courantes» à hauteur de 7,5% à 8,3%. Dans ces conditions, il serait illusoire d'écarter tout risque de renchérissement du coût des emprunts du Trésor et/ou de raréfaction des ressources auxquelles pourront avoir accès les petites et

moyennes entreprises privées en particulier.

Il suffit d'ailleurs que les agences de notation internationales doutent des capacités du Trésor à contenir les pressions qui s'exercent sur le budget de l'Etat pour que même les entreprises d'une certaine importance ne soient plus épargnées par l'effet d'éviction financier.

Le risque d'inflation reste également présent. En raison de l'ampleur sans précédent du gap budgétaire, un appel accru aux ressources de trésorerie est prévu pour y faire face. Le découvert budgétaire est fixé en 2012 à 32,258 MDH, soit 9,3% de l'ensemble des charges de l'Etat et 3,7% du PIB.

Selon la formule consacrée depuis les années quatre-vingt, «pour couvrir, pendant l'année 2012 l'ensemble des charges du Trésor, est autorisée l'émission d'emprunts intérieurs». Toutefois, dans la mesure où les emprunts à moyen et long terme intérieurs y figurent déjà comme ressources du budget général, on comprend qu'il s'agit dans ce cas d'«emprunts intérieurs» à court terme. Dans la mesure où le périmètre des «emprunts intérieurs» n'est pas délimité avec précision, il peut également être question d'opérations de trésorerie. En étant amené à ratisser large, à siphonner des ressources monétaires en réponse à un découvert budgétaire inégalé, le Trésor aura du mal à laisser inchangé le taux d'inflation.

3. Arrivé à ce stade de réflexion, l'une des questions qui se pose avec insistance est la suivante: quel crédit peut-on accorder à la principale disposition financière de la nouvelle constitution du royaume?

Le projet de loi de finances pour l'année 2012 constitue le premier acte fondateur de la nouvelle équipe arrivée au pouvoir. Il devait surtout être voté en équilibre pour se conformer à l'esprit de l'article 77 de la constitution révisée de 1996. L'article en question stipule en effet que «le parlement et le gouvernement veillent à la préservation de l'équilibre des finances de l'Etat». Que vaut réellement cette disposition alors que le niveau du déficit budgétaire prévisionnel n'a jamais été aussi élevé depuis la fin du programme d'ajustement structurel (1983-1992) et son périmètre déborde largement le cadre des dépenses d'investissement, ce qui suscite encore plus d'inquiétude?

Il faut reconnaître que la formulation vague de l'article 77 de la constitution du 1^{er} juillet 2011 enlève toute signification précise à la notion d'«équilibre des finances de l'Etat».

Les experts marocains et étrangers qui ont pris part à la rédaction de la loi fondamentale de 2011 sont les premiers à ignorer ce que recouvre exactement «l'équilibre des finances de l'Etat». Où commence et où prend fin le périmètre des finances de l'Etat (Administration, Collectivités locales, Entreprises publiques et semi-publiques)? L'équilibre des finances de l'Etat se mesure-t-il au solde des opérations budgétaires au-dessus (OCD) ou au-dessous (OCP) de la ligne? S'apprécie-t-il en termes d'engagements, d'ordonnements et/ou de paiements, etc.? En réponse à ces questions essentielles, les fkihs qui sont montés en grade se mettent à vous réciter l'article 77 de la constitution jusqu'à ce que vous l'ayez appris par cœur, rien de plus, rien de moins. Si au moins la loi organique relative aux lois de finances de 1998 pouvait permettre de dissiper la confusion sur ce qu'on entend par «équilibre des

finances de l'Etat», ce qui malheureusement est loin d'être le cas?

Cette façon de procéder, il n'y a pas lieu d'en douter, est aux antipodes des principes de la bonne gouvernance. Elle indique clairement que le droit n'a de sens que dans les pays qui mettent l'intérêt général au centre des préoccupations de l'Etat, où l'Etat adopte un comportement responsable et ne cherche pas à jouer la carte de l'institutionnalisme naïf, de l'ambiguïté constitutionnelle. Au Maroc, dans le cadre de la nouvelle loi fondamentale, on se contente de parler «d'équilibre des finances de l'Etat» sans prendre la peine d'en préciser la signification et les règles de base. Ailleurs, on parle «d'équilibre des finances publiques» («des comptes publics», «des administrations publiques») et on prend en même temps soin d'en définir les composantes ainsi que les critères propres à la règle budgétaire.

Préserver l'équilibre des finances publiques repose fondamentalement sur le respect de la règle d'or. L'article 110 de la constitution Allemande résume le mieux ce que cela signifie: le montant des emprunts ne doit pas dépasser le montant des crédits d'investissement inscrits au budget; il ne peut être dérogé à cette règle que pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global. Concrètement, cela implique pour l'Etat de garantir le financement des dépenses courantes sans recours à l'endettement. Au Maroc, comme il a déjà été souligné, le projet de loi de finances pour 2012 déroge à cette règle de base. C'est la preuve qu'à chaque fois qu'il s'agit pour l'Etat d'adhérer à des normes vertueuses de discipline financière, le royaume tourne le dos aux bonnes pratiques internationales.

Soumettre à l'examen du parlement un projet de budget au solde négatif des opérations ordinaires en premier est le signe d'une gestion pour le moins hasardeuse des finances publiques, d'une gestion qui défie les principes élémentaires d'une bonne gouvernance. L'effet d'un déficit budgétaire courant sur l'économie marocaine est d'autant plus dévastateur que les dépenses de fonctionnement profitent insuffisamment aux activités civiles, y compris celles dont l'objectif prioritaire est d'assurer la sécurité des personnes et des biens.

Le déficit associé au projet de budget pour l'année 2012 est non seulement excessif mais malsain. Pourtant, il y avait moyen, en agissant en toute légalité, de parvenir à résorber le déficit courant et, partant, à réduire le déficit du budget général, ce qui aurait permis d'éviter de trop s'endetter. Les pouvoirs publics, en se montrant très frileux, ont laissé passer l'opportunité de prouver qu'un changement de majorité parlementaire pouvait ouvrir la voie à une politique budgétaire adaptée aux impératifs du développement durable. En effet, qu'il s'agisse des recettes courantes ou des dépenses, les manquements à de grands principes budgétaires ont largement survécu au projet de loi de finances 2012. Bien plus, des pratiques d'un autre temps y ont toujours cours.

II. Donner du sens à l'équité fiscale et cesser de brader le patrimoine privé de l'Etat

Le statu quo, qui est un mode d'action publique, a d'abord prévalu en matière de recettes ordinaires. Sur ce plan, rien n'indique que le projet de budget soit l'œuvre d'un nouveau gouvernement, à dominante islamiste de surcroît. Les effets

de manquements graves à l'équité fiscale et à une gestion transparente et responsable du patrimoine de l'Etat se font toujours sentir (foncier, immobilier, financier) (3, pp.26-35).

Tendre vers plus d'équité fiscale consiste dans le cas du Maroc non pas à aggraver la charge fiscale mais veiller à ce qu'elle soit mieux répartie. Une action pareille n'aurait pas manqué d'entraîner une amélioration des recettes et donc de ramener le déficit budgétaire à hauteur des dépenses d'investissement.

En attendant d'engager une réforme d'ensemble, jugée indispensable, du système fiscal, l'Etat devait et pouvait sans tarder corriger les anomalies les plus criantes qu'il présente, rompre avec certaines mœurs qui, en portant gravement atteinte à l'équité, sont à l'origine de moins values-fiscales estimées à plus d'une dizaine de milliards de dirhams par an.

Parallèlement à une intensification de la lutte contre la fraude et à une rationalisation des dépenses fiscales, rendre dans les plus brefs délais le système d'imposition moins injuste qu'il ne l'est nécessite pour l'Etat de se prononcer clairement en faveur de trois mesures phares, à savoir:

1. suspendre la décision d'exclusion de l'agriculture du champ d'application de l'impôt sur le revenu (IR: ex-IGR) et de l'impôt sur les sociétés (IS);

2. rétablir concernant la TVA le taux d'imposition majoré supprimé depuis 1993;

3. mener une vaste opération de recouvrement des arriérés d'impôts accumulés jusqu'à fin décembre 2011.

1. Le premier acte est de mettre fin à la décision, prise en haut lieu en 1984 et reconduite depuis à plusieurs reprises, de soustraire les activités agricoles à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés.

Dans le même ordre d'idées, il importe, pour se rapprocher d'un système d'imposition de droit commun, de modérer le traitement fiscal préférentiel dont jouissent les revenus agricoles en vertu des articles 12 et 13 de la loi cadre de 1984. Il importe, par contre, de geler l'application de la règle d'imposition minimale en cas de sécheresse.

Sans perdre de vue sa fonction incitative (décourager la sous-exploitation et/ou la mauvaise exploitation des ressources naturelles), l'imposition des revenus agricoles au titre de l'IR et de l'IS, pourvu qu'elle s'applique correctement, pourrait rapporter à l'Etat pas moins de 5 milliards de dirhams en régime de croisière, soit 5% du PIB agricole.

Il faut cependant savoir que l'écrasante majorité des agriculteurs en gagnant de faibles revenus, la plupart du temps situés en deçà du seuil d'exonération (revenu annuel imposable < 30.000DH), ne paie pas d'impôt. Cela étant, on comprend que la mesure de suspension profite essentiellement aux contribuables situés en haut de l'échelle des revenus (revenu annuel imposable > 60.000DH).

Cette variante de dumping fiscal est une source d'enrichissement d'autant plus injustifiée que les exploitants agricoles qui en bénéficient le plus sont nombreux à ne pas respecter la législation sur le salaire minimum agricole garanti (smag), à ne pas déclarer leurs salariés à la caisse nationale de sécurité sociale. A noter également qu'une forte proportion d'exploitants de cette catégorie est parvenue à s'approprier, grâce à la complicité de

Repères N° 37/ POLITIQUE ECONOMIQUE

l'Etat, plus de 400.000 hectares de terres riches «héritées» de la colonisation. Elle détourne en outre à son avantage l'essentiel des subventions étatiques accordées par le fonds de développement agricole. Au Maroc, une seule grande famille possède un riche patrimoine agricole composé, entre autres, de quelque 120.000 hectares de terres nues et/ou complantées parmi les plus fertiles du royaume et dont presque la moitié est située dans les périmètres irrigués (ministères des finances et de l'agriculture). Il est aussi important de savoir que bon nombre de gros exploitants agricoles se recrutent parmi la haute administration et sont présents, à des degrés divers, dans d'autres activités économiques à forte rentabilité. Ce secteur servirait en outre à recycler, dans une proportion encore réduite mais qui ne cesse d'augmenter, le surplus colossal généré par la demande européenne de cannabis produit au Maroc.

A. Benbrahim, lui aussi, juge impératif que l'exonération fiscale de l'agriculture soit supprimée. Le regard porté sur la question par cet économiste marocain -qui a effectué toute sa carrière à la Banque Mondiale en tant que manager avant de prendre sa retraite en 1997- mérite d'être connu et apprécié à sa juste valeur.

A. Benbrahim soutient l'idée que «l'exonération fiscale de l'agriculture n'a été d'aucune utilité à la grande majorité des agriculteurs, surtout pas aux petits fellahs exploitant un lopin de terre. Ces derniers ne dégagent généralement aucun surplus et encore moins un profit et ils ne sont pas de ce fait imposables». Bien plus, «l'exonération fiscale dans l'agriculture a contribué à l'appauvrissement et à l'exode rural d'un grand nombre d'agriculteurs ces vingt dernières années, et toutes les conséquences ne sont pas encore

connues». «Contrairement aux petits exploitants, l'exonération fiscale a profité, et même beaucoup, aux grands propriétaires terriens. Déjà nantis, ces derniers se sont enrichis davantage grâce à cette exonération en faisant de l'agriculture un refuge fiscal». «Pour toutes ces raisons, conclut A. Benbrahim à juste titre, l'exonération fiscale de l'agriculture doit figurer de manière très saillante sur la liste des plus mauvaises décisions économiques prises par le Maroc depuis l'indépendance».

2. Le deuxième acte est de rétablir le taux majoré de la TVA de 30% supprimé sans autre forme de procès en 1993.

Ce taux ne s'appliquait d'ailleurs qu'aux produits réputés de luxe, importés en grande partie. La substitution du taux normal (20%) au taux majoré (30%) de la TVA n'a pas manqué de rendre le système fiscal marocain encore plus injuste, d'occasionner des pertes de recettes pour le Trésor ainsi qu'une forte hémorragie de devises.

Cette mesure n'a pas manqué non plus d'accroître la propension de l'Etat à consommer plus de produits et services de luxe, donc à détourner plus de ressources budgétaires des emplois productifs. Il est communément admis qu'au Maroc les deniers publics tiennent lieu d'auxiliaire du pouvoir dès lors qu'ils s'investissent dans des consommations de prestige propres à en signaler la majesté des hauts dignitaires de l'Etat. Si au moins l'action publique pouvait gagner en efficacité, ce qui reste à prouver!

Comme l'ont bien souligné P. & R. Musgrave, la taxation de la consommation de luxe présente un double intérêt en matière de développement.

Primo, elle est de nature à réduire l'inégalité des revenus et à stimuler l'épargne.

Secundo, l'imposition de la consommation de luxe peut également aider à relâcher la pression qui s'exerce sur la balance des paiements.

3. Le troisième acte est de programmer une opération, étalée sur deux ans (2012-2013), de recouvrement des arriérés d'impôts accumulés jusqu'à fin décembre 2011.

Au Maroc, les arriérés d'impôt ne font pas partie du vocabulaire de l'administration fiscale. En l'absence d'une comptabilité en droits constatés, ils ne font l'objet d'aucun suivi régulier. Le laxisme de l'Etat conjugué à une forte pression des gros relictaires empêchent une mise en œuvre appropriée du code de recouvrement des créances publiques. Le stock des impayés fiscaux, s'agissant uniquement de la TVA, de l'IS et de l'IR, connaît une augmentation graduelle et continue. Sans remonter loin dans le temps, entre 2004 et 2007 il est passé de 18,4 MDH à 22 MDH, enregistrant ainsi une croissance de 3,6 MDH en valeur absolue et de presque 20% en valeur relative. En 2007, les restes à recouvrer répartis par type d'impôts se chiffrent respectivement à 8,5 MDH (38,6%), 7,3 MDH (33,2%) et 6,2 MDH (28,2%). Il se révèle ainsi que plus le passif fiscal gagne en ancienneté plus son apurement est relégué au second rang des priorités de l'action publique. En 2007, le taux de non recouvrement atteint 16,8%. Ce taux cache toutefois de fortes disparités. Il ne dépasse guère 3,9% concernant les prises en charge au titre de l'année courante; par contre, il remonte à 91,7% pour ce qui est des impayés accumulés jusqu'en 2006.

L'encours des créances fiscales en souffrance correctement évalué atteindrait 5,5% du PIB.

En raison de leur ampleur et de leur caractère structurel, les arriérés fiscaux impactent négativement le déficit budgétaire et l'absorption de ressources d'emprunt par l'Etat. Ils apportent aussi la démonstration que l'Etat fait peu de cas de l'équité fiscale.

Un nombre réduit d'affairistes nationaux en particulier concentre l'essentiel du passif fiscal. Il se trouve que des parlementaires de tous bords et de hauts cadres de l'Etat nommés par dahir ou par décret figurent en bonne place parmi ces derniers. Quoique datant d'il y a plus d'une dizaine d'années sans jamais être rendue publique, la liste des 50 gros reliquataires préparée par N. Bensouda, alors directeur des impôts, à la demande d'une mission du FMI est fort instructive à cet égard.

Rien dans le projet de loi de finances pour 2012 ne permet de prouver l'engagement de la majorité parlementaire issue des élections du 25 novembre 2011 de briser le cercle vicieux des impayés fiscaux, en partant pour de bon à la chasse des gros débiteurs indigènes et étrangers. Après tout, en étant juge et partie, comment l'Etat peut-il se résoudre à ne ménager aucun effort pour garantir la bonne exécution du code de recouvrement des créances publiques de 1997, pousser les contribuables récalcitrants à passer à la caisse dans les meilleurs délais? On le voit bien, la constitution de 1996 révisée en grande pompe en 2011 est restée muette sur les conflits d'intérêt au sommet de l'Etat. Comme le dit le proverbe bengali: «s'il y a des fantômes dans vos graines de moutarde, comment voulez-vous les utiliser pour exorciser les fantômes»?

III- Revoir la structure des dépenses de fonctionnement dans un sens favorable au développement

La structure des dépenses budgétaires se pose elle aussi en obstacle à une politique publique au service de la croissance et du développement durable. Son caractère distordu se réduit moins à la prépondérance des dépenses courantes par rapport aux dépenses d'investissement qu'au fait que ces deux catégories de dépenses sont programmées séparément, ce qui rend l'action de l'Etat peu cohérente et d'une efficacité douteuse. A cela s'ajoute les déséquilibres structurels propres à chaque type de dépenses et qui sont en réalité plus marqués que ceux qui découlent d'une simple présentation administrative ou fonctionnelle des crédits budgétaires.

Le projet de loi de finances pour l'année 2012 a, contre toute attente, aidé à renforcer plutôt qu'à briser progressivement ce cercle vicieux. En laissant de côté les dépenses dites d'investissement, deux foyers de dérapage budgétaire méritent d'être relevés s'agissant des dépenses courantes hors charge de la dette. Leur persistance aggravée, en étant intimement liée à des décisions qui ne se discutent pas et à des comportements abusifs de la haute administration, donne la mesure des pertes de ressources budgétaires qui fragilisent les finances publiques et les empêchent de jeter les bases d'une croissance soutenue et durable. La nécessité d'y remédier est à interpréter comme une question d'intérêt national.

1. Le premier foyer de dérapage a trait aux dépenses de personnel Les signes de dérapage portent sur le poids réel des dépenses de personnel aussi bien que sur leur structure.

a. Le poids écrasant des dépenses de personnel

Officiellement, les dépenses de personnel dépassent en importance toutes les autres catégories de dépenses budgétaires. Elles représentent 38% du total des dépenses ordinaires et d'investissement et 10,8% du PIB. Leur montant global est fixé en 2012 à 94 milliards de dirhams (MDH) contre 86 MDH en 2011, enregistrant ainsi un taux de croissance soutenu de 9,3%; en 2011 par rapport à 2010, leur rythme de progression est en revanche moins élevé (6,2%).

Cela ne fait guère de doute, aucune autre dépense budgétaire n'égale les dépenses de personnel. Le poids de ces dernières est cependant beaucoup plus lourd que ce qui ressort des statistiques budgétaires ou des rapports de plus en plus politisés commandés au FMI et à la BIRD. Leur part réelle avoisinerait non pas 10,8% mais 14 à 15% du PIB moyennant une délimitation correcte de leur périmètre (122 à 130 MDH).

La classification économique des dépenses du budget de l'Etat permet de déterminer avec précision les diverses composantes des frais de personnel qui font l'objet d'une rubrique à part entière (classe1). Celles-ci sont au nombre de quatre, à savoir:1) les traitements, salaires et indemnités permanentes;2) les primes et indemnités occasionnelles; 3) les contributions effectives de l'Etat aux régimes de sécurité sociale pour le compte de son personnel; 4) les prestations sociales versées directement par l'Etat. Au niveau du budget, les frais de personnel dénommés dépenses de personnel sont

ramenés grosso modo aux deux premières composantes. Ceci revient à prendre la partie pour le tout, donc à sous-évaluer intentionnellement cette catégorie de dépenses. La part patronale de l'Etat de même que les prestations sociales qu'il verse directement figurent elles parmi les charges communes de fonctionnement. La part patronale correspond aux cotisations de l'Etat en tant qu'employeur aux régimes de retraite (CMR, RCAR), de prévoyance et/ou d'assurance (CNOPS, etc.) en faveur de son personnel civil et militaire. Le projet de budget pour l'année 2012 consacre 13,060MDH pour faire face à cette obligation légale (note de présentation, page 199). Il importe toutefois de noter que le déficit chronique du régime des pensions militaires dont la résorption dépend depuis peu du budget général n'est pas étranger à l'évolution ascendante des dépenses de cette nature. L'intégration de la part patronale de l'Etat permet certes de mieux appréhender les dépenses de personnel dont le périmètre s'avère en réalité plus étendu.

Les transferts budgétaires courants aux établissements publics et aux services de l'Etat gérés de manière autonome, qui font partie des «dépenses de matériel et dépenses diverses», servent, en l'absence de toute précision, à couvrir dans des proportions variables les charges de personnel (codes économiques:511, 521, 551, 553). Contrairement aux normes qui prévalent en la matière, les frais de personnel constituent également une composante des dépenses d'investissement mais ne revêtent qu'une importance limitée.

Pour leur part, les «indemnités de déplacement à l'intérieur du royaume» programmées au niveau des dépenses aussi bien de fonctionnement que d'investissement (code économique 422),

et qui elles portent sur des montants élevés, se transforment dans une large mesure en dépenses de personnel au profit de responsables administratifs. Entre initiés, on parle tout simplement à leur sujet de frais de déplacements fictifs. Afin de masquer encore plus le poids réel des dépenses de personnel et des fortes disparités qu'elles présentent, les pouvoirs publics optent sans hésiter pour la débudgétisation de fonds destinés à être distribués, dans la plus grande discrétion, sous forme de primes défiscalisées à de hauts fonctionnaires en particulier. Le compte spécial du trésor 35-27 dénommé «masse des services financiers» mérite d'être mentionné à titre d'exemple. Les black-box de ce type se comptent en fait par dizaines. Ils témoignent de l'étendue et de la multiplicité des zones d'ombres par quoi se singularise le tissu budgétaire au Maroc.

Les dépenses occasionnées par l'externalisation, au profit de sociétés privées, de certaines fonctions remplies jadis par l'administration telles le nettoyage et le gardiennage portent elles aussi, dans une proportion élevée, sur les salaires. Le problème c'est qu'elles ne sont pas non plus clairement mises en évidence. La même remarque vaut pour l'externalisation des études au profit notamment des institutions financières et de grands cabinets internationaux de conseil (McKinsey, Boston Consulting Group, Euro-group, KPMG, Deloitte, Pricewaterhouse Coopers, Ernst and Young, Bossard Consultant/Mazars et Gérard, Fondafip, Actuarial, Usaid, etc.). Comme il est expliqué plus loin, l'Etat chérifien n'a pas cherché à développer, pour des raisons purement politiques, les capacités d'expertises de l'administration. Il a tendance à recourir de préférence à l'expertise étrangère qui coûte cher au

budget et à la balance des paiements. Les «études, conseils, assistance et services assimilés» (code économique 451-455), que les pouvoirs publics évitent de regrouper dans le cadre d'une seule et même rubrique budgétaire, représentent en moyenne 3% des engagements visés au titre des dépenses de fonctionnement et d'investissement hors dépenses de personnel. Le coût de ces activités à forte valeur ajoutée (conception, gestion, évaluation), on peut l'estimer par défaut durant les dernières années à 4 MDH dont les quatre cinquièmes sont transférés en devises à l'étranger. Le recours tous azimuts à l'expertise occidentale revient à priver l'administration chérifienne d'au moins 5.000 compétences nationales formées en occident et d'un nombre bien plus élevé de fonctionnaires en activité de l'effet d'apprentissage (Direction du budget/TGR).

b- Les principaux facteurs explicatifs

Le poids démesuré des dépenses de personnel s'explique par des choix politiques discrétionnaires qui sont tout sauf rationnels ou dictés par l'intérêt général.

Il en est ainsi tout d'abord parce que les agents de l'Etat nommés par dahir ou par décret sont surpayés au moment où le gros des fonctionnaires publics travaille pour le roi de Prusse. L'écart de 1 à 37 reconnu officiellement entre le bas et le haut de l'échelle des salaires de la fonction publique ne donne pas une image exacte de la réalité. Les traitements statutaires et les primes qui vont avec ne représentent généralement qu'à peine la moitié de ce que perçoivent effectivement 4 à 5% du personnel de l'administration. Dans les pays arabes où les risques d'instabilité sont constamment présents,

la fidélité est exigée, avant toute autre chose, des grands serviteurs de l'Etat, qui se montrent par ailleurs flatteurs et obséquieux. Cet engagement est récompensé par des primes juteuses jamais appelées par leur vrai nom qui forment l'essentiel de l'enveloppe globale dont on ne rend publique que la partie visible. La majorité parlementaire conduite par le PJD a préféré non pas tirer les marrons du feu, faire rendre gorge à cette couche budgétivore, mais ignorer royalement cette entorse majeure aux règles de droit.

Le traitement préférentiel réservé à certaines catégories de fonctionnaires de l'Etat trouve également à s'appliquer sur le plan spatial sans crainte d'être remis en cause. Depuis déjà une trentaine d'années, le personnel civil et militaire qui exerce dans les deux provinces du sud du royaume anciennement colonisées par l'Espagne se voit gratifier d'indemnités spéciales équivalentes à 100% du traitement de base. Jusqu'à preuve du contraire, au moins 15% des effectifs de la fonction publique sont concernés par cette mesure discriminatoire qui non seulement met fortement à contribution le budget général, mais ouvre en même temps la voie à une corruption d'un nouveau genre. Comme il s'agit d'une décision régaliennne, d'un amr moutaâ qui remonte au siècle dernier, jusqu'à maintenant aucune majorité parlementaire ne s'est autorisée à discuter de son bien-fondé et encore moins de ses conséquences.

Les dépenses de personnel s'avèrent, en outre, trop élevées compte tenu de la structure distordue de l'emploi public qui empêche l'administration de jouer un rôle favorable au développement.

Il faut savoir que quelque soit la situation des finances publiques du royaume, les

budgets des départements de souveraineté passent comme une lettre à la poste sans jamais être examinés par le parlement comme il se doit. Ils sont notamment dispensés de l'obligation de rationalisation qui sous-tend toute politique budgétaire digne de ce nom, c'est-à-dire basée sur le principe de la reddition des comptes (accountability). La cour des comptes ne s'est guère hasardée jusqu'ici à exercer son droit de regard sur l'utilisation de fonds budgétaires plus élevés qu'annoncé mis à leur disposition. La classification administrative des dépenses qui constitue une marque distinctive de la loi de finances ne permet pas cependant d'appréhender correctement l'ampleur des crédits budgétaires alloués à ces départements. En étant volontairement éclatées entre plusieurs rubriques dont certaines relèvent, sans être nommément désignées, des charges communes courantes ou d'investissement et d'autres des comptes spéciaux du trésor, les dépenses réelles sont, à des degrés divers, supérieures aux dépenses visibles qui ressortent d'une présentation administrative³.

Le projet de loi de finances pour 2012 plutôt que de corriger ce type de déséquilibre manifeste contribue en revanche à l'aggraver. En s'en tenant au volet emploi, 46,4% des postes budgétaires à pourvoir en 2012 (12.160/26.204) profitent aux ministères de l'intérieur (8880) et de la défense (3280) contre 37,5% une année plus tôt. En fait, la proportion concernant 2012 remonte à 74,2% lorsqu'on prend la peine de préciser, d'une part, que, par suite de la décision de non remplacement des postes libérés par les départs à la retraite (11.026 fonctionnaires), les créations nettes d'emplois se réduisent à 15.182

(57,9%) et, d'autre part, que les départements de souveraineté échappent totalement (cour royale, défense, forces auxiliaires, justice, administration pénitentiaire) ou presque (intérieur hors forces auxiliaires:897 départs) à cette restriction.

L'impact déformant de cette brusque inflexion sur la structure de l'emploi n'a pas tardé à se faire sentir. En 2012, 47% du personnel employé par l'Etat, soit 414.885 sur un total de 883.916 relèvent officiellement des ministères de la défense (29%) et de l'intérieur (18%). Les secteurs de l'éducation (36%!) et de la santé (5%!) perdent par contre du terrain puisque leur part ne dépasse pas dans le meilleur des cas 41%. A cela s'ajoute le fait qu'une proportion non négligeable du personnel soignant et enseignant payé par l'Etat passe plus de temps à travailler, sans y être autorisé, dans le privé, ce qui lui permet certes de gagner plus d'argent, mais à quel prix pour la collectivité? De même, ce n'est un secret pour personne, d'après certaines estimations, plus de 25.000 agents des départements de la défense et de l'intérieur répondent exclusivement aux desideratas des familles des responsables alors qu'ils sont payés par l'Etat dans le seul but de servir l'intérêt général.

L'effet néfaste d'un manque cruel de personnel qualifié se fait tellement sentir dans des secteurs stratégiques qui conditionnent l'avenir d'une nation qu'on se demande à quel jeu joue l'actuelle majorité parlementaire en reconduisant la règle de non-remplacement des départs à la retraite d'enseignants, de médecins, d'infirmiers, d'ingénieurs, de cadres économiques, juridiques et financiers, etc. Le non remplacement des départs à la retraite (DAR) explique selon les cas une progression à peine perceptible, une

stagnation, voire une baisse des effectifs des ministères à vocation économique et sociale.

En 2012, la part réservée aux ministères de l'enseignement (7500 postes) et de la santé (2000 postes) en matière de créations d'emplois est de 36,3% (9500/26.084). En 2011, cette part atteignait 46,4%. Comme les départs à la retraite devaient porter en 2012 sur 4587 et 901 personnes s'agissant respectivement des départements de l'éducation nationale et de la santé, les créations nettes d'emplois ne sont plus que 4012 postes, ce qui correspond à 26,6% seulement du total (15.182). De surcroît, il n'est pas certain que les recrutements vont se faire sur la base du mérite et d'une formation adaptée aux besoins, ce qui pourrait augmenter les risques d'une détérioration de la qualité des services publics et d'un recours plus prononcé à l'expertise occidentale. Il n'est pas certain non plus que le principe de l'égalité des chances sera respecté en ce qui concerne la répartition géographique des nouveaux emplois, ce qui pourrait constituer une autre source d'inégalités.

La structure de l'emploi qui ressort du projet de budget pour l'année 2012 ne cadre donc pratiquement pas avec celle des pays engagés sur la voie d'une croissance économique soutenue et d'un développement durable.

Mohammed Idrissi Kaïtouni, doyen des journalistes marocains, pense plutôt le contraire. L'«engagement du gouvernement à créer davantage de postes budgétaires et à promouvoir l'emploi en général, écrit-il, aura des retombées économiques et sociales bénéfiques» (quotidien L'Opinion, numéro du 21/10/2011). Pour ce publiciste de formation, habitué à relayer le discours officiel, peu importe la répartition

fonctionnelle et spatiale des 26.204 postes dont la loi de finances pour l'année 2012 prévoit la création. D'ailleurs, il ne s'est même pas posé la question. Hanane Touzani non plus, parce que cette «post-doctorante» ne semble pas s'être donnée la peine de se procurer et de parcourir en long et en large le texte de loi de finances 2012. C'est là pourtant que réside le problème essentiel.

Inverser l'ordre des priorités en faveur d'une formation de qualité de la jeunesse et d'un développement de ses capacités créatrices notamment en milieu rural et à l'avantage de la population féminine, il est grand temps d'y penser sérieusement. Il se révèle toutefois que la majorité parlementaire issue des élections du 25 novembre 2011 nourrit d'autres ambitions qui n'ont que peu de choses à voir avec l'intérêt général. Comme l'exprime clairement Stendhal, «sur le vaisseau de l'Etat, tout le monde voudra s'occuper de la manœuvre, car elle est bien payée».

Le Maroc du XXI siècle a surtout grandement besoin de cadres bien formés en nombre suffisant, capables de concevoir, de gérer des projets de développement et d'évaluer les résultats obtenus, de négocier des accords au lieu de se contenter, comme il se produit couramment, de faire faire le travail par des multinationales du conseil et des experts étrangers qui constituent en permanence la principale clientèle des hôtels luxueux de la capitale et dont les fortes rétributions financières pèsent lourdement sur le budget et la balance des paiements du royaume. Pour autant que l'administration chérifienne s'est gardée de développer «une capacité autonome d'intervention, car bien souvent la majeure partie du travail technique est assuré par des consultants» occidentaux, ses supérieurs hiérarchiques, dont

beaucoup cèdent à la tentation de la corruption et de la politisation, se transforment en simples agents «d'ordonnement des factures des sociétés étrangères» qui opèrent pour le compte de l'Etat.

Dans son étude comparative de la croissance sur environ cent ans, J. Reynolds arrive à la conclusion qu'en matière de développement «la compétence administrative de l'Etat» «est de loin le facteur le plus important».

Il se trouve que l'administration marocaine comporte trop peu de locomotives et plus qu'il n'en faut de wagons. Elle souffre en permanence d'un manque de professionnalisme patent et d'une capacité organisationnelle limitée qui expliquent sa forte dépendance du coaching étranger. Il est communément admis qu'une structure de qualification qui privilégie les profils non pas d'analyse, de gestion et d'évaluation mais plutôt d'exécution n'est pas adaptée à une administration qui se veut au service du développement. La qualité jugée médiocre du système éducatif national et des programmes de formation continue y est pour beaucoup.

Le faible taux de retour des compétences marocaines exerçant à l'étranger produit lui aussi un effet similaire. Il faut garder à l'esprit que contrairement à ce que l'on observe en Corée du Sud ou au Brésil, au Maroc, certains milieux influents persistent à croire qu'il n'est pas dans l'intérêt de l'Etat de jouer la carte de la méritocratie et de l'excellence collective. Cela étant, il n'est pas surprenant que le royaume continue, avant comme après le 30 juillet 1999, à être classé comme un pays à revenu intermédiaire tranche inférieure. En juillet 2011, par contre, la Tunisie, la Thaïlande, la Chine, la Jordanie,

l'Equateur et les Maldives sont passées de la tranche inférieure à la tranche supérieure.

2. Le second foyer de dérapage a trait aux dépenses de compensation

Les dépenses de compensation sont destinées à garantir la stabilité des prix, essentielle pour la stabilité sociale, de produits sensibles largement tributaires des importations (produits pétroliers, gaz butane, sucre, farine de mauvaise qualité). Elles ont tendance à épouser les variations du cours du marché mondial des produits subventionnés. Le projet de loi de finances pour l'année 2012 leur consacre un montant important qui se chiffre à 45,525 MDH, soit 5,2% du PIB. Sur ce total, 14MDH sont destinés à apurer les arriérés de compensation au titre de l'année précédente, ce qui ne veut pas dire pour autant que ces derniers se réduisent à ce montant estimé.

A moins de prendre pour argent comptant la thèse officielle qui s'inspire dans une large mesure des études répétitives produites par le FMI et la Banque Mondiale, les dépenses de compensation sont moins élevées qu'il n'y paraît; de surcroît, les particuliers ne sont ni les seuls, ni vraisemblablement les principaux bénéficiaires des fonds budgétisés à ce titre. Trois indications permettent d'étayer cette thèse qui ouvre la voie à une nouvelle façon d'aborder le problème épineux de la compensation dont la solution diverge de celle que recommandent avec insistance le FMI et la BIRD qui, eux, s'attaquent plutôt aux conséquences qu'aux causes de la politique de stabilisation des prix.

a. La première indication est d'ordre fiscal.

Au Maroc, les pouvoirs publics font comme si les produits subventionnés n'étaient pas taxés à des degrés divers (sucre, blé, produits pétroliers et gaz butane). En réalité, qui dit dépenses de compensation dit d'abord impôts dont le poids est supporté en dernier ressort par les consommateurs. L'Etat prend d'une main et donne de l'autre. Cette dimension du problème, les islamistes du PJD, une fois arrivés au pouvoir, se sont volontairement abstenus d'en parler. En tout cas, le projet de loi de finances pour 2012 de même que les rapports qui l'accompagnent gardent le silence sur cette face cachée de l'iceberg. Il n'est pas inutile à ce propos de rappeler que pendant longtemps (1995-2004) les impôts indirects prélevés sur les produits subventionnés dépassaient largement les fonds alloués à la compensation. Depuis 2005, par contre, on assiste à une inversion de tendance. En 2011, la charge budgétaire de compensation liée aux produits pétroliers et au gaz butane a totalisé près de 41milliards de dirhams (MDH). Ce montant net d'impôts indirects sur les produits pétroliers (TIC+TVA) descend toutefois à 19 MDH, soit 46,3% du total. Les taxes correspondantes, qui ne sont pas sans grever les prix à la pompe des produits pétroliers, ont donc rapporté au budget général 22MDH environ, soit plus de la moitié des dépenses de compensation (53,7%); 12,2 MDH (29,8%) proviennent des taxes intérieures de consommation et un peu moins de 10MDH (23,9%) de la taxe sur la valeur ajoutée.

b. La deuxième indication est non moins significative que la première. Elle lève le voile sur la part de marché de l'Etat en tant que consommateur de carburants et lubrifiants.

L'Etat, il vaut la peine de le souligner, est le premier client de la Samir et des sociétés de distribution de produits pétroliers. Il dispose d'un parc automobile en pleine propriété pour l'essentiel ou loué estimé à plus de 130.000 unités à défaut de pouvoir en connaître le nombre exact qui figure d'ailleurs parmi les secrets les mieux gardés du Makhzen. Pas plus qu'avant, les documents relatifs au projet de loi de finances pour 2012 ne fournissent, dans leur variété, aucune information sur le coût global d'utilisation du parc automobile de l'administration. Dans la note de présentation accompagnant le projet de la loi de finances 2012, on s'est limité, comme par le passé, à indiquer, au niveau de la rubrique fourre-tout «matériel et dépenses diverses», les fonds destinés à couvrir les «redevances d'eau, d'électricité et de télécommunication» (page 93). A contrario, les fonds alloués à l'achat de carburants et lubrifiants sont passés sous silence. Plus précisément, ils sont purement et simplement noyés dans la rubrique «autres dépenses de matériel». Les morasses budgétaires propres à chaque département de souveraineté ou ministère, à supposer qu'on puisse les consulter sans difficulté, fournissent certes des indications statistiques sur ce poste (code économique 331); ces dernières sont toutefois éparpillées parmi les différents paragraphes et articles, ce qui rend problématique le chiffrage de leur montant global. Si le pouvoir exécutif répugne, hier comme aujourd'hui, à rendre publique cette information, c'est qu'il y a une raison: les dépenses de carburants et lubrifiants sont tellement élevées et leur répartition tellement déséquilibrée et éloignée des missions d'intérêt général que l'opinion publique risque d'être choquée. se référant à des

notes confidentielles du contrôle des engagements de dépenses de l'Etat (CED), une direction phagocytée par la Trésorerie Générale du Royaume depuis 2006, il ressort que les engagements au titre des frais de carburants et lubrifiants représentent en moyenne annuelle 12% des dépenses de «matériel et dépenses diverses», soit pratiquement le triple des frais d'eau et d'électricité. Depuis lors, l'augmentation des prix de l'essence à la pompe et du parc automobile de l'Etat aidant, cette proportion se situerait actuellement à 17% environ. Qui plus est, comme on assiste en permanence, surtout dans les provinces de l'extrême-sud du Maroc, à des dépassements de consommation qui se traduisent par l'accumulation d'arriérés, les fonds publics consacrés à l'achat de carburants et lubrifiants atteignent des niveaux encore plus élevés. Quand la dotation en carburant (bons d'essence) inscrite au budget de fonctionnement est épuisée, ce qui arrive fréquemment, des bureaucrates ne se gênent pas de piocher dans les fonds prévus à ce titre dans le cadre des dépenses d'investissement. Même dans ce cas, il n'est pas prouvé qu'ils s'en servent exclusivement, voire principalement à des fins d'intérêt public, ce qui ne laisse pas d'inquiéter. Plus inquiétant encore, la cour des comptes nous apprend, avec un grand retard il est vrai, que le parc automobile du secteur public et des collectivités locales n'échappe pas lui aussi à la convoitise de responsables ministériels. Les exemples abondent qui permettent d'en apporter la preuve. On se limitera à jeter une lumière crue sur deux pratiques indues qui n'ont pas disparues avec l'adoption de la constitution de 2011. L'Administration des fonds de travail placée sous la tutelle du ministère de l'emploi disposait en 2005 de 32 véhicules

dont 21 de mission. Parmi ces dernières, 15 voitures de tourisme avec ou sans chauffeur sont mises à la disposition de responsables du Ministère de tutelle. Quand on sait par ailleurs qu'ils ne s'interdisent guère d'utiliser en même temps les voitures de service à des fins personnelles, que les frais de fonctionnement correspondants sont supportés par les fonds de travail (carburants et lubrifiants, entretien et réparation) et qu'en 2005 ceux-ci s'élèvent en moyenne, sans compter les frais d'assurance, à 58.184 dirhams par véhicule, soit une charge mensuelle de 4849 dirhams ou l'équivalent du salaire mensuel d'un enseignant du primaire, on comprend que, pour de hauts fonctionnaires chérifiens, l'Etat se réduit à une vache à lait. «Ce transfert de charges du ministère vers les fonds du travail, y trouve-t-on écrit dans le rapport de la cour des comptes, ne trouve sa justification ni dans les textes régissant ces Fonds ni dans les règles du droit budgétaire». Pour sa part, la commune urbaine de Fès supporte couramment «des dépenses d'approvisionnement en carburant de services étrangers». Plus précisément, il s'agit de responsables de la wilaya de la sûreté, de la division technique de la wilaya, de la direction des impôts, de la perception, de l'aéroport Fès-Saïa et de la trésorerie communale. En 2005, la commune urbaine de Fès a dépensé à ce titre pas moins de 286.774 dirhams, soit 23.898 dirhams par mois ou l'équivalent du traitement mensuel de trois médecins de la santé publique. Dans le même rapport, la cour des comptes mentionne que sur un total de 16 véhicules achetés en 2003 par la commune urbaine de Fès pour un montant de 1.798.400 dirhams, plus de la moitié (10 voitures) ont profité à des responsables de «la direction de la

sûreté de Fès»². La marginalisation sans autre forme de procès de l'inspection générale des finances, dont le texte qui en précise les attributions est vieux de plus d'un demi-siècle (14 avril 1960), ne permet pas de combattre efficacement cette gabegie largement répandue au Maroc. Au total, la consommation de carburants et lubrifiants hors compensation serait de l'ordre de 6MDH en 2012. En tenant compte de la charge de compensation nette d'impôts estimée à un montant compris entre 3 et 4 MDH, ce sont donc 9 à 10 MDH qui seraient consacrés à ce poste budgétaire volontairement masqué. Et ce n'est pas tout. Qui dit parc automobile de l'Etat dit aussi dépenses de personnel au profit d'une armée de chauffeurs qui émargent au budget général, frais d'assurance, frais d'entretien et de réparations des véhicules, dépenses vouées à l'achat ou à la location de voitures, soit vraisemblablement l'équivalent de 2 à 3 milliards de dirhams. Les pratiques abusives, associées aujourd'hui encore à l'utilisation du parc automobile de l'Etat, mettent fortement à contribution le budget général en absorbant des ressources considérables qui, sans cela, auraient été affectées à d'autres usages prioritaires pour le développement. c. La troisième indication se rapporte aux rentes de monopole qui forment une composante importante des dépenses de compensation mais dont ni la Banque Mondiale, ni Le FMI, ni les pouvoirs publics ne reconnaissent l'existence. Au Maroc, le raffinage du pétrole et du sucre est l'apanage de deux groupes privés, à savoir la Samir (groupe Saoudien Corral Petroleum Holding AB) et la Cosumar (groupe Sni/Ona). Est-ce un hasard si l'accroissement des dépenses de compensation n'est devenu un réel

problème qu'à la suite de la privatisation de la Samir (1996-1997) et des sucreries publiques (2005)? C'est vrai, la flambée des cours du pétrole brut et des produits agricoles de base à laquelle on assiste depuis quelques années impacte négativement leurs prix de revient après traitement industriel mais n'explique pas à elle seule la forte hausse des dépenses de compensation. L'abus de position dominante de la Samir et de la Cosumar est établi et les rentes de monopole aussi. A cela s'ajoute concernant la Cosumar un conflit d'intérêts manifeste. Cette société monopoliste est rattachée, ne l'oublions pas, aux holdings Sni/Ona que contrôle la famille qui préside aux destinées du Maroc. Ainsi que le précise J.M.Keynes, «la doctrine économique des profits normaux, doctrine vaguement saisie par tout un chacun, est indispensable à la justification du capitalisme. L'homme d'affaires n'est tolérable qu'aussi longtemps que ses gains peuvent être considérés comme ayant un certain rapport avec ce qui correspond grossièrement à l'utilité de ses activités». Dit autrement, l'utilité d'une activité ne justifie en aucune manière la course effrénée aux surprofits. Les prix de vente hors taxe départ usine, généralement fixés sur la base de prix de revient gonflés, ne sont pas négociés mais dictés à la puissance publique par la Samir dans le cas des produits pétroliers et par la Cosumar dans le cas des produits sucriers. La caisse de compensation, soit dit une fois pour toutes, n'est ni habilitée- de par ses statuts- ni outillée -de par les maigres moyens qui sont mis à sa disposition- pour auditer ces deux monopoles et s'assurer qu'ils ne pratiquent pas de politique de surpris. L'externalisation, depuis le début du siècle, des opérations de comptabilité de cet établissement public au profit de cabinets privés accroît

les risques de collusion et de corruption au détriment des finances publiques. Ceci est d'autant plus vrai que cette fonction peut être remplie efficacement, c'est-à-dire sans grever le budget général ou encore celui de la caisse de compensation, par l'inspection générale des finances dont la marginalisation se confirme. D'un autre côté, en étant placés par la volonté de l'Etat à l'abri de la concurrence, il n'est pas certain que ces deux groupes monopolistes soient bien gérés, ce qui aurait permis de pratiquer des prix moins élevés et d'alléger le poids des dépenses de compensation. L'article 36 de la constitution révisée de 1996 stipule explicitement que «...l'abus de position dominante et de monopole, et toutes les autres pratiques contraires aux principes de la concurrence libre et loyale dans les réalisations économiques, sont sanctionnées par la loi». A vrai dire, cette disposition constitutionnelle se résume fondamentalement à une déclaration d'intention qu'à une mesure concrète. Pour que l'action publique puisse cadrer progressivement avec l'intérêt général, créer les conditions d'un marché concurrentiel dans les secteurs pétroliers et sucriers devient une nécessité impérieuse. Cela ne peut néanmoins se faire qu'en exposant ces mastodontes à la concurrence, qu'en cassant le monopole absolu de la Samir et de la Cosumar. En attendant l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs publics ou privés, ce résultat ne pourra être atteint qu'en autorisant l'importation de produits pétroliers ou de sucre raffinés dans des proportions qui permettent d'influencer à la baisse les prix pratiqués par la Samir et la Cosumar. L'effet baissier qu'aurait sur les prix cette forme de concurrence serait, on l'imagine, bénéfique aussi bien pour le budget général que pour les

consommateurs. Il conduirait en même temps ces deux monopoles, passés comme des lettres à la poste aux mains du «privé», à se comporter autrement qu'en rentiers. S'employer à faire respecter les lois de la concurrence pour épargner à l'Etat de devoir supporter de lourdes charges financées par l'impôt et l'emprunt, la majorité parlementaire serait bien inspirée de lancer sans tarder ce grand chantier. La réforme de la caisse de compensation ne se conçoit pas en d'autres termes.

En guise de conclusion. Le Maroc est un pays qui se singularise par un bicéphalisme de façade. C'est sa marque de fabrique. Les décisions se préparent certes en conseil de gouvernement mais se prennent en conseil des ministres. Le Pr. Mohammed Madani estime à juste titre que l'article 49 de la constitution révisée de 1996 est on ne peut plus clair à ce propos. Le conseil des ministres délibère, entre autres, sur «les orientations stratégiques de la politique de l'Etat et sur les orientations générales du projet de loi de finances». Pour rompre avec ce que Joan Robinson appelle l'inertie intellectuelle, il nous faut donc réfléchir à haute voix sur les problèmes que pose ce choix qui ne se discute pas. La structure du pouvoir au Maroc, on le constate depuis longtemps, empêche une prise en compte suffisante de l'intérêt collectif dans la formulation et la mise en œuvre de la politique publique en général et budgétaire en particulier. Les lois organiques de finances qui se sont succédées au Maroc à intervalle irrégulier depuis 1963 (1963, 1970, 1972, 1998) n'ont jamais été conçues de telle sorte à rendre les décisions de l'Etat transparentes, cohérentes et inclusives. La loi organique de finances de 1998, dont

Repères N° 37/ POLITIQUE ECONOMIQUE

les tentatives de réforme n'ont pas abouti jusqu'ici, reprend pour l'essentiel des dispositions qui datent de la période où le Maroc vivait sous l'état d'exception (1965-1970/72). Curieusement, les rédacteurs de la loi fondamentale de 2011 ont constitutionnalisé des principes qui posent plus de problèmes qu'ils n'en résolvent, et ce soit parce qu'ils sont vagues (article 77, cf. supra), ou qu'ils sont en retard sur leur temps. L'absence d'une comptabilité en droits constatés, l'absence d'une structure de ressources et de dépenses budgétaires ainsi que d'un périmètre d'action public aux contours précis, la multiplicité de comptes hors-budget dont l'opacité et les décisions arbitraires qui les sous-tendent ne sont plus à démontrer, toutes ces carences majeures et bien d'autres encouragent un grand nombre de hauts fonctionnaires à prendre l'Etat pour une vache à lait, sans courir trop de risques comme dans le jeu «ami ou ennemi» (friend or foe), une variante du dilemme du prisonnier. Les conflits d'intérêt, fortement présents au sommet de l'Etat, se posent pour leur part en obstacle à une politique budgétaire au service du développement durable. Certes, la constitution révisée de 1996 stipule dans son article 36 que «les infractions relatives aux conflits d'intérêts, aux délits d'initiés et toutes infractions d'ordre financier sont sanctionnées par la loi,...», mais comme me l'a fait justement remarquer le Pr. Mohammed Madani, on «ne prévoit pas de mesures pratiques et institutionnelles de lutte contre de tels conflits, à part évidemment la fameuse instance de probité, de prévention et de lutte contre la corruption». A cela s'ajoute la marginalisation planifiée aussi bien de l'inspection générale des finances que des inspections générales de nombreux ministères. Par conséquent, à moins de

DRNC /DEJRG / SD

s'atteler sans tarder à la résolution de tant de problèmes complexes, l'avènement de l'ère Meiji au Maroc a peu de chance de devenir réalité.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Maroc-FMI: La réforme ou le diktat !

La Nouvelle Tribune du 05 juin 2013

Un communiqué des services de la Primature informe que le Chef du gouvernement, Abdelilah Benkirane, s'est entretenu mardi à Rabat, avec une délégation du Fonds Monétaire International (FMI) conduite par Jean-François Dauphin, chef du Département Moyen-Orient et Asie centrale du FMI. « Lors de cette réunion, M. Benkirane a passé en revue les récents développements macroéconomiques ainsi que les perspectives de mise en œuvre des réformes structurelles annoncées par le gouvernement ».

Ce style ampoulé et passablement langue de bois nous indique que l'étau se resserre sur l'équipe gouvernementale qui est mise quasiment en demeure aujourd'hui par le Fonds Monétaire International de mener à bien les réformes structurelles promises l'an dernier et repoussées de jour en jour pour des considérations politiciennes. Mais, la menace de supprimer la « ligne de précaution » de 6,2 milliards de dollars accordée le 3 août 2012 par le FMI est pourtant bien réelle et c'est certainement là l'enjeu principal de la « mission de contrôle et d'évaluation » que mène jusqu'au 12 juin la délégation du Fonds conduite par M. Dauphin.

Bien évidemment, les missi dominici du FMI ont en ligne de mire le déficit préoccupant des finances publiques, la nécessité d'alléger fortement et rapidement la charge que la Caisse de

Compensation fait peser sur le Budget de l'Etat, sans négliger les autres réformes que Benkirane et son équipe devaient engager notamment au niveau des Caisses de retraites publiques, menacées par la cessation de paiement, ou encore celle de la fiscalité, aussi peu productive qu'orientée quasi exclusivement vers les salariés et les quelques milliers d'entreprises transparentes.

Le FMI, qui n'a jamais perdu sa propension à imposer son diktat lorsqu'il a en face de lui un Etat qui n'est ni membre du G8, ni vedette des BRICs, cherche désormais à obtenir du gouvernement marocain autre chose que de simples assurances verbales d'un Benkirane dont le discours aux accents populistes ne passe pas dans les bureaux du Fonds à Washington. Il ne se contentera même pas, contrairement à la dernière fois, d'une lettre d'intention du ministre Baraka, laquelle lettre, produite pour l'obtention de la ligne de précaution pendant l'été 2012, n'avait pas été respectée par ses auteurs, conduisant la Directrice générale du FMI, Mme Christine Lagarde, fortement irritée par cela, à annuler son déplacement au Maroc en décembre dernier.

Canossa ou les Fourches Caudines

Il serait donc grave pour le Maroc et son image que le Fonds Monétaire International, qui conduisit entre 1983 et

1992 un Programme d'Ajustement Structurel, PAS, de sinistre mémoire pour tous les Marocains, revienne à des pratiques « d'encadrement étroit » des politiques publiques du gouvernement Benkirane.

Si cela devait se passer ainsi, nul doute que le Royaume connaîtrait les pires difficultés dans ses sorties à l'international, alors que M. Nizar Baraka, qui vient de réussir une extension de 750 millions de dollars de l'emprunt réalisé à la fin de 2012 (1,5 Mrd\$), a publiquement reconnu que les bailleurs de fonds étrangers s'inquiétaient de la crise gouvernementale actuelle.

Guérilla de Chabat ou pas, réticences du PJD ou non, Abdelilah Benkirane et son gouvernement devront se décider rapidement à entrer en action pour la prise des mesures que la conjoncture et les nécessités budgétaires exigent. Sous peine de passer pour des velléitaires, voire des incompetents aux yeux des grandes institutions internationales, les partis formant la coalition actuelle sont ainsi dans l'urgente obligation de revoir la structure de la compensation, ce qui devrait immanquablement aboutir à des augmentations de prix pour des produits sensibles, notamment les carburants et certaines denrées alimentaires. Il serait également fort possible que le gouvernement décide de nouvelles coupes sombres dans le Budget et s'engage, enfin, à réduire le train de l'Etat, qui, pour l'instant, n'a pas vraiment été affecté par les mesures d'économie.

En somme, c'est l'austérité qui risque fort de devenir la nouvelle marque de fabrique

de Abdelilah Benkirane et de son équipe, au risque de voir la popularité de ses composantes partisans en prendre un sérieux coup...

La seule question qui, désormais, mérite vraiment d'être posée est celle du timing des réformes, avant ou après Ramadan ? Mais Abdelilah Benkirane n'a plus le choix: aller à Canossa ou passer sous les Fourches Caudines, tel est son destin...

POLITIQUE ECONOMIQUE

La faillite de l'économie administrée

Nicolas Baverez

Le Figaro du 15/07/2013

Ronald Reagan définissait en ces termes l'économie administrée: « Tout ce qui bouge, on le taxe; ce qui bouge encore, on le réglemente; ce qui ne bouge plus, on le subventionne. » Ce modèle fondé sur les impôts, la réglementation et la dépense publique est à l'origine de la débâcle économique et sociale de la France.

Ce qu'Arthur Laffer avait rêvé, François Hollande l'a fait. La hausse annoncée de 12 milliards d'euros des impôts en 2014 portera les prélèvements supplémentaires depuis 2012 à 67 milliards, soit 3,5 % du PIB. La mise en place d'une fiscalité confiscatoire ne permet pas le retour à l'équilibre des comptes publics car l'impôt est entré en France dans une phase de rendements décroissants.

L'exubérance irrationnelle de la réglementation constitue la deuxième arme de destruction massive de l'activité et de l'emploi. La rigidité et la complexité de la réglementation du travail expliquent, aux côtés de la folle dérive des charges sociales, l'installation en France d'un chômage structurel qui atteint 9,5 % de la population active. Les constructions neuves s'effondrent alors que la France souffre d'une pénurie de 700 000 à 1 million de logements tandis que le marché locatif est étouffé par un droit hostile au propriétaire

et par l'encadrement des loyers. Le foisonnement anarchique des instances de régulation et des normes applicables aux banques et aux assurances, s'ajoutant au projet de taxe financière dont le coût dépasserait 70 milliards d'euros, n'a nullement contribué à la stabilité financière mais a réussi à provoquer le premier effondrement du crédit réglementaire de l'histoire du capitalisme.

Les subventions sont loin de ranimer l'activité détruite par l'impôt et les règlements. Le crédit d'impôt compétitivité, qui entendait aider la position concurrentielle des entreprises en améliorant les marges laminées par les prélèvements (taux de marge de 27 % contre 42 % en Allemagne), bénéficie en priorité au secteur protégé et marginalement à l'industrie et aux exportateurs. Les grands bénéficiaires sont la grande distribution avec 3 milliards d'euros, la construction avec 2 milliards ou encore La Poste pour 270 millions d'euros contre moins de 100 millions pour Peugeot qui joue sa survie. De même, les pseudo - investissements d'avenir se limitent à un abondement des dépenses de fonctionnement dans l'enseignement supérieur ou la défense et à un soutien des entreprises publiques du secteur des infrastructures ou de l'énergie. Les emplois

aidés pour les jeunes les orientent en priorité vers le secteur non marchand alors que les emplois durables sont dans les entreprises.

La faillite de l'économie administrée française est irréversible. Faillite économique avec une chute de la progression de l'activité d'un point par décennie depuis les années 1970 qui a ramené la croissance potentielle à 0,7 % et qui menace d'enfermer notre économie dans la spirale déflationniste dont le Japon cherche désespérément à s'extraire avec les Abenomics. Faillite financière avec l'envolée de la dette publique de 20 % du PIB en 1980 à 95 % du PIB en 2014 qui s'affirme comme un risque systémique pour la zone euro. Faillite sociale avec l'installation d'un chômage permanent, notamment pour les jeunes dont le taux d'inemploi atteint 25 %, la multiplication des trappes à l'inactivité et à pauvreté, le renouveau des bidonvilles, la paupérisation des Français dont la richesse par habitant a décroché de 13 % par rapport à celle des Allemands. Faillite citoyenne qui voit la montée parallèle des transferts sociaux dont la part est décisive dans les revenus des trois quarts des Français - et du populisme, tandis que de plus en plus de jeunes (200 000 depuis 2008) sont contraints à l'exil.

La France pousse ainsi à l'extrême les déséquilibres fondamentaux de l'économie européenne qu'Angela Merkel a résumés en une phrase:

« L'Europe représente 7 % de la population mondiale, 20 % de la production mondiale, 50 % des transferts sociaux mondiaux. » Elle fait cependant doublement exception. Par la très longue durée de son déclin qui remonte

aux années 1970 puisqu'elle est la seule grande économie développée à n'avoir jamais rétabli l'équilibre de ses finances publiques et le plein emploi. Par la fusion de la classe politique avec la haute administration qui a rendu irréformable le modèle « tax, regulate and spend ».

La modernisation de l'économie administrée française ne sera donc pas décidée et conduite de manière souveraine par les dirigeants français mais déclenchée par la pression des marchés financiers, de nos partenaires et des institutions européennes sur le fondement des disciplines indispensables à la survie de l'euro. Le premier acte sera la revue des budgets et des comptes publics qui débutera dès l'automne 2013 et qui coïncidera avec la montée des tensions sur les taux d'intérêt de la dette française.

Les Français devront réinventer un modèle de développement soutenable, tiré par la production et l'exportation, l'investissement et l'innovation. La priorité absolue doit aller à une stratégie de l'offre fondée sur la restauration du taux de marge des entreprises via la baisse des prélèvements, l'espace rendu à la dépense privée grâce à la baisse de la dépense publique, la préférence pour le travail et non pour le chômage, la restructuration de l'État providence. La trilogie satanique des impôts, de la réglementation et de la subvention doit s'effacer devant la reconnaissance du travail et de l'épargne, l'État de droit et la concurrence, enfin et surtout le respect de la liberté d'entreprendre.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Les pouvoirs publics face aux crises : prévenir et/ou guérir ?

SOPHIE BRANA, Professeur à l'université Montesquieu-Bordeaux IV
Problèmes Economiques Hors-série, n° 2, novembre 2012

La stabilisation macroéconomique est une des trois fonctions de la politique budgétaire - et plus généralement économique mise en avant par Robert Musgrave en 1959, aux côtés des fonctions d'allocation des ressources et de redistribution des revenus. Le rôle conjoncturel de la politique économique a été théorisé par J.-M. Keynes dans le contexte de la Grande Dépression des années 1930. L'utilisation active des politiques conjoncturelles s'est poursuivie tout au long des Trente Glorieuses. La découverte de la relation de Phillips en 1958 a pu laisser penser que les autorités pouvaient arbitrer via leurs instruments entre les quatre objectifs du carré magique, et notamment entre le chômage et l'inflation. Les années 1960 ont ainsi été marquées par une inflation stable, une forte croissance et le plein emploi, dans un contexte d'utilisation active de la politique budgétaire. Une autre crise, celle des années 1970, marque un changement de paradigme. Les politiques de gestion de la demande montrent leurs limites face au contexte inédit de « stagflation » provoqué par les deux chocs pétroliers. L'inflation devient le principal problème et la politique monétaire devient centrale, d'autant plus que l'abandon du régime international de changes fixes (système de

Bretton-Woods) lui donne davantage d'autonomie. Les politiques publiques sont davantage orientées vers le moyen terme et les politiques de l'offre sont privilégiées. Ce changement s'appuie sur le renouveau des théories classiques et notamment sur les avancées de la Nouvelle économie classique, qui met l'accent sur les chocs d'offre, remet en cause l'efficacité des politiques conjoncturelles et suggère de les encadrer par des règles strictes. Les politiques structurelles sont encouragées, tandis que la politique conjoncturelle doit être prévisible et crédible. La période de « grande modération », des années 1990 au début des années 2000, marquée par la réduction des fluctuations de la production et des prix, semble valider ce changement de paradigme (OCDE, 2011). Elle s'est cependant accompagnée d'une instabilité financière croissante, de crises financières régulières, dont la résolution nécessite de nouveau une réaction vigoureuse des autorités publiques.

Que dit la théorie ?

L'interventionnisme keynésien : des politiques budgétaires de soutien de la demande

La politique de stabilisation conjoncturelle est basée sur l'analyse keynésienne et sur le principe du multiplicateur. La crise serait marquée par une insuffisance de la demande globale qui provoque un sous-emploi des capacités de production et l'apparition d'un chômage conjoncturel. Dans un contexte d'incertitude, la dépression peut s'autoalimenter. La baisse des revenus pénalise la consommation et favorise l'épargne de précaution. La baisse des perspectives de débouchés alimente le pessimisme des chefs d'entreprise et freine l'investissement. La dépression s'amplifie.

Dans un tel contexte, la demande publique peut prendre le relais d'une demande privée insuffisante. L'objectif est de « réamorcer la pompe », le temps que la croissance reparte, que les inquiétudes disparaissent, que l'optimisme des entrepreneurs revienne. La politique budgétaire consiste alors à augmenter les dépenses publiques. Outre son effet direct sur la production et la croissance, la hausse de la demande publique a également un effet indirect. Parce qu'elle permet la distribution de revenus supplémentaires, elle provoque l'augmentation de la consommation des ménages, voire la reprise de l'investissement (par un effet accélérateur). Au final, la production n'aura bien davantage augmenté que l'impulsion budgétaire initiale, mécanisme connu sous la dénomination d' « effet multiplicateur ».

La politique économique peut agir sur la demande globale par d'autres biais, de façon plus indirecte. Les pouvoirs publics peuvent stimuler la consommation par la

politique fiscale (baisse des taxes ou des impôts). Cette politique est censée agir plus rapidement sur la demande, mais dans le cas d'une baisse des impôts, être moins efficace comme facteur de relance, une partie du revenu supplémentaire distribué aux ménages étant épargnée". La politique monétaire peut également être mobilisée. L'injection de liquidités et/ou la baisse des taux d'intérêt auxquels les banques se financent doivent permettre de relancer l'investissement. En économie ouverte, parce que la baisse des taux d'intérêt provoque la dépréciation du taux de change, elle peut également favoriser les exportations. Enfin, dans une optique plus classique, elle peut aussi inciter à la consommation en rendant l'épargne moins attractive et le recours au crédit plus intéressant.

Milton Friedman et la critique des politiques de relance

Dans les années 1960, Milton Friedman critique l'interventionnisme keynésien. Confiant dans les mécanismes de marché, il préconise, en cas de déséquilibre entre l'offre et la demande, de laisser simplement les prix s'ajuster. Si la demande est insuffisante, les prix baisseront et permettront le retour à

l'équilibre, rapidement et sans coût. À l'inverse, la politique budgétaire cumule les handicaps. Le temps que les pouvoirs publics se rendent compte du retournement conjoncturel, décident des mesures adéquates, les mettent effectivement en pratique et le temps que ces mesures agissent, l'économie sera déjà naturellement de retour vers l'équilibre. Compte tenu de ces délais d'action, la

stimulation publique risque d'être procyclique, c'est-à-dire effective quand le cycle se sera déjà retourné. Elle risque par ailleurs de brouiller les signaux sur la base desquels les agents prennent leurs décisions, de rajouter à l'incertitude et à l'instabilité. L'intervention publique est donc contre-productive. Pour ces mêmes raisons, il exclut une utilisation discrétionnaire de la politique monétaire, déstabilisante à court terme et inefficace à long terme pour agir sur l'activité. Il préconise un pilotage automatique de la création monétaire, basé sur des normes de croissance.

La Nouvelle économie classique (NEC) : règles et anticipations rationnelles

Cette notion de règles encadrant la politique économique va être développée ensuite par la Nouvelle économie classique, à partir du milieu des années 1970. On retrouve l'idée selon laquelle la façon dont la politique de stabilisation est conduite, en procédant de façon discrétionnaire, est contre-productive. Elle est par ailleurs inefficace dès qu'elle est anticipée.

D'une part, parce que les agents forment des anticipations rationnelles et se placent dans un perspectif inter temporel, la politique économique est impuissante à infléchir les fluctuations économiques. Les effets de la politique économique étant anticipés, celle-ci n'a pas d'impact réel sur la production ou le chômage. Ainsi, la stimulation à court terme, par une politique de relance, du revenu des ménages ne va pas leur faire modifier

leurs habitudes de consommation. Ceux-ci se basent sur leur revenu de longue période (leur revenu permanent) et anticipent que la hausse des dépenses publiques précède celle des impôts (théorème d'équivalence de Ricardo-Barro). De plus, la hausse des dépenses publiques provoque la hausse du taux d'intérêt ce qui pénalise l'investissement privé et, par le canal de l'appréciation du change, les exportations. L'augmentation de la demande publique ne fait que se substituer à une demande privée (effet d'éviction). La relance est par conséquent inefficace. La nouvelle école classique préconise donc de limiter les dépenses publiques au strict minimum (dépenses régaliennes).

Également anticipée, la politique monétaire n'a aucun impact réel sur la production, mais seulement sur l'inflation. Dans ce cadre, il convient, pour éviter toute tentation inflationniste, de contrôler strictement la création monétaire ; le meilleur moyen de parvenir à cet objectif est de donner à une banque centrale indépendante des pouvoirs publics - et donc indifférente aux pressions électorales et à la tentation de financer les dépenses publiques par création monétaire -, le mandat du seul contrôle de l'inflation. La règle s'oppose ainsi au pouvoir discrétionnaire.

D'autre part, pour cette théorie, les chocs de demande que la politique budgétaire combat sont bien moins importants que les chocs d'offre (chocs technologiques). Même si la politique pouvait éliminer les fluctuations conjoncturelles sans coût, le gain en termes de bien-être serait faible par rapport aux gains d'une politique

orientée vers le long terme et l'accumulation du capital.

En réalité, aucun gouvernement n'a renoncé à réagir à la conjoncture, car le coût réel du ralentissement économique est très élevé (notamment en termes de chômage). En outre, les périodes de récession prolongée réduisent le potentiel productif de l'économie et augmentent le chômage structurel.

Le pouvoir stabilisateur de la politique économique

La politique économique contribue à stabiliser le niveau de production et l'inflation dont les fortes fluctuations peuvent avoir un coût élevé pour les agents privés (ménages, entreprises). Les politiques conjoncturelles ont un impact direct sur les chocs de demande agrégée".

Le jeu des stabilisateurs automatiques

La politique budgétaire amortit les chocs via le jeu des stabilisateurs automatiques et, dans le cas de chocs de grande ampleur, à travers des mesures de relance plus discrétionnaires. L'impulsion budgétaire devra être d'autant plus forte que les stabilisateurs automatiques seront faibles.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les stabilisateurs automatiques ont joué un rôle croissant dans la stabilisation macroéconomique, en lien avec l'augmentation de la taille des budgets

publics. Galli (1994) a ainsi trouvé une relation empirique négative entre la part des dépenses ou des recettes publiques sur le PIE et la volatilité du PIE dans 22 pays de l'OCDE sur la période 1960-1990. L'OCDE (1999) estime que les stabilisateurs automatiques auraient réduit les fluctuations conjoncturelles dans les années 1990 de 25 % en moyenne pour les pays de l'OCDE (30 % pour les pays de l'Union européenne).

L'effet multiplicateur des politiques budgétaires

L'efficacité des politiques budgétaires de relance s'évalue, quant à elle, par l'estimation des effets multiplicateurs. Celle-ci dépend du modèle de l'économie retenu (réaction des agents privés, degré de rigidité des prix et des salaires, taux d'ouverture de l'économie ...). Et des hypothèses de politique (type de mesure - baisse des impôts, hausse des dépenses de consommation ou d'investissement - durée de l'impulsion budgétaire, accompagnement monétaire ou non), ce qui aboutit, selon les études, à des résultats très différents. Les études récentes révèlent cependant un certain nombre de résultats intéressants. Notamment, les effets multiplicateurs sont particulièrement élevés quand l'économie est en récession et quand le fonctionnement du système financier est affaibli. Ceci s'explique par le fait que, quand l'économie est ralentie, les effets d'éviction (des dépenses privées par les dépenses publiques) sont très faibles. Quand le marché financier fonctionne mal, la contrainte de liquidité des agents augmente, ce qui les empêche de se

placer dans un perspectif inter temporel. En outre, les effets multiplicateurs sont plus élevés quand les taux d'intérêt sont bas, ce qui est le cas en période de récession. Auerbach et Gorodnichenko (2010) trouvent ainsi un effet multiplicateur des dépenses publiques de 0,57 en période de croissance et de 2,48 en période de récession. Les effets seraient aussi plus durables. Ces études confirment enfin que la politique budgétaire est plus efficace s'il y a un accompagnement monétaire " et si la relance est menée de façon coordonnée et non de façon isolée. Dans ce cas, les effets multiplicateurs augmenteraient de 25 à 50 % selon l'OCDE (2009).

La politique budgétaire s'avère également efficace pour réduire la durée des récessions. Baldacci et Gupta (2009), qui s'intéressent à 118 épisodes de crise financière, montrent qu'une hausse du déficit public d'un point de PIB réduirait de près de deux mois la durée de la crise. Ils prévoient ainsi que la relance budgétaire des pays du G20 durant la crise financière de 2008-2009 abrégierait la récession de près d'un an.

Politique monétaire et Policy mix

La politique monétaire peut également réagir efficacement à des chocs de grande ampleur, à condition que les anticipations d'inflation soient bien ancrées et que les autorités disposent de marges de manœuvre pour le faire (OCDE, 2010). L'expérience montre que les taux d'intérêt baissent en moyenne d'environ 3 points de pourcentage dans les quatre à cinq trimestres qui suivent une récession. Dans une petite économie ouverte, la politique

monétaire, en affectant le taux de change", est un outil de stabilisation particulièrement puissant.

Dans le cas d'un choc déflationniste provoqué par une crise financière, la réaction forte et rapide des politiques monétaire et budgétaire (Policy mix) est indispensable pour amortir les effets de la crise à court et moyen terme et pour éviter qu'une spirale déflationniste ne s'installe. Cependant, comme l'a montré l'exemple japonais dans les années 1990, la reprise ne peut être durable tant que le système bancaire et financier est paralysé et dans l'incapacité de financer la croissance. Notamment, fournir des liquidités au secteur bancaire via une politique monétaire expansive ne suffit pas si les banques ne transforment pas ces liquidités en financement du secteur réel. Sans restructuration du secteur bancaire (et injection de fonds publics), la crise sera plus longue et plus coûteuse ".

Les politiques conjoncturelles face à la Grande Récession

La Grande Récession est particulière dans le sens où c'est la première fois que les politiques conjoncturelles sont mobilisées avec une telle ampleur, et de façon coordonnée, au niveau international. L'ampleur de la crise financière a entraîné une réaction sans précédent des autorités publiques. Les banques centrales ont procédé à des diminutions massives de taux d'intérêt (baisse de 400 points de base en moyenne dans les pays industrialisés), lesquels se sont rapprochés du seuil zéro. Le 8 octobre 2008, six grandes banques centrales ont ainsi annoncé - fait sans précédent - une

réduction concertée de leur principal taux directeur. Elles ont mis parallèlement en place des mesures non conventionnelles consistant à injecter directement des liquidités dans l'économie, via notamment la reprise d'actifs douteux des banques". Le bilan des banques centrales d'Angleterre, du Japon ou des États-Unis a ainsi plus que doublé entre 2007 et 2009, tandis que celui de la BCE a augmenté de plus de 50%.

Les plans de relance budgétaire ont également été massifs dans tous les pays de l'OCDE. En Europe, les gouvernements et la Commission européenne ont annoncé en novembre 2008 une relance budgétaire coordonnée pour un montant de 1,5 % du PIB. Le FMI, pour la première fois, a défendu la mise en place d'une impulsion budgétaire de 2 % du PIB entre 2008 et 2009 pour les pays du G20.

Cette importante intervention publique, via les instruments budgétaire et monétaire, a permis d'éviter l'aggravation de la crise. Le service d'études budgétaires du Congrès américain estime ainsi que le quasi doublement du déficit budgétaire aux États-Unis (de 6,6 % du PIB en 2008 à 11,6 % en 2009) aura dopé la croissance de 1,4 à 3,8 points. Le graphique 1 compare l'évolution de la production industrielle mondiale lors de la crise de 1929 et de la Grande Récession. On observe durant les premiers mois que ces deux crises sont d'une ampleur comparable, mais le retournement est bien plus rapide en 2009 en raison de l'intervention publique (Eichengreen et Rourkela, 2012).

Les erreurs de politique économique et l'aggravation des crises

La politique conjoncturelle a parfois été mise en cause comme facteur de crise ou d'aggravation de crise.

L'exemple le plus connu, et dont les pouvoirs politiques ont retenu la leçon, particulièrement aux États-Unis, est celui de la Grande Dépression des années 1930. Comme le note J-C. Asselain (1995), la crise est perçue à l'époque comme sanctionnant des excès et déséquilibres. Dans ce cadre, l'État doit donner l'exemple et restaurer, même en pleine crise, l'équilibre de ses comptes. La crise a réduit les recettes, les gouvernements augmentent les impôts et réduisent les dépenses". Cet assainissement budgétaire est perçu comme la condition nécessaire au retour de la confiance des milieux d'affaires et à la reprise. En réalité, cette déflation budgétaire aggrave la crise, sans parvenir à restaurer l'équilibre des comptes publics. Ainsi, en France, après quatre années de rigueur budgétaire, le déficit public atteint en 1935 un niveau record à 5,5 % du PIB. Le maintien de la valeur de la monnaie est également perçu comme indispensable: la politique monétaire est durcie, la dévaluation des monnaies est repoussée, amplifiant le mécanisme déflationniste. Le taux d'escompte est par exemple fortement relevé en septembre 1931 au Royaume-Uni, en pleine période de crise, en juillet puis décembre 1931 en Allemagne, amplifiant l'effondrement de l'investissement privé. Alors que la masse monétaire s'est contractée d'environ un

tiers entre septembre 1929 et avril 1933, l'absence de réaction des autorités monétaires américaines serait responsable de plus de 3 000 faillites bancaires (voir Friedmann et Schwarz, 1963).

Les autorités monétaires ont retenu les leçons de l'Histoire. Le 19 octobre 1987, quand la bourse américaine connaît la plus forte baisse de son histoire en une journée (- 22,6 %), impactant l'ensemble des bourses mondiales, les autorités monétaires assouplissent immédiatement leur politique. La Réserve fédérale (Fed) notamment, injecte massivement des liquidités dès le 20 octobre. Elle a également, comme d'autres banques centrales, fortement réagi suite au dégonflement de la bulle Internet en 2000. Le taux américain baisse ainsi de 475 points de base sur la seule année 2001.

L'insuffisante réaction de la politique monétaire a également été mise en avant dans une autre crise de déflation, celle du Japon au début des années 1990. De nombreuses études ont montré après-coup que la politique monétaire japonaise avait été trop restrictive entre 1992 et début 1996. Les autorités japonaises ont d'une part surestimé le risque d'inflation, dans un contexte d'effondrement des cours boursiers et, d'autre part, assoupli trop tard la politique monétaire, alors que la spirale déflationniste était enclenchée. Pour la Fed, « une politique monétaire plus accommodante aurait contribué à éviter la déflation ».

La politique conjoncturelle facteur de crise ?

À l'inverse, la politique monétaire trop laxiste est pointée comme une des causes de la crise financière qui a débouché sur la Grande Récession (Benassy-Quérir et al, 2009). Le niveau très bas des taux d'intérêt atteint suite à l'éclatement de la bulle Internet aux États-Unis et en Europe (qui craignaient une spirale déflationniste à la japonaise) a été maintenu trop longtemps, ce qui a pu alimenter la croissance d'une nouvelle bulle, immobilière cette fois. Pour les Nouveaux classiques, c'est parce que la politique monétaire a dévié par rapport à sa règle que les bulles ont pu se développer et que les bilans des institutions financières se sont détériorés (Taylor, 2010). Le graphique 2 compare le niveau effectif du taux des fonds fédéraux américains (taux contrôlé par la banque centrale) et le taux que l'on aurait dû avoir si les autorités américaines avaient suivi une règle de Taylor ", comme cela était apparemment le cas avant 2001. Il indique clairement que les taux américains auraient dû être plus élevés entre 2001 et 2005. On obtient les mêmes conclusions pour la zone euro, le Canada, la Norvège, la Suède ou la Suisse.

Déjà, l'OCDE (2011) avait établi un lien entre l'assouplissement de la politique monétaire à la suite de l'effondrement des marchés boursiers en 1987 et le développement de bulles boursières et immobilières dont l'éclatement en 1990-1991 a provoqué de nombreuses faillites bancaires (pays nordiques, États-Unis avec la faillite des caisses d'épargne, France) et

le début d'une longue période de déflation au Japon.

Les erreurs de politique économique sont également mises en avant dans la crise de la zone euro (Artus, 2012). Les pouvoirs publics, et notamment la BCE, auraient laissé se développer sans réaction excès d'endettement et bulles immobilières, tandis que les gouvernements n'auraient pas profité des années de forte croissance pour réduire leurs déficits et se désendetter. Alors que le ralentissement de la croissance à la fin des années 1990 provenait de la désindustrialisation (aux États-Unis, en Europe ou au Royaume-Uni). Les autorités monétaires ont soutenu le crédit privé au lieu de mettre en place des réformes structurelles. En 2008, face à l'arrêt de l'endettement privé, les dépenses publiques augmentent. Les investisseurs se rendent compte que certains pays ne peuvent être solvables compte tenu des perspectives de croissance, ce qui déclenche la crise des dettes souveraines.

Des politiques de change inappropriées ont pu également contribuer aux crises de change dans les années 1990 dans les pays émergents. Les politiques de change fixe par rapport au dollar et les politiques de libéralisation financière ont favorisé les entrées de capitaux et l'accumulation de dettes à court terme libellées en dollar. La surévaluation réelle des monnaies est utilisée pour réduire l'inflation, mais dégrade les comptes courants. Les conditions sont réunies pour qu'apparaisse une crise de la balance des paiements.

La crise du système monétaire européen (SME) de 1992-1993 relève d'une même logique. Le maintien de parités fixes au sein du SME, dans un contexte où les mouvements de capitaux avaient été libéralisés (en 1990). Ne permettaient pas de maintenir des politiques monétaires autonomes (triangle d'incompatibilité de Mundell). Dès lors, une attaque spéculative était inévitable. La volonté de maintenir coûte que coûte les parités a provoqué à l'époque une forte récession en Europe.

Les leçons des crises : le rôle croissant de la prévention

Une des leçons des crises du XXe siècle est que le coût de la crise est très élevé, en termes de croissance durablement affaiblie, de chômage structurel. De détérioration budgétaire ou de marges de manœuvre monétaires.

Revenir au niveau de PIE pré-crise nécessite en moyenne sept ans, trois pour les pays industrialisés (Benassy-Quéré et al., 2009). La reprise de l'emploi est quant à elle beaucoup plus lente. La possibilité d'interventions conjoncturelles des pouvoirs publics est donc indispensable pour réduire dès que possible l'ampleur de la crise.

Un plan de relance efficace doit cependant respecter les « 3 T » : timely (à temps), temporary (temporaire) et targeted (ciblé). On perçoit bien le problème de fine tuning (réglage fin) qui se pose aux autorités : elles doivent d'une part réagir vite et fortement en cas de choc dépressif de demande, mais maintenir la stimulation juste le temps qu'il faut: un

durcissement trop précoce peut annuler la reprise, tandis qu'un durcissement trop tardif peut retarder les réformes structurelles nécessaires et alimenter de nouveaux déséquilibres. Dans la phase de reprise, les politiques de demande doivent laisser place à des politiques d'offre visant la réallocation des facteurs de production. L'intervention publique par le biais de la politique conjoncturelle est accusée par les économistes libéraux de prolonger la crise, en retardant la mise en place des réformes structurelles nécessaires.

Les crises sollicitent fortement les politiques économiques. La Grande Récession a amené les taux directeurs des banques centrales proches du plancher zéro en deçà duquel ils ne peuvent descendre, la taille du bilan des banques centrales et les dettes publiques à des niveaux critiques, limitant ainsi les marges de manœuvre des politiques dans le futur.

Une des leçons que l'on peut en tirer est que la politique économique doit devenir davantage contra-cyclique, ce qui peut passer par l'instauration de règles contraignantes en période de croissance. Les autorités doivent profiter de ces périodes pour retrouver des marges de manœuvre leur permettant de réagir aux chocs négatifs, ce qui suppose de retrouver des excédents budgétaires, ou de retirer l'excès de liquidité injecté durant la crise. Les études montrent que, dans les pays ayant des déficits ou des dettes publiques importants, la politique budgétaire est moins réactive dans les périodes de récession et peut même devenir pro-cyclique (Egbert, 2010). Un poids élevé de la dette gêne non seulement l'application de politiques

contra-cycliques, mais les rend également moins efficaces, les agents adoptant des comportements rocardiens en anticipant les hausses d'impôts. Baldaquins et al. (2009) montrent que les crises ont duré presque un an de plus dans les pays lourdement endettés.

Une autre leçon de la crise est que la politique monétaire doit être repensée. Les crises mettent en évidence l'échec de l'autorégulation des marchés, et notamment des marchés financiers et bancaires. Les autorités monétaires devront davantage s'attacher à prévenir ces crises, que se contenter d'y répondre. Elles devront mieux prévenir la formation des déséquilibres, et notamment les désalignements sur les marchés d'actifs ou l'évolution excessive du crédit. La prévention des crises passera également par davantage de régulation et de supervision (politiques macro et micro prudentielles), ce qui suppose de renforcer la coordination et la surveillance au niveau international. Dans ce cadre, l'Union européenne a, par exemple, adopté en 2011 de nouvelles règles en matière de gouvernance. Celles-ci comportent deux volets: la surveillance budgétaire, et une surveillance macroéconomique, visant à détecter les évolutions porteuses de risque, telles que l'augmentation du niveau d'endettement ou le développement de bulles spéculatives.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Dans les coulisses de la politique monétaire

Problèmes Economiques / 1 - 15 Février 2013

Qu'est-ce que la politique monétaire?

La politique monétaire comprend l'ensemble des moyens dont disposent les États ou les autorités monétaires pour agir sur l'offre monétaire afin d'accomplir leur mission, à savoir, en règle générale, des objectifs de politique économique et de stabilité des prix. Pendant la majeure partie du XXe siècle, la politique monétaire a servi en premier lieu à stimuler l'activité, et ce n'est qu'après les chocs pétroliers et la stagflation des années 1970 et 1980 qu'un consensus s'est dégagé en faveur de la lutte contre l'inflation. Avec la Grande Récession de 2007- 2010, celui-ci a néanmoins fait l'objet de nouveaux débats.

Quel est le rôle de la BCE ?

Dans l'Union européenne (UE), depuis 1998, la politique monétaire est déléguée à la Banque centrale européenne (BCE), une structure supranationale indépendante des pouvoirs politiques des États membres. Sa mission est de contrôler la création monétaire dans la zone euro, avec l'objectif principal, fixé par le traité de Maastricht, de préserver la valeur de la monnaie unique, l'euro. La BCE supervise également le financement des banques par les banques centrales nationales, et assure le bon fonctionnement du système de règlement

interbancaire européen (TARGET - TransEuropean Automated RealTime Gross Settlement Express Transfer).

Comment s'explique la création monétaire ?

La création monétaire est un mécanisme fondamentalement associé au crédit bancaire qui se matérialise par la double inscription simultanée d'un même montant à l'actif et au passif du bilan d'une banque commerciale ou d'une banque centrale. Les crédits conduisent donc à la création monétaire et à la mise à disposition des agents économiques de fonds supplémentaires sans qu'il y ait eu transfert de ressources entre les agents. Lors du remboursement du crédit, la banque efface la créance de son bilan et la création initiale est annulée. La masse de monnaie en circulation n'augmente ainsi que s'il y a création nette de monnaie, c'est-à-dire si la demande de crédits l'emporte sur les crédits remboursés; c'est généralement le cas lors des périodes d'expansion de l'activité.

Comment la banque centrale peut-elle influencer sur la création monétaire ?

Pour atteindre ses objectifs, la BCE dispose d'une série d'instruments de politique monétaire : outre la modulation des taux d'intérêt, elle effectue des opérations d'open market ou (repo) (prêts garantis

par la prise en pension d'actifs), offre des facilités permanentes et impose aux établissements de crédit la constitution de réserves obligatoires rémunérées sur des comptes ouverts auprès des banques centrales nationales. Plus ces réserves sont élevées, moins la création monétaire sera importante. En pilotant les taux directeurs, la BCE fait varier le coût de refinancement des banques commerciales sur le marché monétaire où s'échangent les titres à court terme (moins d'un ou deux ans).

À quels problèmes la politique monétaire peut-elle être confrontée?

S'agissant de la politique monétaire, la principale question a trait à son efficacité. À l'heure actuelle par exemple, la forte baisse des taux d'intérêt n'a pas eu d'effet significatif sur l'activité économique. Dans le contexte de taux d'intérêt proches de zéro, la marge de manœuvre conventionnelle de la banque centrale est ainsi devenue très restreinte.

Un autre problème peut survenir en cas d'un crédit Crunch (resserrement du crédit). Dans ce cas, le marché interbancaire (les banques dont le bilan est excédentaire prêtent leurs liquidités à celles qui en recherchent) s'assèche car les banques ne se font plus confiance. La banque centrale peut intervenir sur le marché interbancaire en injectant des liquidités, c'est-à-dire qu'elle offre des liquidités rémunérées contre une prise en pension d'actifs que les banques commerciales lui donnent comme gage. La banque centrale a une latitude dans la définition du type d'actif qu'elle prend «

en pension» : plus elle élargit la configuration de ces actifs (notamment le degré de risque associé), plus elle est encline à s'orienter vers des mesures non conventionnelles. Néanmoins, ces mesures, censées restaurer la confiance, ne garantissent pas le redémarrage de l'activité de crédit.

Quels sont les risques de la politique actuelle ?

Grâce à une série de mesures non conventionnelles la BCE a accru les possibilités d'accès des banques commerciales aux liquidités. Elle a acquis des titres de dette des pays en difficulté, non pas directement auprès des États, mais en les rachetant à des banques commerciales afin d'améliorer leur situation de liquidité. Confrontée aux critiques formulées contre les programmes LTRO (Long Term Refinancing Operations) et le SMP (Securities Market Program) en 2010 et 2011, la BCE a mis en place, en septembre 2012, les OMT (Outright Monetary Transactions) - programme conditionné à la mise en place de mesures d'ajustement par les pays bénéficiaires et dont les opérations seront « stérilisées », c'est-à-dire que la monnaie banque centrale émise par la BCE sera reprise pour que la masse monétaire ne progresse pas. Ces opérations de « stérilisation » sont néanmoins difficiles. Si elles ne réussissent pas - les instruments à la disposition de la BCE comme la reverse repo sont en effet associés à des risques technique et politique importants -, un retour de l'inflation et des déséquilibres sur les marchés financiers devient probable: dans ce cas, les banques commerciales accumulent des liquidités

excédentaires sans pouvoir les utiliser dans l'économie réelle, ce qui peut alimenter de nouvelles bulles sur les marchés financiers ou dans les pays émergents.

POLITIQUE ECONOMIQUE

L'austérité n'est pas la solution

Mohamed Saïd Saadi, économiste
L'économiste du 03-05-2013

La crise économique et financière est aujourd'hui un fait établi, en atteste la forte dégradation en ce début d'année 2013 à la fois du déficit budgétaire qui atteint le niveau record de 7,1% par rapport au Produit intérieur brut (PIB) et de celui de la balance des paiements courants (8% du PIB). Certes, cette détérioration des équilibres macroéconomiques est liée à des facteurs externes- crise de la zone euro et hausse du dollar- et internes- baisse des recettes fiscales et hausse des charges de compensation. Toutefois, on ne saurait passer sous silence le fait que ces déséquilibres sont aussi le révélateur des limites et des dysfonctionnements du modèle de croissance poursuivi par le Maroc durant les années 2000, et dont l'actuel gouvernement a maintenu les principaux axes. En effet, ce modèle était basé sur deux piliers : les plans sectoriels (Plan Maroc Vert, Plan Azur, Plan « Emergence industrielle », etc.) devant diversifier et développer l'offre productive à l'export et dont la réalisation devait être assurée par l'investissement privé, national et étranger. Ceci d'une part, d'autre part de grands chantiers publics étaient lancés par l'Etat en accompagnement de ces plans, mais également pour soutenir la demande interne. En théorie, ce modèle devait contribuer à réduire le déficit commercial et à impulser la croissance économique,

généralisant ainsi des recettes fiscales suffisamment importantes pour compenser la baisse des droits de douane consécutive à la signature de multiples accords de libre-échange et réduire le déficit budgétaire à 3% du PIB, niveau considéré comme soutenable dans la mesure où il limiterait l'endettement public. En pratique, si ce modèle a permis d'améliorer la croissance économique et, partant, de renflouer les caisses de l'Etat, la qualité d'une telle croissance laissait beaucoup à désirer : d'une part, l'offre productive exportatrice ne s'est pas développée comme prévue ; d'autre part, une telle croissance était en quelque sorte factice, ses ressorts ayant été les activités financières (avec une forte propension à la spéculation), le secteur du bâtiment et des travaux publics et les télécommunications, et non les activités productives telles que l'industrie manufacturière. Elle a en outre contribué à aggraver la concentration des revenus au profit des couches aisées, réduisant ainsi les chances d'une croissance autoentretenu grâce à l'élargissement du marché intérieur. C'est dire qu'un tel modèle- y compris dans ses dimensions macro-économiques - était vulnérable au moindre choc interne ou externe. Survint alors la crise financière mondiale de 2008 dont le Maroc allait subir le contre-choc tant sur le plan budgétaire (baisse des recettes fiscales) qu'au niveau de

l'économie réelle (recul des exportations, des investissements étrangers, des transferts des Marocains résidant à l'étranger, des recettes touristiques) et de la balance des paiements courants. Pour y faire face, le gouvernement décida de pratiquer une politique économique expansionniste, augmentant notamment l'investissement public consacré aux grands chantiers, ceci grâce à la marge budgétaire héritée de la période « faste » du milieu des années 2000. Si une telle politique a permis de compenser partiellement la baisse de la demande étrangère adressée au Maroc, son impact sur la croissance économique a été plutôt modeste du fait de la faible productivité des investissements publics. En revanche, elle a contribué à aggraver le déficit commercial du Maroc. Cependant, l'aggravation de la crise de la zone euro, la hausse des prix du pétrole ainsi que les conséquences du printemps arabe dans sa version marocaine, vont réduire à zéro la marge budgétaire de l'Etat pour assumer son rôle économique et social. D'où la décision de recourir au FMI en vue de se prémunir contre tout nouvel choc et la mise en œuvre des premières conditions imposées par cet organisme international, notamment l'augmentation des prix à la pompe et la révision à la baisse de la politique des grands travaux.

En définitive, il s'avère donc que les ressorts profonds de la crise macro-économique actuelle sont intimement liés au modèle de développement exportateur dont le pari sur la conquête des marchés extérieurs et l'afflux d'investissements directs étrangers ne s'est pas réalisé.

Face à une telle situation, le gouvernement actuel s'est engagé auprès du FMI en faveur d'une politique d'austérité sur la période 2013/2017 dont les principaux axes sont la décompensation progressive des prix des produits de première nécessité, la limitation des embauches dans l'administration publique au remplacement des départs à la retraite et le gel des augmentations de salaires, la flexibilité du marché du travail ainsi que l'amélioration du climat des affaires. Parmi les mesures phare sur lesquelles insiste le FMI figure la nécessité de mettre en place une large campagne de sensibilisation en vue de convaincre l'opinion publique de l'inéluctabilité des « réformes » et de la nécessité de faire des sacrifices pour en supporter le coût social et politique.

Face à l'aggravation du déficit budgétaire en début d'année et à l'hésitation du gouvernement à réduire les dépenses de compensation, ce dernier a opté pour la compression des dépenses d'équipement programmées au titre de l'année 2013, ceci dans l'attente de nouvelles mesures d'économies budgétaires.

La question qui mérite d'être posée à ce sujet est de savoir si la volonté du gouvernement d'appliquer une sévère politique d'austérité en vue de réduire le déficit budgétaire est la bonne décision à prendre dans le contexte sociopolitique actuel. Le problème est que ce type de politiques économiques est d'une efficacité limitée comme en attestent plusieurs expériences historiques. Ainsi, l'application scrupuleuse des fameux « plans d'ajustement structurel » par les

pays endettés du Sud durant les années 1980 n'a rétabli ni croissance économique ni emploi, alors que la crise financière de 1997/1998 a failli anéantir tous les progrès réalisés par les pays d'Asie de l'Est pour sortir du sous-développement. Plus près de nous, plusieurs pays de la zone euro sont en train de payer un lourd tribut aux politiques d'austérité poursuivies. Les dégâts causés par ces politiques sont immenses : taux de chômage de 55% parmi les jeunes en Espagne, dépenses d'éducation en baisse de 7% en Italie, recul de 15% de l'emploi en Irlande, perte de pouvoir d'achat de 23% et baisse des dépenses de santé de 28% en Grèce !

Dans le cas marocain, plusieurs mécanismes risquent de s'enclencher et induire des conséquences néfastes pour l'économie et la société. D'abord la réduction des dépenses d'investissement au titre du budget 2013 ne manquera pas d'affecter négativement le taux de croissance économique pour les années à venir étant donné le rôle stimulant de l'activité économique que joue l'investissement public. L'impact de cette baisse se fera sentir à court terme vu que des pans entiers de l'économie, notamment le secteur du BTP, évoluent au rythme des commandes publiques. Cette réduction de l'investissement public hypothéquera également les chances d'amélioration du classement du Maroc sur l'échelle de l'Indice de développement humain, notre pays occupant toujours la peu enviable 130^{ème} place !.

Ensuite, le gel des salaires et des recrutements affectera négativement la consommation intérieure, rendant ainsi inopérant un ressort important de la

dynamique économique qu'a connu le Maroc durant les dernières années. Enfin, la décompensation, même partielle, des produits de première nécessité entraînera une hausse des prix des produits et services, notamment du fait de la répercussion des hausses prévues des prix du pétrole et du gaz. Elle contribuera également à la paupérisation des couches moyennes, impactant ainsi négativement la croissance économique. D'après les analystes de BMCE Capital Bourse, une baisse de 5% de la consommation finale des ménages pourrait avoir un impact négatif de près de 1,5 point de croissance économique. C'est donc le risque de stagflation qui se profile à l'horizon, induisant moins de recettes fiscales, et donc la persistance du déficit budgétaire !

En définitive, il s'avère que la politique d'austérité que le gouvernement est en train de mettre en œuvre avec la bénédiction du FMI n'augure rien de bon pour l'économie marocaine et les couches moyennes et appauvries de la population. Seul un changement de cap en matière de modèle de développement garantira la paix sociale et permettra la relance de l'économie sur de nouvelles bases. Mettre au cœur de la stratégie de développement les droits économiques et sociaux, la justice sociale et l'égalité des sexes exige d'abord de mobiliser les ressources intérieures. Cela passe par la mise en œuvre d'une profonde réforme fiscale alliant justice sociale et efficacité économique, à travers notamment l'imposition des grosses fortunes, la progressivité de l'impôt sur le revenu, la suppression des niches fiscales, la lutte résolue contre la fraude et l'évasion fiscales et la baisse de la TVA sur les

produits de première nécessité. L'émission d'un emprunt international faisant appel au patriotisme de la diaspora marocaine pour financer des projets de développement créateurs d'emplois est également à envisager.

La baisse de la TVA sur les produits et services de première nécessité devrait faire partie d'une démarche cohérente de réhabilitation du marché intérieur (hausse des salaires en fonction de la productivité du travail, extension de la protection sociale, amélioration des revenus de la population rurale, etc.) et de promotion des activités productives (industrie manufacturière, agriculture familiale...) destinées à la satisfaction des besoins essentiels de la population. Une des conséquences de cette réorientation est la nécessité de revoir les différents Plans sectoriels en vue de les rendre moins dépendants d'une Europe en pleine crise économique et sociale.

Autrement dit, ce dont a réellement besoin notre pays, c'est d'un vrai débat national autour du modèle de développement à même de répondre aux immenses attentes de la majorité de la population en matière de dignité humaine, de justice sociale et de participation à la prise de décision, et non d'une simple consultation sur le prétendu « partage » des sacrifices qui résulteraient de la « réforme » de la Caisse de Compensation !

POLITIQUE ECONOMIQUE

Crise de la déréglementation financière ou crise de l'intervention publique ?

Pascal Salin, Professeur émérite d'économie à l'Université Paris-Dauphine

Cahiers Français/Juillet-Août 2013

La crise financière qui a commencé en 2007-2008 - et qui, malheureusement, n'est toujours pas terminée en 2013 et s'accompagne même de crises de la dette publique - a fait l'objet d'un nombre impressionnant de commentaires, de débats, d'articles et de livres. Or, il semble qu'une idée dominante émerge de tout cet ensemble, à savoir que la crise est la conséquence de la politique de déréglementation financière menée dans de nombreux pays - en particulier aux États-Unis - au cours des années ou même des décennies précédentes. On explique que l'allègement des contraintes réglementaires et des contrôles pesant sur les banquiers les a incités à prendre trop de risques dans l'espoir d'accroître leurs revenus. Ceci serait particulièrement vrai des traders ou intervenants sur les marchés qui reçoivent des bonus proportionnels à leurs activités et aux profits réalisés par les institutions financières. Mais au-delà de cette hypothèse sur le comportement des banquiers et traders, nombreux sont ceux qui ont exprimé l'idée que les marchés - en particulier les marchés financiers - étaient naturellement instables et qu'il était indispensable que les autorités publiques viennent les « réguler ». On retrouve ainsi une idée traditionnelle

selon laquelle la politique de stabilisation économique constituerait l'un des rôles essentiels de l'État, avec les politiques d'allocation des ressources et de répartition. Si l'on se rallie à cette vision, il en résulte évidemment que la sortie de crise implique le recours à l'État, seul capable de stabiliser des marchés naturellement instables.

On peut d'abord se demander pourquoi la crise a soudainement pris naissance en 2007 et pas plus tôt: les banquiers et traders seraient-ils devenus soudain plus avides de gains qu'auparavant et pourquoi? En réalité, l'idée dominante ne peut être rattachée de manière cohérente à une approche théorique éprouvée et elle est donc a priori contestable. Deux observations peuvent aider à mettre en doute cette idée dominante:

- tout d'abord, la théorie économique a montré depuis longtemps que les individus, dans le domaine financier, arbitraient entre rendement et risque. Il faut donc se demander pourquoi, tout d'un coup, ils auraient pris trop de risques. Comme nous le verrons, c'est parce que leur environnement institutionnel les y a incités. Or, celui-ci est

déterminé essentiellement par les autorités publiques;

- par ailleurs, contrairement à ce que l'on dit bien souvent, la théorie économique reconnaît à la spéculation un rôle stabilisateur (ou régulateur). En effet, un spéculateur essaie d'obtenir un profit à partir d'une différence existant entre un prix actuel, connu, et un prix futur, inconnu. Il réalise donc durablement des profits uniquement s'il prévoit bien l'avenir et, ce faisant, il diminue la volatilité des prix et des autres variables économiques. Si la spéculation existe, alors qu'elle est risquée, c'est bien que, dans son ensemble, elle est profitable, donc stabilisatrice. Certes, des erreurs sont toujours possibles, mais, d'une part, on apprend de ses erreurs, et, d'autre part, tout le monde ne se trompe pas au même moment. Il n'en va autrement que dans le cas où l'on donne aux spéculateurs des signaux erronés. C'est précisément ce que l'on peut reprocher aux autorités monétaires et publiques dans la genèse de la crise financière récente. Ainsi, la responsabilité véritable de la crise ne vient pas de ceux qui interviennent sur les marchés financiers mais de l'interventionnisme public qui a faussé le fonctionnement de ces derniers.

Une politique monétaire déstabilisatrice

Dans toute discipline, une démarche scientifique consiste à partir d'une théorie dont on peut légitimement penser qu'elle permet de comprendre des faits potentiellement innombrables et leur donner une cohérence intellectuelle. Or, en ce qui concerne l'explication des crises,

on rencontre un phénomène tout à fait extraordinaire: l'immense majorité des commentateurs s'est focalisée, par exemple, sur le débat ancien entre les keynésiens (John-Maynard Keynes) et les monétaristes (Milton Friedman) pour conclure généralement à la victoire des idées des premiers, bien à tort selon nous. Mais pratiquement tous ignorent totalement la seule théorie qui permet véritablement de comprendre les crises monétaires et financières -la plus récente comme les plus anciennes-, à savoir la « théorie autrichienne du cycle », initialement développée par deux célèbres économistes d'origine autrichienne, Ludwig Von Mises et Friedrich Hayek

La cause majeure de la crise financière a été l'extraordinaire instabilité de la politique monétaire et des taux d'intérêt au début du XXI^e siècle. Ainsi, le taux directeur de la banque centrale américaine est passé de 6 % en 2000 à 1 % en 2003, avant de remonter à 5,25 % en 2006. On trouve une variabilité similaire - bien qu'un peu moins marquée - dans les politiques monétaires de beaucoup d'autres pays ou régions (Banque centrale européenne, banques centrales du Royaume-Uni ou du Japon). Certes, la variabilité des taux d'intérêt a été plus faible sur les marchés financiers qui ont donc un peu amorti le choc des politiques monétaires, mais elle n'en a pas moins joué un rôle majeur. Le problème vient du fait que l'expansion monétaire à notre époque a pour corollaire une distribution de crédits. Dans un univers où l'épargne volontaire est souvent relativement faible, les autorités monétaires sont tentées de favoriser l'investissement et donc la croissance économique en développant la

distribution de crédits à taux faible. Mais, ce faisant, elles créent un financement illusoire, c'est-à-dire qu'elles font croire que l'épargne est plus abondante qu'elle ne l'est en réalité, ce qui conduit à des distorsions considérables dans les structures productives et les structures de prix, en orientant de manière excessive les facteurs de production vers des projets à longue échéance et forte intensité capitalistique, alors que les individus désirent surtout consommer immédiatement. Il ne faut pas oublier que le taux d'intérêt est le prix du temps, c'est-à-dire le prix relatif entre les biens futurs et les biens présents. En manipulant ce prix essentiel, les autorités monétaires donnent des signaux erronés aux marchés, c'est-à-dire aux individus. Ceux-ci croient que l'on peut s'endetter indéfiniment à un coût faible, les banques pensent qu'elles pourront toujours se refinancer à coût faible auprès des banques centrales et elles accordent donc largement des crédits pour accroître leurs profits. Mais tout ceci n'est qu'illusion et lorsque la politique monétaire devient plus sage, on s'aperçoit qu'on a financé des projets peu rentables et trop risqués, les banques font faillite, les emprunteurs peinent à se refinancer et donc à rembourser leurs emprunts. C'est exactement ce qui s'est passé au cours de la dernière crise financière et c'est bien dire que celle-ci n'a pas été due à la déréglementation, mais à la politique déstabilisatrice des banques centrales, ce qui rend d'ailleurs dérisoire la prétention traditionnelle des États à pratiquer une politique de stabilisation.

Les autres causes de la crise : le rôle de l'interventionnisme public

D'autres causes ont joué un rôle dans le développement de la crise monétaire, mais celles-ci n'auraient pas pu avoir autant d'influence en l'absence de la politique monétaire déstabilisatrice que nous venons d'évoquer.

La politique du logement américaine

Tel est le cas, tout d'abord, de la politique du logement aux États-Unis. On sait bien en effet que la fragilité des banques non seulement aux États-Unis, mais aussi dans d'autres pays, a été provoquée ou accrue par l'existence des crédits subprimes, des crédits immobiliers accordés à des emprunteurs insuffisamment solvables. On sera alors peut-être tenté de dire qu'on trouve là un exemple pertinent de cas où les banquiers, avides de profits à court terme et soumis à des contraintes réglementaires insuffisantes, ont accordé trop généreusement des crédits et pris trop de risques. Mais la réalité est toute différente. En effet, les autorités monétaires et publiques ont systématiquement incité ou même obligé les banques à prêter dans de telles conditions hasardeuses dans le but de faciliter l'accession à la propriété et donc d'en retirer un profit électoral. On a obligé les banques à abandonner les critères traditionnels permettant d'évaluer les risques attachés aux différents emprunteurs sous prétexte que les banques ne devaient pas faire de « discrimination ». Les autorités monétaires et publiques ont même interdit à certaines banques qui ne respectaient pas suffisamment ces directives de non-discrimination d'ouvrir de nouvelles

agences ou de développer de nouvelles activités. Pourtant, le rôle d'une banque consiste précisément à discriminer entre ceux qui sont solvables et ceux qui le sont peu ou pas du tout. Ainsi, les réglementations, bien loin de jouer le rôle régulateur qu'on leur attribue généralement, ont contribué à développer les prises de risque excessives par les banques. Et l'abondance des liquidités due à politique monétaire expansionniste de la banque centra américaine a facilité cette orientation de la politique du logement. Mais il est vrai que, par ailleurs, ces crédits risqués se sont diffusés dans le système financier mondial en étant plus ou moins cachés dans des produits financiers obtenus par des techniques de titrisation, consistant à vendre des ensembles de créances très nombreuses de qualité inégale. Les banques qui avaient initialement octroyé des crédits trop risqués ont donc essayé de se débarrasser en leur donnant un habillage plus acceptable. Ainsi, les risques n'ont pas été supprimés, mais transférés d'une manière peu visible. Nous avons ici l'illustration d'un phénomène fréquent: lorsque les États imposent des réglementations nuisibles, les agents économiques tentent de les contourner au moyen d'innovations institutionnelles qui ont souvent des effets pervers, mais qui sont en fait les conséquences logiques de contraintes réglementaires mal conçues.

La réglementation du secteur financier

Par ailleurs, contrairement à l'idée dominante, le secteur financier est resté l'un des plus réglementés en dépit des politiques de déréglementation déjà

évoquées. Et plusieurs de ces réglementations ont joué un rôle dans le développement de la crise financière et monétaire. Il en est ainsi dans le domaine de l'assurance des dépôts, activité qui fait généralement l'objet d'un monopole public. Si l'assurance des dépôts était fournie par des compagnies d'assurance privées, celles-ci seraient incitées à surveiller l'ensemble de l'activité des banques. Dans le cas où cette activité leur apparaîtrait trop risquée, elles augmenteraient le niveau de leurs primes - du fait des risques de faillite accrus -, ce qui constituerait pour les banques une incitation à réduire leurs prises de risque (et peut-être aussi une incitation pour leurs clients à être plus attentifs au caractère plus ou moins risqué de l'activité de leurs banques).

La fonction de prêteur en dernier ressort des banques centrales

Mais peut-être faut-il surtout insister sur le rôle de la banque centrale, censée être le « régulateur » de l'activité bancaire, car celui-ci est à la fois très important et paradoxal. En effet, comme l'attestent aussi bien l'histoire que la théorie économique, un système monétaire peut fonctionner parfaitement - et même mieux - en l'absence de banque centrale. Toutefois, il est habituel de considérer qu'il existe dans le domaine financier et monétaire un « risque systémique », c'est à-dire un risque spécifique inhérent au fonctionnement d'un système bancaire. En effet, dit-on, si une banque - en particulier de grande dimension - fait faillite, il y a un risque de faillites en chaîne, d'une part parce qu'il existe un marché interbancaire -

c'est-à-dire que les banques sont créancières les unes des autres - et parce qu'une telle faillite peut provoquer des paniques bancaires. C'est pourquoi on estime généralement qu'une banque centrale doit jouer le rôle de « prêteur en dernier ressort », en fournissant à une banque en difficulté les liquidités nécessaires pour lui éviter la faillite. Cette fonction de la banque centrale est en particulier illustrée par le fameux dicton « too big to fail » (« trop grande pour faire faillite »).

Ce rôle traditionnel des banques centrales doit pourtant être contesté. Tout d'abord, il n'y a pas de raison a priori de penser qu'il y a plus de risques systémiques dans le secteur monétaire et financier que dans d'autres secteurs, puisque la faillite d'une entreprise a toujours un coût pour ses créanciers et peut donc faire courir des risques de faillite à ces derniers. En second lieu, la faillite est un élément régulateur essentiel d'une économie puisqu'elle constitue la sanction ultime de la mauvaise gestion et qu'elle est donc, en tant que telle, un puissant instrument d'incitation à éviter les risques. En conséquence, si le risque de faillite est atténué ou même supprimé, l'incitation à prendre des risques ne rencontre presque plus de limites. C'est exactement ce qui se passe dans le domaine bancaire. Dans l'arbitrage entre rendement et risque que toute banque devrait faire, seul subsiste l'élément « rendement », alors que l'élément « risque » est évacué totalement ou presque. On aboutit donc à cet apparent paradoxe: alors que la banque centrale est censée avoir pour rôle d'éviter le risque systémique, c'est précisément son rôle de

prêteur en dernier ressort qui l'alimente !

Un système insuffisamment capitaliste

Mais, dira-t-on peut-être, même si les responsabilités des autorités monétaires et publiques dans l'apparition et le développement de la crise sont évidentes, il n'en reste pas moins que les banquiers ont pris trop de risques et qu'ils ont donc au moins contribué au développement de la crise. Pour essayer d'évaluer le rôle joué par les décisions des banquiers, il faut envisager deux problèmes: celui de l'information et celui du système d'incitations.

Les marchés plus efficaces que les pouvoirs publics face aux imperfections d'information ...

En ce qui concerne le problème d'information, il est tout d'abord clair que la plupart des banquiers n'ont pas été conscients des risques inhérents à la politique monétaire expansionniste. Ils ont été les victimes - consentantes - des illusions créées par les autorités monétaires et ont cru que l'on pouvait indéfiniment pratiquer la fuite en avant en prêtant presque sans limites et en se refinançant à bas prix auprès des banques centrales. Sans doute auraient-ils eu une meilleure appréciation des faits s'ils avaient connu la théorie autrichienne des cycles, mais cela n'a généralement pas été le cas. En outre, ils ont souvent fait confiance à des modèles financiers très complexes et hermétiques qui rassuraient par leur aspect apparemment scientifique mais ne reposaient pas nécessairement sur des bases théoriques solides. Ceci a

une implication importante: lorsqu'on considère - comme cela est notre cas - que la meilleure régulation passe par le fonctionnement libre des marchés, cela ne signifie pas pour autant qu'on considère les marchés comme parfaits. Les marchés sont imparfaits, parce que les hommes sont imparfaits et qu'ils ne disposent pas, par exemple, d'une information parfaite. Le risque d'erreur existe donc toujours. Mais un système de marchés libres n'en reste pas moins supérieur à un système réglementé et centralisé parce que la diversité des expériences et des modes d'acquisition des informations permet d'améliorer constamment la qualité de l'information; les erreurs des uns sont compensées par les succès des autres, on apprend de ses erreurs et on est incité par la concurrence à obtenir une meilleure information que les autres. Dans un système réglementé et centralisé, l'expérimentation n'est plus possible et toute erreur est nécessairement une erreur de très grande dimension, comme celle qui a conduit à une politique monétaire déstabilisatrice et à une variabilité excessive des taux d'intérêt. En outre, l'absence de concurrence n'incite pas à rechercher les meilleures solutions et la meilleure information.

... et en matière d'incitations

Le problème des incitations est lui aussi fondamental. Ainsi, comme nous l'avons rappelé, l'idée dominante consiste à dire que les banquiers ont pris trop de risques. Mais que désigne-t-on exactement quand on utilise le terme « banquier » ? Pour bien le comprendre, une comparaison semble utile. Aux XVIIIe et XIXe siècles, il existait dans tous les pays

un très grand nombre de petites banques possédées par un propriétaire capitaliste unique ou un petit nombre de propriétaires. Par ailleurs, les fonds propres de ces banques constituaient une proportion très importante (50 à 80 %) du bilan des banques, c'est-à-dire que les propriétaires des banques prêtaient ou investissaient leurs propres ressources. Ils savaient très bien que, s'ils prenaient trop de risques, ils feraient faillite et perdraient leurs avoirs. En tant que capitalistes propriétaires des fonds propres, ils étaient responsables, c'est-à-dire qu'ils supportaient eux-mêmes: les conséquences de leurs décisions. Mais les structures bancaires de notre époque sont totalement différentes il existe un nombre absolument considérable de petits actionnaires de banques qui sont souvent de très grande dimension. Il en est ainsi, entre autres raisons, parce qu'il y a un avantage à être grand du fait de la doctrine du « too big to fail » ; mais aussi parce que les politiques publiques - en particulier fiscales - souvent hostiles à « capital », ont fait passer les systèmes économiques (d'un monde de fonds propres - c'est-à-dire de propriétaires responsables - à un monde d'endettement. Les actionnaires, très nombreux et disposant chacun d'une très faible partie du capital des banques n'ont donc aucun moyen de peser sur les décisions. Celles-ci sont prises, non pas par des capitalistes, mais par les dirigeants de banques qui sont des salariés. Or, ceux-ci ont beaucoup moins d'incitations que les capitalistes à éviter la faillite. Leur intérêt consiste plutôt à essayer de maximiser les revenus à court terme. Il n'est donc pas faux de dire que les décideurs bancaires (pour éviter le terme ambigu « banquier »)

ont été incités à prendre trop de risque pour accroître leurs rémunérations. Cependant, ceci n'est pas le résultat d'une insuffisance de réglementation, mais d'une insuffisance de capitalisme!

Sortir de la crise

La sortie de crise est rendue difficile par les erreurs d'analyse à son propos. Dans la mesure où l'on considère qu'elle découle de l'instabilité fondamentale marchés et des déréglementations excessives, on en déduit que l'interventionnisme étatique doit réguler les marchés. Or, comme, en réalité, ce sont toutes les erreurs de l'interventionnisme étatique qui ont provoqué la crise et agi sur son développement, il faudrait maintenant réduire l'interventionnisme étatique et laisser les marchés jouer leur rôle de régulation.

Mais, dans la plupart des pays, on a réagi à tort en alourdissant les dépenses publiques, ce qui conduit à de nouvelles distorsions dans les structures productives et aux crises de la dette souveraine ; en augmentant considérablement la création de monnaie, ce qui risque de provoquer une nouvelle crise monétaire; en introduisant de nouvelles réglementations, ce qui risque de réduire la capacité d'ajustement des marchés financiers.

Prenons un seul exemple au sujet de la réglementation : dans un certain nombre de pays et en particulier dans l'Union européenne, on décide ou on envisage de limiter les bonus des traders, considérant qu'ils ont stimulé les

incitations à prendre des risques. Mais pourquoi les bonus existent-ils? Tout simplement parce qu'on estime, à juste titre, qu'ils incitent les traders à prendre de bonnes décisions. Comme pour beaucoup de situations humaines, on a donc un aspect positif -l'incitation à faire des profits - et son pendant négatif -l'incitation à prendre trop de risques. Comment déterminer la politique de bonus optimale qui permettra de parvenir au meilleur arbitrage entre ces deux aspects? Nul ne le sait parfaitement. Le meilleur moyen pour cela consiste à expérimenter, c'est-à-dire à laisser les entreprises concernées essayer diverses formules. On apprendra ainsi de l'expérience, on examinera les résultats obtenus par les uns et par les autres et, peu à peu, le meilleur système de régulation pourra être adopté, tout en tenant compte du fait que chaque institution financière peut avoir des spécificités qui rendent nécessaire une politique de bonus particulière. Si l'on a, par contre, recours à la loi et à la réglementation, on se prive de toute la richesse de l'expérimentation. Les décisions sont alors prises pour des motifs politiques par des personnes non concernées qui se préoccupent peut-être surtout de leurs effets d'annonce vis-à-vis de l'opinion. Et si le système de rémunération des bonus n'est pas optimal - ce qui est nécessairement le cas -, personne ne pourra s'en rendre compte. De plus, ceux qui l'auront décidé n'en subiront pas les conséquences fâcheuses. Ceux qui décident des réglementations ne trouveront jamais des solutions meilleures que celles qui émergent peu à peu des expériences menées par une multitude de personnes concernées et plus

responsables.

Parce qu'elle a été mal comprise, la crise apporte donc, outre ses effets immédiats, un renforcement regrettable et durable de l'interventionnisme étatique qui se manifeste en particulier par une croissance des dépenses publiques, décourageante pour tous les salariés et entrepreneurs, une expansion de la quantité de monnaie, source d'inflation et d'instabilité économique, un renforcement des réglementations qui atténue les capacités d'autorégulation des marchés. C'est la prospérité de tous qui en est nécessairement la victime.

POLITIQUE ECONOMIQUE

Les fonds souverains: placement de surplus et source future de recettes publiques

Jean-François BOUDET, Maître de conférences en droit public, Sorbonne Paris Cité, Université Paris Descartes

Revue Française d'Administration Publique/ n°144- 2012

Le lien entre les ressources publiques et la thématique sur « Les fonds souverains » peut paraître lointain si l'on s'attache à une définition habituelle des ressources publiques, à savoir des prélèvements ou contributions obligatoires (impôts, taxes, cotisations parafiscales), complétés par des emprunts. La démarche peut également surprendre en considérant l'ampleur de la crise actuelle des dettes souveraines, car de tels fonds sont essentiellement constitués de surplus de ressources définitives. Aucun État occidental ou européen n'est à l'abri d'une remise en cause de son « crédit » public et de l'image fidèle et sincère de ses comptes publics. Il est à cet égard curieux que les États soient à la merci de critères économiques de notation émanant d'entreprises ou d'institutions selon des méthodes définies par une réglementation ou par les acteurs du « marché des États ». Cela sous-entend que la

gestion publique - donc les ressources publiques - doit obéir aussi au principe d'économicité. Au-delà de ce vocabulaire gestionnaire, c'est donc la conception même de l'État et de son administration qui est remise en cause à travers la notion de « politique publique », et ce, au détriment de ses fonctions traditionnelles de régulation ou « stabilisation », d'« allocation des ressources ou « affectation », de distribution ou « répartition ». Ces méthodes et logiques demandent une définition plus large des concepts énoncés en finances publiques. Les ressources publiques doivent être comprises dans un sens absolu comme l'ensemble des moyens concourant à une politique publique, c'est-à-dire les moyens financiers, patrimoniaux et humains. Dans ce contexte, considérer les fonds souverains comme des ressources publiques ne peut être exclu, car comme le faisait déjà remarquer avec force Leroy-

Beaulieu: « Il faut [donc] se garder des étiquettes administratives et aller au fond des choses quand on veut se rendre compte de ce qu'est un système d'impôts» .

Il existe des appellations fort diverses aux fonds souverains, suivant les pays ou suivant la doctrine. Les anglophones utilisent les termes de Sovereign Wealth Fund ou de Sovereign Investment Fund, c'est-à-dire de fonds de richesses souverains ou de fonds d'investissement souverains, tandis que les francophones usent des expressions « fonds d'investissement souverains », « fonds d'investissement publics », « fonds d'État », « fonds de réserves publics » ou encore de « fonds de placements financiers de l'État ». Ces ambiguïtés linguistiques reflètent le manque d'homogénéité des fonds souverains, de telle sorte qu'il n'existerait pas de définition communément acceptée. Autrement dit, il n'y aurait pas de fonds souverains types, ces derniers différant selon leurs structures, leurs gestions, leurs objectifs ou leurs investissements: « entités dont les ressources sont constituées d'avoirs de réserves gérés distinctement des réserves de change officielles des autorités monétaires » (Odonnat) ; « véhicules

financiers publics qui possèdent, gèrent ou administrent des fonds publics et qui les investissent dans un grand nombre d'actifs. Leurs ressources proviennent essentiellement des surplus de liquidités du secteur public générés par les excédents budgétaires de l'État et l'excès de réserves » (Kern) ; « pools d'actifs détenus par les États et gérés par eux » (Rozanov). Ces propositions permettent quand même certaines précisions: les fonds souverains sont ni des fonds de pensions publics (dont les ressources proviendraient de cotisations), ni des fonds de réserves (pour soutenir la monnaie au change) ; ils doivent en conséquences appartenir aux contribuables et non à des cotisants et seraient donc des ressources publiques par nature. La Cour des comptes française suggérait, à cet égard, en 2004, un reclassement des ressources publiques pour les rapprocher de la structure du plan comptable: produits courants et exceptionnels, produits fiscaux ou régaliens et autres produits d'exploitations. Il serait alors facile d'intégrer dans ce cadre les ressources des fonds souverains qui correspondraient à la définition de fonds publics, c'est-à-dire d'instruments d'action financière

des États revêtant des formes diverses. Ils peuvent être définis comme des relais financiers s'évadant des règles classiques du droit budgétaire mais restant rattachés à une personne publique. De plus, si la thèse des attributions « naturelles » de l'État refusait par principe les interventions financières des fonds souverains, « l'accomplissement de cette activité » pourrait être « indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale », ne pouvant « être assurée complètement que par la force gouvernante ». En effet, tous les fonds souverains ont un but commun qui est celui de transmettre de la richesse publique aux générations futures, de telle sorte que l'on peut en distinguer deux types: premièrement, les fonds de stabilisation des revenus publics protègent le budget de l'État contre les variations à court terme des recettes publiques liées aux mouvements importants des prix des matières premières et des taux de change (en créant un pool de liquidités); deuxièmement, les fonds d'épargne ou intergénérationnels conservent la richesse pour les générations futures en les plaçant de façon à répartir des revenus tirés notamment de matières premières

épuisables sur les générations suivantes de façon équitable. Autrement dit, les fonds souverains gèrent, d'une part, et génèrent, de l'autre, des ressources publiques.

Les fonds souverains, gestionnaires de ressources publiques

Les fonds souverains avaient une gestion initialement publique d'actifs privés. La crise économique a modifié depuis 2008 la répartition de leurs actifs leur faisant assurer désormais une gestion privée d'actifs publics plus sûrs.

Une gestion publique initiale d'actifs privés

Le propre des fonds souverains est d'être placés sous la tutelle soit directe, soit indirecte de l'État. Ils sont le plus souvent institués par une loi spéciale ou par une loi de finances, voire par le texte constitutionnel lui-même. Le gouvernement est représenté dans les organes de directions et les actifs peuvent être détenus soit directement par l'État soit indirectement par une personne morale. Il y a donc bien rattachement à une personne publique et à une activité d'intérêt général. Les fonds souverains peuvent alors se définir à partir de

sept caractéristiques : ils sont possédés ou contrôlés par l'État, ce qui les distingue par exemple des fonds de capital investissement (private equity) ou des fonds alternatifs (hedgefonds); ils gèrent (en partie) les réserves de change de cet État (provenant des exportations de matières premières, de produits manufacturés et d'excédents budgétaires) ; ils gèrent ces réserves de manière distincte des réserves officielles des autorités monétaires, ce qui les différencie des banques centrales; ils répondent à des objectifs macroéconomiques précis, notamment en diversifiant le produit intérieur brut (PIE) ou l'épargne intergénérationnelle ; ils poursuivent des stratégies d'investissement de long terme, ce qui favorise une prise de risque; ils investissent aussi dans des actifs étrangers, ce qui exclut les fonds qui n'investissent que dans des actifs nationaux; ils n'ont pas ou peu d'engagements explicites, ce qui les différencie des fonds de pension.

Ces caractéristiques ne doivent pas cacher la diversité des législations applicables ainsi que de leurs méthodes de gestion et d'investissement. Ainsi, ils ne supportent pas, en principe, de réglementation spécifique. Les principes internationaux sont ceux

de la liberté d'investissement (pour l'OCDE) et de la libre circulation des capitaux (pour l'UE). Le premier est considéré comme un moteur de la croissance économique, de l'emploi et du développement, avec trois idées maîtresses, à savoir la non-discrimination, la transparence et la libéralisation. L'Union européenne interdit, quant à elle, toutes les restrictions aux mouvements de capitaux sans opérer de distinction entre opérateurs publics et privés. Elle considère donc les investissements d'un fonds souverain de la même manière que ceux d'un investisseur européen. L'exception de la sécurité nationale permet cependant des restrictions qui doivent rester adaptées, proportionnelles, prises en dernier ressort et susceptibles de recours. Les articles L.151-3 et R.153-2 du code monétaire et financier (CMF) traduisent en droit français cette préoccupation en ne visant que les investisseurs étrangers. Cette législation met en place un régime d'autorisation préalable pour les investissements étrangers en France dans une activité participant à l'exercice de l'autorité publique ou de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique et aux intérêts de la défense nationale. Les secteurs soumis à autorisation sont

définis de manière exhaustive et d'interprétation limitative: casinos, sécurité privée, productions de biens ou de prestations de service dans le secteur de la sécurité des systèmes d'informations, biens et technologies à double usage (BDU). Il convient cependant de comprendre que les domaines majeurs d'investissements des fonds souverains relèvent de ces secteurs d'activités ; la pratique détourne en conséquence les principes. La réglementation prime sur les principes de libertés économiques, de telle sorte que la gestion prudentielle applique les législations applicables aux personnes publiques. Les principes sont alors renversés: il y a présomption de gestion publique d'actifs financiers privés, sauf exception. Certes, cette gestion publique n'en fait pas automatiquement des ressources publiques, mais en tout état de cause des ressources réglementées.

Une typologie des fonds souverains peut ainsi être dressée en se plaçant du point de vue des investissements et en distinguant: les fonds de stabilisation qui contribuent à équilibrer la balance des pays dont l'économie varie en fonction des prix et échanges des matières premières; les fonds de constitution d'épargne qui ont pour objet de

garantir un revenu permettant de satisfaire l'épuisement des réserves minières et pétrolifères ; les fonds de financement de retraites qui entendent compenser le défaut du système de cotisation des retraites et tenir compte d'un vieillissement de la population concernée; les fonds de développement qui appartiennent aux nouveaux pays (Brésil, Libye, Égypte) et ont pour objectif de financer les secteurs de l'énergie et des nouvelles technologies.

Chaque fois ces ressources sont strictement réglementées. Les stratégies d'investissements ne sont pas les mêmes et tiennent compte des risques encourus. L'investissement dans les entreprises et dans l'immobilier permet d'obtenir éventuellement une grande rentabilité mais reste plus risqué notamment s'il s'agit d'actifs dans les pays émergents. L'investissement par la technique de la titrisation apporte, à l'inverse, plus de sécurité mais est moins rentable. La part du risque dans les stratégies des fonds varie: elle est plus faible pour un fonds recherchant la stabilisation (besoin de sécurité, de liquidités ou de stabilité des prix) ; elle est un peu plus forte pour un fonds d'épargne intergénérationnelle qui vise à une

performance sur le long terme ; elle est encore plus solide pour un fonds de développement qui sert à financer les projets économiques et industriels puisque le rendement exigé est plus important. Les fonds de financement de retraite vont avoir un profil de risque comparable à celui des fonds d'épargne. Bien que les fonds soient peu bavards sur le profil d'investissement, ils ont globalement adopté cette stratégie de gestion prudentielle publique. Ainsi les fonds norvégien ou singapouriens déclaraient avoir en moyenne 60 % de capitaux en obligations et 40 % en actions en investissant dans près de 8 000 entreprises à travers le monde (dont 50 % en Europe pour le premier et 45 % en Asie pour les seconds). Ils gèrent donc majoritairement des ressources publiques, puisque les obligations sont généralement des titres publics. La crise économique, depuis 2008, a confirmé cette orientation et a, d'une certaine manière, obligé les fonds souverains à investir dans des produits de type « obligations publiques » de pays développés, faiblement rémunératrices mais garanties à moindre risque en adoptant une gestion type privée.

Une gestion privée récente d'actifs publics

Les fonds souverains ont adopté une position active sur les marchés financiers et ont à cet égard davantage usé des techniques de gestion privée que de gestion publique, notamment en intervenant massivement dans les banques européennes et américaines. Il s'agit cependant d'investissements institutionnels dont les effets à moyen et long terme semblent peu bénéfiques pour eux. Une analyse empirique effectuée par des chercheurs de l'université d'Oklahoma a montré que les investissements effectués par un fonds souverain ont donné des résultats globalement négatifs sur une période de huit mois et que l'acquisition d'une entreprise par un fonds souverain est suivie d'une détérioration de la performance de cette dernière. Le statut de propriété d'État du fonds souverain joue en l'espèce un rôle particulièrement important pour les entreprises et peut provoquer une baisse de sa performance. L'intervention politique dans un conseil d'administration peut être comprise comme une volonté justifiée pour des raisons autres que la performance globale à long terme de l'entreprise. La sauvegarde de

l'emploi, la notoriété et l'image de marque, la sensibilité du secteur d'activité, les pressions géopolitiques sont autant de raisons pour lesquelles les intérêts de l'entreprise, ceux du fonds souverains et de l'État ou des autorités locales peuvent diverger. En ce sens, le fonds souverain norvégien avait acheté en 2005 un ensemble d'obligations de banques islandaises pour les revendre quelques mois après. Cette double opération a provoqué une onde de choc au point d'obliger les banques centrales danoises, suédoises et norvégiennes à créer un fonds de soutien et prêter une partie de leurs réserves à la banque centrale d'Islande. Cet exemple montre qu'une forte attraction des fonds souverains pour une gamme de produits ou des actifs d'une zone géographique précise peut créer une vague de spéculation et entraîner des bulles dangereuses. Les actifs financiers privés ne sont finalement pas très intéressants pour les fonds souverains comme pour les entreprises concernées.

L'interventionnisme des fonds souverains trouve rapidement ses limites sans la mise en place de règles de transparence et de contrôle. Or, tous les fonds souverains ne communiquent pas

sur les mêmes informations et semblent trop liés à l'autorité politique de l'État. En revanche, leurs stratégies d'investissements leur permettent de se situer dans une logique privée d'investisseurs rationnels (prise de risque, diversifications), mais les fait cibler essentiellement des actifs publics pour assurer une certaine sécurité de l'investissement. Les bons du Trésor américain ont longtemps représenté le premier investissement des fonds souverains et on sait toute la difficulté que connaissent aujourd'hui les États-Unis sur le plan diplomatique à ce sujet en rapport avec les investissements des fonds chinois ainsi réalisés. C'est donc bien dans l'appréciation des enjeux stratégiques et économiques contemporains et dans les réactions des États occidentaux et européens que les fonds souverains pourront être qualifiés de ressources publiques. L'investissement en «dettes publiques» par des fonds souverains ne peut être qualifié que d'investissement public, mais selon des règles de gestion privée et sans pour autant rechercher la rentabilité immédiate. Ils sont, de manière négative, les «avatars» politique d'un capitalisme d'État, expression d'une métamorphose du capitalisme

mondial sans possibilité apparente pour les « vieux États » de réagir. Cette expression de capitalisme d'État se manifestait plus spécialement en France avant les années 1990 autour de la Caisse des dépôts et consignations (CDC et des investisseurs institutionnels. Ces derniers sont des organismes collecteurs de l'épargne qui placent leurs fonds sur les marchés (société d'investissement, fonds de pension, OPCVM, sociétés d'assurances) et ne peuvent de ce fait être totalement assimilés aux fonds souverains. Il en va différemment pour la Caisse des dépôts considérée en 2011 comme étant un des établissements les plus sûrs au monde. Elle réalise comme tout investisseur institutionnel des opérations de placements financiers ou d'investissement à long terme et dispose à cet effet, de par la loi, de ressources stables sans véritable contrainte de liquidité. L'article 151 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a confirmé ce rôle d'investisseur de long terme avec la nécessité de dégager un flux régulier de résultat annuel. Mais, ses investissements peuvent aussi dépasser le cadre purement boursier et spéculatif pour qu'elle puisse investir dans le développement des petites et

moyennes entreprises, agir au profit du développement économique local, voire être directement mandatée par l'État pour assurer la gestion d'une mission d'intérêt général (dépôts réglementés, épargne défiscalisée, retraites, financement du logement social, tenue du registre national des émissions de gaz à effet de serre, par exemple). De plus, la Caisse des dépôts et consignations doit produire un résultat annuel suffisant pour remplir ses missions d'intérêt général et de développement économique. Elle ne peut compter que sur ses seules ressources pour développer ses moyens d'intervention et préserver ainsi la soutenabilité de son modèle économique (fonds propres de l'établissement, fonds propres de ses filiales engagés sur des horizons à long terme tels que l'assurance, les transports ou l'immobilier). Cette notion de fonds propres ne fait pas l'objet d'une définition qui s'appuie sur une source pacifique, sauf à se référer au droit commercial et à l'analyse financière. C'est pourquoi la doctrine interne à la Caisse des dépôts et consignations, la réglementation comptable comme les écrits juridiques ou académiques, considèrent que doit

être retenue la qualification de fonds publics pour les fonds de la Caisse, qui sont donc des ressources publiques. Cette interprétation est d'autant plus justifiée que la Caisse des dépôts et consignations a toujours considéré que ses investissements en fonds propres devaient obéir au principe de neutralité et doivent être assurés par une gestion performance (en empruntant les principes de la gestion privée). On a pu considérer la Caisse des dépôts et consignations comme le premier investisseur institutionnel de France et, plus généralement, comme le premier des « fonds souverains à la française », avant le Fonds de réserve des retraites (FRR), le Fonds stratégique d'investissement (FSI) et l'Agence des participations de l'État (APE). Ce qualificatif d'investisseur institutionnel peut correspondre aux caractéristiques générales des fonds souverains puisque la Caisse reste un établissement parastatal, sous influence du ministère des finances et de la politique économique de l'État. Son poids financier demeure cependant bien éloigné de la plupart des fonds souverains car elle n'investit que très peu à l'étranger. Cette caractéristique peut paraître en contradiction avec la définition susmentionnée des fonds

souverains, mais n'est pas en elle-même rédhitoire. En effet, des exemples de fonds souverains comme le fonds Khazanah Nasional (Malaisie) n'investissent que dans les marchés domestiques du pays. Ce qui est en revanche certain est que les ressources de la Caisse des dépôts et consignations sont bien des ressources publiques soumises comme telles à la législation nationale et européenne en la matière. Comme tout fonds souverain, la Caisse gère des fonds publics et par là même en génère de nouveaux.

Les fonds souverains, générateurs de ressources publiques

Les fonds souverains redistribuent le profit engendré de leurs investissements à la collectivité publique. Ils manifestent une tendance commune à l'institutionnalisation.

Une redistribution de ressources publiques

Les fonds souverains ne sont pas producteurs de biens ou de services mais sont de simples intermédiaires financiers entre l'État et certains bénéficiaires. Ils redistribuent le profit engendré de leurs investissements à la collectivité

publique à laquelle ils sont rattachés, déduction faite de leurs frais de fonctionnement, souvent minimes. Leurs ressources sont spécialement affectées ou réservées en vue d'un objectif à atteindre, à l'instar d'un fonds budgétaire. Du point de vue des pays émetteurs, les fonds souverains constituent une source de revenus pour les générations futures et permettent d'anticiper l'épuisement des ressources naturelles ou la fluctuation des prix des matières premières en investissant dans de nouveaux secteurs d'activités. Ils servent l'intérêt général, même dans son acceptation la plus libérale: les fonds de rente minière (Moyen-Orient, Norvège, Russie) et les fonds d'excédents commerciaux et budgétaires (Extrême-Orient) redistribueront directement leurs gains au profit d'attributaires privés ou publics sous la forme soit d'allocations, soit de dépenses publiques complémentaires (notamment d'équipement); une fraction plus ou moins importante est cependant capitalisée. C'est l'objet de leur création: être des instruments spécifiques pour assurer les besoins publics de demain en considérant aujourd'hui des éléments prévisionnels macro-économiques et sociaux (disparition

des énergies fossiles à court terme, sauvegarde et soutien à un système de retraite notamment). L'analyse organique et opérationnelle confirme cette vocation de ressources publiques, au moins en devenir. Du point de vue du pays d'accueil, cette appréciation est plus discutable puisque les fonds souverains ont un caractère hybride: ce sont des ressources d'investissement (les fonds placent leurs liquidités et gèrent leur portefeuille) relevant d'un autre État (leurs ressources viennent de l'État). Le rattachement organique, le profil d'investissement, le caractère public de ces fonds, la nature stratégique des secteurs dans lesquels ils investissent et la non-réciprocité lorsqu'il s'agit d'investir dans les pays d'origine de ces fonds laisseraient présumer aussi une qualification de ressources publiques. Cette désignation est attestée par le problème de la souveraineté des États d'accueil: des ressources publiques externes concurrencent une autorité publique sur son territoire. C'est donc bien l'enjeu de ces ressources car les investissements des fonds souverains sont considérés à partir du « marché des États» (pour les dettes souveraines) et à partir des principes de la libre concurrence en

économie de marché (pour les entreprises publiques et privées).

On comprend mieux les stratégies défensives sinon offensives des États à l'égard de ces fonds souverains, voire de leurs propres fonds. Ces fonds souverains ne sont que des procédés de débudgétisation et entraînent une modification de la prise de décision et des procédures de contrôles financiers dans la structure interne et externe des États. Les fonds souverains sont des « bras armés » financiers de l'État, échappant aux règles budgétaires ordinaires. Ces constructions purement empiriques de l'administration contemporaine mettent ainsi en évidence une certaine inadaptation du modèle traditionnel d'organisation financière fondé sur les impositions et emprunts. En outre, cette qualification de ressources publiques adaptée aux fonds souverains se justifie parfaitement dans la « nouvelle gouvernance des finances publiques » entreprise dans les États occidentaux depuis une vingtaine d'année, puisque la mise en place de cette gestion publique commande une approche globale et patrimoniale des comptes publics. Les pays émergents qui ont créé des fonds souverains ont déjà intégré cette orientation depuis leur

création, alors que les pays occidentaux sont encore en recherche d'un modèle s'appuyant seulement sur une maîtrise des dépenses publiques et sur une impossibilité démocratique à réguler les recettes publiques. Enfin, les fonds souverains ont une législation et des principes spécifiques et doivent désormais être regardés avec intérêt par toute autorité publique. Richesses, finances, fortunes, économies, rentes ou retraites, ils sont des moyens des finances publiques au même titre que l'imposition ou l'emprunt (hier). Ces fonds souverains manifestent une tendance commune à l'institutionnalisation.

Une tendance commune à l'institutionnalisation des fonds souverains

Les fonds souverains ne sont pas une nouveauté dans l'économie financière mondiale, mais ils se sont singulièrement multipliés à l'époque récente dans un contexte de globalisation (ou mondialisation) et dans celui de la diversification des portefeuilles d'actifs détenus par les investisseurs internationaux. Ainsi la majeure partie des actifs des fonds souverains, qui gèrent chacun plus de 100 milliards USD et ensemble 75 % du total des actifs des fonds

souverains, sont les fonds d'Abu-Dhabi, d'Arabie-Saoudite, du Koweït, de Norvège, de Chine, de Hong Kong, de Singapour et de Russie. Cette concentration dans des pays dont la plupart ont un régime politique autoritaire soulève de nombreuses interrogations, car il s'agit d'une « conquête de la politique par la finance ». À la vérité, les collectivités publiques ont tout intérêt à constituer un ou plusieurs fonds souverains pour accumuler de manière pérenne des réserves de change provenant de l'excédant du compte des opérations courantes de la balance des paiements (rente minière ou agricole, salaires faibles, taux de change favorable), des opérations financières hors balance des paiements ou des entrées nettes massives de capitaux au titre notamment des investissements directs et des investissements de portefeuille. La mise en place de fonds souverains a pour cadre de référence ce que Macarell appelait dans son cours les « subsistances publiques » : « l'administration doit, autant qu'il dépend d'elle, procurer l'abondance générale [...] Cette question est grave; sa solution forme l'une des bases de l'ordre social: il faut donc la rechercher avec soin et bonne foi ». Cet auteur englobait un ensemble de

considérations commerciales, économiques, agricoles dans la notion même de ressources publiques. Cette perception extensive des « subsistances publiques » est peut-être une condition de survie de nos modèles traditionnels de finances publiques et de notre contrat social.

À cet égard, la qualification de « service public » pourrait être osée pour qualifier les fonds souverains. Elle avait été posée en France lors de la création du fonds de réserve des retraites (FRR) lors des discussions au Sénat. Les uns espéraient la création d'un « établissement spécial » à l'instar de la Caisse des dépôts et consignations, les autres arguaient la qualité d'établissement public à caractère administratif, Cette dernière option a été adoptée tout en demandant à la Caisse des dépôts et consignations d'en assurer la gestion administrative. Cette définition législative et les débats qui ont précédé, rappellent tout d'abord la notion fonctionnelle des fonds souverains, à savoir en l'espèce: « gérer les sommes qui lui sont affectées afin de constituer des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraite ». S'il peut s'agir d'une activité de « plus grand service » à long terme,

c'est surtout une activité du « plus grand profit» à court terme. L'application de la méthode jurisprudentielle des faisceaux d'indices pourrait enfin convaincre un administrativiste français bienfondé d'une telle qualification: les fonds souverains assurent une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et ils peuvent être dotés à cette fin de prérogatives de puissance publique. Même en l'absence de telles prérogatives, la personne publique a entendu confier aux fonds une activité d'intérêt général, et ce, dans des conditions particulières de création, d'organisation ou de fonctionnement. Elle leur impose des obligations et des objectifs à atteindre. Le cas du Fonds de réserve des retraites ne fait aucun doute puisqu'il a été créé sous la forme d'un établissement public administratif, « service public personnalisé» par excellence. La création du Fonds stratégique d'investissement (FSI) pourrait prêter à discussion mais elle répond totalement à la qualification française de service public. Le Fonds stratégique d'investissement a été imposé en octobre 2008 par le Président de la République à la Caisse des dépôts et a même été qualifié par le gouvernement de «

fonds souverain à la française », comme la Caisse des dépôts et consignations, le Fonds de réserve des retraites et l'Agence des participations de l'État (APE). Officiellement chargé de permettre de relancer l'activité et la compétitivité des entreprises, la croissance économique et l'emploi dans le contexte de crise financière, bancaire et économique, le Fonds stratégique d'investissement a deux objectifs principaux. Il entend, d'une part, soutenir les capacités de développement des « petites et moyennes entreprises de croissance» en leur apportant des financements pour qu'elles puissent réaliser leurs projets et celles des entreprises moyennes, cotées ou non, dont il convient de conforter le développement dans des filières technologiques ou d'avenir; il entend, d'autre part, sécuriser et stabiliser le capital des entreprises de grande taille ou cotées, stratégiques, disposant de compétences, de technologies et d'emplois irremplaçables sur le territoire national (industries dans le domaine de l'aéronautique, de l'automobile ou du bâtiment), en évitant des prises de contrôle non-souhaitées par des acteurs étrangers. Il participe, plus spécifiquement, à ce qu'on appelle

le « patriotisme économique ». Le Fonds stratégique d'investissement est totalement soumis aux directives de l'autorité publique: créé sous la forme d'une société anonyme à capitaux publics, il est une filiale de la Caisse des dépôts et consignations qui détiennent % de son capital, le reste appartenant à l'État. Les statuts du Fonds stratégique d'investissement prévoient également l'exercice du contrôle parlementaire par l'intermédiaire de la commission de surveillance de la Caisse : il apparaît donc comme une structure intermédiaire et spécifique, une interface entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations dont il est totalement dépendant. Le Fonds stratégique d'investissement est soumis à des principes d'investissement (ou « doctrine ») inspirés de ceux du groupe public CDC : doctrine de l'investisseur avisé en économie de marché; investissement direct et à long terme (entre cinq et dix ans) ; prise d'actions minoritaires pour ne pas déguiser une nationalisation ou la création d'un groupe de sociétés intégré; principe de transparence des investissements. Sa création, ses objectifs, son mode de gestion et son organisation liée à celui de Bercy et de la Caisse des dépôts et

consignations présument fortement cette qualification française de service public. On pourra certes objecter que tout est alors service public et que les engagements purement financiers restent modestes, sans aucune comparaison avec des fonds arabiques ou chinois. Mais, ce qui importe en l'espèce, c'est qu'au-delà de cette présomption de service public, il se comporte comme tel dans ses objectifs capitalistiques de fonds souverains. Même si cette définition n'emporte aucune conséquence à l'étranger, la démarche de service public est bien présente, démontrant qu'il y a bien tendance à l'institutionnalisation, au sens de Duguit et d'Hauriou.

Notre conclusion prospective pourrait s'articuler autour de la proposition d'un fonds souverain européen. La mise en place générale de fonds souverains en Europe reste contingentée et discutée, notamment parce que les pays concernés manquent de ressources naturelles, que les politiques de privatisation des « bijoux de famille » ont considérablement réduit le champ des entreprises publiques et que les déficits publics sont abyssaux. Une orientation n'a notamment jamais été clairement énoncée, à savoir la création d'une

institution européenne, centralisatrice et sécurisée de l'épargne réglementée, de type « Livret A » ou « Livret développement durable », indépendante de la Banque centrale. Cette richesse des « citoyens » de l'Union européenne, présente globalement dans chaque État, pourrait être utilisée selon les mécanismes séculaires appliqués en France par la Caisse des dépôts et consignations. Un compte spécifique dénommé « section des fonds d'épargne », indépendant des activités pour compte propre de la Caisse des dépôts et consignations, centralise l'épargne populaire protégée et défiscalisée par l'État et consacre la moitié de ses emplois à l'octroi de prêts à très long terme (32 ans en moyenne et jusqu'à 60 ans), bénéficiant d'une garantie publique et concourant à des missions d'intérêt général définies par l'autorité publique. Cette idée ne s'oppose en rien aux principes de la construction communautaire et de l'Union européenne; à la différence du Fonds européen de stabilité financière (FESF), qui est un fonds de créances, cette institution d'un fonds souverain européen s'inscrirait dans le projet de cohésion économique et sociale,

expression d'une Europe des citoyens.

Cette approche factuelle et prospective ne doit pas faire oublier la théorie, car dans le cas où les fonds souverains sont appelés à durer « la doctrine [devra] réviser ses idées générales et intégrer l'existence de ces monstres dans une nouvelle explication de l'ordre social ». Cette forme de présomption est confirmée par les logiques contemporaines de la gestion publique, voire par ce que la Cour des comptes française appelait, en d'autres temps, à propos de la multiplication des fonds publics la « réalité administrative » : les fonds souverains sont des ressources publiques par vocation.

BANQUE

Le constat encourageant de Bank – Al - Maghrib

Medias 24 - 25 Septembre 2013

Les projections pour l'ensemble de l'année 2013 au Maroc, publiées par la Banque centrale sont encourageantes, avec un taux de croissance à 4,5-5%, un déficit budgétaire ramené à 5,5% du PIB et une inflation à 2,2%. Détails.

Le Conseil de Bank Al-Maghrib a tenu sa réunion trimestrielle le mardi 24 septembre 2013 et a décidé de maintenir inchangé son taux directeur à 3%. Il a estimé que les prévisions restent globalement en ligne avec l'objectif de stabilité des prix à moyen terme. Surtout, il a annoncé des prévisions pour la fin de l'année, qui sont plutôt encourageantes :

- Taux de croissance : 4,5 à 5% (au lieu de 2,7% un an auparavant) ;
- Déficit budgétaire : 5,5% (au lieu de 7,3% un an auparavant) ;
- Déficit du compte courant : 8% du PIB ;
- Inflation : 2,2%.

Voici les principaux passages du communiqué de Bank Al-Maghrib :

Au niveau national, impactée par la persistance de l'atonie de la demande étrangère et l'affaiblissement de la demande intérieure, la croissance non agricole a enregistré un net ralentissement au premier trimestre 2013 à 1,9%, après 4,1% au quatrième trimestre 2012.

En revanche, la valeur ajoutée des activités agricoles a enregistré une progression de 17,7%, portant la croissance économique à 3,8%, après 2,3% au quatrième trimestre 2012.

Pour l'ensemble de l'année 2013, la hausse du PIB devrait s'établir entre 4,5% et 5%. Sur le marché de l'emploi, les données relatives au deuxième trimestre 2013 font état d'une aggravation du chômage à 8,8% contre 8,1% au même trimestre de 2012, avec une légère augmentation du taux d'activité de 0,2 point à 49,2%.

Par ailleurs, les données du mois **d'août** de l'enquête de conjoncture de Bank Al-Maghrib dans l'industrie montrent **une importante baisse du taux d'utilisation des capacités de production à 63%**.

Dans ces conditions, l'output gap non agricole devrait se maintenir à court terme en dessous de zéro, indiquant l'absence de pressions inflationnistes émanant de la demande.

Sur le plan des finances publiques, les données arrêtées à fin août 2013 montrent une progression de 0,4% des recettes ordinaires, recouvrant une augmentation de 18,5% des rentrées non fiscales et une baisse de 1,6% des recettes fiscales. En parallèle, les dépenses globales ont enregistré une hausse de

1,2%, malgré le repli de 19% des charges de compensation.

En conséquence, le **déficit budgétaire** s'est établi à 39,4 milliards de DH contre 34,2 milliards un an auparavant. Si une telle tendance se maintient, ce **déficit** devrait ressortir autour de **5,5% du PIB** à fin décembre 2013.

S'agissant des **comptes extérieurs**, les données disponibles à fin août montrent une baisse de 2,4% des importations et de 1,5% des exportations. Le déficit commercial s'est atténué, en conséquence, de 3,1% par rapport à la même période de l'année précédente. Dans le même temps, les recettes voyages ont augmenté de 2,1%, les transferts des MRE de 1% et les recettes au titre des investissements directs étrangers ont atteint 26,6 milliards de DH, en amélioration de 22% par rapport à la même période de 2012.

Compte tenu des autres éléments du compte de capital, l'encours des **réserves internationales** nettes s'est accru de 4,3%, à 150,2 milliards de DH, soit l'équivalent de **4 mois et 4 jours d'importations** de biens et services. Sur la base de ces évolutions, le déficit du compte courant devrait se situer au terme de l'année 2013 autour de 8% du PIB et l'encours des réserves internationales nettes avoisinerait l'équivalent de 4 mois d'importations de biens et services.

Pour ce qui est de la sphère monétaire, les évolutions récentes indiquent une **absence de pressions inflationnistes**, avec un écart monétaire demeurant à un niveau négatif. Le rythme de progression

annuel de l'agrégat M3 s'est situé à 6,5% en août après 5,8% en juillet et 4,5% au deuxième trimestre, et celui du crédit bancaire s'est établi à 2,6% après 2,2% et 3,2% respectivement. En parallèle, les dépôts à vue ont poursuivi leur amélioration enregistrant une progression de 5,8% après 4,1% en juillet et 3,6% en moyenne au premier semestre.

A fin décembre 2013, la **croissance du crédit** devrait se situer, selon les dernières données disponibles, aussi bien du côté offre que du côté demande, autour de 4%. Par ailleurs, les résultats de l'enquête de Bank Al-Maghrib sur les taux débiteurs montrent que ces derniers ont augmenté de 8 points de base à 6,09% au deuxième trimestre, sous l'effet essentiellement de l'augmentation des taux appliqués aux crédits de trésorerie.

En ce qui concerne le **taux de change effectif du dirham**, il s'est **apprécié** de 0,33% en termes nominaux et s'est **déprécié** de 0,42% en termes réels d'un trimestre à l'autre. S'agissant de l'indice des prix des actifs immobiliers, il a accusé une baisse de 0,2% en glissement annuel.

Dans ces conditions, **l'inflation** est demeurée globalement en ligne avec les prévisions publiées dans le rapport sur la politique monétaire de juin 2013.

Elle s'est établie à 1,9% en août, après 1,6% en juillet et 2,4% en moyenne au premier semestre. Sa composante sous-jacente a légèrement augmenté à 1,6% après 1,5% en juillet, sous l'effet de l'accélération de la progression des prix des biens non échangeables, de 1,1% à

1,5%, et des biens échangeables, de 1,8% à 2%.

Par ailleurs, suite à la remontée des cours mondiaux des produits énergétiques depuis juin, la baisse des prix à la production industrielle s'est atténuée de 2,4% en juin à 0,2% en juillet.

Le Conseil, après l'analyse des répercussions du nouveau système d'indexation des prix de certains produits pétroliers et des mesures d'accompagnement annoncées, a pris note des **projections d'inflation qui font ressortir un taux de 2,2% en 2013**, de 1,7% en 2014, de 1,5% au terme du quatrième trimestre 2014, et de 1,8% en moyenne sur cet horizon. Ces prévisions restent **donc globalement en ligne avec l'objectif de stabilité des prix à moyen terme**.

Dans ce contexte caractérisé par une balance des risques légèrement orientée à la hausse et une prévision centrale de l'inflation qui demeure en ligne avec l'objectif de stabilité des prix à moyen terme, le Conseil, tout en continuant à suivre de près l'ensemble de ces évolutions, **a décidé de maintenir inchangé le taux directeur à 3%**.

BANQUE

Loi de séparation bancaire : symbole politique ou nouveau paradigme économique ?

Céline Antonin et Vincent Touzé

<http://www.ofce.sciences-po.fr> , 22 février 2013

Imprudence, aléa moral et engrenage systémique ont été les maîtres-mots de la crise bancaire. Mécontents de n'avoir eu d'autre choix que de venir à la rescousse des banques, les gouvernements tentent aujourd'hui de reprendre le contrôle et d'imposer de nouvelles réglementations. La plus emblématique d'entre elles concerne la séparation des activités de marché (trading pour compte propre ou compte de tiers) des autres activités bancaires (dépôts, crédits, conseil stratégique et financier, etc.). L'avantage attendu d'une séparation est une plus grande étanchéité entre les activités. Cette dernière pourrait protéger les épargnants en cas de mauvaises opérations des banques sur les marchés financiers. Le 19 février 2013, le Parlement français a voté une loi de séparation bancaire. Malgré des objectifs initiaux ambitieux, la séparation sera partielle puisque seules les activités financières en compte propre seront filialisées. Concernant moins de 1 % des revenus bancaires, cette mesure a un caractère plutôt symbolique. Toutefois, en inscrivant un principe de séparation dans la loi, l'Etat montre sa volonté d'être un superviseur plus actif.

L'idée de cloisonner les activités bancaires n'est pas nouvelle. Au lendemain de la

crise de 1929, les Etats-Unis adoptèrent le *Glass Steagall Act* (1933), obligeant à une stricte séparation entre banques commerciales (spécialisées dans les activités de crédit et de gestion des dépôts) et banques d'affaires (spécialisées dans les activités financières) ; la France leur emboîta le pas avec la loi bancaire de 1945. Les avantages attendus d'une séparation bancaire sont doubles. D'une part, les dépôts des clients seraient mieux protégés, car ils ne pourraient plus être sollicités pour éponger les éventuelles pertes de l'activité de marché ; d'autre part, en cas de faillite, l'aide de l'Etat serait limitée, car seule la partie banque de détail des établissements bénéficierait d'une garantie publique.

Quarante ans plus tard, à la faveur du grand mouvement de dérégulation des années 1980-1990, la France fut l'une des premières à abolir la distinction avec la loi bancaire de 1984, posant ainsi le principe de banque universelle. Ce principe conduit à regrouper les activités à fort besoin de liquidité (financement de l'économie) avec celles qui permettent de recueillir la liquidité (activités de dépôts). Ce regroupement présente l'indéniable mérite d'offrir une plus grande solidité financière aux banques. D'autres avantages en découlent : l'effet de levier

se trouve renforcé ; le facteur taille conduit à des économies d'échelle ; la capacité d'internationalisation permet aux banques de rentrer dans la catégorie « too big to fail ». Outre-Atlantique, ces arguments ont certainement joué en faveur de l'abolition du *Glass Steagall Act* en 1999 par l'administration Clinton.

A partir de 2008, les banques ont subi plusieurs chocs : crise des *subprimes*, chute des valeurs financières, baisse de la croissance économique et crainte d'insolvabilité des dettes souveraines (pour les banques de la zone euro). Ces chocs ont montré que certains avantages de la banque universelle pouvaient se transformer en inconvénients dès lors que le levier financier avait été utilisé de façon trop systématique et que des banques de grande taille en situation difficile faisaient peser un risque systémique. De nombreuses voix vont alors plaider pour un nouveau *Glass Steagall Act*, voyant dans la séparation entre activités de marché et autres activités bancaires, un moyen de se prémunir contre les crises bancaires d'ampleur. Les activités en compte propre concentrent l'essentiel des dysfonctionnements des banques : prise de risque inconsidérée et quelques cas de *traders* « fous ». Par conséquent, ce compartiment fait, aujourd'hui, l'objet d'une attention accrue de la part des régulateurs.

Le *Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* adopté aux Etats-Unis en 2010 n'instaure pas une séparation bancaire *stricto sensu* mais reprend la « Volcker rule » qui interdit aux banques de « jouer » avec l'argent des déposants, ce qui conduit à une quasi-

interdiction des activités de spéculation pour compte propre des entités bancaires ainsi que d'investissement dans les fonds spéculatifs (*hedge fund*) ou d'investissement privés (*private equity fund*). Au-delà de cette règle, cette loi est aussi une vaste réforme en faveur d'une réglementation accrue de l'ensemble des agents financiers (banques, assurances, *hedge funds*, agences de notation, etc.) ainsi que d'une plus grande surveillance des risques systémiques.

L'Europe envisage à son tour de légiférer sur la séparation bancaire. A la demande du commissaire européen Michel Barnier, le groupe d'experts dirigé par le gouverneur de la Banque centrale de Finlande, Erkki Liikanen, a remis un rapport le 2 octobre 2012. Ce dernier préconise un cloisonnement bancaire strict mais revient aussi sur les rémunérations des dirigeants et des *traders*, dont les modalités actuelles pourraient être de véritables « pousses au crime » en matière de spéculation à outrance, afin de les rendre plus compatibles avec des objectifs de long terme. Si ce rapport est transformé en directive européenne, cette dernière devra alors faire l'objet d'une retranscription en droit national dans chaque Etat membre. Cependant, la démarche européenne risque fort d'être devancée par les processus législatifs de plusieurs pays européens. En Allemagne, un projet de loi de régulation bancaire vient d'être présenté par le gouvernement le 6 février 2013, et pourrait entrer en vigueur en janvier 2014 (pour une mise en œuvre d'ici juillet 2015). Le Royaume-Uni s'est illustré en 2011 avec la publication du rapport Vickers, mais le gouvernement

britannique ne semble pas pressé de mettre ces recommandations en œuvre avec une probable échéance 2019. La France n'est pas en reste avec la « loi de séparation et de régulation des activités bancaires » .

UN PROJET DE LOI FRANÇAIS MODESTE...

La loi française comporte plusieurs volets. En plus de l'inclusion d'un principe de séparation, elle prévoit aussi des mesures de protection du consommateur bancaire ainsi que le renforcement de la surveillance et du contrôle des banques, à travers plusieurs mesures :

- Chaque établissement bancaire sera obligé d'élaborer un plan préventif de rétablissement en cas de crise, et de résolution en cas de défaillance (testament bancaire). Le plan de résolution sera soumis à l'appréciation de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP), qui devient Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

- Le Fonds de garantie des dépôts devient fonds de garantie des dépôts et de résolution, et voit sa capacité d'intervention augmentée pour pouvoir intervenir en cas de défaillance d'une banque.

- La surveillance macro-prudentielle est renforcée, avec l'instauration du Conseil de la stabilité financière.

- Les droits du consommateur bancaire sont renforcés (transparence sur le coût de l'assurance emprunteur, libre choix de l'assurance emprunteur, droit à un compte bancaire, etc.).

Cependant la mesure-phare de la réforme reste la séparation entre « activités utiles à l'économie » et activités spéculatives. Les établissements bancaires devront cantonner leurs activités dites « pour compte propre » dans une filiale *ad hoc*, soumise à une régulation spécifique et financée de manière autonome. Ces filiales auront interdiction de pratiquer certaines activités spéculatives jugées « trop risquées ou qui peuvent être nuisibles à l'économie ou à la société », comme celles portant sur les marchés de produits dérivés ayant comme sous-jacent les matières premières agricoles et le *trading* à haute fréquence. Seront néanmoins épargnées de nombreuses activités, comme la fourniture de services aux clients, l'activité de tenue de marché, la gestion de trésorerie, les opérations d'investissement ou la couverture par l'établissement de ses propres risques.

Cette loi de cloisonnement bancaire, présentée au départ comme ambitieuse, sera finalement d'un impact limité. Le modèle de banque universelle n'est pas remis en question. L'aveu du PDG de la Société Générale ne peut être plus clair : moins de 1% des revenus seraient concernés. On est donc loin du retour au cloisonnement bancaire d'avant 1984. Le critère de cantonnement est ambigu. En effet, la frontière est poreuse entre la couverture du risque et la pure spéculation : la loi avance un principe flou de « pertinence économique », et les banques pourraient être tentées de jouer sur ce vide juridique. Quant à la tenue de marché, il est difficile de faire la différence entre les activités spéculatives pour compte propre, qui devront être filialisées, et les activités permettant au

marché de rester liquide : le *trading* à haute fréquence est ainsi le plus souvent pratiqué sous couvert d'accords de tenue de marché, donc la loi risque d'être un coup d'épée dans l'eau si le statut de teneur de marché n'est pas plus précisément défini .

La loi prévoit également d'interdire au groupe bancaire de détenir des parts d'un fonds spéculatif de type *hedge fund*. Or, les crédits accordés par les banques aux fonds spéculatifs sont toujours accompagnés de garanties. De ce point de vue, la loi aura également un faible impact.

... MAIS POUVAIT-ON ALLER PLUS LOIN ?

Trouver un autre paradigme économique pour le modèle bancaire est un exercice complexe. En pratique, une séparation bancaire pure et simple n'est pas sans inconvénient et, de façon générale, les limites aux réformes bancaires sont nombreuses.

Tout d'abord, limiter, voire priver, les banques d'investissement d'un accès aux dépôts comme source de liquidité les conduirait à un financement par endettement accru, ce qui pourrait être difficile à concilier avec les contraintes liées à la réglementation prudentielle Bâle III. Cette dernière vient d'être mise en place au 1^{er} janvier 2013. Elle est déjà très exigeante en matière de fonds propres.

Ensuite, il est important de noter que le risque bancaire n'est pas seulement inhérent aux activités de marché. Les contre-exemples récents sont nombreux. L'activité de crédit immobilier a été une

source importante de risque : en Espagne, la chute des prix immobiliers et l'insolvabilité des emprunteurs ont mis les banques en quasi-faillite ; aux Etats-Unis, la crise des *subprimes* est une crise du crédit immobilier qui a affecté les marchés grâce à des mécanismes sophistiqués de titrisation qui ont permis aux banques de sortir le risque de leur bilan (du moins en apparence) ; au Royaume-Uni, la *Northern Rock* est une banque de détail spécialisée dans les crédits immobiliers qui a subi de plein fouet la crise de liquidité et la crise immobilière. Dans une certaine mesure, les banques universelles ont joué un rôle important pour sauver les banques trop spécialisées : par exemple, *JPMorgan Chase* (universelle) a repris *Washington Mutual* (caisse d'épargne) et *Bear Stearns* (affaires), et *Bank of America* (universelle) a secouru *Merrill Lynch* (affaires).

De plus, la séparation est censée rendre plus étanches les activités bancaires. Mais, que se passera-t-il si la filiale qui gère la spéculation pour compte propre fait faillite et engendre de lourdes pertes pour la maison mère? Par le passé, deux des quatre principaux groupes français, BPCE et Crédit Agricole, ont déjà isolé leurs activités de marché dans leurs filiales respectives, Natixis et Cacib, et ont dû venir à leur rescousse en 2008 et 2011 respectivement. L'isolation semble donc très perméable.

Dans un contexte de globalisation financière, la compartimentation risque de ne jamais être effective. La finance globalisée permet, en principe, de tout interconnecter. C'est notamment le rôle des marchés interbancaires.

En pratique, il semble difficile pour un gouvernement de réformer, sans coordination avec les autres Etats, son secteur bancaire. Les banques nationales ont des filiales étrangères qui pourraient ne pas être soumises à cette réglementation. Et surtout, les banques étrangères concurrentes pourraient afficher une meilleure rentabilité, ce qui affaiblirait la compétitivité des banques nationales. Au niveau européen, les intérêts nationaux diffèrent et chacun pourrait être tenté d'imposer son projet de loi. Si le rapport Liikanen est transformé en directive, chaque Etat membre aura l'obligation de la retranscrire en droit national. Pour l'instant, les législations de l'Allemagne et de la France prennent de l'avance. Il est possible que ces changements influencent une éventuelle directive future.

A trop vouloir compartimenter, on risque aussi de reporter les interconnexions vers des échelons moins visibles. Il ne faudrait pas tomber dans le piège d'une dangereuse illusion : on pense avoir éliminé un risque, en réalité, on l'a juste déplacé.

Enfin, trop de réglementation peut parfois tuer la réglementation. Dans le domaine financier, les contraintes réglementaires peuvent servir de support de spéculation. Ainsi, lorsqu'une banque a des difficultés pour respecter certaines contraintes réglementaires, les marchés sont particulièrement encouragés à spéculer pour provoquer et profiter de la défaillance. La prudence est donc de mise avant d'introduire de nouvelles réglementations.

A vouloir être trop strict sur l'application d'un principe de séparation, on pourrait aussi être amené à ne pas soutenir une banque d'affaires qui fait face à d'importants problèmes de liquidité. Pourtant, selon le principe « *too big to fail* », une telle décision n'est pas toujours judicieuse. Ne pas avoir soutenu *Lehman Brothers* est une punition qui a eu des effets collatéraux considérables et durables. Cette faillite a affecté toute la sphère économique et financière.

On notera au passage qu'une réglementation bancaire et financière interprétée comme un remède miracle peut avoir des effets délétères en matière de responsabilité individuelle et collective. On attend tout de la loi et on pense qu'elle résout tout. En même temps, il est très vraisemblable que les vecteurs de la prochaine crise financière réussiront à contourner les contraintes réglementaires, d'où l'importance pour les autorités de contrôle de rester vigilantes et d'adopter en permanence une analyse critique.

DEPASSER LE SYMBOLE POLITIQUE

Les marges de manœuvre du gouvernement pour séparer les activités bancaires sont indéniablement limitées car trop réglementer pourrait s'avérer inefficace, voire dangereux. Par conséquent, cette loi de séparation bancaire n'est pas radicale et aura une portée modérée sur les banques. D'un côté, le gouvernement peut avoir la bonne conscience d'avoir fait quelque chose à l'instar de ses homologues étrangers. D'un autre côté, les banquiers ne sont probablement pas mécontents de donner

le sentiment d'avoir servi, et surtout à moindres frais, l'intérêt général.

Certains n'y verront qu'un piètre symbole politique. D'autres chercheront à voir au-delà avec l'espoir que cette réforme soit perçue comme un signal fort adressé au monde bancaire. L'espoir ne sera peut-être pas vain puisque le principe de séparation est désormais inscrit dans la loi et un gouvernement futur aura tout loisir de le durcir.

En pratique, un changement de paradigme économique, qui conduirait à la raréfaction des spéculations dommageables, ne peut résulter d'une simple séparation des activités. Les lois bancaires ne doivent pas être trop compliquées car le diable a tendance à se cacher dans le détail. Les autorités de contrôle doivent en permanence conserver un regard critique sur le fonctionnement des marchés et la loi doit leur donner une certaine souplesse d'initiative pour définir quand et comment elles peuvent intervenir. Sur ces sujets, la déclaration de Volcker en 2011 est sans ambiguïtés: « J'aurais écrit un projet de loi beaucoup plus simple. J'aurais adoré voir un projet de loi de quatre pages qui interdit le *trading* pour compte propre et qui rend le conseil d'administration et le directeur général responsables de la mise en conformité. Et j'aurais voulu des régulateurs forts. Si les banques ne s'étaient pas conformées à l'esprit de la loi, elles les auraient eu à leurs trousses ». De nombreuses mesures visant à responsabiliser les professionnels de la finance (dirigeants et opérateurs de marchés) méritent également d'être étudiées. A ce titre, le rapport

Liikanen propose de revoir les modes de rémunération des dirigeants et financiers des banques afin de les rendre plus compatibles avec une vision de long terme. La piste d'une responsabilité pénale accrue des dirigeants du monde financier doit également être explorée. On peut également s'interroger sur la perméabilité des carrières professionnelles du secteur régulateur vers le secteur régulé. Dans ce domaine, il y a sûrement matière à rendre plus étanche le système. L'histoire récente n'a-t-elle pas montré qu'il était possible d'être tour à tour Président de la *Fed* puis conseiller avisé d'un riche et puissant *hedge fund*...

La loi 45-15 du 2 décembre 1945 instaurait la spécialisation des institutions financières en classant les banques en trois catégories : les banques de dépôts, les banques d'affaires, les banques de crédit à long terme et à moyen terme (articles 4 et 5).

La gestion d'actifs peut être exercée :

- soit pour compte propre (*proprietary trading*) : la banque achète ou vend des instruments financiers, financés directement par ses ressources. Ces ressources n'incluent pas seulement les fonds propres de la banque, mais aussi les dépôts des épargnants et les emprunts. Cela veut donc dire que, outre les fonds propres, les autres strates de financement de la banque, notamment les dépôts de la clientèle supportent indirectement un risque.

- soit pour compte de tiers (*non proprietary trading*) : contrairement à la

gestion pour compte propre, les risques de crédit et de marché sont principalement pris par le client. Mais, sur certains produits, la banque peut toutefois supporter d'importants risques opérationnels.

BANQUE

Les places financières mondiales : quelles évolutions ?

Daniel Goyeau, Professeur à l'Université de Poitiers, Directeur du CRIEF

Amine Tarazi, Professeur à l'Université de Limoges, Directeur du LAPE

Cahiers Français / juillet - août 2013

La crise financière globale déclenchée en 2007 - 2008 a profondément affecté les marchés financiers à l'échelle mondiale. Quoique touchés plus tardivement, les marchés émergents n'y ont pas échappé. Ces transformations succèdent à la dynamique de concurrence qui avait été amorcée à la fin des années 1980 et qui se manifestait par la volonté des places financières d'attirer le plus grand nombre d'émetteurs et d'investisseurs en offrant les meilleurs services et par une liquidité accrue par la baisse des coûts de transaction. Plusieurs éléments du contexte de crise - recul du nombre d'émissions, moindre confiance des investisseurs, réglementation plus stricte des activités financières, nouvelles taxes sur les transactions financières - bouleversent aujourd'hui cette logique. Ils tendent à modifier la géographie des places et marchés financiers à l'échelle internationale avec une avancée importante des places émergentes au détriment de certaines grandes places traditionnelles.

Cependant, l'interpénétration des marchés et la concurrence livrée par des bourses, qui sont elles-mêmes des entités cotées dont le capital est mondialement ouvert, compliquent le constat. L'ouverture internationale des marchés fait aussi que de nombreux émetteurs utilisent

parallèlement leur marché domestique et des marchés étrangers pour procéder à leurs émissions de titres.

Certaines firmes sont ainsi simultanément cotées sur plusieurs places boursières (multi-cotation). De même les investisseurs de tout horizon sont présents sur des places qui ne sont pas celles de leur résidence. Afin de mesurer ces changements, il est nécessaire de mettre en relief la dynamique dans lesquelles se situent les marchés et places financières internationales depuis une vingtaine d'années.

Des bourses aux places financières

La plupart des métiers de la finance sont réputés : forte valeur ajoutée et à rendements d'échelle élevés. Ils sont donc susceptibles, selon la théorie économique de bénéficier d'effets d'agglomération. Les gains de proximité qui en résultent fournissent une première explication à la forte concentration des activités de la finance au sein de places financières. Ces dernières correspondent à des espaces sur lesquels gravitent, autour des différents segments d'un marché, l'ensemble des acteurs de la finance, tels que les courtiers, sociétés de gestion, banques, sociétés d'assurance ...). Cette proximité géographique est

traditionnellement considérée comme une source d'efficacité, aussi bien pour l'industrie financière en tant que telle que, de façon plus générale, pour l'économie dans son ensemble. Toutefois, les progrès immenses réalisés depuis la fin des années 1980 dans les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont bouleversé les liens traditionnellement étroits entre places financières et bourses nationales. Dans un environnement marqué par une harmonisation des dispositifs réglementaires et une concurrence accrue, les bourses ont abandonné leur statut de mutuelle ou de coopérative pour devenir elles-mêmes des sociétés anonymes à l'image des entreprises cotées dont le capital est ouvert. Ces changements impliquaient qu'elles soient fortement compétitives et contraintes d'innover pour réduire leurs coûts tout en offrant des services de qualité. Ils signifiaient également qu'une bourse pouvait à tout moment perdre une partie de sa clientèle d'émetteurs et d'investisseurs attirés par des conditions plus attractives ailleurs. Hormis le fait que ce nouveau statut de société anonyme leur permet de lever les fonds nécessaires à leurs investissements technologiques et à leur développement, il a également enclenché un processus de fusions et de restructurations des marchés boursiers à l'échelle internationale. Désormais cotés en bourse, les marchés boursiers vont eux aussi connaître des vagues d'OPA hostiles ou amicales. Ainsi, les marchés vont se regrouper en dehors de toute logique de proximité géographique sur de stricts critères de création de valeur pour leurs actionnaires privés, en échappant de plus en plus à l'emprise des États. Les bourses

Repères N° 37/ BANQUE

vont donc, certes, évoluer dans un cadre réglementaire et juridique propre à chaque pays, mais leur performance n'est désormais plus tributaire du seul dynamisme des entreprises locales.

Dans un tel environnement, les bourses mondiales ont connu une forte croissance de leur capitalisation mais sans forcément en liens étroits avec le développement des entreprises nationales. Elles accueillent des entreprises étrangères qui ont tendance à être présentes et cotées sur plusieurs marchés à la fois (multi-cotation). La baisse des coûts d'introduction et la perspective d'être à proximité d'un plus grand nombre d'investisseurs potentiels expliquent cette évolution des marchés qui, par ailleurs, est censée accroître leur transparence et efficacité. Ce mouvement est cependant à mettre en balance avec l'harmonisation des règles comptables et la mobilité accrue du capital à l'échelle internationale qui font que la proximité géographique n'est plus un pré requis nécessaire à la levée de fonds. Ainsi, les évolutions des marchés à l'échelle internationale répondent à des logiques parfois contradictoires qu'il est souvent difficile de démêler.

Les parts de marché évoluent avec le développement des marchés émergents

Au niveau mondial, fin 2012, la place de New York devance largement ses concurrentes avec une capitalisation boursière de plus de 14 000 milliards de dollars pour le NYSE Euronext US (les entreprises matures) et de plus de 4 500 milliards de dollars pour le Nasdaq

DRNC /DEJRG / SD

(entreprises de croissance), soit près de la moitié des dix plus grandes capitalisations mondiales. Les quatre suivantes occupent chacune entre 7 et 9 % du marché et la dixième seulement 3,6 %. Le marché mondial apparaît donc très concentré sur quelques places financières.

Contrairement aux États-Unis, l'Europe est encore largement segmentée en un grand nombre de bourses (une quinzaine au total avec toutefois trois principales places). Celle de Londres reste la première, tant en termes de capitalisation, de nombre d'entreprises cotées que de transactions.

La suprématie de la bourse de Londres s'explique par la qualité de son infrastructure financière, l'importance du financement de l'économie nationale par le marché mais aussi et surtout par la présence de très nombreuses entreprises étrangères cotées sur le LSE. Il s'agit du premier marché mondial pour la cotation et la transaction de titres étrangers avec près de 600 titres étrangers issus de plus de 60 pays différents, soit environ 21 % des titres cotés à Londres et plus des deux tiers de la capitalisation boursière.

Cependant, si le LSE occupe toujours une place prépondérante sur le marché des actions en Europe, il perd structurellement des parts de marché au profit d'Euronext, la part de Deutsche Bourse restant quant à elle relativement stable. Par ailleurs, le LSE reste encore en retrait par rapport aux autres places sur les segments des produits dérivés (options, contrats à terme ...).

Un regard sur les grandes zones

géographiques mondiales montre que fin 2012, l'Amérique du Nord (NYSE Euronext (US), NASDAQ OMX et TMX Group) accapare plus de la moitié (53,6 %) de la capitalisation boursière référencée. On notera que du fait de la suprématie du marché des États-Unis, l'ensemble du continent américain représente 42,5 % de la capitalisation boursière mondiale (source FIBV). Viennent ensuite l'Asie-Pacifique (Tokyo SE Group, Hong Kong Exchanges, Shanghai SE et Australien SE) et l'Europe (London SE Group, NYSE Euronext (EU) et Deutsche Bourse), avec, respectivement, 26,5 % et 19,9 % des parts de marché mondial. Toutefois, sur l'ensemble de la période considérée, la zone Asie-Pacifique présente, malgré le Japon, une croissance bien supérieure à celle des deux autres zones géographiques. Mais, en décomposant la période, on s'aperçoit que cette tendance est antérieure à 2007. Si la crise a plus fortement affecté les pays développés, la reprise des marchés depuis 2009 est favorable aux marchés américains.

Une évolution disparate du nombre de sociétés cotées

Le classement sur la base du nombre de sociétés cotées sur les différentes places financières ne recoupe pas parfaitement celui en termes de capitalisation boursière. En effet. Si le NYSE Euronext US domine largement en termes de capitalisations, il est en revanche devancé par les places de Toronto et Londres et par le Nasdaq si l'on retient le nombre d'entités cotées. La capitalisation boursière du NYSE Euronext US bénéficie donc largement d'un effet taille des sociétés qui y sont cotées.

Celles-ci sont généralement plus grandes mais moins nombreuses.

Toutefois, la répartition des sociétés entre les différentes places financières se modifie dans la mesure où, ces dernières années, le nombre de sociétés cotées sur les marchés traditionnels a plutôt tendance à diminuer (à l'exception notable de celui de Toronto) ou au mieux à se stabiliser alors qu'il est en forte croissance sur les marchés émergents.

Les places se distinguent aussi de par leur capacité à attirer les sociétés étrangères. Toutes les grandes entreprises recourent depuis longtemps à des émissions internationales d'actions (multi-cotation). De ce fait, les différentes places financières se concurrencent pour offrir les meilleures conditions d'accueil. Dans cette perspective, depuis de nombreuses années, le LSE se distingue avec, en 2012, la présence de près de 600 sociétés étrangères mais, progressivement, le NYSE Euronext US est devenu un vrai concurrent. Inversement, Tokyo apparaît peu attrayant, les sociétés à la recherche d'une cotation en Asie se tournant de plus en plus vers Hong Kong.

La suprématie des marchés traditionnels remise en question ?

Les évolutions des capitalisations boursières

Les marchés traditionnels des pays développés des trois continents dominant encore largement ceux des pays émergents. Cependant, au regard des évolutions des capitalisations boursières

mais aussi du nombre de sociétés cotées et des volumes de transactions, ces derniers progressent nettement plus vite que les marchés traditionnels. Cet écart de croissance s'observe, que les capitalisations soient exprimées en dollars ou en devise locale, en prix courants ou en termes réels (c'est-à-dire corrigées de l'évolution des prix des actifs), et cette évolution semble s'accélérer. En effet, sur l'ensemble de la période 1995-2012, le différentiel de croissance des capitalisations exprimées en dollars ou en devise locale reste très favorable aux places émergentes. Seuls le TMX Group et Euronext EU tirent leur épingle du jeu parmi les marchés traditionnels. Sur la période récente (2005-2012), on assiste à la montée en puissance de Shanghai SE (près de 800 % en dollars) et, dans une moindre mesure à celle de Hong Kong Exchanges (168 %). Cette forte croissance a permis à Shanghai SE qui n'occupait que moins de 1 % de part de marché mondial en 2005, de quasiment rejoindre en quelques années les célèbres places de Londres, voire de Tokyo. Il faut dire que cette dernière voit sa capitalisation boursière fondre depuis le début des années 1990 et le même constat est valable pour Euronext EU lorsque sa capitalisation est exprimée en euros.

Les évolutions des cours et du nombre de sociétés cotées sont cependant susceptibles d'affecter la comparaison de l'évolution des différentes places financières dans la mesure où elles présentent des écarts de performance très significatifs. La capitalisation boursière évolue en effet, d'une part, avec l'évolution des cours des titres (effet valorisation) et, d'autre part, au rythme

des introductions-retraits en bourse et des augmentations-rachats de capital (effet réel).

De 2003 à 2012, les principaux indices des places d'Amérique du Nord ont gagné entre 25 et 50 % et ceux d'Europe entre 10 et 45 % pendant que ceux d'Asie pacifique, à l'exception du marché japonais qui recule légèrement, avançaient plus rapidement, entre 50 et 200 % (Hong-Kong).

Lorsque l'évolution des capitalisations boursières est corrigée de ces effets de valorisation (analyse en termes réels), on constate que la capitalisation de la première place (NYSE Euronext US et NASDAQ OMX) diminue sur la période 2005-2012. La faiblesse des introductions et l'ampleur des programmes de rachat de titres sur ces dernières années représentent une caractéristique forte de la majorité des places des pays développés (excepté celle de Tokyo qui connaît une croissance réelle alors même que sa capitalisation boursière fond). Les effets prix sont plus importants encore pour les places émergentes. Néanmoins, le constat de leur développement plus rapide reste le même, que l'on tienne compte ou pas de l'inflation des actifs.

Des volumes de transactions en accord avec les capitalisations boursières

L'analyse des volumes de transactions, qui traduisent la liquidité d'un marché, est une autre voie pour comparer les différentes places financières. Sous cet angle, on retrouve

assez logiquement aux trois premiers rangs les trois premières capitalisations boursières. On constate également un plus grand dynamisme des échanges de titres étrangers là où ils sont le plus nombreux. Mais, une loi encore, les places émergentes d'Asie (Shanghai SE et Hong Kong exchanges) connaissent des taux de croissance de leurs transactions bien supérieurs à ceux des places des pays développés. Il est clair que cette amélioration de leur liquidité constitue un atout supplémentaire pour leur développement. En revanche, en termes d'évolution des volumes de transaction, NYSE Euronext EU apparaît en retrait.

Si l'intégration financière permet une allocation plus efficiente de l'épargne et d'investissement au niveau mondial, elle se traduit aussi par une forte exposition des marchés émergents aux entrées-sorties rapides de capitaux avec un risque de contagion au niveau régional, voire mondial. Les crises mexicaines de 1994 ou asiatique de 1997-1998 en témoignent. Toutefois, les pays émergents semblent avoir appris à maîtriser ces risques par des politiques de stérilisation des capitaux lorsque nécessaire, de réformes bancaires et financières, de contrôle de l'inflation... Et, comme l'illustrent les crises des subprimes ou de la dette souveraine en Europe, le risque de contagion n'est pas propre aux pays émergents.

Dans ce contexte, la Chine présente certaines spécificités. Si son intégration rapide dans l'économie mondiale s'est accompagnée d'un développement sans précédent des places financières chinoises, ce développement

s'appuie sur trois éléments:

- la dynamique de l'économie chinoise, garante de bonnes perspectives sur les marchés financiers locaux. Dans le contexte actuel, la Chine a été le premier pays à renouer avec la reprise. Elle conteste de plus en plus aux États-Unis le rôle de moteur de l'économie mondiale;

- un soutien-contrôle des autorités locales qui réforment leur marché financier avec prudence : certains titres cotés sont toujours non échangeables, l'accès à certains marchés reste limité, les restrictions sur les transactions en yuans ont largement pénalisé les places financières chinoises;

- une abondante épargne locale: malgré les déceptions récurrentes des petits porteurs face à un marché volatil, l'épargne continue d'affluer vers la bourse. Les investissements à l'étranger étant très contrôlés, les épargnants ne disposent que de très peu d'opportunités de placement (hors immobilier).

Aussi, si les places financières chinoises ont connu un incontestable succès ces dernières années, il est clair qu'elles disposent encore d'un potentiel de croissance énorme. Ensemble, elles représentent la première place mondiale en termes d'introductions, très loin devant les marchés américains et européens. En s'ouvrant progressivement aux petites et moyennes entreprises, dont les moyens de financement sont encore limités, elle est susceptible de devenir une place financière internationale de premier plan.

Cependant, l'expansion des

marchés émergents ne se limite pas à la Chine. Bon nombre de bourses d'autres pays asiatiques (Singapour, Corée du Sud, Thaïlande, Inde, ...) mais aussi sud-américains (Brésil, Mexique ...) connaissent aussi, avec des potentiels certes très différents, un formidable développement depuis quelques années. Tous ces pays font des efforts considérables pour attirer les investisseurs étrangers, notamment en améliorant leurs infrastructures de marchés. Et les résultats sont là car si le Global Financial Centre Index (GFCI) classe Londres et New York en tête, Hong Kong et Singapour occupent respectivement les 3^e et 4^e places et Séoul la 6^e, devant Tokyo (7^e).

Les grandes places financières anglo-saxonnes (Royaume-Uni et États-Unis) restent certes les plus influentes. Par ailleurs, l'Australie et le Canada n'ont pas connu les mêmes déboires récents car, dotés de systèmes bancaires plus résilients, ces deux pays ont été moins touchés par la crise financière globale. Toutefois, les places des pays émergents, et en particulier de la Chine, connaissent ces dernières années un développement accéléré et disposent encore d'un fort potentiel de croissance. Elles sont susceptibles de contester les premiers rôles aux marchés traditionnels qui eux, à l'inverse, demeurent atones.

BANQUE

Quel avenir pour les banques centrales?

STEFANO UGOLINI / traduit de l'anglais par François Boisivon

Problèmes Economiques N° 3061 / février 2013

Au-delà de la crainte d'un retour de l'inflation, les politiques de détente monétaire conduites par les grandes banques centrales font courir un risque à ces institutions elles-mêmes. En mettant en œuvre des mesures non conventionnelles inédites, elles jouent en effet non seulement leur crédibilité en tant que garantes de la stabilité monétaire, mais ouvrent également la voie à un nouveau partage des rôles institutionnels. Le principal risque serait d'aboutir à l'assujettissement de la politique monétaire aux institutions en charge de la politique budgétaire. L'histoire des banques centrales montre toutefois que la politique monétaire oscille depuis des décennies entre internalisation et externalisation de la création monétaire. Ce qui compte in fine est moins l'indépendance formelle des banques centrales que la crédibilité de leurs règles institutionnelles.

Si de nombreux banquiers centraux se considèrent désormais en terra incognita, l'histoire peut néanmoins fournir quelques repères. C'est ce que tente de démontrer cet article. Lorsqu'on remonte loin en arrière, jusqu'au temps où les banques centrales n'existaient pas, on perçoit mieux les cycles longs dans l'évolution de la politique monétaire: les États ont alternativement internalisé et externalisé la création de monnaie. Il ne s'agit pas

tant de savoir qui dirige la politique monétaire, mais dans quelle mesure celle-ci et ses inspirateurs sont crédibles.

Trente ans durant et partout dans le monde, la théorie et la pratique des banques centrales ont fait preuve, jusqu'en 2007, d'une remarquable cohérence. Mais les événements de ces dernières années ont marqué un tournant. Le consensus qui prévalait avant la crise apparaît, de plus en plus, caduc. Et l'on se propose de renouveler la boîte à outils des banquiers centraux (Eichengreen et al, 2011). Le sentiment se répand, pourtant, que les changements requis représenteront une menace considérable pour la solidité des configurations institutionnelles sur lesquelles s'appuient actuellement les autorités monétaires, lançant ainsi de nouveaux défis à la conduite même de leur mission (Borlo, 2011). Parvenus en ces « zones qui ne figurent pas sur les cartes », il n'est pas inutile, pour comprendre ce qui doit retenir (ou non) notre attention, de jeter un regard sur l'évolution, dans une perspective de temps long, de l'activité de banque centrale.

Du bon usage de l'histoire

La condition de l'exercice est, bien sûr, d'éviter l'anachronisme. C'est malheureusement le piège dans lequel tombent souvent les historiens de

l'économie, qui interrogent les sources historiques avec des questions du genre: « Quand avons-nous appris à résoudre le problème? » Questions sous-tendues par l'hypothèse que nous comprenons aujourd'hui le monde beaucoup mieux que n'auraient su le faire nos ancêtres, et qui traduisent une approche téléologique, directement responsable de la crise. Les événements de ces dernières années suggèrent une position plus humble et plus neutre. La question devient alors: « Quelles solutions avons-nous proposées et ont-elles fonctionné? »

C'est la question que je pose dans une récente étude consacrée à l'évolution sur le temps long de l'activité de banquier central (Ugolini, 2011), adoptant, à cette fin, une approche fonctionnelle (Merton, 1995). Je ne cherche pas à savoir comment les banques centrales d'aujourd'hui agissaient par le passé, mais plutôt à quel genre d'organisations on confiait, dans ce passé, le rôle aujourd'hui dévolu aux banques centrales. Cette méthode nous permet d'élargir considérablement l'horizon en intégrant dans le champ d'une analyse comparative des instruments institutionnels dont l'existence remonte parfois au Moyen-âge.

Mon étude prend pour point de départ les fondements au niveau microéconomique de l'activité de banque centrale: dans tout système financier suffisamment avancé surgit naturellement un besoin de centralisation des paiements interbancaires. Les tenants de la « banque libre », soutiennent que la solution réside dans la création d'une chambre de compensation privée. Un certain nombre d'objections à cette idée ont été avancées.

Il a notamment été souligné que le processus de compensation dégage des économies de champ qui conduisent à sa concentration autour d'un seul intermédiaire (Goodhart, 1988). Ainsi le système de paiements peut-il être qualifié de monopole naturel. En raison de leur grande liquidité, les créances sur l'organisme situé au centre du système de paiements tendent à acquérir un statut de monnaie - même si leur cours n'est pas garanti légalement. L'intermédiaire dominant du processus de compensation devient alors, ipso facto, un organisme d'émission.

Monétisation du déficit et « Planche à billets »

Les organismes d'émission se sont rarement comportés dans le passé comme de simples caisses d'émission. En fait, ils ont presque toujours pratiqué la couverture fractionnaire. Chaque fois qu'ils utilisaient leurs réserves (or ou toute autre monnaie légale) pour acquérir des actifs financiers, ils initiaient de fait une création de monnaie en faveur de quelque emprunteur - bien souvent l'État. Remarquons toutefois que la création monétaire n'est pas exactement la même chose que la mutation monétaire, telle qu'elle eut longtemps cours. La mutation réduit instantanément la valeur réelle de tous les contrats libellés dans la monnaie en question. Ce n'est pas le cas de la création monétaire, tant que demeure intacte la confiance dans la capacité de l'émetteur à préserver la valeur de la monnaie (Hicks, 1969). C'est pourquoi la monétisation du déficit ne peut, en tant que telle, se comparer à une mutation - ou à son équivalent en régime fiduciaire, la mise en marche de la « planche à billets ».

Les cycles d'évolution des organismes émetteurs

Au cours des siècles, les États ont adopté différentes attitudes à l'égard du monopole naturel sur le système intérieur de paiements et du recours à celui-ci pour monétiser leurs déficits. Ils ont parfois gardé pour eux-mêmes le monopole (ainsi la banque d'Amsterdam fonctionna-t-elle comme une centrale de virements publique) ; ailleurs, ils l'ont confié à une corporation privée en échange d'une aide financière directe (ce fut le cas des premières banques d'émission, notamment de la Banque d'Angleterre au XVII^e siècle). Nous pouvons distinguer des cycles dans les modifications, au cours du temps, des configurations institutionnelles de soutien aux organismes d'émission monétaire. Comme les firmes « coasiennes » (Coase, 1937), les États ont alternativement « externalisé » ou « internalisé » la création monétaire, selon que l'une ou l'autre option était plus efficace dans la conjoncture.

A cet égard, la longue histoire de la république de Venise (centre financier international de premier plan durant le Moyen-âge et au début des temps modernes) est particulièrement éloquente. L'État vénitien internalisa la création monétaire (confiée à l'un de ses ministères, l'Office des grains) tant que le système bancaire intérieur demeura sous-développé (au cours des XIII^e et XIV^e siècles); puis il l'externalisa (en recourant aux banques de compensation du Rialto) lorsque le système bancaire se fut développé (au cours des XV^e et XVI^e siècles) ; enfin, il l'internalisa de nouveau après qu'il eut fait faillite (XVII - XVIII^e

siècles). Un processus similaire est observable dans les principaux pays occidentaux au cours des deux derniers siècles - d'anciennes banques centrales détenues par des intérêts privés sont passées, après le choc de la Grande Dépression, sous le contrôle des Trésors nationaux, pour ne regagner leur indépendance qu'à partir des années 1980. Le long du parcours, les États ont toujours suivi - plus qu'ils ne l'ont précédée - l'évolution des systèmes bancaires nationaux.

Les banques centrales

Devons-nous en conclure que nous devrions nous attendre à ce que la politique budgétaire « subsume » la politique monétaire dans un futur proche? Pas nécessairement. L'histoire nous apprend que si les banques centrales et la politique ont toujours entretenu des relations dynamiques, leurs rapports furent aussi très étroits. Il apparaît également que la monétisation du déficit fut presque partout pratique courante. Elle déboucha parfois sur des catastrophes, mais à maintes reprises permit de les éviter. Ceci nous incline à penser que le débat ne devrait pas tant porter aujourd'hui sur le caractère admissible ou non de la monétisation, mais sur l'estimation correcte de ses bénéfices et de ses coûts à long terme. En certaines circonstances, garantir les dettes des États n'est peut-être pas la meilleure solution pour les autorités monétaires; en d'autres circonstances, elles peuvent n'avoir rien de mieux à faire (Kocherlakota, 2011). Ainsi ne devrions-nous pas envisager la question de l'indépendance de la banque centrale sous

l'angle idéologique, car son activité est le produit d'une négociation collective. L'histoire montre que les banques centrales ne puisent par leur véritable force de leur indépendance formelle, mais bien de la crédibilité des configurations institutionnelles en vigueur. Si l'on veut préserver l'équilibre et non pas le fragiliser, les autorités monétaires et budgétaires ne doivent pas être comprises comme contingentes l'une par rapport à l'autre - ce qui serait manifestement absurde-, mais bien comme complémentaires, pile et face de la même pièce.

NTIC - GRH

La signature électronique

Première partie : Dessine-moi une signature électronique « juridique »

Polyanna Bigle, Avocat, Directeur du département sécurité systèmes d'information et dématérialisation

Alain Bensoussan, Avocat

Archimag / Juin 2013

La loi de 2000 adaptant le droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique a révolutionné notre Code civil. La signature électronique « pour tous » est en fort développement. Difficile, compliquée ? Non, la signature électronique est simple, l'essayer, c'est l'adopter !

1- Qu'est-ce qu'une signature en droit ?

Paraphe, autographe, signature manuscrite, signature électronique, est-ce la même chose ? On retrouve généralement la signature dans deux domaines: l'art et le droit. Dans le domaine de l'art, la signature est le sceau de l'origine d'une œuvre, la garantie de son authenticité, et sert le plus souvent à définir son prix. En droit, la fonction de la signature est similaire. C'est l'article 1316-4 alinéa 1 qui en donne la définition: « La signature nécessaire à la perfection d'un acte juridique identifie celui qui l'appose. Elle manifeste le consentement des parties aux obligations qui découlent de cet acte. Quand elle est apposée par un officier public, elle confère l'authenticité à l'acte ». En d'autres termes, la signature recouvre les fonctions de :

- perfection ou concrétisation d'un

acte juridique : on signe un acte, pas un fait, ni une œuvre ;

- identification du signataire et donc l'originel d'un acte, comme en matière d'art ;

- manifestation du consentement des parties qui s'obligent à l'acte qu'elles ont signé;

- authenticité, lorsque l'auteur de la signature est un officier public, gage de confiance.

Par conséquent, la signature n'a pas vocation à intervenir pour tout et n'importe quel document. Mais l'on verra qu'elle peut s'imposer dans certains actes qui a priori n'avaient pas à être signés, telle la facture électronique, ou comme moyen d'authentification.

2- Ce que n'est pas la signature électronique

- signature manuscrite

La signature manuscrite, directement visible sur un document, consiste dans l'apposition, de la main de son auteur, d'un signe graphique qui lui est propre, de manière indélébile sur un document.

- signature scannée

La signature scannée consiste dans le scan d'une signature manuscrite. Celle-ci a fait l'objet de plusieurs jurisprudences qui ont

rejeté la validité de la signature scannée lorsqu'elle n'est pas complétée par d'autres éléments de preuve.

- signature digitale

La signature digitale consiste à signer de manière manuscrite, sur une tablette graphique ou tactile, pour obtenir une image numérique de celle-ci. Mais a priori, elle n'est pas l'objet d'un scellement avec le document signé.

3- Ce qu'est la signature électronique

La signature électronique n'est qu'un cas particulier de signature. La difficulté est qu'en pratique, on ne la voit pas: c'est un code obtenu à partir d'une fonction de hachage qui va sceller un document avec une signature et repose sur l'utilisation d'un certificat électronique. Selon l'article 1316-4 alinéa 2 du Code civil, la signature électronique consiste « en l'usage d'un procédé fiable d'identification garantissant son lien avec l'acte auquel elle s'attache. La fiabilité de ce procédé est présumée, jusqu'à preuve contraire, lorsque la signature électronique est créée, l'identité du signataire assurée et l'intégrité de l'acte garantie, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ». On retrouve ici les fonctions décrites ci-dessus. Le stylo est remplacé par un « procédé fiable » qui doit garantir l'identification et l'intégrité de l'acte signé, c'est-à-dire l'impossibilité d'altérer l'acte. Aux côtés de la signature électronique à proprement parler, est apparue dans la matière pénale, une signature électronique hybride avec la signature digitale : la signature numérique. La signature numérique consiste à signer de

manière manuscrite une tablette numérique sécurisée dédiée à cet effet. Une fois apposée sur le document, la signature se trouve scellée avec le document. Les applications de la signature numérique se retrouvent en droit pénal. La signature numérique est définie à l'article R 249-11 du Code de procédure pénale, comme: « La conservation sous forme numérique d'une signature manuscrite produite via un écran tactile au moyen d'un appareil sécurisé garantissant l'intégrité de l'acte dès que la signature a été enregistrée ». Les modalités d'application pratiques de la signature électronique et de la signature numérique en matière pénale sont fixées par un arrêté du 21 juin 2011. Il détaille en particulier les spécifications de l'appareil sécurisé de signature numérique.

4- La signature électronique a-t-elle la même valeur que la signature manuscrite ?

La signature électronique et la signature numérique ont la même valeur que la signature manuscrite d'un document papier, sous réserve de respecter les conditions de sa création. En matière pénale, l'utilisation de la signature électronique et numérique est généralisée: tous les actes du Code de procédure pénale, « qu'il s'agisse d'actes d'enquête ou d'instruction ou de décisions juridictionnelles, peuvent être revêtus d'une signature numérique ou électronique». La signature électronique présente différents niveaux, non de validité, mais de «fiabilité juridique» et de sécurité.

- niveaux de fiabilité

1^{er} niveau : la signature électronique simple

L'article 1er du décret du 30 mars 2001 définit la signature électronique comme « une donnée qui résulte de l'usage d'un procédé répondant aux conditions définies à la première phrase du second alinéa de l'article 1316-4 du Code civil ». Les données de création de signature électronique sont définies par ailleurs comme « les éléments propres au signataire, tels que des clés cryptographiques privées, utilisés par lui pour créer une signature électronique ».

2^e niveau: la signature électronique sécurisée

La signature électronique sécurisée doit satisfaire aux conditions de la signature électronique simple ainsi qu'à des exigences supplémentaires prévues par l'article 1er, du décret précité :

- « être propre au signataire; »
- « être créée par des moyens que le signataire puisse garder sous son contrôle exclusif; »
- « garantir avec l'acte auquel elle s'attache un lien tel que toute modification ultérieure de l'acte soit détectable».

3^e niveau: la signature électronique présumée fiable

Selon l'article 2 du décret précité, une signature électronique est présumée fiable lorsque « ce procédé met en œuvre une signature électronique sécurisée, établie grâce à un dispositif sécurisé de création de signature électronique et que la vérification de cette signature repose sur l'utilisation d'un certificat électronique

qualifié». Le certificat électronique qualifié est un « un document sous forme électronique attestant du lien entre les données de vérification de signature électronique et un signataire» qui doit répondre à certaines exigences techniques et être délivré par un prestataire de services de certification électronique (PSC) devant répondre à des exigences. C'est en quelque sorte la carte d'identité du signataire qui confirme l'authenticité de sa signature. L'intérêt de cette présomption de fiabilité de la signature réside dans le renversement de la charge de la preuve. Autrement dit, c'est à celui qui conteste sa signature électronique d'apporter la preuve technique que les dispositifs de création de la signature ou que le certificat électronique qualifié sont défectueux. Mais, qu'on se le dise bien, ces trois types de signature électronique sont valables juridiquement.

- niveaux de sécurité

Dans le réel, le niveau de sécurité d'une signature manuscrite est différent selon que l'on signe avec un crayon, une encre effaçable ou un stylo à bille indélébile, selon le support de signature et selon les modalités de vérification de l'identité du signataire (de visu, scan de la carte d'identité, par exemple). Dans le domaine numérique, le niveau de sécurité d'une signature peut également varier. Ces différents niveaux d'étoiles sont prévus par le Référentiel général de sécurité (RGS) qui s'impose aux administrations utilisant les signatures électroniques, mais peut servir de référence au secteur privé.

NTIC - GRH

Les mutations des corps de la fonction publique d'Etat

**Carole Moniolle, Maître de conférences à l'Université de Paris X – Nanterre
AJDA / 18 février 2013**

Les corps de la fonction publique de l'Etat traversent des mutations profondes. Au-delà du phénomène de fusions, entamé depuis plusieurs années, les évolutions statutaires et de modes de gestion des ressources humaines conduisent à l'effacement progressif du rôle de l'appartenance à un corps dans la situation des fonctionnaires. L'importance grandissante des règles liées aux catégories, mais aussi aux métiers sont la face la moins visible du phénomène. Or le corps, à la différence du métier, garantit une égalité des chances dans l'évolution de la carrière en traitant de la même manière les agents.

Le corps de fonctionnaires structure jusqu'à ce jour la fonction publique. Il a longtemps formé, non seulement le cadre de gestion des agents, mais aussi le corpus juridique de la relation de travail. Il le demeure dans une certaine mesure. La notion de corps est attachée à la notion de carrière au sein de celui-ci ainsi qu'à l'intérieur d'un parcours statutaire. Plusieurs mutations traversent actuellement les corps. Celles-ci sont de plusieurs ordres. La première, sans doute la plus visible, est celle liée à la politique de fusion des corps qui a réduit sensiblement leur nombre. Celui-ci est passé de 685 corps en 2005 à 329 en 2011. La deuxième résulte du

renforcement des règles transversales communes aux différents corps. Les règles sont de plus en plus définies au niveau d'un corpus juridique commun à des corps relevant de la même catégorie. Dans ce contexte, l'approche catégorielle joue un rôle particulier. La dernière enfin, analyse les conséquences sur le corps des évolutions du droit budgétaire. Une autre évolution, qui semble se dessiner et qui ne peut être étudiée maintenant, est celle liée au développement de l'interministérialité des corps. Ces différentes mutations posent la question du rôle des corps dans la relation de travail. Il s'agit de déterminer si l'appartenance à un corps conserve une spécificité et dans l'affirmative laquelle. Au sein de ces évolutions, deux lignes directrices semblent se dégager. La première conduit à neutraliser le rôle du corps au profit d'une logique plus transversale. La seconde intéresse les transformations des corps consécutives aux réorganisations.

I – L'EFFACEMENT DU CORPS

L'effacement du rôle des corps intervient non seulement dans le cadre de la relation de travail, mais aussi dans le droit budgétaire qui privilégie la masse salariale.

A. la réduction du rôle du corps dans la relation de travail

La mesure du rôle du corps ne peut se comprendre sans un bref rappel des étapes antérieures à 1946. Les corps et les statuts particuliers ont initialement constitué le cadre principal de la relation de travail. Il n'est donc pas surprenant de trouver dans les statuts particuliers du XIXe et début du xx- siècle l'ensemble des règles applicables à la relation de travail. Les règles communes à l'ensemble des fonctionnaires se sont mises en place de façon très progressive: 1905 pour la communication des dossiers, 1913 pour les règles de détachement, 1921 pour les rapprochements des conjoints, 1928 pour le congé de maternité, 1929 pour le congé de longue durée pour ne citer que ces exemples.

L'avènement du statut général de la fonction publique de 1946 a réduit le rôle des corps. De nombreux textes transversaux sont venus préciser le régime des positions statutaires, des congés, du licenciement et de la situation de stagiaire. Le champ des corps a été « contenu », pour reprendre les termes d'une instruction du 3 avril 1947 « à la nature et au nombre des emplois dans les divers cadres, aux conditions de recrutement et à l'organisation des carrières ».

De nouvelles formes de réduction du rôle des corps dans la relation de travail sont apparues, résultant du développement des règles définies à un autre niveau, mais aussi du renforcement des logiques fonctionnelles limitant l'incidence de l'appartenance à un corps donné.

Le renforcement des règles catégorielles

Le développement de dispositions communes par catégorie (A, B, C) réalise une forme particulière de transversalité des règles de droit. Son importance varie selon la catégorie. D'une manière générale, les statuts particuliers des corps de catégorie C et B comportent généralement plus de renvois à des dispositions communes que ceux des corps de catégorie A. Les dispositions communes par catégorie se sont développées en matière de recrutement et reclassement dans les corps, mais aussi de déroulement des carrières. Ces changements réduisent le rôle des corps sans que celui-ci ne disparaisse complètement.

S'agissant du recrutement proprement dit, l'essentiel reste dans les statuts particuliers (types de concours et répartition des postes entre les concours, programmes et épreuves, conditions pour se présenter). On peut cependant observer le développement de dispositions communes en matière de recrutement pour les corps de catégorie B relevant du nouvel espace statutaire (NES). Les modalités de classement sont inscrites dans des textes transversaux par catégorie (catégorie A: décr. na 2006-1827 du 23 déc. 2006; catégorie B : décr. na 94-1016 du 18 nov. 1994 et décr. na 2009-1388 du 11 nov. 2009; catégorie C: décr. na 2005-1228 du 29 sept. 2005).

En ce qui concerne la carrière des fonctionnaires, la politique salariale a rapproché les corps en les soumettant à des déroulements de carrière comparables selon les catégories. Cette

uniformisation aussi appelée « stylisation » s'est réalisée avec des degrés différents selon les catégories.

Les corps de catégorie C (la catégorie D a disparu en 1990) disposent, depuis 1957, de textes communs qui fixent des grilles indiciaires communes et des déroulements identiques de carrière dans ces échelles (échelles E3 à E6 actuellement). L'uniformisation se réalise à travers l'existence d'échelles de rémunération communes (indices et durée dans les échelons) mais aussi la réduction du nombre d'échelles.

Les dispositions communes pour les corps de la catégorie B datent de 1961. L'uniformisation est assez forte et peu de corps échappent aux deux régimes, celui du décret de 1994 ou celui du nouvel espace statutaire du B (Décr. n° 2009-1388, préc.) qui organisent les carrières en trois grades dans un espace indiciaire commun.

La mise en place des dispositions communes à la catégorie A est plus récente (Décr. n° 2006-1827, préc.) et plus limitée puisqu'elle porte sur les règles de reclassement dans les corps de catégorie A. L'uniformisation est assez limitée dans la mesure où les échelles indiciaires varient d'un corps à l'autre. Contrairement aux autres catégories, les carrières types sont plus hétérogènes même si le A type tend à une certaine uniformisation (IB 379-966).

Le rôle du corps subit un double cantonnement, l'un au titre d'une « catégorisation intronisée », l'autre par la réduction des spécificités.

Indépendamment du développement de règles communes aux corps, la structure

interne de nombreux corps de fonctionnaires révèle des évolutions parallèles qui les rapprochent. Dans ce cas, la catégorisation est en quelque sorte « intronisée » (v. par ex., décr. n° 2007-655 du 30 avr. 2007 modifiant plusieurs décrets statutaires relatifs à des corps de fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique de l'Etat; décr. n° 2008-396 du 23 avr. 2008 modifiant plusieurs décrets statutaires relatifs à des corps de fonctionnaires de catégorie B de la fonction publique de l'Etat). Les réformes qui interviennent (notamment à la suite de protocoles d'accord) prévoient des réponses semblables pour des corps distincts. Cela signifie que les règles figurant à l'intérieur d'un corps X sont semblables à celles d'un corps Y. Ce phénomène participe à l'uniformisation des règles. En étant soumis aux mêmes dispositions, les corps perdent de leur spécificité.

Le rôle du corps en tant que déterminant des composantes de la relation de travail ne disparaît pas. Il est davantage cantonné. Les renvois aux statuts particuliers par le statut général et les textes transversaux portent sur le recrutement (épreuves: art. 20, L. n° 84-16 du 11 janv. 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, 3c concours: art. 19, recrutement sans concours dans un corps de catégorie C : art. 22), le classement dans une catégorie et le déroulement de carrière (L. n° 84-16 : art. 30, art. 26 et art. 58).

Outre le recrutement, les spécificités sont dans les missions dévolues aux corps et dans le pyramidage des grades d'avancement (ratio promu /promouvables). Dans le premier cas, la

définition des missions, qui est assez large, risque de conduire à l'implosion du corps lorsque l'on fusionne des corps relevant de métiers très différents. Dans le second, c'est la logique d'avancement qui conditionne la fluidité du corps.

Le développement des approches fonctionnelles indépendantes du corps

Le corps réalise une unité au sein d'un groupe donné. Dans ce cas, l'exercice des fonctions n'a pas de conséquence directe sur la rémunération principale dans la mesure où le traitement indiciaire dépend de l'échelon détenu par l'agent.

Le développement des logiques fonctionnelles réduit le rôle du corps. On entend par logique fonctionnelle, des composantes qui sont définies indépendamment de l'appartenance à un corps. Elles sont liées aux fonctions exercées. Les compléments indiciaires liés à l'exercice des fonctions sont assez limités (v., le cas des personnels de direction des établissements d'enseignement du second degré). La nouvelle bonification indiciaire (NB!) instaurée en 1991 est une rémunération complémentaire qui est soumise à cotisation pour la pension de retraite. L'approche fonctionnelle de la NB! repose sur le fait qu'elle est versée aux fonctionnaires qui occupent des emplois comportant une responsabilité ou une technicité. Les rémunérations particulières. Sa portée est limitée eu accessoires constituent égard à la place de la NBI dans la rémunération totale.

Les rémunérations accessoires approche fonctionnelle le constituent le terrain privilégié de l'approche fonctionnelle. Les

textes indemnitaires sont assez peu explicites sur les conditions permettant d'en bénéficier. Le montant de prime allouée est le plus souvent modulable. La pratique de gestion a atténué cette logique dans la mesure où le montant des primes dépend davantage de la situation statutaire que de la manière de servir (M. Pochard, *Quel avenir pour la fonction publique?*, AJDA 2000. 3). Le développement, ces dernières années, de régimes indemnitaires, est marqué par une volonté de renforcer la modulation et de se rattacher plus nettement aux missions exercées. Ainsi, des primes telles que la prime de fonctions et de résultats (PFR) réduisent l'incidence de l'appartenance à un corps au profit d'une approche qui prend en compte les fonctions réellement occupées et la manière de les exercer (C. Moniolle, *Rémunération et performance dans la fonction publique*, Gestion & finances publiques 2012, n° 5, p. 30).

Cette évolution est aussi renforcée par le fait que la part des rémunérations accessoires dans la rémunération principale tend à se renforcer. Toutes catégories confondues, cette part est passée de 11 % (en 1982) à 25,4 % (en 2009) (La fonction publique en 1988, pp. 177 et 178 ; La fonction publique d'Etat faits et chiffres 2010-2011, tableau 6-4-5, p. 487). Toutefois, pour certains corps, principalement de catégorie A (à l'exception des corps enseignants), elle dépasse les 50 % de la rémunération globale. Cela affaiblit le rôle du corps qui s'exprime dans le traitement indiciaire.

B. le corps « bousculé» par la réforme budgétaire

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a soumis les dépenses de personnel à un régime spécifique. Elle a aussi renforcé la visibilité de ces dépenses en les isolant des autres et en instaurant des plafonds d'emplois (C. Moniolle, Les apports essentiels de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances en matière de dépenses de personnel, AJDA 2006. 2040). Ces modifications du droit budgétaire ont des conséquences sur la gestion des ressources humaines et plus particulièrement la gestion des corps, en particulier la mise en place de plafonds d'emplois et le caractère limitatif et fongible des dépenses du titre II.

Le corps « perdu» dans la masse salariale

Pour comprendre comment le droit budgétaire interfère ou non sur la gestion des corps, il faut rappeler le fonctionnement de l'ancien système puis les changements introduits par la LOLF.

Sous l'empire de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, les emplois budgétaires faisaient partie du domaine obligatoire de la loi de finances. Les créations et les transformations d'emplois devaient être autorisées par le Parlement dans le cadre de la loi de finances (Ord. N° 59-2, art. 1^{er}).

Ainsi, les emplois budgétaires représentaient la « chaise financière» servant à financer le coût principal de la rémunération (traitement indiciaire et une partie des indemnités versées). Les

Repères N° 37/ NTIC-GRH

emplois budgétaires prenaient en compte les différents grades au sein d'un corps. L'autorisation budgétaire s'appuyait sur les corps. Rien n'interdisait de transformer des emplois. Les emplois autorisés avaient un caractère limitatif même s'il arrivait que certains corps soient en surnombre (sur les critiques relatives à la pratique des surnombres, v. Cour des comptes, Rapport public particulier sur la fonction publique d'Etat déc. 1999, p.151).

Le pyramidage statutaire des corps reposait sur les emplois budgétaires. Le pyramidage fixe un pourcentage maximal d'emplois dans les grades d'avancement. Il permet de limiter la dépense de personnel dans la mesure où le coût financier est plus important dans les grades supérieurs.

Dans ce système, le calcul des promotions possibles dépendait notamment des sorties du corps (départ à la retraite, promotions dans un autre corps) qui libèrent des postes et augmentent le nombre possible de promotions.

Dans le nouveau système issu de la LOLF de 2001, la loi de finances autorise un plafond d'emplois. Celui-ci est global (pour l'ensemble de l'Etat, par ministère et par opérateur). A ce stade, il s'agit d'une enveloppe d'emplois non fléchés. Les emplois sont exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT). Cela permet d'avoir une donnée stable sur l'année (un temps partiel à 80 % sur toute l'année équivaut à 0,8 ETPT). En revanche, il n'y a plus de lien entre le corps de rattachement et les ETPT. A ce titre, la loi de finances ignore largement la notion de corps.

La structure interne des emplois par ministère est fixée librement. Les

DRNC /DEJRG / SD

ministères ont établi une cartographie interne des emplois afin de mettre en adéquation les moyens et les besoins, mais aussi le plafond de la masse salariale. A l'intérieur de ces plafonds, il n'y a pas besoin d'autorisation du Parlement. On comprend donc que les emplois sont flexibles et fongibles à condition de rester dans l'enveloppe de la masse salariale.

Le raisonnement en ETPT ne peut servir de référence dans le pyramidage des corps. Un nouveau ratio dit « ratio promu/promouvable » a été introduit par le décret n° 2005-1090 du 1er septembre 2005. Dans ce cas, le nombre maximum des fonctionnaires pouvant être promus à l'un des grades d'avancement de ce corps est déterminé par application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade. Ce ratio peut varier d'une année à l'autre, ce qui n'était pas le cas du pyramidage statutaire (qui nécessitait une modification du statut du corps). La flexibilité de ce taux (modifiable par arrêté chaque année) permet aussi d'adapter plus facilement les besoins de l'administration à ses capacités financières (liées aux contraintes budgétaires).

Le système mis en place appelle deux observations. D'une part, le dispositif peut varier d'un ministère à l'autre pour un même corps, mais aussi d'une année sur l'autre. On peut d'ailleurs s'interroger sur l'atteinte au principe d'égalité dans la mesure où des taux de promotions différents sont pratiqués entre agents d'un même corps. Le fait qu'ils ne relèvent pas des mêmes ministères ne semble pas en soi suffisant pour estimer qu'ils soient placés dans une situation différente, sauf

à dénaturer complètement la notion même de corps.

D'autre part, le changement de mode de calcul a des effets importants. Dans le ratio reposant sur l'effectif budgétaire, le nombre de promotions dépend des entrées et sorties du corps (notamment des départs à la retraite qui libèrent des postes dans les grades d'avancement). Il est aussi lié aux effectifs globaux. Si les effectifs du corps augmentent, cela se répercute sur la base de calcul. Dans le système promu/promouvables, les entrées et sorties n'ont pas d'incidence. L'introduction de ce dispositif, en 2006, arrive dans un contexte où les départs importants à la retraite auraient pu constituer un appel d'air important. Le système est présenté comme étant plus juste dans la mesure où la chance d'avoir un avancement sera la même.

Une gestion statutaire nationale limitant le « tout budgétaire »

Le régime particulier des dépenses de personnel tend à limiter ces crédits et à donner aux gestionnaires une plus grande souplesse. La réalité fait apparaître les limites d'une telle logique. D'une part, la consommation de la masse salariale interdit toute fongibilité. D'autre part, la gestion nationale des corps limite les effets d'une politique reposant sur une approche exclusivement budgétaire.

La contrainte qu'exerce le droit budgétaire sur la fonction publique tient à l'encadrement de la masse salariale et à la règle de la fongibilité des crédits. Pour l'heure, la contrainte est limitée. Le caractère limitatif des dépenses de

personnel oblige les services à respecter la masse salariale. Si les premières années se sont traduites par une légère sous-consommation des crédits du titre II, cela n'est plus le cas (rapport de la Cour des comptes, Les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale in Doc. AN, mardi 5 oct. 2010).

La fongibilité asymétrique des crédits issue de la LOLF de 2001 interdit d'abonder les dépenses de personnels, mais autorise la transformation des dépenses de personnels en un autre type de dépenses, par exemple en dépenses de fonctionnement. Cette fongibilité n'exclut pas des transformations à l'intérieur des dépenses de personnels, par exemple en développant une politique indemnitaire qui serait financée par des crédits habituellement consacrés au traitement d'un agent.

La souplesse apparente à la lecture du texte est en réalité plus réduite. Il faut que des crédits soient disponibles (Cour des comptes, Rapport d'exécution budgétaire 2008, p. 108). Les gestionnaires doivent aussi anticiper la réserve de précaution. Autrement dit, s'ils disposent d'une dépense théorique de 100 avec une réserve de précaution de 2 %, ils doivent gérer les services avec 98 % des crédits.

Les syndicats avaient exprimé leur crainte que le pilotage de la masse salariale encourage certaines pratiques (mutation de personnes jeunes, recrutement dans des corps moins qualifiés). En effet, la structure interne de la masse salariale peut être modifiée sous réserve de rester à l'intérieur de son plafond. Or, le calcul de la masse salariale est établi en tenant compte du coût moyen des emplois par

corps. La gestion des crédits conduit à une double délégation, celle des emplois (chaises) et celle de la masse salariale calculée en fonction de ces emplois. Il faut distinguer le niveau local et le niveau national. Au niveau national, la contrainte consiste à rester dans le plafond d'emplois autorisé ainsi que dans la masse salariale. Au niveau local, l'ajustement des besoins peut conduire à des demandes tendant à laisser davantage de souplesse de gestion. Si un service déconcentré voulait développer ce type de pratiques, il risquerait de perdre l'année suivante l'économie qu'il a faite. En effet, la délégation de sa masse salariale serait réduite et ajustée à ses besoins réels. Indirectement, l'enjeu en cause est aussi celui du niveau du pouvoir de gestion. Tant que le pilotage est national, les gestionnaires locaux ne peuvent pas s'engager dans cette voie.

La gestion des crédits doit aussi tenir compte de certaines règles de gestion des corps. La gestion nationale des corps implique la définition d'une politique nationale (donc au niveau central) des postes ouverts aux concours (y compris lorsque les concours sont organisés au niveau local), de répartition des promotions de grade, des réductions d'ancienneté. Si on prend l'exemple des avancements de grade, la gestion nationale implique la répartition de promotions entre les différents services. Alors même qu'un service ou un établissement public disposerait de crédits suffisants pour financer un nombre de promotions supérieur à celui attribué, il ne le pourrait pas (exemple: 6 promotions possibles, financement possible de 8, pas de possibilités supplémentaires). La

souplesse locale doit donc s'insérer dans une logique nationale qui prend en compte ses paramètres. La gestion nationale des corps apparaît ainsi comme un garant de l'égalité dans la fonction publique.

II - LE CORPS « TRANSFORMÉ »

Au-delà des transformations liées à la réduction du rôle des corps, d'autres évolutions se dessinent. La première tient à la politique de fusion des corps, la seconde résulte du développement des logiques de métiers.

A. le regroupement des corps

La politique de réduction du nombre de corps est un phénomène dont il faut retracer les grandes lignes avant de s'interroger sur les changements qu'elle induit.

La politique de fusion des corps

La présence d'un nombre important de corps de fonctionnaires constitue une caractéristique, souvent décriée de la fonction publique d'Etat. Il est difficile de retracer les étapes de la multiplication des corps. L'augmentation du nombre de corps est sans doute liée au développement des missions de service public et à une approche ministérielle de la construction des corps. Dès 1964, Victor Silvera voyait dans le particularisme ministériel la principale cause de cette évolution (Bilan du statut général de la fonction publique, Rev. adm. 1964. 877).

Des réflexions dans les années 90 à la mise en place d'une politique active de fusion des corps à partir de 2005, cette politique continue de la direction générale de

l'administration et de la fonction publique (DGAFP) abouti à une réduction importante du nombre de corps. Entre 2005 et 2010, 305 corps auront été supprimés. Celle-ci a davantage touché les corps de catégorie C (suppression de 327 corps dont 34 en A, 30 en B et 230 en C sur un total de 264). Le rapport de la DGAFP de 2012 préconise la poursuite de la fusion. Au 1^{er} janvier 2013, il devrait rester 333 corps. Au sein des fusions, la DGAFP distingue les fusions horizontales qui concernent des corps de même niveau hiérarchique (un tiers), des fusions verticales qui visent des corps de niveaux hiérarchiques différents (rapport de la DGAFP 200B-2009, pp. 30-31).

Sans doute les fusions de corps sont-elles à la recherche d'un nouvel équilibre entre mobilité des agents et mobilité des besoins du service (M. Deroe, Les fusions de corps dans la fonction publique de l'Etat. Etude à partir du cas du corps d'attachés d'administration de l'Etat Mémoire DEA droit public 2006-2007, Université Paris 1, p. 34).

Certaines fusions regroupent des corps assez proches (ex. : corps des attachés l'un pour les services déconcentrés l'autre pour l'administration centrale). A l'inverse, d'autres fusions ont regroupé des corps ayant des métiers très distincts (comptables et fiscalistes dans les corps de la DGFIP ; contrôleurs de la DGCRFP).

Le phénomène touche toutes les catégories. Dans la haute fonction publique, deux grandes fusions ont eu lieu en 2009, celle du corps des ingénieurs des mines et du corps des ingénieurs télécoms, et celle du corps des ingénieurs des ponts et chaussées ainsi que du corps

des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts.

En 20 II, le corps des ingénieurs des mines a fusionné avec celui des commissaires contrôleurs des assurances (CCA).

Dans les corps techniques des ingénieurs du A type, des projets sont en cours pour fusionner les corps d'ingénieurs des travaux publics de l'Etat, d'ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement, d'ingénieurs des travaux de la météorologie et d'ingénieurs des travaux géographiques et cartographiques de l'Etat (20 II).

Dans la catégorie B, certaines fusions regroupent des corps de niveaux différents (techniciens supérieurs d'études et de fabrications du ministère de la défense et techniciens du ministère de la défense en 2011 ; techniciens supérieurs du développement durable en 2012 qui regroupe les techniciens supérieurs de l'équipement, des contrôleurs des travaux publics de l'Etat et des contrôleurs des affaires maritimes).

La réorganisation des corps de catégorie C en 1990 a permis le regroupement d'un certain nombre de corps dans quelques corps constituant des filières. Ainsi, le corps des adjoints administratifs de 2006 a repris les deux corps (agents et adjoints administratifs), le corps des adjoints techniques est issu de la fusion du corps des ouvriers professionnels et des maîtres ouvriers professionnels.

D'autres fusions sont intervenues depuis dans les ministères, à l'instar du corps des agents techniques des finances publiques (Décr. n° 2010-985 du 26 août 2010 portant statut particulier du corps des agents techniques des finances publiques,

fusion des corps des adjoints techniques des impôts et adjoints techniques du Trésor public).

Le phénomène de fusion s'accompagne d'un mouvement tendant à une gestion davantage interministérielle des corps. Jusqu'ici l'interministérialité concernait un petit nombre de corps (infirmiers de l'Etat, architectes urbanistes de l'Etat, administrateurs civils). L'interministérialité des corps est en train de s'étendre, à l'instar du statut des attachés de l'Etat (Décr. n° 2011-1317 et n° 2011-1318 du 17 oct. 2011) et récemment celui des assistants de service social et celui des conseillers techniques de service social (Décr. n° 2012-1098 du 28 sept. 2012 portant statut particulier du corps interministériel des assistants de service social des administrations de l'Etat; décr. n° 2012-1099 du 28 sept. 2012 portant statut particulier du corps interministériel des conseillers techniques de service social des administrations de l'Etat).

Cette logique induit, pour reprendre l'expression de Fabrice Melleray, la « perte du lien organique» (Un édifice statutaire plus souple?, AJDA 2011. 2388). Ce sont les règles de gestion qui s'en trouvent affectées. Les corps interministériels à gestion ministérielle (CIGEM) configurent une gestion de nature hybride qui serait en grande partie ministérielle et pour certains aspects de nature interministérielle. Les réflexions en cours interrogent notamment les modalités de promotion et en particulier le niveau de décision (ministériel ou interministériel).

Les enjeux des regroupements de corps

L'absence d'études rétrospectives de la DGAFP sur les effets de la fusion n'interdit pas d'en rechercher au moins les enjeux. Les politiques de fusion comportent au moins trois types d'enjeux.

Le premier enjeu intéresse l'exercice des missions de service public. La fusion de corps va permettre de disposer d'un groupe élargi d'agents qui seront affectés sur un espace plus important en fonction des besoins du service. Cela simplifie la gestion en termes de mobilité. Lorsque les missions des corps sont proches, cela ne pose pas de difficultés. En revanche, lorsqu'on procède au regroupement de métiers différents, la souplesse devient théorique et nécessite la mise en place d'un dispositif de formation pour permettre des changements.

Le deuxième enjeu porte sur les coûts. En gestion, le regroupement des corps s'accompagne d'une réorganisation des ressources humaines et une mutualisation des fonctions. Dans le meilleur des cas, la fusion va améliorer les ratios de gestion (gérants/gérés). En l'absence d'éléments chiffrés, il est difficile de dire si ce ratio s'est amélioré. Le dernier enjeu est celui des pouvoirs sur un corps.

Les fusions qui se réalisent au sein d'un même ministère conduisent à des discussions sur l'affectation des moyens humains entre les directions concernées par le même corps et donc à des arbitrages. Lorsque la fusion intéresse des corps de ministères différents, elle aboutit soit au rattachement de l'ensemble des agents à un ministère, soit à une forme de

cotutelle (exemple des ingénieurs ponts eaux et forêts).

La fusion des corps va aussi avoir des effets pour les organisations syndicales qui siègent dans les commissions administratives paritaires (CAP) dans la mesure où la répartition peut être modifiée. Elle peut amener à une certaine recomposition du paysage syndical.

B. l'évolution des déroulements de la carrière

Les corps sont affectés par le renouvellement des logiques d'avancement et aussi par la montée en puissance de la démarche métier.

Les logiques d'avancement renouvelées

Le modèle de gestion de la carrière de la fonction publique repose sur l'existence de mécanismes d'avancement dans un corps (avancement dans les échelons d'un grade, passage au grade d'avancement) ou en direction d'un autre corps (concours interne, promotions de corps). Les modalités d'avancement sont doublement encadrées par les ratios « promus/promouvables » des corps, et par les conditions pour y prétendre (ancienneté, échelon, modalités de sélection).

Deux évolutions notables doivent être signalées. La première tient à l'allongement de la durée globale de la carrière. Cela résulte de l'augmentation de la durée dans les grades, mais aussi de la réintroduction d'un troisième grade dans certains corps (C. Moniolle, La rémunération des fonctionnaires de l'Etat, étude IRES 2012). Ces changements

limitent les possibilités d'accès à un corps de catégorie supérieure sauf à passer par la voie du concours.

Le second phénomène tient à la mise en place de plusieurs niveaux d'accès dans les corps. Ainsi, l'accès aux corps de catégorie C peut se faire directement soit en échelle 3 (recrutement sans diplôme, dit « social »), soit en échelle 4 (concours sur titre). En catégorie B, le NES offre deux voies d'accès au sein du même corps, soit dans le grade de départ ou le grade d'avancement. La distinction repose sur le niveau de diplôme exigé pour se présenter (niveau IV : Bac; niveau III: licence). Les statuts de nombreux corps relevant du NES ont recours aux deux niveaux.

Sur le plan symbolique, cela remet en cause l'unité du déroulement des carrières. Certes, dans les deux cas cités, la condition de diplôme peut justifier une entrée différente. Encore faut-il que les missions entre les deux grades soient suffisamment différenciées. On peut néanmoins s'interroger sur l'écart réel en termes de missions entre les deux grades. Cela sera une source de tension à l'intérieur du corps. On peut aussi observer un développement des grades d'accès fonctionnel. La logique fonctionnelle n'a jamais été absente de la fonction publique. Avant 1959, les cadres d'emplois établissaient un lien entre les membres d'un cadre et les postes de travail qu'ils pouvaient occuper U.-M. Lemoyne de Forges, *Droit de la fonction publique*, PUF, 1986, pp. 152 et s.). Par la suite, ce lien a été abandonné de sorte que l'avancement a été détaché de l'occupation de certains postes même si certains corps distinguent les missions par grade.

Le renforcement de la fonctionnalité résulte de la mise en place d'un troisième grade d'avancement qui prend en compte l'expérience professionnelle. C'est le cas du grade d'accès fonctionnel (GRAF) institué par la loi du 5 juillet 2010 (art. 39 ; D. Jean-Pierre, *La quête du « GRAF »*, *Jep Adm.* 2010, n° 2301). Plusieurs corps ont intégré la logique du GRAF (administrateurs civils en 2012 avec la création d'un troisième grade d'administrateur général, décr. n° 2012-206 du JO févr. 2012 ; grade d'attaché hors classe dans le nouveau corps des attachés d'administration de l'Etat, décr. n° 2011-1317, préc.). La prise en compte de l'expérience passée dans les emplois de débouchés ainsi qu'un certain nombre de fonctions révèle, à notre sens, une forme de prise en compte du parcours professionnel de l'agent.

Parcours statutaires et parcours de métiers

Le statut constitue un modèle de gestion qui intègre des parcours statutaires non seulement à l'intérieur du corps, mais aussi entre les corps. Il peut s'agir d'accéder à un corps d'une catégorie supérieure (C vers B ou B vers A) ou de même catégorie (A vers A+). Le corps s'inscrit dans un parcours statutaire qui permet une évolution professionnelle de l'agent. Le développement de la démarche métier dans la fonction publique relève d'une logique différente qui soulève la question de l'articulation entre les deux.

Les constructions statutaires sont nombreuses et sont liées aux activités du service public notamment sous la forme implicite de filières. Ainsi, les corps de la direction générale des finances publiques

(DGFIP) recouvrent deux filières: la filière comptable et la filière fiscale.

Au sein de la police nationale, la construction en trois groupes de corps permet un parcours au sein de missions très hiérarchisées (corps de conception et de direction de la police nationale; corps de commandement de la police nationale; corps d'encadrement et d'application de la police nationale). Le service public de l'enseignement connaît aussi des filières. Dans l'enseignement primaire, les professeurs des écoles ont la possibilité d'évoluer au sein du statut d'emploi de directeur des écoles. Le même phénomène existe dans l'enseignement secondaire vers les fonctions de direction des établissements d'enseignement secondaire ou d'inspection qui sont des corps.

Ces exemples non exhaustifs révèlent la présence de constructions statutaires. Une autre forme de construction réside dans la présence de corps accessibles en deuxième carrière aux fonctionnaires disposant d'une certaine expérience professionnelle (v. par ex., cas des personnels de direction des établissements d'enseignement secondaire de direction, chef d'établissement).

La construction statutaire s'exprime encore par le lien entre le corps et certains emplois de la fonction publique qui constitue une voie de débouché. Le lien tient à la définition d'un vivier de corps éligibles. Tel est le cas des emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'Etat (Décr. N° 2012-32 du 9 janv. 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des

administrations de l'Etat) qui constituent un emploi de débouché pour les corps de catégorie A+ ou des emplois de conseillers d'administration pour les corps du A type.

Le développement de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique soulève de nombreuses questions quant à la coexistence du corps et du métier dans les parcours professionnels (C. Moniolle, Droit de la fonction publique et gestion des ressources humaines: entre complémentarité et opposition, AJFP 2010.234). A côté de ces parcours professionnels statutaires, se développe un parcours au sein des métiers de la fonction publique. Les répertoires des métiers et les outils attachés permettent de concevoir des parcours professionnels. On rappellera que les métiers renvoient à des compétences et des savoirs. Les missions des corps s'inscrivent dans une démarche plus globale qui repose sur une polyvalence des agents qui peuvent exercer des missions assez différentes recoupant plusieurs métiers.

Notre interrogation porte sur la conciliation des deux logiques. La démarche métier peut se développer de façon harmonieuse sur les questions de formation, la définition des besoins de recrutement notamment. Ils peuvent aussi s'intégrer dans le cadre indemnitaire.

S'agissant des évolutions de carrière qui se traduisent sur le plan de la rémunération par un avancement de grade, on mesure les limites de la coexistence. La logique CRH (gestion des ressources humaines) s'inscrit dans une démarche individuelle et dépend du choix de l'employeur.

La logique statutaire est marquée par un choix qui repose sur un examen collectif des promouvables. Elle véhicule certaines valeurs. L'égalité de traitement s'exprime par l'existence de conditions identiques pour obtenir une promotion. Le mérite prend la forme soit d'un examen professionnel soit du choix. Dans ce dernier cas, la consultation de la CAP est essentielle dans la mesure où elle réduit les risques d'arbitraire. L'avis de la CAP n'est que consultatif, cela suffit dans une large mesure. Si la nomination sur un poste reste le choix de l'employeur, le fait de discuter de manière collective des dossiers des agents pouvant bénéficier d'une promotion constitue une garantie importante pour les agents. Cette collégialité oblige l'administration à justifier des choix différents.

Le rôle du corps s'est considérablement réduit tant sur le plan budgétaire que dans la définition du régime juridique applicable à la relation de travail. Les corps se retrouvent entre deux étaux. D'un côté, les dispositions transversales réduisent le rôle des corps, de l'autre la démarche métier prend de l'importance et tend à déplacer le champ de gestion sur un niveau plus fin.

La réduction de son rôle s'accompagne de transformations liées à la politique de fusion. Le positionnement du corps devient plus difficile, d'autant que certains regroupent des métiers assez différents, ce qui remet en cause la pertinence du corps comme élément central de la construction de la fonction publique. Or le corps, à la différence du métier, garantit une égalité des chances dans l'évolution de la carrière en traitant de la même manière les agents. La gestion globale du

corps, c'est-à-dire nationale, permet de conserver une unité de traitement au sein de celui-ci.

Dans cet ensemble, deux éléments portant sur l'exécution du service public doivent être rappelés.

En premier lieu, le développement des régimes indemnitaires liés à la notion de performance comporte des dangers. La prise en compte de la performance par les critères d'attribution des primes en fonction de certains objectifs peut conduire à traiter différemment les usagers en fonction des objectifs. On renverra à l'étude de Maya Bacache-Beauvallet (La rémunération à la performance : effets pervers et désordre dans les services publics, Actes de la recherche en sciences sociales, 2011/4, n° 189, pp. 58-71). Le corps et le traitement principal sont aussi des garants d'une égalité de traitement des usagers pour autant que la rémunération principale constitue l'élément essentiel de la rémunération globale.

En second lieu, la définition des missions des corps doit rester en étroite relation avec les missions de service public pour conserver un sens. La politique de fusion des corps ne doit pas être une politique du chiffre, mais bien celle d'un rapprochement de corps qui exercent des missions comparables et disposent de qualifications semblables. A vouloir réduire le nombre de corps, il y a un risque d'aboutir à une fusion apparente avec la constitution au sein de corps de filières gérées de manière différente. Il n'est pas certain que le service public s'en trouvera enrichi.

NTIC - GRH

Une société salariale en voie d'extinction

Jean-Pierre Gaudard, Journaliste spécialiste des questions économiques et industrielles
L'expansion Management Review /Juin 2013

Depuis maintenant quatre décennies, le chômage est au premier plan des préoccupations. Apparemment, toutes les causes possibles ont été recensées: les prix de l'énergie, la « désindustrialisation », la concurrence des pays à bas salaires, le grand marché européen, l'excroissance de la sphère financière, la spéculation et l'avidité des investisseurs, l'ultralibéralisme et la déréglementation, la dérive des dépenses publiques qui rend maintenant impossible les politiques de stimulation de la demande ... Et le débat bute toujours sur cette apparente contradiction: comment garantir la pérennité des droits des salariés tout en donnant aux acteurs de l'économie la possibilité de s'adapter à des changements sans cesse plus rapides?

Dans La Fin du salariat, nous proposons d'examiner cette énigme avec un nouveau regard, en partant de ce constat: le salariat, institution propre à la société industrielle, principal régulateur des relations sociales et de la solidarité, fondation des Etats providences, est sur le déclin. Et cette extinction prévisible du modèle ne découle pas principalement des contraintes économiques et financières ou de la mondialisation, mais d'une évolution de la société, des rapports sociaux, que l'on peut résumer par ces quelques lignes de force: autonomie croissante des individus; remise en cause

des modèles hiérarchiques; essor de l'économie des réseaux; irruption du temps immédiat qui s'oppose au temps long où s'inscrivent les entreprises; révolution technologique qui donne le pouvoir aux individus ; démocratisation des connaissances débouchant sur une société plus ouverte et concurrentielle.

Dans la société salariale, des institutions assuraient la régulation du marché du travail. L'Etat se chargeait de l'éducation, de la promotion sociale et de la sélection des élites par le système scolaire. En embauchant les fils de leurs salariés ou les enfants du pays, les entreprises participaient de la reproduction sociale, mais aussi d'une certaine forme de promotion quand elles repéraient les meilleurs éléments et leur permettaient de grimper dans l'échelle hiérarchique. Progressivement, nous sommes entrés dans une société totalement différente, plus ouverte, plus démocratique, où les catégories sociales sont plus floues, dans lesquelles la régulation sociale par des institutions laisse la place à la concurrence de tous contre tous. Internet est une puissance égalitaire et constitue le champ élargi de la compétition sociale, remarque la sociologue Monique Dagnaud. Mais les réseaux ne sont pas seuls en cause.

Explosion de l'offre et de la demande éducative

L'objectif du bac pour 80 % d'une classe d'âge et la massification de l'enseignement supérieur font exploser le vieux système de l'élitisme républicain. Sciences-Po Paris, par exemple, a développé l'élargissement social de son recrutement. Surtout, l'établissement s'est démarqué de la logique du *numerus clausus*, faisant passer le nombre de ses étudiants de 4 000 à 10 000. Les grandes écoles ont conservé les concours d'entrée, mais les classes préparatoires ne sont plus un passage obligé. Selon la Conférence des grandes écoles (CGE), qui regroupe 200 établissements, plus de 60 % des étudiants sont passés par la voie dite des « admissions parallèles ». Un des diplômes universitaires les plus courus, le master 2 (bac + 5), est de plus en plus apprécié par les recruteurs. Les effectifs d'étudiants en cursus master sont passés de 450 000 pour l'année universitaire 2007-2008 à 567 700 en 2011-2012. Le cap des 600 000 sera probablement franchi en 2015.

Ce succès du master tient en partie à sa visibilité internationale. Dans quelques années, l'euro aura peut-être disparu et la construction européenne pris l'eau sous sa forme actuelle. Mais il ne fait aucun doute que le standard européen licence-master doctorat (LMD) sera toujours là. L'espace européen de l'enseignement supérieur réunit plus de 40 pays. Une expérience d'ouverture copiée en Amérique latine, en Afrique et adoptée par les 27 pays membres de l'ASEAN (nations de l'Asie du Sud-est). L'ouverture à la concurrence pour le travail n'est pas seulement un effet de la démocratisation (imparfaite) de

l'enseignement et des formations post-bac ou de l'arrivée massive des femmes dans le jeu (plus de 60 % des étudiants en master sont des étudiantes), c'est aussi, grâce aux échanges de plus en plus nombreux et à une certaine normalisation internationale des diplômes, une tendance à la mondialisation du travail, parfois illusoire, souvent caricaturale, réelle en tout cas.

Il ne sert à rien de pester contre la mondialisation et d'imaginer de nouvelles lignes Maginot: ce n'est pas nous qui avons baissé la garde, mais les autres qui se sont ouverts. Les dix dernières années ont été le théâtre d'une explosion du nombre d'implantations de grands établissements américains ou européens à l'étranger. Selon un rapport de l'UNESCO publié en 2009, le nombre d'étudiants dans le monde, 150 millions en 2007, a augmenté de plus 50 % depuis 2000, avec une même progression pour ceux qui étudient à l'étranger (2,8 millions).

Contre la solidarité, la lutte des égaux

Cette explosion de l'offre et de la demande éducative est marquée du sceau de l'utilitarisme. Un rapport de l'UNESCO précise: « S'il est difficile de généraliser au niveau mondial, on peut dire que la mission de la plupart des établissements dans la majorité des pays consiste à enseigner moins d'éléments relevant des disciplines fondamentales et à proposer davantage de prestations sous la forme de programmes professionnels à un éventail d'étudiants beaucoup plus large que par le passé. » Aujourd'hui, sur le marché du travail, il faut se vendre, plus précisément savoir se vendre. Dans ses mémoires note la chanteuse Patti Smith, à la fin des

années 60, la vie au Chelsea Hôtel de New-York, cette communauté d'artistes dont Andy Warhol était alors le phare, « était comme un marché ouvert, chacun avait quelque chose de lui-même à vendre ».

L'anticipation warholienne était la bonne: s'exposer est un mode de vie et d'expression autant qu'un moyen d'action. L'accès à l'emploi s'apparente à la présence sur les réseaux sociaux ou au référencement sur Internet. Selon une étude menée en 2011 aux Etats-Unis par le site Reppler (qui met à la disposition des utilisateurs des outils de mesure de leur e-réputation), 91 % des recruteurs consultent les profils et l'activité des candidats sur lesdits réseaux sociaux. Les entreprises reçoivent grâce au Net des CV par milliers, voire dizaines de milliers, et l'on a intérêt à soigner les mots-clés pour pouvoir passer la rampe des logiciels de triage.

Dans «The Voice », le programme musical de TF1, les candidats doivent d'abord être choisis par un des quatre « coaches » puis, pour émerger, sortir gagnant d'une « battle » non pas contre un concurrent d'une équipe adverse, mais contre un partenaire de sa propre équipe. C'est la parabole du « management par le talent ». Cette méthode de gestion part de l'idée, précise Pierre Miralles, que la performance des organisations repose sur l'excellence de personnes clés. Dès lors, il faut les détecter (scouting), composer des équipes équilibrées (casting), accompagner ces talents (coaching) et veiller à les conserver (cocooning). L'organisateur du Forum de Davos, Klaus Schwob, pousse le bouchon très loin. A

l'ouverture de la dernière édition de cette rencontre des « maîtres du monde » il n'hésite pas à asséner: « L'ancien modèle c'était le capitalisme, le nouveau c'est le talentisme ! » Une étude récente de PricewaterhouseCoopers prédit une augmentation de 50 % d'ici à 2020 de la mobilité internationale et estime qu'aux affectations d'une durée de trois à quatre ans, qui sont la norme actuelle, se substitueront des déplacements « éclairs » de dix-huit mois.

La concurrence est devenue une valeur centrale dans nos sociétés. La solidarité dans le travail s'efface devant cette lutte des égaux (des ego aussi) : plus le système produit, à chaque niveau de qualification, de gens formés, plus la concurrence s'intensifie et se personnalise puisque nous sommes passés des métiers ou des qualifications aux compétences, qui engagent toute la personne; du statut salarial, de la conduite de carrière dans l'entreprise à la nécessité de conserver ou d'améliorer son employabilité.

On pense ici à la théorie mimétique (nos désirs naissent de l'imitation des autres et alimentent nos rivalités pour déboucher sur des crises) du philosophe René Girard. D'ailleurs, un de ses élèves et disciples, principal bailleur de fonds de la fondation qui popularise la pensée du chercheur français, n'est autre que le capital-risqueur Peter Thiel, qui, le premier, a cru à Facebook en le finançant dès l'origine, et qui continue à investir dans les réseaux sociaux avec le créateur de LinkedIn, un de ses amis rencontré à l'université de Stanford (où enseignait René Girard). S'identifier aux autres, se faire reconnaître, tout en s'en distinguant et en

les dépassant, c'est bien la même logique comportementale qui anime les réseaux sociaux et le marché du travail.

De nouvelles dynamiques en rupture

Les travaux économiques les plus récents, ceux par exemple qui ont valu en 2010 le prix Nobel d'économie à Dale Mortensen, Peter Diamond et Christopher Pissarides, mettent en lumière la nouvelle dynamique des marchés du travail, en rupture avec la vision classique d'une confrontation d'un stock statique d'offres et de demandes. Chaque jour, des emplois sont détruits et d'autres créés, qui ne sont pas équivalents. Offreurs comme demandeurs sont donc à la recherche de la meilleure information, les premiers pour trouver le profil correspondant le mieux à leur besoin, les seconds pour valoriser au maximum leur qualification et leur expérience. Comme le note l'économiste et sociologue Kevin Mellet, qui a soutenu en 2006 une thèse sur les moteurs de recherche d'annonces d'offres d'emploi, ceux-ci « mobilisent non seulement les possibilités de calcul des processeurs pour effectuer leur recherche, mais aussi les possibilités relationnelles de l'Internet pour accéder à des données en s'affranchissant de la contrainte territoriale. Ils opèrent dans un cadre explicitement marchand en mettant en relation l'offre et la demande de travail. Ils imposent un filtrage de l'information dans la mesure où le succès de la recherche repose sur la précision et la concision des critères de recherche définis a priori par le candidat. Les menus déroulants et les recherches multicritère, tout en paramétrant les possibilités de recherche, rendent explicites le travail de

catégorisation opéré a priori par les intermédiaires, et donc les représentations du marché sous-jacentes». Les comportements sociaux, l'autonomie croissante des individus, les technologies de l'information, les nouvelles formes d'organisation de la production, sa « nomadisation ». L'irruption de générations plus formées, mieux éduquées dans les pays émergents: ces forces de natures différentes participent de la fin de la société salariale. L'organisation collective, institutionnalisée souvent, de la force de travail se délite et fait place à un vaste marché libre où chacun doit compter sur ses propres forces. Une analyse réalisée pour le Centre d'études de l'emploi revient sur l'historique du marché du travail, qui s'identifie à celle du salariat puisque les débuts du placement interviennent quand la main-d'œuvre est libérée des liens seigneuriaux et corporatifs et qu'émerge le salariat industriel.

Des places de Grève à Internet en passant par les bureaux de placement, les petites annonces ou les agences de travail temporaire, la grande variété des dispositifs destinés à organiser la médiation sur le marché du travail témoigne de l'importance de leur rôle. A la Révolution française, la loi Le Chapelier inscrit dans les textes l'utopie d'un marché du travail atomisé dans lequel les travailleurs d'un côté, les employeurs de l'autre, se trouvent déliés de toute appartenance à des organisations susceptibles de défendre leurs intérêts. On renoue aujourd'hui avec cette utopie, sous la forme du « free-lance » ou du « mercenaire salarié », qui profite des outils Internet et s'appuie sur ses réseaux

professionnels pour organiser sa mobilité. Entre-temps, dans la société salariale, la « médiation » du marché du travail a constitué un des enjeux de l'affrontement des forces sociales: patronat, puissance publique, organisations de salariés.

A la fin du XIXe siècle, les Bourses du travail sont subventionnées et hébergées par les municipalités et contrôlées par les syndicats. Dans les métiers de service, des offices de placement sont les intermédiaires obligés. Des syndicats tentent de contrôler l'accès à l'emploi de certains métiers (système du « close shop ») : les syndicats CGT du livre ou des dockers sont les derniers vestiges de cette époque. En 1909, le baron William Beveridge pose en Angleterre la première pierre de l'Etat providence en créant les « labour exchanges » qui visent à organiser un marché du travail industriel national. Ils seront la référence théorique sur laquelle a été construite l'ANPE.

Des marchés internes stabilisateurs

D'une manière ou d'une autre, coexistent dans la société salariale une multitude de marchés « internes », par métier, par localité et, plus significativement encore, les marchés internes des grandes entreprises industrielles. Ces marchés ont pour objectif de prendre en charge la formation de la main-d'œuvre et sa stabilisation. Par delà les questions de formation, ce sont l'ensemble des conditions de recrutement, d'emploi, de promotion, de travail, de mobilité et de sortie du marché qui sont régulées et inscrites dans les lois, règlements et conventions. La stabilisation de la main-d'œuvre, la promotion interne et la rémunération à l'ancienneté sont

privilegiées. L'évaluation des candidats internes est considérée comme étant plus facile puisque compétences et comportements sont observables dans la durée. Leur qualification n'est plus préétablie mais découle d'un processus « d'apprentissage » au sein de l'organisation.

Les jugements se calent sur des repères institutionnalisés, des grilles de salaires et de qualification, des concours ou mode de promotion internes, comme c'est encore le cas dans la fonction publique. Les repères extérieurs sont des règles professionnelles (très répandues en Allemagne), des conventions collectives ou l'Education nationale, qui délivre des diplômes dont elle certifie la valeur. C'est en imposant leur point de vue dans les discussions collectives sur ce qui fait la qualité du travail et les déterminants de cette qualité que les syndicats ouvriers et professionnels se sont imposés comme partenaires légitimes.

Dans une certaine mesure, note Jérôme Gautié, directeur de l'Institut des sciences sociales du travail de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, les marchés internes assuraient une sécurité en contrepartie d'une disponibilité aux exigences de l'entreprise. Ils constituaient un espace de solidarité dans lequel les salariés, et ce d'autant plus qu'ils étaient anciens dans l'entreprise, étaient relativement protégés des fluctuations du marché.

Avec le système de protection sociale, auquel ils s'articulaient de façon étroite, les marchés internes participaient ainsi à la « dé-marchandisation » du travail. En outre, des modalités de fixation des salaires déconnectaient en grande partie ces derniers de leur rôle de « prix » devant

fluctuer au gré de l'offre et de la demande sur le marché « externe » du travail. Avec les grilles salariales des conventions collectives, tout se passait comme si l'entreprise ne rémunérait pas les productivités marginales individuelles mais payait le droit d'utiliser une fraction de la force de travail collective en fonction d'un barème socialement négocié. Les salariés payés moins que leur productivité « subventionnaient » de fait ceux payés plus que leur productivité (les moins qualifiés, les salariés âgés ou les jeunes débutants).

Ces garanties ne concernaient qu'une partie des salariés - ceux des plus grandes entreprises - mais étaient l'horizon du salariat, c'est-à-dire le modèle à atteindre et à étendre à tous. Or cet horizon s'est brouillé à partir des années 70. La déstabilisation des marchés internes, conclut Jérôme Gautié, s'est donc traduite par une certaine « re-marchandisation » du travail dont les symptômes sont doubles: précarisation de la relation d'emploi pour une partie des salariés et introduction de la logique marchande au sein même de la relation de travail par les notions de compétence et de service. On assiste à ce que l'économiste Robert Boyer dénomme une « balkanisation » de la relation salariale.

De l'identification collective au parcours individuel

Dans ces conditions, il est logique que l'éducation et la formation se retrouvent au centre de tout discours sur l'emploi. Mais ce débat a un angle mort dont personne ne parle: l'éducation et la formation étaient auparavant une affaire collective, entraînant dans de grandes

catégories clairement définies; jeunes et salariés pouvaient espérer une évolution ou une progression professionnelle dans le cadre de leur entreprise. Aujourd'hui, il faut faire avec ce que Pierre Rosanvallon analyse comme une « individualisation du social ». Le salarié ne se définit plus par une identification collective, mais par son parcours individuel ou ses qualités. La classe ouvrière a disparu, même du langage de la gauche qui lui préfère les concepts plus flous de pauvres ou d'exclus. Revenons sur ce point essentiel: on est passé des métiers, des qualifications à la notion de compétences, qui renvoie à l'individu, à ses capacités personnelles. Pas seulement aux savoir-faire codifiés et « objectivables ». Mais au savoir-être.

Pour garder son « employabilité », il ne suffit plus d'avoir acquis un capital de connaissances, il faut aussi faire preuve de capacité d'adaptation, d'évolution, de mise en relation, de travail en équipe, afficher des résultats, disposer d'un réseau, même dans les domaines techniques. « Ce que vous connaissez est qui vous connaissez », explique Herminia Ibarra, professeur de comportement organisationnel à l'INSEAD. Pour être « employable » il faut répondre à une demande du marché du travail de plus en plus complexe et même insaisissable. L'organisme Institute for the future a recensé une dizaine de compétences clés pour l'avenir, parmi lesquelles l'intelligence sociale, la pensée « adaptative ». Le multiculturalisme, l'interdisciplinarité, l'aptitude à travailler dans des équipes virtuelles ... Ce qui fait dire à certains que le travailleur de demain sera un « mouton à dix pattes » ! Une des

dernières modes du recrutement consiste à considérer le « critical thinking », c'est-à-dire pas seulement les compétences techniques ou professionnelles mais encore la capacité d'enrichir son bagage, de récolter de nouvelles informations, l'aptitude à la communication et au travail en équipe, l'envie d'essayer. On recherche la curiosité, la capacité de « challenger » et d'influencer les autres, de faire faire pour ceux qui dirigent une équipe ou un projet.

Cette perception, partagée par les nouvelles élites urbaines éduquées- que l'Américain Richard Florida nomme « classe créative » - et les patrons, contient une dimension idéologique (avec des variantes de droite et de gauche) qui fait bondir le psychologue social Jean-Léon Beauvois, grand pourfendeur de l'individualisme. Dans son livre *Les influences sournoises*, il dénonce la confusion qui s'est instaurée entre la « désirabilité sociale » et l'« utilité sociale » des personnes. S'attacher aux compétences reviendrait à se livrer à un bricolage subjectif et « psychologisant » et conduirait à des appréciations un peu arbitraires, où la réputation, le on-dit, l'image projetée feraient trop souvent la décision.

Une étude publiée début 2012 dans le *Journal of Applied Social Psychology* confirme ses craintes. Portant sur 518 étudiants d'une université américaine, elle conclut que l'examen de leur profil et de leur activité sur Facebook fournit un bon indicateur des cinq grands traits de personnalité : amabilité, attitude consciencieuse, extraversion, stabilité émotionnelle, ouverture. En conséquence,

l'examen largement répandu de l'activité des candidats sur les réseaux sociaux est un bon outil. Mais comme les salariés commencent à le savoir, ne vont-ils pas adapter leur comportement sur Facebook pour donner une bonne image d'eux-mêmes, voire alimenter deux profils, l'un largement public, l'autre réservé aux « vrais » amis ?

Les réseaux professionnels, comme LinkedIn ou Viadeo, posent un autre enjeu : ils suppriment toute forme de médiation, même celle implicite des sites d'emploi où l'on « poste » son CV, qui imposent de se conformer à des règles concernant les profils des candidats ou des emplois proposés, de les faire entrer dans des catégories. Les informations sur ces réseaux professionnels ne sont plus codifiées ni homogènes, elles démultiplient les effets des « liens faibles » des réseaux informels, par exemple par le système de recommandations totalement invérifiables.

Rien ne garantit une meilleure efficacité de ces modes de recrutement par rapport au bon vieux système de la promotion interne. Pour les postes qualifiés ou spécialisés, les nouveaux embauchés sont souvent mieux payés que les anciens salariés, au prétexte d'une meilleure formation ou de leur expérience acquise ailleurs. Mais cela ne veut pas dire qu'ils seront performants dans leur nouveau job et s'adapteront rapidement aux modes de fonctionnement spécifiques de l'entreprise, à ses marchés qu'ils connaissent mal ou pas. A l'inverse, les employés en place, qui voient leurs perspectives d'évolution entravées par les recrutements externes et savent qu'il vaut

mieux changer d'employeur pour obtenir un poste plus intéressant et mieux rémunéré, sont tentés de partir, au risque de déstabiliser l'équipe dont ils faisaient partie, voire de la démoraliser.

Aux Etats-Unis, où cette tendance est particulièrement nette, la « loyauté » est en chute libre. Une enquête de Carrebuilding.com révèle que 76 % des salariés sont prêts à changer si une opportunité se présente et un sondage Gallup montre que la proportion des salariés engagés (émotionnellement attachés à leur travail et motivés à être productifs) n'est plus que de 29%.

La société salariale reposait sur l'idéal d'un développement des ressources humaines internes, alors que, dans le post-salariat, l'entreprise et ceux qu'elle emploie ne se projettent pas dans un avenir commun. Le fossé se creuse entre l'entreprise, qui recherche sur le marché, souvent en urgence et de manière utilitariste, les compétences dont elle a besoin et le salarié, soucieux d'assurer son employabilité, de maîtriser au mieux sa carrière et de la concilier avec ses choix de vie.

Marchés fragmentés, concurrence exacerbée

Ces nouvelles pratiques du marché du travail relèvent tout autant des croyances et des aspirations sociales, que de l'extraordinaire évolution des métiers au cours des trente ou quarante dernières années. « L'introduction de la logique de compétence peut être interprétée comme la remise en cause d'une expertise syndicale dans le domaine de l'appréciation des qualifications au sein

des classifications collectives », estime l'analyse du Centre d'études de l'emploi. Mais les syndicats de salariés se sont le plus souvent épuisés dans des combats d'arrière-garde. Cantonnés il la défense des « inclus » du marché du travail et des « acquis sociaux », ils ont été incapables de dessiner une alternative praticable, même partielle, la « re-marchandisation » du travail. Comme les patrons, ils ont été confrontés aux limites de la gestion intégrée de la complexité et à la difficulté de percevoir à moyen-long terme l'impact des technologies et des systèmes d'organisation des entreprises sur les qualifications.

Lorsque l'ANPE a été créée, en 1967, il était encore envisageable de penser que son Répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ROME) puisse représenter au plus près la réalité de la demande. Aujourd'hui comment espérer prendre en compte la diversité toujours plus grande de spécialités, de compétences techniques, leur croisement, la nécessité de combiner plusieurs exigences dans la connaissance des langues, de maîtrise de tel ou tel outil informatique, sans parler des expériences en France ou à l'international? Rendre à nouveau Pôle emploi omniscient relève de l'illusion.

Ce que les spécialistes du marché du travail appellent les « mécanismes d'appariement » ne fonctionne plus, ou mal. La confrontation offre-demande est pleine de contradictions. Le travail-marchandise proposé en masse par Internet doit être répertorié selon des catégories homogènes, un peu comme le ROME de l'ANPE. En même temps, les employeurs attendent un profil bien

particulier. Et les salariés doivent se distinguer, se singulariser à tout prix pour sortir du lot. D'où une fragmentation des marchés, avec des approches très différenciées.

On est en présence de marchés du travail très différents selon que l'on a affaire aux professionnels dotés de qualifications très recherchées ou pointues, aux postes correspondant à une qualification de masse ou aux personnes sans qualification. La fracture entre travailleurs qualifiés et non qualifiés, de plus en plus marquée, paraît irrémédiable. La très récente enquête du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) portant sur les trois premières années de vie active des jeunes ayant achevé leurs études en 2007, montre que les non-diplômés subissent une exclusion de plus en plus systématique du marché du travail. Ils ne sont plus que 48%, en emploi en 2010, contre 59% pour la génération ayant fait l'objet de la même enquête en 2001.

D'autre part, salariés comme « freelances » sont confrontés à la même réalité: une segmentation toujours plus fine des offres et l'exacerbation de la concurrence pour décrocher les emplois ou les missions. La formation initiale généraliste classique, même les diplômes reconnus, ne suffit plus. Il faut à la fois acquérir plusieurs compétences, afficher de premières expériences, construire un projet professionnel assez précis, mettre toutes ces actions en cohérence.

Depuis quelques années, le paysage des formations a été complètement transformé en ce sens. Les différents bacs, avec leurs options multiples, et les études

courtes (de type IUT) se sont branchés sur le marché. Dans le domaine des formations universitaires, le changement est particulièrement spectaculaire. Selon les statistiques du ministère de l'Education nationale, l'Université délivre 2 000 masters habilités, intégrant quelque 5 000 spécialités, les écoles d'ingénieurs environ 800. Ce chiffre est en constante évolution, de même que le contenu et la dénomination des diplômes, puisque l'offre change en fonction de la demande du marché.

A contre-courant de l'élitisme républicain

Beaucoup s'inscrivent dans un processus sélectif, en retenant les meilleurs étudiants et, surtout, en veillant à leur motivation pour la filière choisie. C'est particulièrement le cas des masters spécialisés, une dénomination labellisée par la Conférence des grandes écoles. A l'origine, ils s'adressaient plutôt à des personnes ayant une première expérience professionnelle mais l'évolution du marché de l'emploi conduit de nombreux titulaires d'un master universitaire à enchaîner immédiatement sur cette formation. L'un des attraits de ces diplômes est que, sous forme de cours ou de conférences, l'enseignement est en grande partie dispensé par des professionnels intervenants: l'acquis de connaissances se double donc d'un effet constitution de réseau côté étudiants, alimentation de vivier de compétences côté enseignants ou conférenciers.

Plus que sur l'hyperspécialisation, l'efficacité de ces formations repose sur leur sélectivité, souligne l'enquête du CEREQ citée plus haut: « Si l'on constate dans nombre de cas une prime à la

professionnalisation des formations en termes d'accès ultérieur à l'emploi, on peut donc supposer que cela repose davantage sur la plus grande sélectivité des filières professionnelles et sur les effets de la mise en réseau école-employeurs, que sur une spécificité affirmée des contenus de formation et des compétences acquises », soulignent les auteurs. C'est la contagion du modèle des MBA américains.

Evidemment, toutes les formations ne sont pas aussi sélectives. Chaque année plus de 100 000 candidats postulent aux dix premiers MBA américains! Mais la tendance est là, à contre-courant du modèle élitiste républicain français. Des examens et des concours parfaitement cadrés, sur lesquels le cursus scolaire était indexé, étaient censés ouvrir la porte du marché du travail, lui-même calé sur ces références. Maintenant, on réussit ses études en les complétant par la formation correspondant le mieux à un projet professionnel adapté à ses propres aspirations et qualités, et le diplôme obtenu n'est qu'un élément (important certes) de cette stratégie. L'apprentissage, les formations en alternance ont la cote. La croissance la plus spectaculaire est celle des stages, qui ont pourtant une réputation peu flatteuse.

De la même manière que le pouvoir est passé du producteur au consommateur, pour l'éducation et la formation, l'encadrement étatique et l'ordre patronal font place aux choix individuels. La « re-marchandisation » du travail s'accompagne d'une « marchandisation » de l'éducation et de la formation. L'inflation des frais de scolarité a été la

première manifestation de ce phénomène. Mais cette course à l'éducation va également profondément redéfinir les cadres éducatifs, avec l'irruption de l'e-éducation et de reformation, l'accès élargi aux cours, le retour en force, grâce à Internet, de la vieille tradition du partage des connaissances et l'invention de nouvelles formes de transmission des savoir faire.

L'éducation et la formation ne sont pas les moteurs du « retour vers le futur » dont la puissance nous renverrait dans l'Eden du plein emploi salarié, mais un levier du bouleversement social qui substitue un mode d'échanges généralisés et de compétition sans cesse élargie à la vieille société salariale.

NTIC - GRH

Fonction publique : les blocages d'une culture

Alain-Gérard Slama

Le Figaro – 2 juillet 2013

La Cour des comptes a rendu public, le 27 juin, un nouveau rapport qui, comme les précédents, mais un ton au-dessus, s'inquiète du faible rendement de la fonction publique dans notre pays. Elle en conclut à l'urgence de réduire les effectifs, d'allonger la durée du travail de deux heures et d'accroître l'efficacité des services, en luttant sérieusement contre l'absentéisme et en mettant de l'ordre dans les « décharges de service » complaisantes. En un mot, il faut muscler la machine, si l'on ne veut pas être contraint de réduire la voilure.

À première vue, cela va de soi. Le problème est que ces mesures, pour atteindre leur but, doivent être conduites de front. Il faut toucher à un nombre vertigineux de droits acquis, considérés comme intouchables par des syndicats tout puissants, attachés à un statut dont ils ne voient pas que la rigidité bloque à leur propre détriment toute perspective d'adaptation. Pour compliquer les choses, la zone de résistance au changement n'est pas seulement une forteresse sociale, c'est aussi une forteresse politique: dans les collectivités territoriales, les fonctionnaires sont totalement dépendants d'élus, eux-mêmes prisonniers de leur propre clientélisme.

Ceux qui s'étonnent de la lenteur avec laquelle cette réforme avance, en dépit de

son évidente nécessité, méconnaissent le poids de la culture dans l'histoire des nations. Le problème particulier soulevé par la fonction publique dans notre pays tient au fait qu'elle est au cœur de sa culture politique, et que son développement est inséparable de celui de l'État. Elle a assuré, en République, la continuité de l'œuvre de centralisation et d'harmonisation engagée sous l'Ancien Régime. Le bureau de poste, l'école et l'armée ont construit l'unité de la nation. Les grands corps ont assuré son prestige. Elle contribuait, via les examens et les concours, à la promotion des boursiers. Les familles ont beau savoir que la fonction publique s'est sclérosée et qu'elle a cessé de favoriser la circulation des élites, la crise aidant, aspirent plus que jamais à y placer leurs enfants. Les experts la considèrent comme le stabilisateur qui a contribué à retarder dans notre pays l'impact social du désordre économique mondial.

Comment changer ces mentalités sans bousculer la culture de notre vieille nation universaliste et unitaire, c'est toute la question. À la différence de la Suède, seul pays européen qui ait diminué la part de l'État dans le PNB, et de l'Allemagne, où les fonctionnaires sont deux fois moins nombreux que chez nous, il est aventuré, en France, de demander à l'État d'organiser son propre retrait. Pour

reprendre la formule fameuse de Michel Crozier, « on ne change pas la société par décret ». La loi organique relative aux lois de finances, la LOLF, qui ambitionnait, en 2001, d'introduire une culture de l'évaluation au sein de l'administration, a engrangé de maigres résultats. Coupe-t-on un membre ici, un autre repousse ailleurs. Plus on veut simplifier, plus le mille-feuille s'épaissit, à grand renfort de commissions et d'agences. Cherche-t-on à réduire les coûts de la fonction publique, les recrutements se multiplient à une cadence accrue dans les départements et les régions. Si l'on ajoute que la proportion d'élus issus de la fonction publique s'est élevée à 55 % des députés en 2012, l'appel lancé par la Cour des comptes à « une maîtrise durable de la masse salariale de l'État » a peu de chances d'être entendu. La nouvelle majorité socialiste n'a rien eu de plus pressé que d'abroger les réformes du pouvoir précédent, depuis le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, jusqu'au statut d'auto-entrepreneur, en passant par le décret Fillon qui s'efforçait d'assouplir les règles de mobilité des agents de l'État.

Bref, si la société française veut utiliser son potentiel à l'égal de ses concurrentes, il faut qu'elle compte d'abord sur elle-même. À cet égard, la crise peut être d'une utilité paradoxale : la sécurité de l'emploi qui rend la fonction publique désirable aux yeux des salariés est en même temps ce qui rend son coût impopulaire aux yeux des contribuables. Quant aux fonctionnaires, le décalage flagrant entre les moyens du service public et les besoins de l'intérêt général, depuis l'hôpital jusqu'à l'université, peut inciter ceux-ci à vouloir davantage de flexibilité

et d'autonomie, quitte à en assumer les responsabilités.

CHRONIQUE

Le livre du mois :



Les pays du Sud dans le système mondial

Polarisation, démocratisation, intégration polycentrique

Ahmed Zoubdi,
Préface de Samir Amin
Editions L'Harmattan, 2013, 288 p
Collection Forum du Tiers Monde

INTRODUCTION

Le capitalisme réellement existant est le produit de l'histoire. Cette histoire a démarré avec la conquête des espaces non - capitalistes pour le besoin de l'accumulation. Ces espaces ont constitué, dans le cadre de l'ancienne division internationale du travail, des greniers en matières premières et en main-d'œuvre pour le capitalisme dans ses phases mercantile/commerciale et industrielle. L'expansion est la caractéristique principale du capitalisme dont l'accumulation est un processus infini et illimité. Simultanément à cette expansion infinie, le capitalisme polarise les richesses, c'est-à-dire les concentre entre les mains d'une poignée de zones au détriment des autres contrées. L'accumulation capitaliste ne peut être séparée de la polarisation mais cette dernière n'est apparue que lorsque le capitalisme a changé de trajectoire, c'est à dire lorsqu'il a changé de conditions d'accumulation. En effet, ce sont les crises qui sont à l'origine de ce changement

d'agenda pour le système capitaliste ; autrement dit, ce système est achevé et devenu mondial sans que cela passe par l'uniformisation de la planète comme le prétend l'économie conventionnelle. La production en série dans les pays berceaux du capitalisme a posé le problème des débouchés et a entraîné, en conséquence, des crises et des antagonismes entre les entreprises géantes - les firmes multicoloniales - et entre les Etats. Comme le capitalisme se déploie infiniment, cette fois-ci l'expansion s'effectuera en dehors de ses propres sphères. L'expansion s'effectuera, via l'exportation des marchandises, dans les territoires non - capitalistes encore pour reprendre les termes de Rosa Luxemburg. Le capitalisme se déploie donc en dehors de son espace habituel, mais de manière brutale ; c'est la colonisation. La colonisation a brisé le processus d'accumulation propre à ces territoires pré-capitalistes. Le capitalisme ne pénètre pas seulement au moyen de l'expansion des échanges marchands, mais

puise sa force dans le pouvoir politique, fut-il violent. La colonisation a produit le sous-développement qui est défini comme la distorsion des secteurs productifs dont la croissance est pompée à l'extérieur. Le capitalisme, érigé en capitalisme des monopoles, exacerbe son intervention dans ces espaces via l'exportation des capitaux qui se juxtapose à celle des marchandises. Tout compte fait, le capitalisme réellement existant a produit le développement des uns et le sous-développement des autres, c'est-à-dire un centre et une périphérie. Les rapports entretenus entre centre et périphérie sont des rapports de domination et de subalternisation de cette dernière par le premier. Le théorème des avantages comparatifs ainsi que son corollaire ladite théorie de la croissance transmise, érigés en principes sacro-saints, restent un trompe-l'œil. Ceci dit, le prétendu libre-échange n'autorise que la libre circulation des capitaux et des marchandises, alors que celle de la main-d'œuvre est exclue. Par conséquent, le sous-développement, en tant que processus et non un état, n'est pas le produit de facteurs socio-culturels ou naturels inhérents aux sociétés du tiers-monde -, comme le véhicule l'idéologie conventionnelle, mais a trait à la nature du capitalisme réellement existant régi par l'aliénation marchande. De même, la sortie du sous-développement ne peut être attaquée en s'inspirant de l'idéologie du rattrapage, celle des étapes à la Rostow. Le cercle vicieux du sous-développement doit être traité en rompant avec les rapports actuels entretenus entre centre et périphérie.

Les modèles de développement imposés par les pays du centre capitaliste sous les auspices des firmes multinationales, dans le cadre de la nouvelle division internationale du travail, n'ont produit que des recettes décevantes qui ont plongé cette périphérie dans une dépendance cumulative dont les conséquences sociales sont désastreuses comme en attestent les putschs, les émeutes et les grèves. Les recettes des bailleurs de fonds - notamment la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International - pour sortir des pièges du sous-développement, comme la crise de la dette, sont antinomiques à tout modèle de développement effectif.

Les pseudo-réformistes pensent que l'antagonisme centre-périphérie est passager et que les bourgeoisies de la périphérie pourraient repousser les effets de cet antagonisme. Or, les faits suggèrent que cet antagonisme est historique et est le produit de la violence et de l'usurpation. Ce sont les alliances de classes qui ont la mission historique d'anéantir les effets de l'antagonisme entre centre et périphérie ; les bourgeoisies compradores au pouvoir dans les périphéries sont des appendices des bourgeoisies du centre impérialiste.

C'est l'intégration de la périphérie au marché mondial dans les conditions actuelles de l'expansion du capital international qui la prive de disposer de sa propre stratégie de développement. Les taux de croissance réalisés par les pays du Sud demeurent des taux artificiels puisque les fruits de la croissance sont constamment absorbés par les canaux de transmission qui livrent la richesse de ce bloc vers le centre, y compris les

prélèvements des oligarchies et des bourgeoisies compradores en place. Ce qui épuise les capacités des pays de la périphérie pour assurer une accumulation susceptible de mettre en place un développement autocentré.

L'émergence du tiers-monde au lendemain de la décolonisation a donné lieu aux revendications de ce bloc pour un nouvel ordre économique international dont le mot d'ordre est de revoir les règles qui régissent le commerce international en particulier et le développement en général, lesquelles ne profitent qu'aux seuls pays de l'Occident. Ces revendications véhiculées dans le cadre de la CNUCED (Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement) coïncidaient avec le triomphe de l'idéologie développementaliste de l'ère de Bandung (1955) sous les auspices des bourgeoisies nationales qui ont conduit des tentatives d'industrialisation.

Avec la crise en Occident en 1974 commence l'érosion des illusions du développementalisme dans le tiers-monde faute de pouvoir construire les bases d'un développement autocentré en se déconnectant de l'expansion capitaliste, et faute de pouvoir aussi instaurer un processus de démocratisation sous toutes ses formes. Le début des années 1980 a connu l'éclatement de la crise d'endettement et la mise en place du programme d'ajustement structurel sous l'égide du FMI et de la Banque mondiale. Parmi les recommandations maîtresses de ce programme, on trouve le recul de l'État, la privatisation des entreprises publiques, la libéralisation du commerce extérieur et l'intégration au marché mondial. L'idéologie libérale prétend, à ce

titre, que l'expansion capitaliste est progressiste et tend à homogénéiser la planète et que les pays retardataires doivent suivre l'itinéraire des pays avancés pour rattraper leur retard par le truchement d'une intégration intelligente en ouvrant leurs frontières aux flux marchands.

Les thérapies ainsi proposées ont mené à l'impasse puisque les problèmes du Sud ne peuvent être ramenés à des problèmes conjoncturels. L'intégration des pays du Sud au marché mondial a, au contraire, exacerbé leur soumission à un ajustement permanent et unilatéral répondant aux seuls besoins du capitalisme du centre ; ce qui prive ces pays de toute possibilité de construire des Etats – nations indépendants. Si la transition des pays du Sud au rang des pays du Nord est manifestement bloquée, elle n'est pas liée au seul statu quo mais a trait aux facteurs externes dont la polarisation immanente au capitalisme réellement existant constitue la facette déterminante. La polarisation signifie que les pays du Sud sont constamment victimes de sortie permanente de valeurs en direction des pays du Nord à travers notamment la sous-rémunération du facteur travail où la productivité de ce dernier est sous-payée par rapport aux normes internationales. Autrement dit, la faiblesse des salaires dans les pays du Sud par rapport à ceux des pays du Nord se traduit par un échange inégal entre les deux camps. La polarisation peut être aussi saisie dans un autre registre, celui de l'exclusion du facteur travail du mouvement international des capitaux et des marchandises par une détérioration chronique des termes de l'échange des

pays du Sud. En effet, alors que les flux de capitaux et de marchandises circulent sur le marché mondial sans barrières protectionnistes, les flux de main-d'œuvre, eux, sont soumis à de fortes restrictions. Interprétant Samir Amin, Rémy Herrera souligne que « la polarisation indissociable du fonctionnement d'un système fondé sur un marché mondial intégré des marchandises et du capital, mais excluant la mobilité du travail ainsi définie par le différentiel des rémunérations du travail, inférieures à la périphérie à ce qu'elles sont au centre, à productivité égale ».

Après les programmes d'ajustement structurel qui ont miné les économies du Sud, les pays du Nord ne cessent de prodiguer leurs recommandations, via les institutions de Bretton-Woods, dans le seul objectif de garantir au capital les moyens de survie et donc de dépasser ses crises structurelles. Les crises systémiques que subit ce dernier sont amorties aux dépens des peuples des pays du Sud et avec eux les masses populaires des pays du Nord. La mondialisation « heureuse » ou « non coupable » selon un certain Minc ou un Krugman est celle qui autorise tous les moyens pour servir le capital et lui permettre de résister aux crises. L'idéologie du capitalisme a toujours considéré le capital comme seul facteur productif et donc comme seul facteur qui mérite la part du lion dans le produit social; le travail, lui, est une marchandise, une ressource (humaine), une composante des frais engagés pour fructifier davantage le capital. C'est ce qui ressort aussi via des recettes comme la bonne gouvernance dont le seul objectif est de

désengager complètement l'Etat des services publics de base comme la santé, l'éducation,... Face à cette offensive néolibérale et face à la barbarie militaro-économique menée par l'empire états-unien, les peuples du Sud n'ont d'autre alternative que de mettre en déroute le projet impérialiste américain qui cherche à tout prix à les soumettre à son projet apocalyptique. Mettre en déroute le projet américain suggère des peuples du Sud de se débarrasser des régimes fantoches « made in USA » et de lancer des réformes radicales en vue d'une démocratisation de leurs sociétés. C'est la condition nécessaire pour se déconnecter du marché capitaliste mondial et réunir les conditions du développement autocentré et permettre à ce bloc de se constituer en blocs régionaux capables d'amortir et d'anéantir l'hégémonie de la triade (Europe, Japon, USA) sous la houlette des USA et capables donc de s'acheminer vers une intégration polycentrique dans le système mondial.

Précisons que nous ne traiterons pas dans ce livre les BRICS (Brésil, Russie, Iran, Chine et Afrique du Sud) — appelés à tort par l'économie conventionnelle pays « émergents » — qui méritent un travail à part. Nous soulignons au passage que les stratégies qu'ils adoptent ne leur confèrent pas à strictement parler un statut d'économies qui pourraient frayer le chemin vers un développement non capitaliste. Autrement dit, et comme l'estime Samir Amin, la Chine par exemple a pu se déconnecter au temps de Mao mais aujourd'hui, elle est plongée catégoriquement dans l'économie de marché. En revanche, l'auteur pense que ces pays pourraient avancer vers un

nouveau capitalisme mais rien n'est sûr pour garantir l'avancée vers le progrès social et l'émancipation. Ce qui est plausible comme le montrent les faits, c'est que nous sommes devant deux scénarios : un scénario mené par la triade qui mènerait à la barbarie et un deuxième produit par les soulèvements des peuples du Sud d'où se cristalliserait la transition longue vers un post-capitalisme.

Notons, enfin, que nous avons choisi d'illustrer davantage nos propos par un examen de l'économie marocaine pour lequel nous avons réservé deux chapitres.

A LA UNE DES PERIODIQUES

- **Réapprendre à maîtriser le temps**
Problèmes Economiques n° 3071/août
2013
- **De la reconnaissance à la motivation au travail**
L'Expansion Management Review
n° 150/septembre 2013
- **Retraites faut-il encore une réforme ?**
Alternatives Economiques n° 325 /juin
2013
- **Austérité : un tournant insuffisant**
Alternatives Economiques n° 325 /juin
2013
- **Réformer le système monétaire international**
Problèmes Economiques n° 3061/février
2013
- **Les négociations internationales autour de la stabilité financière : un processus complexe**
Cahier Français ° 375/juillet-août 2013
- **La finance et l'avant – crise un aveuglement face au désastre**
Cahier Français ° 375/juillet-août 2013
- **Le contrôle de la dette publique par le parlement : un enjeu politique devenu majeur**
Revue Française de Finances Publiques
n° 123/septembre 2013
- **Imposition affectée et groupes de pression**
Revue Française de Finances Publiques
n° 123/septembre 2013
- **La Cour des comptes et la dette publique**
Revue Française de Finances Publiques
n° 123/septembre 2013
- **Du harcèlement moral au harcèlement managérial - Les limites de l'objectivation légale**
Revue Française de Gestion n° 233/mai
2013
- **Marchés publics : la résiliation d'un précédent marché peut-elle justifier l'exclusion du candidat ?**
Bulletin Juridique des Contrats Publics
n° 88/mai - juin 2013
- **Lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique**
Bulletin Juridique des Contrats Publics
n° 88/mai - juin 2013
- **Les monnaies complémentaires, un autre système de valeurs**
Banque Stratégie n° 313/avril 2013
- **Les principes comptables peuvent-ils être universels ?**
Revue Française de Comptabilité
n° 464/avril 2013
- **Les lois de finances renforcent le contrôle fiscal**
Revue Française de Comptabilité
n° 464/avril 2013
- **Etude AMF sur les procédures de gestion des risques**
Revue Française de Comptabilité
n° 466/juin 2013